

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA**

**FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS**

**DERECHO**

**TESIS DE GRADO**

*FUNDAMENTOS JURÍDICO ECONÓMICOS DE LOS  
APORTES PARAFISCALES Y SU RELACIÓN CON LA  
GENERACIÓN DE EMPLEO*

**PRESENTADO POR: SANTIAGO MARTINEZ MENDEZ**

**BOGOTA D.C, FEBRERO DE 2010**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA**

**FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS**

**DERECHO**

**TESIS DE GRADO**

*FUNDAMENTOS JURÍDICO ECONÓMICOS DE LOS APORTES  
PARAFISCALES Y SU RELACIÓN CON LA GENERACIÓN DE  
EMPLEO*

**PRESENTADO POR: SANTIAGO MARTINEZ MENDEZ**

**DIRECTOR: DR. CARLOS HERNAN GODOY FAJARDO**

**BOGOTA D.C, FEBRERO DE 2010**

## NOTA DE ADVERTENCIA

Artículo 23 de la Resolución No. 13 de Julio de 1946

*“ La Universidad no se hace responsable por los conceptos emitidos por sus alumnos en sus trabajos de tesis. Solo velará por que no se publique nada en contrario al dogma y a la moral católica y por que las tesis no contengan ataques personales contra persona alguna, antes bien se vea en ellas el anhelo de buscar la verdad y la justicia.”*

## **Presentación**

La tesis de grado presentada para obtener el título de abogado que podrán leer a continuación, pretende hacer un análisis crítico del impacto que generan los aportes parafiscales en el mercado laboral colombiano. Para tal efecto, el autor hace un recorrido por la normatividad aplicable y la doctrina de los principales agentes que se han pronunciado sobre la materia, quienes han logrado espacios de debate académico en cuanto a los efectos de los aportes parafiscales sobre la tasa de desempleo y la tasa del empleo informal, para de esta manera, evaluar la conveniencia de financiar al ICBF, al SENA y a las Cajas de Compensación Familiar mediante los aportes parafiscales sobre la nómina.

Luego de realizar un recorrido por los principales pronunciamiento en Colombia, es indispensable analizar los sobrecostos de las relaciones laborales en América Latina para poder identificar el nivel competitivo en el que se encuentra el país y la posible desventaja en la que se encuentra nuestra producción local, en la mano de obra como factor de producción.

Finalmente, se hace una ponderación entre los beneficios reales que prestan las instituciones financiadas con los aportes parafiscales y las posibles consecuencias que podría traer una eventual racionalización en su financiamiento

## **Hipótesis**

Se presume que el posible resultado del estudio será el siguiente: Debido a la elasticidad de la demanda laboral, los costos adicionales en los contratos laborales afectan la demanda agregada, lo cual genera un incremento en el desempleo y en el empleo informal. Ahora bien, debido a que el impacto desfavorable ante una racionalización de los aportes parafiscales, solo es posible medir con cifras, el autor prefiere no especular sobre el resultado que se obtendrán. En esa medida, debido a

que la viabilidad de una racionalización depende de que el perjuicio de quienes se vean perjudicados, sea inferior a los beneficios que produzca a quienes se benefician, a continuación iniciaremos el recorrido anunciado.

## **TABLA DE CONTENIDO**

### **PRIMERA PARTE**

#### **1. INTRODUCCIÓN**

1.1 Presentación del tema .....	8
1.2 Justificación de la importancia.....	11
1.3 Aproximaciones básicas.....	14

### **SEGUNDA PARTE**

#### **2.1 IDENTIFICACION DE LOS AGENTES**

##### 2.1.1 Cajas de Compensación Familiar

2.1.1.1 Naturaleza jurídica.....	21
2.1.1.2 Reseña histórica.....	21
2.1.1.3 Sobre los recursos con los que se financia.....	24
2.1.1.4 Servicios prestados.....	27

## 2.1.2 Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

2.1.2.1 Naturaleza jurídica.....	28
2.1.2.2 Reseña histórica.....	28
2.1.2.3 Sobre los recursos con los que se financia.....	29
2.1.2.4 Servicios prestados.....	30

## 2.1.3 Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)

2.1.3.1 Naturaleza jurídica.....	31
2.1.3.2 Reseña histórica.....	31
2.1.3.3 Sobre los recursos con los que se financia.....	32
2.1.3.4 Servicios prestados.....	33

## 2.1.4 Comentarios parciales

2.1.4.1 Cajas de Compensación Familiar.....	34
2.1.4.2 ICBF.....	35
2.1.4.3 SENA.....	36

## **2.2 DESARROLLO DEL DEBATE**

2.2.1 Tratamiento del tema dado por distintos autores.....	38
2.2.2 Tratamiento en otros países.....	46
2.2.3 Un congreso que se preocupa por el impacto de los aportes parafiscales...50	
2.2.4 Argumentos centrales.....	55

## **TERCERA PARTE**

### **3. COMETARIOS FINALES**

3.1 Conclusiones.....	66
3.2 Propuesta.....	71
3.3 respuesta en concreto de las preguntas formuladas.....	74

## **CUARTA PARTE**

• BIBLIOGRAFÍA .....	77
----------------------	----

## PRIMERA PARTE

### 1.1 Presentación del tema

*“Las leyes del trabajo no son ni pueden ser estáticas. Reflejan ellas el proceso evolutivo de épocas y circunstancias y el crecimiento y el desarrollo de los pueblos que buscan su mejoramiento espiritual y material.”<sup>1</sup>*

El derecho laboral es una ciencia que regula relaciones entre dos clases sociales fácilmente identificables, la cual se encuentra en continua búsqueda de armonizar las relaciones entre dos grupos humanos a saber, por un lado, los propietarios de la tierra y el capital, generadores de riqueza y promotores del empleo y por otro, la base de la economía, asalariados que encuentran en su trabajo diario la manera de vivir dignamente y a su vez, cooperar en la generación de riqueza de las grandes fuerzas productivas.

Por tal motivo, el derecho laboral se encuentra enfrentado a dos grandes retos, que de buena manera, fueron entendidos en la elaboración del Código Sustantivo del Trabajo: *“la coordinación económica y el equilibrio social”* (Artículo 1º). Que por cierto deba ser dicho, son las bases sobre las cuales gira en torno las normas del derecho del Trabajo, no en vano el artículo 18 del mismo código, la remite como fundamento interpretativo de las demás del disposiciones ahí contenidas.

Con el transcurrir de las décadas, fueron necesarias reformas acordes con las tendencias mundiales, las cuales promovieron la competitividad entre los mercados internacionales y la modernización de los instrumentos productivos. Junto con la

---

<sup>1</sup> Introducción a la primera edición oficial del código. Víctor G Ricardo, Ministro del trabajo, Bogotá 6 de agosto de 1950

necesidad de las reformas, llegaron los debates sobre la manera de ajustar el derecho a las nuevas tendencias, creándose de esta manera dos corrientes ideológicas: el Proteccionismo de los derechos laborales y la flexibilización de las mismas.

No obstante la batalla académica que se ha generado en torno a la adaptación de las normas del derecho del trabajo, cabe mencionar que la finalidad de ambas es buscar un sistema óptimo que afiance las relaciones entre empleadores y trabajadores, las cuales logren una estabilidad económica que le garantice a la colectividad satisfacción de sus necesidades básicas.

El antecedente próximo que evidencia las posturas anteriormente expuestas, son las leyes 50 de 1990 y 789 del 2002, las cuales han realizado esfuerzos bien logrados. Sus promotores entendieron que la coyuntura socioeconómica no era la misma que la de hace cinco décadas cuando fueron promulgados los Decretos 2663 y 3743 de 1950, que el sistema productivo mundial ha cambiado y que la protección excesiva de los derechos a los trabajadores es contraproducente, como bien se expuso en la exposición de motivos de la ley 50 de 1990:

*“La reglamentación excesiva y las rigideces que caracterizan las reformas contractuales que actualmente consagra la legislación, han sido causa de la profusión del empleo temporal y la subcontratación en circunstancias que no siempre han resultado las mas deseables”<sup>2</sup>*

Bajo ese mismo pensamiento, la ley 789 de 2002 realizó importantes avances en la racionalización de los costos laborales, sin dejar de lado el equilibrio social mediante el fortalecimiento de las Cajas de Compensación Familiar y el SENA, a las cuales se les delegó la gran responsabilidad de consolidar auxilios en beneficio de los sectores más vulnerables en el mercado laboral, los desempleados (Régimen de Protección al Desempleo) y los jóvenes que recién están finalizando su etapa de formación (Actualización de la relación laboral y la relación de aprendizaje).

---

<sup>2</sup> Exposición de motivos de la ley 50 de 1990. martes 2 de octubre de 1990. anales del congreso.

No obstante lo anterior, luego de ocho años transcurridos desde aquella reforma estructural del Código Sustantivo del Trabajo, el panorama que tenemos no es el mismo, se encuentran fuertes críticas en cuanto al financiamiento de Cajas de Compensación Familiar, el SENA y el ICBF, al imponer como parte de su fuente de recursos, los aportes parafiscales que le cobran a los empleadores sobre la nómina, toda vez que se le traslada a los empleadores una responsabilidad que en algunos casos no les compete y adicional a ello distorsionan el mercado laboral.

Ahora bien, no se puede dejar de lado los beneficios que estas entidades le representan a la sociedad, por tanto, se estudiará de manera objetiva el impacto que tienen sobre el desempleo y el empleo informal. Pretendiendo llegar a conclusiones acertadas sobre el costo que le representan a la sociedad y el beneficio que le reporta a una colectividad. Para lo cual, el ensayo pretende resolver los siguientes interrogantes:

-¿Cuáles son los efectos de los aportes parafiscales frente al desempleo y el empleo informal?

-¿Es conveniente financiar instituciones como las Cajas de Compensación Familiar, el SENA y el ICBF, con impuestos sobre la nómina?

Se concluye de esta manera la etapa introductoria, no sin antes advertir que las posturas, ante iniciativas de racionalizaciones a la tarifa de los aportes parafiscales, debe ser ajena a las posiciones políticas que propendan por interés personalistas y más bien, enfocar los esfuerzos en debates objetivos y académicos que busquen la *justicia en las relaciones entre empleadores y trabajadores dentro del espíritu de la coordinación económica y el equilibrio social*. (Artículo 1 del Código Sustantivo del trabajo)

## 1.2 Justificación de la importancia del tema

### 1.2.1 El desempleo

1. *“La evidencia empírica muestra que un factor importante en la explicación del desempleo estructural colombiano es la rigidez que aún caracteriza el mercado laboral. En efecto, aunque la Ley 50 de 1990 avanzó en cuanto a lograr cierto grado de modernización en ese mercado para adaptarlo a los retos de la competitividad internacional. Todavía persisten factores de inflexibilidad y perduran altos costos debido, principalmente, al aumento en las cotizaciones a la seguridad social implementados en la Ley 100 de 1993.”* (Social) (PONENCIA CONJUNTA PROYECTO DE LEY No 057/ 02 SENADO Y 056/02 CÁMARA)

Unos de los principales problemas que ha afrontado la economía colombiana en las últimas décadas, es el desempleo. A pesar de que se haya registrado un leve aumento en el crecimiento de la economía en la primer década del siglo XXI (y que la crisis financiera no nos haya afectado significativamente), según informes del DANE, la tasa de desempleo aun se encuentra por encima del 12%. Una primera lectura sobre estos dos indicadores (que en un estado equitativo deberían ser directamente proporcionales) nos evidencia que uno de los tantos factores que generan la disparidad entre crecimiento y desarrollo económico en Colombia es fruto de las distorsiones existentes en el mercado laboral.

Los sobrecostos en las contrataciones laborales formales, ha llevado a que se generen figuras de tercerización, el crecimiento del empleo informal y en el peor de los casos, el desempleo. Si bien es cierto que los trabajadores deben gozar de protección especial por su condición de inferioridad ante el empleador (a diferencia de las relaciones civiles o comerciales), el Estado no puede generar normas contraproducentes que en búsqueda de mayor protección, genere ineficiencias difíciles de corregir.

2. El Estado tiene la gran responsabilidad de ser coherente con el constituyente primario y garantizarle que los medios empleados en la protección de los derechos laborales, no genere desprotección y violaciones al Estado Social de Derecho:

*“La necesaria distribución del producto social no puede traducirse en la destrucción del proceso económico, cuya dirección de otra parte se confía al mismo Estado. Igualmente, por idénticas razones, la gestión del Estado en su ámbito prestacional, deberá caracterizarse por su eficiencia, economía y eficacia...”* PONENCIA CONJUNTA PROYECTO DE LEY No 057/ 02 SENADO Y 056/02 CÁMARA

*“El avance del Estado Social de derecho, postulado en la Constitución, no responde al inesperado triunfo de ninguna virtud filantrópica sino a la actualización histórica de sus exigencias, las cuales no son ajenas al crecimiento de la economía y a la activa participación de los ciudadanos y de sus organizaciones en el proceso democrático.”* (PONENCIA CONJUNTA PROYECTO DE LEY No 057/ 02 SENADO Y 056/02 CÁMARA)

3. Por último, cabe advertir que como se citó al inicio de la presente tesis de grado, el redactor de la introducción de la primera edición del Código Sustantivo del Trabajo consideró, las leyes laborales no son, ni pueden ser estáticas, exige evolución paralela con los modelos productivos que van en continuo desarrollo, pues de lo contrario, nos veríamos enfrentados a que unas disposiciones que en algún momento fueron afines con la realidad económica, frenen el desarrollo económico de un país.

*“Las características del mercado de trabajo actual son muy diferentes de las existentes en las últimas décadas del siglo XX. Las altas tasas de desempleo, los cambios en las relaciones familiares, las nuevas formas de trabajo y el acelerado ritmo de los cambios tecnológicos exigen que el tema laboral sea analizado con una perspectiva más global e integral. Para esto es necesario entender que la discusión de los temas laborales debe integrarse a la discusión del sistema de protección social.”* (PONENCIA CONJUNTA PROYECTO DE LEY No 057/ 02 SENADO Y 056/02 CÁMARA)

Debido a la necesidad de buscar medidas que cooperen con la disminución del desempleo y con fundamento en las tres posiciones planteadas, se justifica la importancia de analizar los aportes parafiscales como posible generador de ineficiencias en el mercado laboral, traducidas en altos índices de desempleo.

### 1.2.2 Competitividad en el mercado internacional

Ante la pronunciada llegada de la apertura de los mercados, donde diariamente se firman tratados de libre comercio, acuerdos multilaterales, entre otras, se hace necesario afianzar la competitividad, de lo contrario nuestros aliados comerciales tomarán ventaja de nuestras ineficiencias y la apertura que a primera vista puede ser excelente, será nuestro mayor karma.

Entrar a valorar si los factores de producción están siendo utilizados de manera eficiente debe ser el punto de partida, entender si la tierra está produciendo de manera óptima y están siendo bien empleados los recursos naturales es fundamental, lograr que el capital se reinvierta dentro de nuestra frontera y produzca mayor riqueza es vital y lograr que los recursos humanos entreguen su mayor capacidad sin que se generen sobrecostos, es lo que se debe lograr.

Ahora bien, como no es objeto del presente estudio encontrar los posibles correctivos que deban tomar cada uno de los factores de producción, se pretende contribuir con poner en evidencia si los aportes parafiscales están o no, generando sobrecostos que estén provoquen deficiencias en su óptima utilización.

*“Dos de los doce pilares que determinan el índice de competitividad según el Foro Económico Internacional, hacen referencia directa a los trabajadores. El primero de estos, es el manejo que se le dé al capital humano, incluyendo el número de trabajadores disponibles y su nivel de educación. El segundo, es la eficiencia del*

*mercado laboral y se refiere específicamente a la importancia de contar con mano de obra calificada y que reciba una remuneración justa, disminuyendo al máximo los niveles de discriminación.” (PROYECTO DE LEY NÚMERO 064 DE 2006 CÁMARA)*

Por los motivos expuestos, debido a que la apretura de los mercados es infalible y a su vez necesaria, si pretendemos afrontar estratégicamente esta realidad, se debe estar preparado para asumir dicho reto con la mayor eficiencia posible, estructurando un sistema que reduzca los costos de producción, sin llegar al punto de desconocer el compromiso social que deben tener el Estado y los empresarios.

### 1.3 Aproximaciones básicas

#### 1.3.1 Generalidades aportes parafiscales

##### i. Características

Los aportes parafiscales son recursos de naturaleza atípica debido a que no obstante tengan carácter de recursos públicos no son considerados impuestos propiamente dichos. Tienen características muy singulares como son la destinación específica o la singularidad en el grupo gravado, a continuación citaremos sentencia de la Corte Constitucional que expone la naturaleza de estos recursos:

*“su obligatoriedad, en cuanto se exigen como los demás tributos en ejercicio del poder coercitivo del Estado; su determinación o singularidad, en cuanto sólo grava a un grupo, sector o gremio económico o social; su destinación específica, en cuanto redunda en **beneficio exclusivo** del grupo, sector o gremio que los tributa; su condición de contribución, teniendo en cuenta que no comportan una contraprestación equivalente al monto de la tarifa fijada, su naturaleza pública, en la medida en que pertenecen al Estado aún cuando no comportan ingresos de la Nación y por ello no ingresan al presupuesto nacional; su regulación excepcional, en cuanto a sí lo consagra el numeral 12 del artículo 150 de la Carta; y su sometimiento al control fiscal,*

*ya que por tratarse de recursos públicos, la Contraloría General de la República, directamente o a través de las contralorías territoriales, debe verificar que los mismos se inviertan de acuerdo con lo dispuesto en las normas que los crean” (Corte Constitucional C 349 de 2004)*

## ii. Naturaleza jurídica

La naturaleza jurídica de los recursos parafiscales, como se menciono anteriormente, son recursos públicos pero no son ingresos corrientes de la nación, debido a que diferencia de esos ingresos tienen una finalidad previamente establecida en la ley que lo crea:

*“Esa pretensión de autonomía, se expresa, como se ha señalado, en el hecho de que los recursos parafiscales, no obstante su carácter de recursos públicos, no entran a formar parte del Presupuesto General de la Nación. Ello implica, por un lado, que se diferencian de los ingresos corrientes de la Nación, en cuanto que están afectos a la finalidad prevista en la ley de su creación, y no pueden destinarse a la atención de los requerimientos generales del Estado, y por otro, que su manejo se realiza de manera autónoma, al margen, en general, de las disposiciones que gobiernan la administración de los recursos que sí hacen parte del presupuesto.”(Corte Constitucional C – 1170 de 2004)*

Es importante para efectos del presente estudio destacar la autonomía que se predica de estos recursos a pesar de que sean públicos, toda vez que a lo largo de la tesis se cuestionara si los aportantes están recibiendo un beneficio directo de los recurso aportados o si acaso la ley a ampliado la autonomía de su gasto a tal punto que ha desvirtuado las características ya citadas.

## iii. Causación

Conforme al artículo 1 de la ley 89 de 1988 se determinó que la base de causación será el “valor de la nómina mensual de salarios”. En esa medida y a diferencia de lo establecido en el artículo 5 de la ley 793 de 2002, donde se establece un monto mínimo para cotizara Seguridad Social, los aportes parafiscales, no tienen un monto mínimo por trabajador, lo cual implica que para aquellos trabajadores que por laborar una jornada incompleta devenguen menos de un salario mínimo legal vigente, no se tendrá que cotizar sobre un mayor valor.

### 1.3.2 Aportes parafiscales sobre la nómina

#### i. Distribución de aportes

Bajo las normas legales vigentes todo empleador se encuentra en la obligación de pagar a título de aportes parafiscales el 9% sobre la nómina, el cual se distribuye de la siguiente manera: 4% para las cajas de compensación familiar, 3% para el ICBF y 2% para el SENA.

#### ii. Consecuencias de su incumplimiento

1. Su inobservancia acarrea consecuencias muy desfavorables para los empleadores, como por ejemplo, según lo dispuesto en el artículo 65 del código sustantivo del trabajo, modificado por el artículo 29 de la ley 789 de 2002, parágrafo 1 según el cual todo empleador al término del contrato por decisión unilateral debe acreditar a su ex trabajador el pago de los aportes a la seguridad social y los aportes parafiscales de los últimos 3 meses dentro de un plazo no superior a 60 días, de no hacerlo se entiende que la terminación del contrato no producirá efecto.

Por fortuna del equilibrio económico la doctora Isaura Vargas Díaz magistrada ponente de la sentencia del 14 de Julio de 2009, le da una interpretación a dicho artículo con un sentido teleológico, como se expondrá a continuación:

*En ese orden, el bien jurídico protegido es la viabilidad del sistema de seguridad social integral, teniendo especial cuidado en no debilitar al SENA, al ICBF y a las CAJAS DE COMPENSACIÓN y por ello se incluyó en el Parágrafo 1° del artículo 65 del Estatuto Sustantivo del Trabajo, el estado de pago de las cotizaciones por **parafiscalidad**, por su significación social, lo que descarta que tal protección se encamine a la estabilidad en el empleo, por el contrario, lo consagrado por la norma tiende a la coerción como mecanismo para la viabilidad del sistema, precisamente con lo que podría denominarse como “sanción al moroso” (sentencia del 14 de Julio de 2009, MP Isaura Vargas Díaz ).*

2. Conforme a lo dispuesto en el artículo 108 del Estatuto Tributario dentro del Capítulo de deducciones, se dispuso que el no pago oportuno de los aportes parafiscales sobre la nomina provocara la imposibilidad de deducción de salarios, tal como se expone a continuación:

*“Para aceptar la deducción por salarios, los patronos obligados a pagar subsidio familiar y a hacer aportes al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), al Instituto de Seguros Sociales (ISS), y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), deben estar a paz y salvo por tales conceptos por el respectivo año o período gravable, para lo cual, los recibos expedidos por las entidades recaudadoras constituirán prueba de tales aportes. Los empleadores deberán además demostrar que están a paz y salvo en relación con el pago de los aportes obligatorios previstos en la Ley 100 de 1993.*

*Adicionalmente, para aceptar la deducción de los pagos correspondientes a descansos remunerados es necesario estar a paz y salvo con el SENA y las Cajas de compensación familiar.*

**PARAGRAFO.** *Para que sean deducibles los pagos efectuados por los empleadores cuyas actividades sean la agricultura, la silvicultura, la ganadería, la pesca, la minería, la avicultura o la apicultura, a que se refiere el artículo 69 de la ley 21 de 1982, por concepto de salarios, subsidio familiar, aportes para el SENA, calzado y overoles para los trabajadores, es necesario que el contribuyente acredite haber consignado*

*oportunamente los aportes ordenados por la citada ley.” (Artículo 108 del Estatuto Tributario)*

3. En la misma línea, el artículo 664 del mismo Estatuto (dentro del capítulo de impuesto sobre la renta) señala lo siguiente:

*El desconocimiento de la deducción por salarios, por no acreditar el pago de los aportes al Instituto de Seguros Sociales y a las entidades a que se refiere la Ley 100 de 1993, al Servicio Nacional de Aprendizaje, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y a las Cajas de Compensación Familiar, de quienes estén obligados a realizar tales aportes, se efectuará por parte de la Administración de Impuestos, si no se acredita que el pago fue efectuado previamente a la presentación de la correspondiente declaración del impuesto sobre la renta y complementarios.*

*La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, desarrollará programas de fiscalización, para verificar el cumplimiento de los contribuyentes con los aportes parafiscales y proceder al rechazo de costos y deducciones, de conformidad con lo establecido en este artículo. (Artículo 664 del Estatuto Tributario)*

4. Adicionalmente, a los trabajadores a quienes su empleador no realice los aportes se les suspenderán las prestaciones y servicios que prestan las cajas de compensación y debido a que en algunas ocasiones dichas prestaciones guardan conexidad con derechos fundamentales, podrán ser exigidos por vía de tutela:

*Sin embargo, la jurisprudencia reiterada de esta Corporación<sup>3</sup> ha señalado que “el derecho a recibir el subsidio familiar, que ha sido reconocido como una derivación prestacional del derecho a la seguridad social, puede ser reclamado por vía de tutela cuando el afectado es un menor de edad, pues la Constitución lo eleva en estos casos a la categoría de derecho fundamental”<sup>4</sup>. Igualmente, adquiere el rango de fundamental el*

---

<sup>3</sup> Sentencias T-753 de 1999, SU-043 de 1995, T-001 de 1995, T-703 de 1996, T-202 de 1997, T-858 de 1999, T-586 de 1999, T-1034 de 2000.

<sup>4</sup> Sentencia T-223 de 1998 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

*derecho a la seguridad social cuando se trata de exigir el pago del subsidio familiar de ancianos, puesto que “es obvio que si no se recibe el subsidio familiar, destinado a esos ancianos sin trabajo y sin recursos, ello significa una trasgresión que afecta no solo la dignidad sino el mínimo vital”<sup>5</sup>.*

5. Así mismo, a las empresas de vigilancia privada, transportadoras de valores, escuelas de capacitación, entrenamiento en vigilancia y seguridad privada deberán suministrar los correspondientes comprobantes de los aportes parafiscales para la renovación de la licencia de funcionamiento (Artículo 6º de la ley 828 de 2003).

---

<sup>5</sup> Sentencia T-753 de 1999 M.P. Alejandro Martínez Caballero. En el mismo sentido, puede consultarse la sentencia T-299 de 1997. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

## SEGUNDA PARTE

### 2.1 IDENTIFICACION DE LOS AGENTES

Para medir el impacto negativo que podría generar una racionalización en los aportes parafiscales, es necesario identificar los sujetos que financian sus actividades con estos recursos, la finalidad que tuvieron al ser creadas y por último, los servicios que prestan y sus beneficiarios.

#### 2.1.1 Cajas de Compensación Familiar

El artículo 1º de la Ley 21 de 1982 le atribuyo una definición al subsidio familiar, según el cual, es una prestación social pagadera para aliviar las cargas económicas que implica tener familia.

*“Prestación social pagadera en dinero, en especie y en servicios a los trabajadores de medianos y menores ingresos, en proporción al número de personas a cargo y su objetivo fundamental consiste en el alivio de las cargas económicas que representa el sostenimiento de la familia, como núcleo básico de la sociedad”<sup>6</sup>*

Así, es dable entenderlo como un mecanismo para la redistribución de los ingresos, fundamentado en principios universales de bienestar y solidaridad

De lo anterior se desprende que esas finalidades nobles y bien intencionadas son dirigidas por entidades que están llamadas a hacerlas una realidad, por tanto es

---

<sup>6</sup> Ley 21 de 1982. Artículo 1º.

indispensable la vigilancia y control que se ejerza sobre ellas, para precaver que se desvirtúen en organismos ajenos al bienestar de sus afiliados.

#### 2.1.1.1 Naturaleza jurídica de las cajas de compensación

No obstante la naturaleza jurídica se encuentra definida en la ley 21 de 1982, en el año 1987, la Honorable Corte Suprema de Justicia se ocupó de pronunciarse sobre la naturaleza de las Cajas, de la siguiente manera:

*“Las Cajas de Compensación Familiar deben organizarse como Corporaciones y obtener el reconocimiento de personería jurídica otorgada por el Poder Ejecutivo: su finalidad predeterminada es el pago del subsidio familiar como una contraprestación social que nace del vínculo económico entre patronos y trabajadores. Precisamente porque realizan fines sociales que no pueden ser variados sin que la persona jurídica pierda su existencia moral, son entes jurídicos de naturaleza especialísima, que de conformidad con el artículo 39 de la ley 21 de 1982, son personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones en la forma prevista en el Código Civil, las cuales cumplen funciones de Seguridad Social y se hallan sometidas al control y vigilancia en la forma establecida por la ley”* (Sentencia No. 32 del 19 de marzo de 1987, Sala Plena de la Honorable Corte Suprema de Justicia)

#### 2.1.1.2 Reseña histórica

Las Cajas de Compensación fueron creadas a mediados de los años 40 por empresarios y trabajadores con el propósito de reducir la carga económica de los trabajadores más pobres, a través de subsidios monetarios y servicios en especie. A partir de 1957 se decretó que el subsidio familiar era obligatorio para empresas con más de 20 trabajadores, siendo las Cajas de Compensación las entidades encargadas de repartir dicho subsidio.

## i) Cifras

En el año 1980 las empresas afiliadas a las Cajas de Compensación ya sumaban alrededor de 67,000, cubriendo un monto de 1.3 millones de trabajadores, y representando alrededor del 0,38% del PIB del momento<sup>7</sup>.

Al cierre del año 2002 existían 50 Cajas de Compensación que operan en los 32 departamentos y con presencia en 697 municipios. En la actualidad hay 277,736 empresas formales afiliadas a las Cajas de Compensación, con alrededor de 5'340,000 trabajadores vinculados, donde los empleadores pagan el 4% de su nómina a las Cajas de Compensación, y se calcula que alrededor de 13 millones de personas se favorecen de estos beneficios<sup>8</sup>.

Si contrastamos las anteriores cifras con los datos oficiales de ASOCAJAS al cierre del año 2009, encontramos que el incremento en el número de afiliados (y en consecuencia de recursos percibidos) es realmente significativo. Con un número de 330.828 de empresas que afilian a más de 5.771.433 trabajadores, se soportan los más de dos billones de pesos (\$ 2.153.556.445.724) percibidos a septiembre de 2009.

## ii) Normatividad

Las principales normas llamadas a regular el subsidio familiar en las últimas dos décadas, son: Ley 31 de 1984, Ley 75 de 1986, Ley 49 de 1990, Ley 3 de 1991, Ley 100 de 1993, Ley 119 de 1994 y por supuesto la ley 789 de 2002.

---

<sup>7</sup> Alm, J. y H. López (2002), "Payroll taxes in Colombia", Informe Final, Misión del Ingreso Público, Fedesarrollo, Bogotá. Pp.5 – de los datos de ASOCAJAS

<sup>8</sup> ASOCAJAS "Responsabilidad Social del Sistema de Cajas de Compensación Familiar" Diciembre de 2007, Disponible en : <http://www.asocajas.org.co/2005/index2.asp>

Sin considerar necesario entrar en el desarrollo de cada una de las leyes mencionadas, cabe destacar que de la finalidad inicial de las Cajas de Compensación, es decir, el alivio a las cargas familiares, se ha ampliado (por no decir desfigurado) por *entidades gestoras sociales y administradoras de procesos de la protección social*, que para efectos prácticos podría entenderse como entidades con objeto social indeterminado, o es que acaso, ser *gestor social* no implica cualquier actividad que involucre al ser humano? Y en consecuencia, no será que podrán extralimitar sus competencias de aquel fin noble para el cual fueron creadas en los años cincuenta?

Ahora bien, la intención de nuestros gobernantes de delegar cada vez mayor responsabilidades en las Cajas de Compensación debe ser analizada y que mejor lugar que en los propósitos principales que tuvo la ley 789 de 2002 al ser promulgada, en la cual se encuentra lo siguiente:

1. *“Desplazamiento de una labor centrada en el sector asalariado formal, hacia una combinación con la apertura a los sectores más pobres de la sociedad, principalmente a través de la gestión de salud subsidiaria.*
2. *Proyección de su actividad hacia los sectores desempleados de la sociedad y hace actividades de generación de empleo.*
3. *Fortalecimiento financiero y social con posibilidad de invertir en el sector de la seguridad social, entre otros.*
4. *Unificación de las cuotas monetarias de subsidio familiar que pagan las cajas.”<sup>9</sup>*

Si bien es cierto, que nuevamente nos encontramos ante fines bien intencionados, se deberá estudiar si existe coherencia entre lo que se pretendió y la idea de mantener los aportes parafiscales como mecanismo de financiarlos, lo cual se analizara en el recorrido de la tesis.

---

<sup>9</sup> Arenas Monsalve, Gerardo “El derecho Colombiano de la Seguridad Social” Edit. Legis. 2006 p. 618

### 2.1.1.3 Sobre los recursos con los que se financia

#### i. Hecho generador

Si bien es cierto que la base gravable para el cálculo de los aportes parafiscales es la nómina que paga el empleador, para efectos de ver con sentido crítico el factor que en ultimas cuantifica el valor a pagar por los empleadores, es importante citar el simple pero contundente pronunciamiento del Consejo de Estado en 1984, cuando en sentencia del 13 de abril del mismo año, definió el hecho generador de los aportes parafiscales: *“Es claro el tenor de esta disposición – refiriéndose al artículo 289 del Código Sustantivo del Trabajo – que la obligación de cancelar aportes parafiscales a las Cajas de Compensación Familiar y al Instituto Colombiano de Seguros Sociales, nace del carácter permanente de los trabajadores a ellas vinculadas”* (Subrayado no original) (Consejo de Estado sentencia del 13 de abril de 1984)

Lo anterior deja en evidencia, que la consecuencia por generar mayores empleos, pasar trabajadores de la informalidad a la formalidad, creación de nuevas empresas o incrementar el salario a los trabajadores la sufrirán los empleadores al tener que incurrir (no solo en pagos de salario, prestaciones sociales y vacaciones) en el pago de un aporte adicional porcentualmente determinado.

#### ii. Naturaleza de los aportes que reciben las Cajas de Compensación

En sentencia C – 575 del 29 de octubre de 1992, la H. Corte Constitucional, definió la naturaleza fiscal de los aportes parafiscales de la siguiente manera: *“Las cotizaciones de los empleadores son aportes de orden parafiscal, que no son impuestos ni contraprestación salarial.*

*En efecto, las cotizaciones que los patronos realizan a las Cajas de Compensación Familiar son aportes obligatorios que reinvierten en el sector. Su fundamento constitucional se encuentra en el artículo 150 numeral 12 y en el 338 – de la Constitución Política de Colombia – Todos estos recursos son parafiscales, esto es, una afectación especial que no puede ser destinada a otras finalidades distintas a las previstas en la ley.*

*La parafiscalidad hace relación a unos recursos extraídos en forma obligatoria de un sector económico para ser reinvertidos en el propio sector, con exclusión del resto de la sociedad.*

*Finalmente y sobre todo, las cotizaciones de los patronos a las Cajas de Compensación no son derecho subjetivo del trabajador o el empleador.*

*En otras palabras, el trabajador no tiene un derecho adquirido sobre el aporte que realiza el empleador, sino un interés legítimo sobre los recursos que administran las Cajas de Compensación. Ese interés legítimo sobre los recursos se transforma en derecho subjetivo, cuando la entidad entrega efectivamente al trabajador el subsidio en dinero, especie o servicios*

*Son pues recursos afectados a un particular con destinación de interés general.” (C-575 del 29 de octubre de 1992. H. Corte Constitucional)*

Como queda evidenciado, de acuerdo con el pronunciamiento de la Corte Constitucional y las normas que motivaron la sentencia, los aportes parafiscales tienen las siguientes connotaciones:

- a. No son salario.
- b. No son prestaciones sociales.

- c. Debido a que no es salario, prestación social, descanso obligatorio ni una indemnización, no están sujetas a cuantificación en la liquidación de los contrato de trabajo.
  - d. No son un impuesto (no entra en el presupuesto nacional)
  - e. Están a cargo del empleador.
  - f. Las debe realizar el empleador por el hecho de tener trabajadores vinculados.
  - g. El trabajador se beneficia de la destinación de los recursos, pero no tiene un derecho sobre ellos, salvo cuando el trabajador disfruta del recurso mediante los servicios que ofrece la Caja de Compensación.
  - h. Las entidades que administran estos recursos están sujetas a vigilancia y la destinación que de ellas se realice, deberá ser conforme a las disposiciones legales
- iii. Destinación de los recursos

Como fue expuesto en anterior punto, la destinación que tendrán los recursos que las Cajas de Compensación capten, deberán tener una destinación específica, lo cual se sustenta con el artículo 41 de la ley 21 de 1982 y el artículo 16 de la ley 789 de 2002, así mismo, los rendimientos y productos líquidos que de la actividad se generen, deberán cuantificarse para la prestación de los servicios que le ofrece a los afiliados.

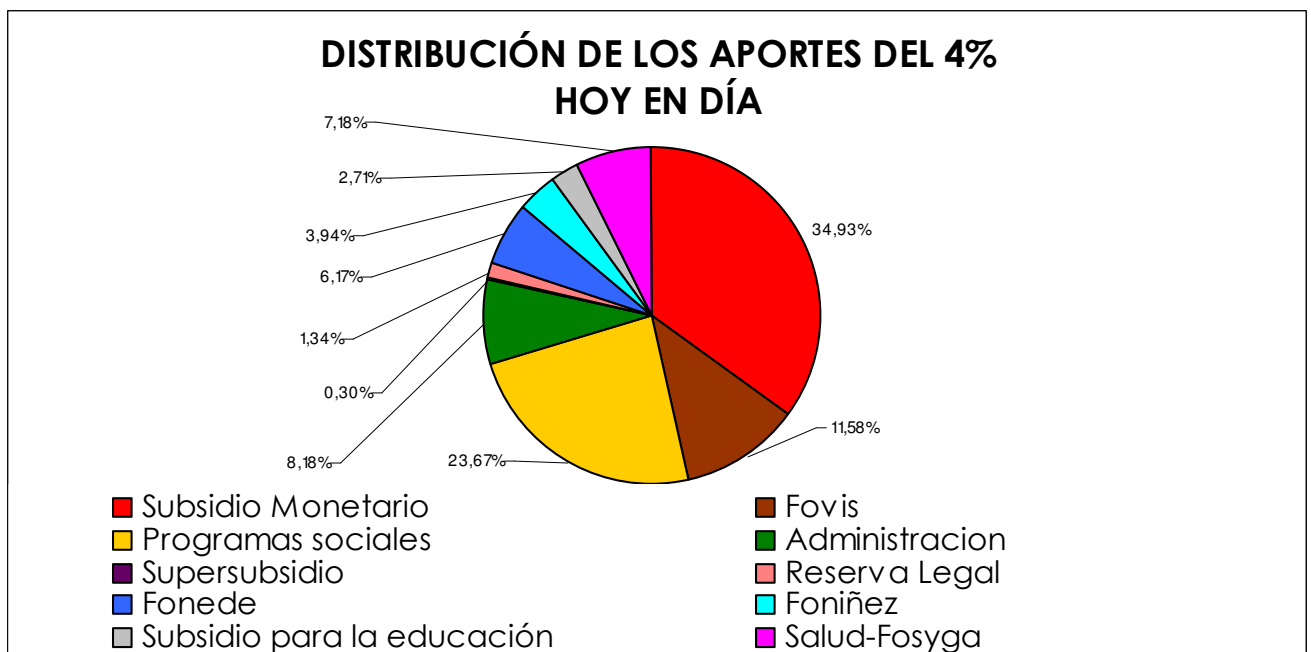
En la misma línea se pronunció la H. Corte Suprema de Justicia, en sentencia del 19 de marzo de 1987 al considerar que: *“el patrimonio de las Cajas está vinculado irrevocablemente a la realización del fin que se les señala y que es de trascendencia colectiva.”* (H. Corte Suprema de Justicia 19 de marzo de 1987)

Así mismo, en concepto 1167 del 10 de diciembre de 1998, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, se refirió al patrimonio de las Cajas de Compensación de la siguiente manera: *“Dicho fondo (el proveniente de las contribuciones parafiscales administrados por una entidad privada) viene a constituir un patrimonio afecto a una finalidad legal específica, respecto del cual la entidad*

*administradora no puede cambiar dicha destinación, ya que en realidad el fondo no es de su propiedad sino que se trata de un patrimonio público afectado o destinado a producir unos beneficios a favor de la comunidad de personas aportantes y beneficiarias de la contribución y en tal virtud, la entidad debe ceñirse estrictamente a la finalidad concebida por la ley” (concepto 1167 del 10 de diciembre de 1998, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado)*

#### 2.1.1.4 Servicios prestados

Su principal función es redistribuir una porción de los pagos de nómina cubiertos por todos los trabajadores en beneficio de aquellos que reciben los salarios más bajos (menos de cuatro salarios mínimos) según fuente de Asocajas, de la siguiente manera:



En la actualidad, las Cajas de Compensación tienen una amplia gama de subsidios en dinero, especie y servicios que incluyen: “*educación, salud, recreación social, cultura, turismo, nutrición y mercadeo de productos básicos, vivienda, crédito de fomento y*

*mercadeo de otros productos*".<sup>10</sup> La división de las contribuciones entre los diferentes servicios esta prescrita por la ley, tal como fue presentado en el anterior punto.

De lo anteriormente expuesto, no sobra considerar que de la gran gama de beneficios que las Cajas de Compensación están en disposición de brindar en conexión con el "objeto indeterminado" que hoy en día pueden tener, gran numero de derechos consagrados en la constitución de los cuales el Estado es el encardo de prestar como servicios públicos, tales como la educación, la salud y la vivienda, se están trasladando a las Cajas de Compensación, las cuales se apalancan con los recursos suministrados por los empleadores. No obstante, el hecho de que los beneficios lo reciban los trabajadores a quienes sus empleadores los tienen afiliados a una determinada Caja de Compensación, cumple con la naturaleza de los aportes parafiscales (es decir, una retribución indirecta con el aportante).

### 2.1.2 Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) es una entidad pública, descentralizada, creada en 1968 cuyo propósito principal es ofrecer protección a la niñez desamparada y bienestar a las familias colombianas.

#### 2.1.2.1 Naturaleza jurídica del ICBF

Es un establecimiento público descentralizado, con personería jurídica propia, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrito al Ministerio de la Protección Social.

#### 2.1.2.2 Reseña histórica

El ICBF fue creado mediante la ley 75 de 1968 y su decreto reglamentario 2388 de 1979. Nació con la función principal de ejecutar políticas del gobierno nacional entorno

---

<sup>10</sup> Arenas Monsalve, Gerardo "El derecho Colombiano de la Seguridad Social" Edit. Legis. 2006 p. 627

a la familia, protección social de la niñez y los jóvenes menores de edad, lo cual se vio reflejado en el decreto 334 de 1980 en el cual se consagraron los primeros estatutos de la entidad.

Posteriormente, con la llegada de la constitución política de 1991 (artículo 44) y el decreto 1137 de 1999 se ampliaron las funciones principales al fortalecimiento de la protección de los adultos mayores que se encuentran en estado de desprotección.

La importancia de la constitución de 1991 consistió en que se elevó a rango constitucional los derechos de los niños, seguridad social y salud. Por último el antecedente próximo más cercano lo encontramos en el plan nacional de desarrollo del primer periodo presidencial del presidente Álvaro Uribe Vélez “hacia un estado comunitario”, el cual se canaliza en la ley 812 de 2003, la cual propende por la asistencia permanente de alimentos y medicamentos de los mayores de 60 años de escasos recursos.

#### 2.1.2.3 Sobre los recursos con los que se financia

Teniendo en cuenta que es una entidad que cumple finalidades absolutamente sociales y no le exige a los afiliados que incurran en pagos para su aprovechamiento, a diferencia de las Cajas de Compensación Familiar y el SENA, no le es posible generar utilidades o rendimientos de capital y en consecuencia, encuentra su fuente primordial de ingresos en los aportes parafiscales que aportan los empleadores, de los cuales les corresponde el 3% sobre la nómina.

El hecho de que los recursos provengan de los aportes parafiscales, hace que corra la misma suerte de lo expuesto en el capítulo de las Cajas de Compensación, sobre naturaleza de los recursos. Algo que llama la atención es que pareciera no cumplir con uno de los caracteres que la H. Corte Constitucional le ha reconocido a los aportes parafiscales, como lo es, la satisfacción de intereses de la colectividad que los aporta:

*“...En segundo lugar, que dicho gravamen es fruto de la soberanía fiscal del Estado, que se cobra de manera obligatoria a un grupo, gremio o colectividad, cuyos intereses o necesidades se satisfacen con los recursos recaudados” (Corte Constitucional C – 183 / 1997)*

Por otro lado, el artículo 1051 del Código Civil, contempla al ICBF, dentro del orden hereditario, a falta de descendientes, ascendientes, hijos adoptivos, padres adoptantes, hermanos, cónyuges o hijos de los hermanos, así como la adjudicación de bienes vacantes o mostrencos en las sucesiones intestadas, de acuerdo con el artículo 707 del Código Civil (a lo cual, le deberán realizar los descuentos correspondientes dispuestos en el decreto 3421 de 1986).

Por último, reciben ingresos de las donaciones que de manera voluntaria realicen las personas jurídicas y naturales.

#### 2.1.2.4 Servicios prestados

Los programas que se prestan: hogares comunitarios de bienestar, programas de alimentación para mujeres embarazadas, programas de alimentación en colegios y ayuda a los niños abandonados, abusados o en situaciones riesgosas; se calcula que diez millones de personas se benefician de sus servicios.<sup>11</sup>

Queda evidenciado que no obstante exista una prestación de servicio social, la cual no se ha desvirtuado en el transcurso de los años, presta servicios que no se encuentran dirigidos a quienes hacen parte de la fuerza laboral del país y mucho menos a los empleadores, lo cual rompe la naturaleza de los caracteres de los aportes parafiscales, por tanto, cabe cuestionarse si se le trasladó a los empleadores una carga que por su naturaleza debería ser cubierta con el presupuesto nacional?

---

<sup>11</sup> ICBF, ¿Qué es el ICBF? Bogotá, 2006,  
[http://www.icbf.gov.co/espanol/quienes\\_somos/que\\_es\\_icbf/que\\_es\\_icbf.html](http://www.icbf.gov.co/espanol/quienes_somos/que_es_icbf/que_es_icbf.html)

### 2.1.3 Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)

El Servicio Nacional de Aprendizaje, en adelante el SENA, es la entidad que presta servicios de estudios a personas que desean adelantar cursos técnicos o cursos y capacitaciones en diferentes áreas que son requeridas por la producción local. No obstante, estar dirigidas esencialmente a personas de bajos recursos, no existen restricciones de esta naturaleza para su ingreso.

#### 2.1.3.1 Naturaleza jurídica del SENA

La ley 119 de 1994, definió la naturaleza jurídica del Servicio Nacional de Aprendizaje como un establecimiento público de orden nacional, el cual ejerce personería jurídica propia, cuenta con un patrimonio independiente y goza de autonomía administrativa, el cual opera bajo la supervisión del Ministerio de la Protección Social.

#### 2.1.3.2 Reseña histórica

Entidad creada a finales de los 50, década en la que la OIT y las organizaciones trabajadoras inician con mayor fuerza su trayectoria en defensa de los derechos de los trabajadores y la equidad en las relaciones laborales.

Nace mediante el Decreto ley 118 de 1957, durante el gobierno de la junta militar, fruto de los esfuerzos del doctor Rodolfo Martínez quien sonó (según consta en el decreto 164 de 1957) en una entidad ajena al gobierno que brindara formación profesional a los trabajadores, jóvenes y adultos de la industria, el comercio, la agricultura, la minería y la ganadería.

En los años sesenta fue muy influenciada por la OIT y el fondo especial de las naciones unidas con participación financiera y asesoría administrativa. Así mismo vio un

incremento importante con la llegada de la ley 58 de 1963 toda vez que la participación de los aportes percibidos por la empresa privada aumento del 1% al 2%.

Unas décadas más adelante encontramos la ley 119 de 1994 la cual propendió por el aumento de la productividad y el desarrollo social y económico del país en respuesta al inicio de la apertura de los mercados mundiales. Lo anterior implica que a diferencia del decreto 164 de 1957 se eliminaron barreras de cobertura y se buscó una aplicación para todas las áreas económicas.

Por último, el antecedente legislativo próximo de mayor importancia para la entidad fue la ley 344 de 1996 la cual se sintonizó con la necesidad de inculcar los avances de la ciencia y tecnología dentro de los usuarios de la entidad. (Lo cual se ve reflejado con los convenios especiales con Colciencias).

#### 2.1.3.3 Sobre los recursos con los que se financia

*“1. Los bienes que actualmente posee y los que reciba o adquiera a cualquier título.*

*2. Los ingresos generados en la venta de productos y servicios como resultado de acciones de formación profesional integral y desarrollo tecnológico.*

*3. Las donaciones y contribuciones de terceros y las asignaciones por ley de bienes y recursos.*

*4. Los aportes de los empleadores para la inversión en el desarrollo social y técnico de los trabajadores, recaudados por las Cajas de Compensación familiar o directamente por el SENA, así:*

a) *El aporte mensual del medio por ciento (1/2%) que sobre los salarios y jornales deben efectuar la Nación y las entidades territoriales, dentro de los primeros diez (10) días de cada mes;*

b) *El aporte del dos por ciento (2%) que dentro de los diez (10) primeros días de cada mes deben hacer los empleadores particulares, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, sobre los pagos que efectúen como retribución por concepto de salarios.*

5. *Las sumas provenientes de las sanciones que imponga el Ministerio de Trabajo y Seguridad social (hoy, Ministerio de la Protección Social) por violaciones a las normas del Código Sustantivo del Trabajo y demás disposiciones que lo adicionen o reformen, así como las impuestas por el SENA”.*<sup>12</sup>

En cuanto a este último punto, cabe resaltar SENA recibe una gran cantidad de recursos provenientes de: (i) la monetización que realizan las empresas a cambio de la no contratación de aprendices, y: (ii) las sanciones por el incumplimiento de la cuota de aprendices señalada en el artículo 33 de la ley 789 de 2002, conforme a lo dispuesto en el Artículo 13 de la ley 119 de 1994.

#### 2.1.3.4 Servicios prestados

Su principal función es invertir en el desarrollo técnico y social de los trabajadores a través de programas de capacitación para que obtengan una formación profesional integral. Estas capacitaciones son vistas como elementos claves para la competitividad de las empresas y como una alternativa para las personas que no tienen acceso a la educación superior pero quieren entrar al mercado laboral.

---

<sup>12</sup> Dirección general el SENA, Estadísticas de recaudo de aportes parafiscales y recursos FIC, <http://www.sena.edu.co/downloads/ESTADISTICASaportes2003.pdf>

Lo anteriormente planteado deja en evidencia que aquel campo de aplicación limitado con el cual inicio el SENA, no solo ha evolucionado junto con los avances de la tecnología, sino que adicional a ello, su cobertura se ha ampliado a un gran número de usuarios, que a guisa de ejemplo, sorprende encontrar los 4,148,809 cupos para enseñanza virtual en el año 2006. (Según fuente oficial del SENA)

#### 2.1.4 Comentarios parciales

Una vez realizado un barrido sobre los aspectos más importantes de las entidades que se financian con los aportes parafiscales, se procederá a exponer el análisis sobre la información hasta ahora suministrada.

##### 2.1.4.1 Cajas de Compensacion Familiar

Alm James y Hugo López, en su estudio “Payroll taxes in Colombia” encuentran que el subsidio no beneficia a los trabajadores urbanos en los niveles más bajos en la distribución de los ingresos<sup>13</sup>. Esto resulta sorprendente en la medida que la porción más significativa de los beneficios se están transfiriendo a los trabajadores con más altos ingresos, lo cual lo hace contrario al objetivo básico de las Cajas de Compensación.

Hay varios puntos que se deben analizar cuidadosamente al evaluar los resultados y las razones de ser de estas Cajas de Compensación Familiar. En primer lugar, debido al gran numero de actividades que pueden realizar, algunos servicios que prestan, entran en competencia directa con el sector privado. Tal es el caso de agencias de viajes, droguerías, hoteles, supermercados y centros de recreación. Hay que tener en cuenta que estas actividades le generan a las Cajas de Compensación el grueso de

---

<sup>13</sup> En la Tabla 6 del trabajo ALM JAMES, LOPEZ HUGO, “Payroll Taxes In Colombia”, se muestra que los trabajadores que ganan 1.25 veces o menos del mínimo, solo reciben un 9 % del total de subsidios distribuidos. El grueso de los subsidios se distribuyen a trabajadores con salarios entre 3 y 5 salarios mínimos.

sus recursos, lo cual se evidencia con que para el año 2000 registró que más de dos terceras partes de los gastos se financiaron con recursos propios.<sup>14</sup>

Lo anterior sugiere que no existe la necesidad de los grandes aportes para el funcionamiento de las Cajas de Compensación, los cuales distorsionan el mercado laboral y genera competencia desigual frente algunas empresas privadas que desarrollan actividades similares.

Cabe resaltar, que el hecho de que los trabajadores sean los principales usuarios de los servicios y prestaciones que prestan las Cajas, hace que los aportes sean coherentes con los caracteres de la parafiscalidad, toda vez que los contribuyentes reciben un beneficio de los recursos recaudados.

#### 2.1.4.2 ICBF

El relativo buen funcionamiento de los recursos de la ICBF ha llevado a que no se genere un debate extenso respecto a su financiamiento.

Los beneficios de este tipo de programas parecen no estar relacionados con los contribuyentes, lo cual rompe la naturaleza de la parafiscalidad. Con lo cual no se encuentra razón de ser, del motivo por el cual se financia al ICBF con los recursos obtenidos de los aportes parafiscales, si no se derivan beneficios directos para los trabajadores.

Así mismo, Clavijo propone que si se hace un análisis de impacto socioeconómico, probablemente se encontraría que los parafiscales al aumentar el desempleo por inflexibilidades y sobrecostos al mercado laboral, están alimentando la demanda por los servicios que ofrece el ICBF. *“Acudirán a las sala-cunas del ICBF los hijos de los*

---

<sup>14</sup> Idea obtenida de: Clavijo S, Lozano L.I., (2001), “GENERACION DE EMPLEO Y PARAFISCALIDAD: Soluciones Estructurales en Tiempos de Crisis”, Borradores de Economía #189, Banco de la República.

*desempleados que las empresas no pudieron contratar debido a la existencia de esos impuestos sobre la nómina;*<sup>15</sup>

En cuanto a la administración de los recursos, el Departamento de Planeación Nacional estimó que el costo por usuario del ICBF se podía reducir en el año 2002, de \$280,000 pesos a \$230,000 pesos sin desmejorar la calidad de sus servicios, lo cual evidencia que no obstante el ICBF sea reconocida como una entidad con excelentes resultados e inmejorables intenciones, podrían realizarse mayores esfuerzos en hacer un uso más eficiente de los recursos que administra.

#### 2.1.4.3 SENA

En el conjunto de programas desarrollados por el SENA el de mayor impacto es el de entrenamiento profesional que se enfoca en cursos cortos y largos especialmente dirigidos a trabajadores jóvenes. El 75 % de los recursos son utilizados en este tipo de entrenamiento<sup>16</sup>. A pesar de que se han elaborado pocas evaluaciones sobre la calidad de los programas de entrenamiento ofrecidos por el SENA, los estudios realizados muestran que dichos entrenamientos no aumentan la probabilidad de empleo, ni la remuneración a los trabajadores que cursan los entrenamientos [Gaviria,2003].

En dicho trabajo se argumenta que existe un claro conflicto entre la percepción pública y política de la eficiencia del SENA, frente a la realidad de una reforma necesaria. Se han hecho esfuerzos en este tema, en particular, en la aplicación de un plan de reformas del SENA para mejorar su competitividad y eficiencia en el ámbito educativo. No obstante [Romero, 2007], encuentra que las conclusiones de Gaviria se mantienen y que el SENA no tiene mayor impacto sobre las mejoras salariales o las probabilidades de encontrar empleo.

---

<sup>15</sup> Clavijo S, Lozano L.I., (2001), "GENERACION DE EMPLEO Y PARAFISCALIDAD: Soluciones Estructurales en Tiempos de Crisis", Borradores de Economía #189, Banco de la República. Pág. 5.

<sup>16</sup> Gaviria Alejandro, Nuñez Jairo. "Evaluating the impact of SENA on earnings and employment". Archivos de Economía, DNP. Documento 220. Abril 2003, P.1

Adicionalmente, estudios hechos por el Departamento de Planeación Nacional en el 2002, muestran que los costos del SENA son en promedio 25 % más altos en comparación con los entrenamientos ofrecidos directamente por el sector privado.

Se evidencia que los programas de entrenamiento del SENA solo elevan en un 12% los ingresos de trabajadores jóvenes, mientras que los programas privados de entrenamiento, propios de las empresas, mejoran los ingresos en alrededor del 64%. (Lora,2001). Más radical aún, es la posición de Clavijo donde se argumenta que: *“Al igual que en el caso de las Comfamiliares, el arreglo vigente alrededor del SENA es ineficiente, pues constituye un impuesto a la generación de trabajo, bajo la excusa de querer capacitar a la fuerza laboral, pero esto se hace de manera deficiente, burocrática y con elevados costos sindicales.”*<sup>17</sup>

No tan claro como en el caso del ICBF, pero es cuestionable que los beneficiarios de los servicios que presta esta entidad no necesariamente estén dirigidos a los contribuyentes, lo que pareciera evidenciar que el Estado se apalanco en los aportes parafiscales para aliviar su responsabilidad de subsidiar educación para las personas de menores recursos.

## **2.2 DESARROLLO DEL ANÁLISIS**

Luego de haber suministrado la información básica de las entidades beneficiarias de los aportes parafiscales y realizar un análisis preliminar, se procederá a ahondar en el análisis de lo expuesto, con base en la mirada crítica que los diferentes autores le han dado al financiamiento mediante los aportes parafiscales, luego se revisarán los sobrecostos que asumen los empleadores en países con características homogéneas a las nuestras, se hará un breve recorrido por las normas y proyectos de reforma que han cursado recientemente por el capitolio.

---

<sup>17</sup> Clavijo S, Lozano L.I., (2001), “GENERACION DE EMPLEO Y PARAFISCALIDAD: Soluciones Estructurales en Tiempos de Crisis”, Borradores de Economía #189, Banco de la República. P 5

Una vez expuestos los aspectos de fondo sobre el debate, se pretende dar respuesta a los siguientes interrogantes: (i) Quienes son realmente los que asumen los costos de los aportes parafiscales?; (ii) Será que al eliminar o disminuir los aportes parafiscales se incentivara la productividad?; (iii) La flexibilización laboral ha traído buenos resultados?; (iv) Eliminar o disminuir los aportes parafiscales nos mantendrá como un lugar atractivo para la inversión extranjera?; (v) Al eliminar o disminuir los aportes parafiscales se cumple con las disposiciones constitucionales?; (vi) Se crearán nuevos empleos si se reducen los aportes parafiscales?; (vii) Racionalización en los aportes parafiscales implicara una disminución en la utilización de los métodos de tercerización de los recursos humanos en las empresas?

### 2.2.1 Tratamiento del tema abordado por distintos autores

En el presente capítulo se expondrá el tratamiento que le han dado diferentes autores, que por su larga trayectoria y profundidad de sus estudios, son considerados autoridad en la materia.

#### 2.2.1.1 Presentación del problema

Si se encuentra consenso sobre algún planteamiento entre los diversos autores, es frente al postulado que expone al desempleo como el mal de mayor impacto frente al crecimiento y desarrollo económico de los países en vía de desarrollo, en particular, Colombia:

*“Habiéndose avanzado de manera significativa en el ordenamiento de las cuentas fiscales y externas durante los años 1999-2001, el problema del desempleo debe constituirse en el principal punto de la agenda pública del periodo 2002-2006.”<sup>18</sup>*

---

<sup>18</sup> Ibídem pg 2.

Por tal motivo, buscar una política macroeconómica para solucionar este flagelo, indiscutiblemente debe ser uno de los objetivos principales del Estado Colombiano. Motivo por el cual, se considera necesario que se responda el siguiente interrogante: Que tan cierto es que los aportes parafiscales desestimulan la generación de empleo formal?

*“Los costos parafiscales son una de las principales causas del desempleo y subempleo en Colombia”<sup>19</sup>*

*Informe de la Misión Empleo:*

*“Los impuestos a la nómina destinados a la seguridad social tienen un efecto desfavorable en el empleo, ya que elevan el costo de la mano de obra y, por lo tanto, hace más atractiva una mayor mecanización de los procesos productivos y castigan a los sectores más intensivos en el uso del factor trabajo... La sustitución de esos impuestos por formas de tributación más neutras desde el punto de vista del empleo generaría un efecto positivo sobre esta última variable.”<sup>20</sup> (Arenas, 2006, p. 640)*

*Por otro lado, cabe citar una posición opuesta, en la cual se afirma que “la gradualidad en parafiscales no genera mucho empleo” realizada por el Dr. Álvaro José Cobo, presidente de Asocajas.*

*“La informalidad es determinada no solo por factores que afectan la demanda de trabajo, sino también por factores de oferta, condiciones de productividad, de acceso a mercados, de tributación, de costos para Empezar una iniciativa empresarial, tramites etc. El tema de la formalidad del empleo debe abordarse desde una óptica mas integral, teniendo en cuenta todos los factores mencionados” Publicado en Portafolio el 13 de abril de 2009*

---

<sup>19</sup> Editor, Costos Parafiscales Aumentan el Subempleo, En la revista *Clase Empresarial*, Bogotá, Enero de 1996. Edición No. 31. P. 22.

<sup>20</sup> Arenas, 2006, p.640.

La afirmación realizada por el Dr. Cobo, parece ser muy afortunada y ajustada a la realidad por cuanto afirma que se deben valorar los factores que afectan la oferta y la demanda, haciendo referencia a que los aportes parafiscales no son los únicos causantes en el desestimulo a la generación de empleo y el auge del empleo informal. No obstante, como el objeto principal de la presente tesis de grado no es la problemática del desempleo en su integridad y la totalidad de los factores que la generan, sino el impacto de los aportes parafiscales en el mercado laboral, encontramos que el propio presidente de Asocajas, reconoce los aportes parafiscales como factor que promueven la informalidad.

Por otro lado, se ha encontrado que si bien los empleadores son quienes asumen este costo como propio, no lo es así, quienes realmente terminan asumiéndolo (aunque de forma indirecta) son los desempleados y empleados informales. Argumento que parece ser sólido frente a las anteriores afirmaciones y la que presentaremos a continuación:

*“Se considera la incidencia económica, es decir el individuo no que es legalmente responsable por el pago del impuesto sino el que se ve afectado directamente por la carga que este impone. En los parafiscales es posible que los empleadores a pesar de ser los responsables para recolectar los impuestos, ellos no necesariamente cargan con todos sus efectos. Trabajos empíricos muestran que toda la carga de los parafiscales la soporta el mercado laboral, si la elasticidad de la oferta laboral inelástica. En el caso de Colombia se ha demostrado que este no es el caso (Kugler, 2001; Kugler, 2002; Kugler and Kugler, 2002). Una posible explicación es que hay una migración del sector formal de la economía al sector informal que no tiene estas cargas fiscales adicionales.”<sup>21</sup>*

*“Se cree que existe progresividad en los parafiscales ya que las personas beneficiadas por las contribuciones están en el sector formal y tienden a tener*

---

<sup>21</sup> Alm, J. y H. López “Payroll taxes in Colombia”, Informe Final, Misión del Ingreso Público, Fedesarrollo, Bogotá. 2002. P 27.

*altos ingresos, mientras que los empelados del sector informal, no beneficiados, tienden a ser los de bajos ingresos salariales. Esto a pesar de ser progresivo, va en clara contravía con el objetivo proteccionista de la medida.*<sup>22</sup>

Una vez planteado que el desempleo es uno de los mayores problemas en la economía Colombiana; hallado que los aportes parafiscales son uno de los factores que más le genera trabas a su saneamiento, e identificado cual es el sector en la economía más afectado, se profundizará en los efectos connaturales de los aportes parafiscales.

#### 2.2.1.2 Altos costos laborales

*“Las cargas sobre la nómina que enfrentan las empresas colombianas ascienden actualmente al 37,2%. De este porcentaje, 9 puntos son explicados conjuntamente por las Comfamiliares, el SENA y el ICBF. Este sobrecosto total que asumen los empresarios cuando deciden contratar a un nuevo trabajador se ha constituido en una fuerte restricción para la generación de empleo en el país.*<sup>23</sup>

No se puede afirmar que existen costos laborales altos si no se tiene un punto de comparación;

*“En el contexto de América Latina, solamente Argentina y Uruguay superan a Colombia con tasas que sobrepasan el 40% en sobre-costos parafiscales, pero en dichos países al menos existe un verdadero seguro contra el desempleo. El resto de los países de la región tienen sobre-costos a la nómina por debajo del 30%”*<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Ibídem. P 18

<sup>23</sup> Clavijo S, Lozano L.I., (2001), “GENERACION DE EMPLEO Y PARAFISCALIDAD: Soluciones Estructurales en Tiempos de Crisis”, Borradores de Economía #189, Banco de la República. P 7.

<sup>24</sup> Clavijo S, Lozano L.I., (2001), “GENERACION DE EMPLEO Y PARAFISCALIDAD: Soluciones Estructurales en Tiempos de Crisis”, Borradores de Economía #189, Banco de la República. P. 7.

*“los centros de entrenamiento operados por una entidad pública de carácter monopólico, el SENA, financiada en lo fundamental con un impuesto a la nómina, que típicamente en América Latina es del 1% de los salarios, pero que en Colombia es del 2%”* <sup>25</sup>

No se requiere de un fuerte análisis para comprender que un 9% sobre la nómina es dinero que suma bastante al contabilizar los costos por trabajador, no obstante, comprender que en mercados competitivos fundamentados en ideales capitalistas, ofrecer bienes y servicios a costos bajos, hace que sus productos tengan una mayor demanda, pareciera ser una idea difícil de entender entre quienes propenden por el encarecimiento de los contratos laborales en costos salariales, prestacionales, indemnizatorios, entre otros.

#### 2.2.1.3 Desincentivo para la inversión extranjera

*“Los altos costos parafiscales aumentan la carga laboral, lo que genera obstáculos para aquellos países que pretenden invertir en Colombia.... La alta competitividad que exige la internalización de la economía no permite a los empresarios pensar en un incremento en los precios o margen de utilidad para contrarrestar los altos costos que generan los aportes parafiscales.”*<sup>26</sup>

:

#### 2.2.1.4 Radiografía crítica de las instituciones beneficiadas de los aportes parafiscales.

Una disminución en los aportes parafiscales sin evaluar de fondo las instituciones que podrían verse afectadas, no sólo sería irresponsable sino que podría atentar contra el mayor precepto de nuestra constitución: El Estado Social de Derecho. Razón por la

---

<sup>25</sup> Lora, Eduardo.” El Desempleo: ¿Qué hacer?” Alfaomega S.A. Bogotá Octubre de 2001. P. 12.

<sup>26</sup> Editor, Costos Parafiscales Aumentan el Subempleo, En la revista *Clase Empresarial*, Bogotá, Enero de 1996. Edición No. 31. P. 24

cual, adicional a la presentación inicial que se hizo sobre cada una de las entidades, se procederá a exponer una radiografía crítica que han realizado diversos autores.

- i. En cuanto al aprovechamiento de los recursos provenientes de los aportes parafiscales

*“Los servicios solidarios de cobertura universal, como la salud básica, deben ser cubiertos con impuestos generales, mientras que los que tienen cobertura restringida deben cubrirse con contribuciones obligatorias de los beneficiarios, como sería el caso de un seguro básico al desempleo o una pensión mínima”<sup>27</sup>*

- ii. Administración de los recursos por parte del SENA

Se ha criticado la forma en que el SENA ha venido siendo administrado, por lo tanto, con una optimización de los recursos se podrían alcanzar las mismas metas a menores costos:

*“La eficacia de los servicios de capacitación y entrenamiento del SENA fue evaluada recientemente por Carlos Medina y Jairo Núñez como parte de un conjunto de estudios del BID para varios países latinoamericanos, que fueron dirigidos por James Heckman y Gustavo Márquez. Según los resultados de este trabajo, la eficacia del SENA es bastante discutible. El impacto del entrenamiento del SENA sobre los ingresos de los trabajadores es menor que el del entrenamiento ofrecido por el sector privado y en el caso de los adultos hombres no se encuentra siquiera evidencia alguna de que la capacitación eleve los ingresos o las oportunidades de encontrar empleo.”<sup>28</sup>*

*“El arreglo institucional vigente a través del SENA es ineficiente, pues constituye un impuesto a la generación de trabajo, bajo la excusa de querer capacitar a la fuerza*

---

<sup>27</sup> Lora, Eduardo.” El Desempleo: ¿Qué hacer?” Alfaomega S.A. Bogotá Octubre de 2001. P. 31

<sup>28</sup> Ibídem. P 14

*laboral, pero esto se hace de manera deficiente, burocrática y con elevados costos sindicales.”<sup>29</sup>*

iii. En cuanto a los ingresos que perciben las Cajas de Compensación

Las Cajas de Compensación, no han tenido las críticas del SENA, lo cual, en gran medida se debe a la creación de la Superintendencia de Subsidio Familiar que ha propendido por el correcto funcionamiento de estas entidades. Ahora bien, se considera que en razón de las actividades que desarrollan, han logrado un desarrollo económico tal, que los aportes parafiscales no representan su mayor fuente de ingreso:

*“Las fuentes de recursos de las Comfamiliares (Cuadro 2) nos indican que, en el 2000, más de dos terceras partes de las actividades de las Comfamiliares se financiaron con sus propios recursos y menos de una tercera parte (el 28,7%) provinieron de la contribución parafiscal. Esta menor dependencia ha sido una tendencia que se ha acentuado en los últimos años.”<sup>30</sup>*

*“...la acumulación de capital y riqueza en las Comfamiliares, por más de cuatro décadas, les permitiría continuar con una menor dependencia de las contribuciones parafiscales y con actividades, ojalá, focalizadas hacia los más necesitados.”<sup>31</sup>*

*“De aquí se concluye que muy seguramente la reasignación de parte de estos recursos aquí propuesta no afectaría sustancialmente las actividades prioritarias que deben atender las Comfamiliares, al tiempo que una reducción de estas*

---

<sup>29</sup> Clavijo S, Lozano L.I., (2001), “GENERACION DE EMPLEO Y PARAFISCALIDAD: Soluciones Estructurales en Tiempos de Crisis”, Borradores de Economía #189, Banco de la República. P. 25

<sup>30</sup> *Ibíd.* P. 11

<sup>31</sup> *Ibíd.* P 24

*contribuciones ayudaría a enfrentar el grave problema del desempleo y la informalidad laboral.”<sup>32</sup>*

#### iv. Propuestas de racionalización

Los autores citados, no conformes con una simple descripción del problema se atrevieron a presentar algunas propuestas debidamente fundamentadas, para enfrentar las distorsiones causadas, evaluando las posibles repercusiones.

*“Las contribuciones con destino a las Comfamiliares pasarían del **4% al 1%**, donde 2 puntos constituirían un alivio tributario para las empresas que generan empleo formal y 1 punto sería redirigido a incrementar las contribuciones pensionales tanto públicas como privadas. En el caso del SENA, la contribución pasaría del **2% al 1%**, dejando a las empresas decidir sobre los beneficios de destinar recursos adicionales a la capacitación laboral. Por último, las contribuciones al ICBF se reducirían del **3% al 2%** sobre la nómina, requiriéndose por parte del gobierno nacional de un gran esfuerzo por allegar presupuestalmente el equivalente a \$200,000 millones (del año 2000), con el fin de continuar atendiendo las necesidades del ICBF, pero con el aliciente de derribar las barreras que obstaculizan la generación del empleo formal.”<sup>33</sup>*

Los efectos de una política como la que propone el anterior autor, podrían ser los siguientes:

- *“Extrapolando esta información llegamos a la conclusión de que la reducción en cuatro puntos de las contribuciones parafiscales, sin ninguna medida compensatoria, representaría un incremento del empleo formal del orden de los **390,000** nuevos puestos de trabajo, tomando como referencia una*

---

<sup>32</sup> *Ibídem.* P. 11

<sup>33</sup> *Ibídem.* P. 6.

*población ocupada en el sector formal de 79.5% del total de la población económicamente activa.”<sup>34</sup>*

- *Cálculos basados en Posada y González (1997): “Dado que una reducción de cuatro puntos de los parafiscales representa un 10.8% del total de los impuestos a la nómina, se puede inferir que por esta vía se estarían generando cerca de **250,000** nuevos puestos de trabajo.”<sup>35</sup> Pag.22*
  
- *Cálculos basados en Botero y López (1998): “Aún así, nos parece útil reportar que un ejercicio preliminar nos indica que la reducción de cuatro puntos de los parafiscales generaría cerca de **145,000** nuevos empleos.”<sup>36</sup> Pag.23*

Como bien se puede evidenciar, los diferentes autores citados, luego de realizar sus importantes y dispendiosos análisis, encontraron que indefectiblemente una racionalización en los aportes parafiscales acarrearía un incremento en el empleo formal, no obstante, quedan ciertas dudas sobre lo acertadas que son las cifras propuestas, por cuanto, ante un mismo desmonte (4%) los presuntos nuevos empleos fueron entre ciento cuarenta y cinco mil y trescientos noventa mil nuevos empleos (una diferencia de casi 2.6 veces), dependiendo del autor que realizara el cálculo, lo cual pone en evidencia que no hay certeza sobre el número de empleos que se generarían.

### 2.2.2 Tratamiento en otros países

Como se ha mencionado en varias oportunidades, los Estados han abierto sus fronteras comerciales, como consecuencia de ello, la competencia ya no se puede tomar entre la industria local o regional, por consiguiente, es necesario hacer un análisis comparativo con varias naciones sociocultural y económicamente similares.

---

<sup>34</sup> *Ibíd*em P. 22.

<sup>35</sup> *Ibíd*em. P.22.

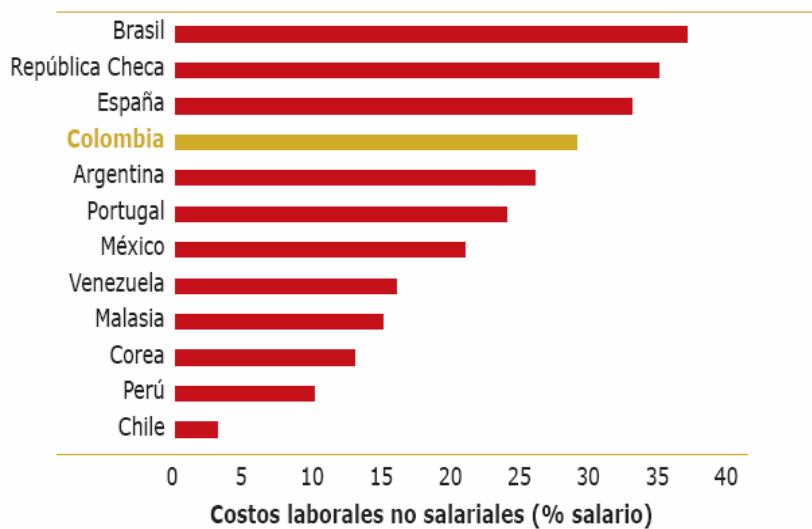
<sup>36</sup> *Ibíd*em. P. 23

En esa medida, para poder determinar si los costos laborales en Colombia son o no considerablemente elevados, se debe tomar como punto de referencia los costos que tienen los países que socioeconómicamente son homogéneos a Colombia y ofrecen unos mismos bienes o al menos sustitutos.

i. Comparación costos no salariales

Como lo señala Clavijo, las sobrecargas a la nómina en Colombia son comparativamente altas con respecto al resto de países de América Latina. En el Informe de Competitividad 2007 se muestra que los costos laborales no salariales (es decir: sumatoria de prestaciones sociales, indemnizaciones, descansos remunerados, aportes parafiscales y en general, todas las erogaciones legalmente obligatorias a cargo de los empleadores) en Colombia, se encuentran por encima de vecinos como Argentina o Méjico, triplican a los costos en Perú y son más de seis veces los de Chile.

Costos laborales no salariales (% de salario), 2007



Fuente: Banco Mundial (Doing Business 2008)

La anterior cifra indica, el único país con mayores costos no salariales que Colombia en América Latina fue Brasil. Según el documento, en la última encuesta del FMI, Colombia ocupa el puesto 101 entre 131 países con mayores sobrecostos sobre la nómina. Sin lugar a dudas, parte importante de estas cifras obedece a los aportes parafiscales que mes tras mes deben ser realizados.

Para evidenciar el motivo por el cual nos encontramos en tan alta posición, a continuación se presentaran los costos legales, no salariales que mes tras mes deben asumir los empleadores conforme a las leyes vigentes, con base en el salario que devenga el trabajador: (i) Cesantías: 8.33% (ii) Intereses a las cesantías: 1% (iii) Prima: 8.33% (iv) Vacaciones: 4.17% (v) Aportes a Seguridad Social: 21% (este valor varia dependiendo de la tabla aplicable por riesgos profesionales) y (vi) Aportes parafiscales 9%. Lo anterior, tomando datos básicos, sin contar los altos cargos por trabajo nocturno, horas extra, dotación (para los trabajadores que devengan hasta 2 SMLMV) y las provisiones que se deben tener para despidos sin justa causa.

## ii. Financiamiento entidades similares a Cajas de Compensación, al SENA y al ICBF

Como se menciona anteriormente la capacitación y entrenamiento de los trabajadores se basa principalmente en los servicios ofrecidos por el SENA, en el año 2001 Lora, resalta que en Colombia la financiación de dicha entidad depende de una contribución del 2% de los salarios mientras que en todos los otros países latinoamericanos es del 1% (a excepción de Costa Rica).

Se sostiene que, aunque modelos centralizados de carácter monopolístico probaron ser exitosos en sus primeros años de funcionamiento, hoy en día enfrentan grandes problemas, principalmente por la ausencia de incentivos económicos adecuados y mecanismos de adaptación a las necesidades de las empresas. En América Latina, los programas más exitosos de capacitación en los últimos años, han sido aquellos que

han logrado el fortalecimiento de los vínculos con las empresas ofreciéndoles autonomía e incentivos.

El Estado, en estos escenarios, tiene la labor de estimular la competencia, fijar estándares de calidad de los programas y sus resultados, y pagar por los servicios prestados. Lora cita como ejemplos exitosos, el Proyecto “*Chile Joven*” y el Proyecto “*Joven de Argentina*”. La finalidad hacia la cual apuntan estos proyectos es otorgarle la facultad potestativa a las empresas de creación en programas de capacitación. Siendo así, es evidente que la competencia de instituciones de capacitación privadas puede mejorar la eficiencia del sistema y en particular del funcionamiento del SENA.

En cuanto a las Cajas de Compensación y el ICBF, no resulta posible hacer una comparación internacional, puesto que las características y sus funciones no las hacen comparables con entidades internacionales, bien sea porque son financiadas en un 100% con impuestos (como es el caso del ICBF) o porque son de tal grado de autenticidad que difícilmente las hace comparables (como es el caso de las Cajas).

### iii. Comentarios finales

1. Son pocos los países que financian servicios sociales (como el ICBF y de cierta manera, el SENA) con costos no salariales, por cuanto son financiados con los tributos que se obtienen a partir del presupuesto nacional.
2. El hecho de trasladar el financiamiento de ciertos servicios sociales a los costos no salariales, ha hecho que los empleadores Colombianos deban asumir una de las mayores cargas en Latino America por este concepto.
3. Los países Latino Americanos que financian la capacitación y entrenamiento de los trabajadores con pagos no salariales, aportan un 50% menos que los empleadores Colombianos que financian al SENA.

### 2.2.3 Un congreso que se preocupa por el impacto de los aportes parafiscales

#### 2.2.3.1 Un debate más político que académico

Antes de dar inicio a este breve recorrido sobre los proyectos de ley que recientemente han cursado por el congreso con miras a racionalizar los aportes parafiscales sobre la nomina, cabe advertir que debido a que la democracia brinda la posibilidad de que se planteen diversas posiciones, existen quienes se oponen rotundamente a la flexibilización del derecho del trabajo, por consiguiente a la racionalización de los aportes parafiscales.

Quizá la congresista que se opone de manera más radical a la flexibilización de las relaciones del trabajo es la Dra. Gloria Inés Ramírez Ríos, partidaria del partido Polo Democrático Alternativo. A su juicio no deben prosperar iniciativas que racionalicen derechos de los trabajadores y por el contrario, debe expedirse el Estatuto del Trabajo que exige el artículo 53 de la Constitución que consagre los siguientes mínimos fundamentales: Igualdad (a trabajo igual salario igual), mínimo vital y móvil (ajuste anual del salario), estabilidad del empleo, favorabilidad (cuando las normas no sean claras, interpretarlas en favor del trabajador,) protección a la maternidad, primacía de la realidad sobre las formalidades (contrato realidad), entre otros. No obstante, por las diferencias tan grandes que giran sobre la materia, hasta la fecha no ha sido expedido.

En el año 2007, la senadora Dra. Gloria Inés presentó un proyecto de ley mediante el cual se crearía el Estatuto del Trabajo, mediante el cual se modificarían los siguientes puntos: Volver al reintegro de mujer embarazada (Art. 54 del proyecto de ley), aumentar el periodo de la licencia de maternidad (55), volver más oneroso el monto de la indemnización por despido sin justa causa (101), disminuir la jornada ordinaria (132 y 133), volver más onerosa la liquidación de las cesantías (150), subir de quince a veinte días de vacaciones al año (155), entre otros.

El proyecto de ley tuvo acogida por algunos sectores pero sus opositores lograron poner en evidencia su inconveniencia y no fue más que un proyecto, no obstante, la misma suerte corrió una iniciativa que pretendió racionalizar los aportes parafiscales, tal como se expone a continuación:

#### 2.2.3.2 Ley de primer empleo

Iniciativa de los congresistas Dr. Nicolás Uribe y la Dra. Marta Lucía Ramírez, en la cual se pretendía:

*“..establecer algunos beneficios parafiscales para los empleadores que vinculen, mediante contrato de trabajo a término indefinido, a jóvenes recién egresados de una Institución de Educación Superior. La finalidad de la ley es disminuir la tasa de desempleo de jóvenes profesionales, técnicos y tecnólogos recién egresados, y elevar el nivel de competitividad de las empresas.” (Artículo 1º).*

Conforme lo anterior, se establecían los siguientes requisitos: 1, contrato a término indefinido; 2, ser joven, y; 3, recién egresado de una institución de educación superior.

Las exoneraciones a las cuales hace referencia se concretan en el artículo 4º:

*“Los empleadores que vinculen laboralmente a jóvenes recién egresados en los términos de la presente ley, tendrán un descuento durante el primer año de vigencia del contrato, del setenta y cinco por ciento (75%) en el pago de los aportes parafiscales al Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF y a las Cajas de Compensación Familiar correspondientes a este empleado.*

*Durante el segundo (2º) año de vigencia del Contrato de Primer Empleo, el empleador tendrá un descuento del cincuenta por ciento (50%) en el pago de los correspondientes aportes al Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, al Instituto*

*Colombiano de Bienestar Familiar ICBF y a las Cajas de Compensación Familiar.*

*Durante el tercer (3º) año de vigencia del Contrato de Primer Empleo, el empleador tendrá un descuento del treinta y cinco por ciento (35%) en el pago de dichos aportes parafiscales.*

*Una vez finalizado el tercer (3º) año de vigencia del Contrato de Primer Empleo, cesarán los beneficios parafiscales para el empleador, en relación con éste empleado.” (Artículo 4º del proyecto de ley)*

Los beneficios graduales que fueron propuestos, no pretendían racionalizar definitivamente los aportes, sino darle a los empleadores un alivio durante los primeros tres años de vigencia de contrato. No obstante el proyecto no haya logrado convertirse en ley, no sería de extrañarse que de lograr la curul en el senado que pretende el Representante a la Cámara Nicolás Uribe, nuevamente lo prueba.

### 2.2.3.3 Ley de mi primer empleo

Una iniciativa similar pero con un campo de aplicación más restringido, presento el Senador Luis Fernando Duque García (Proyecto de ley 43 de 2009) el cual pretende:

*“...tiene como objeto crear y establecer algunos beneficios parafiscales para los empleadores del nivel público y privado por la obligación de vincular y tener en su planta de personal a personas jóvenes entre los 18 y 25 años de edad de estratos 1, 2 y 3 o Sisbén del mismo nivel, sin que se les exija el requisito para su vinculación de tener experiencia o de haber tenido un trabajo anterior. El empleador deberá tener en su planta de personal un 20% de jóvenes de las anteriores edades como mínimo.” (Artículo 1º)*

Los beneficios parafiscales como lo señala en el artículo 1º, que le serían reconocidos a los empleadores, serían la racionalización de los aportes en un 50% por el primer año y un 20% por los años subsiguientes, sin pasar de tres años.

*“...un descuento del 50% en el pago de los aportes parafiscales al Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, y a las Cajas de Compensación Familiar correspondientes a este empleado. Durante el segundo y tercer año de vigencia del Contrato de mi Primer Empleo, el empleador tendrá un descuento del veinte por ciento (20%) en el pago de los correspondientes aportes al Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, y a las Cajas de Compensación Familiar” (Artículo 4)*

#### 2.2.3.4 Extender aportes parafiscales a las Cooperativas de Trabajo Asociado

La ley 1233 de 2008, promulgada el día 22 de julio del mismo año, eliminó a partir del primero de enero de 2009, el carácter voluntario que tenían sobre los aportes parafiscales de las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado.

Ahora, los aportes se efectúan de la misma manera como lo hacen los empleadores (9% sobre el total de la nómina), sin embargo, cabe citar que inclusive las centrales obreras no consideran que se esté solucionando el verdadero problema de fondo:

*“Sin embargo, para las centrales obreras, obligar a las CTA a dichas contribuciones no resuelve el problema de fondo, que es la intermediación laboral. Su reiterada petición es que las autoridades tengan la suficiente voluntad para atajar, atacar y eliminar este fenómeno que, afecta los ingresos de los trabajadores.”<sup>37</sup>*

---

<sup>37</sup> Pago de aportes parafiscales de las Cooperativas de Trabajo Asociado será obligatorio el próximo año. *Portafolio*, Bogotá 12 de febrero de 2008, col.2.

Como única excepción frente a la obligación de realizar el pago, son las Cooperativas de Trabajo Asociado que reporten ingresos iguales o inferiores a 435 SMLMV:

*“Las Cooperativas de Trabajo Asociado y las precooperativas de trabajo asociado, cuya facturación anual no exceda 435 salarios mínimos legales vigentes quedarán exentas del pago de las contribuciones parafiscales de que trata la presente ley.” (Artículo 10º)*

Esta reciente ley, evidencia que el congreso que actualmente se encuentra legislando no tiene intenciones de aprobar iniciativas que racionalicen los aportes parafiscales sino por el contrario, tienen el firme interés de fortalecerlos.

#### 2.2.3.5 Decreto 525 de 2009

La ley 590 del 2000, tuvo como objetivo primordial promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas (MIPYMES), por ese motivo, en su artículo 43 le reconoció un alivio sobre los aportes que deben realizar sobre la nómina, de esta manera:

*“Los aportes parafiscales destinados al Sena, el ICBF y las Cajas de Compensación Familiar, a cargo de las micro, pequeñas y medianas empresas que se constituyan e instalen a partir de la promulgación de la presente ley, serán objeto de las siguientes reducciones:*

- 1. Setenta y cinco por ciento (75%) para el primer año de operación.*
- 2. Cincuenta por ciento (50%) para el segundo año de operación; y*
- 3. Veinticinco por ciento (25%) para el tercer año de operación.”*

No obstante la ley tenga vigencia desde hace casi diez años, el desconocimiento y presunta poca aplicación por parte de los dueños de MIPYMES llevó a que inclusive la PILA desconociera la aplicación de la deducción, por ese motivo, fue necesario que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, promulgara el Decreto 525 de 2009, para que simplemente ratificara lo dicho en la ley 590 de 2000.

En ese sentido más que una política de gobierno, el reciente decreto tan solo subsanó errores cometidos con la implementación de la PILA y le ratifico la vigencia al artículo 43 de la ley 590 que ilegalmente había sido derogada por un decreto.

#### 2.2.4 Argumentos centrales

- i. Quienes asumen el costo de los aportes, son los desempleados y los trabajadores informales

La incidencia de un impuesto, se refiere al conjunto de agentes en los que recae el costo económico al recaudar un impuesto. Es decir, se investigan los efectos distributivos de un impuesto sobre el bienestar económico de los agentes. Es importante tener en cuenta que la incidencia de un impuesto no necesariamente recae sobre los agentes encargados de su recolección.

Uno de los principios básicos de la incidencia de los impuestos, es que los agentes que son más exitosos en ajustar su comportamiento frente a la imposición de un impuesto, logran transferir la carga de dicho impuesto a otro grupo de agentes. Alm y López, muestran como en el caso de los parafiscales, hay una escuela de pensamiento que dice que toda la carga la soportan los trabajadores, mientras que otra piensa que al menos, una parte de estos impuestos, se transfieren a capital y consumo. El concepto de mayor relevancia para determinar la incidencia de los parafiscales es la elasticidad de la oferta de trabajo la cual se refiere a cambios en los salarios. Se tiene que si el trabajo no es sensible a cambios en los salarios, entonces toda la carga del impuesto va a recaer sobre los trabajadores.

En el caso particular de Colombia, se ha encontrado que la oferta de trabajo no es completamente inelástica (Alm, López, 2002, Pag.17). Esto implica que toda la carga de las contribuciones de los parafiscales no recae únicamente en los trabajadores.

En consecuencia, encontramos que si bien es cierto que de alguna manera se grava a los empleadores, los trabajadores informales y desempleados son quienes asumen la peor parte de las consecuencias, siendo que no deberían cargar con las imperfecciones que generan los sobrecostos laborales, como resalta Clavijo: *“los principales afectados bajo el régimen actual de parafiscalidad son los propios desempleados, quienes no están representados por ningún sindicato, ni favorecidos por acciones prontas del Estado.”*<sup>38</sup>

La afirmación del Dr. Clavijo se encuentra fundamentada principalmente en dos factores, por un lado, la impotencia de los desempleados por no tener mecanismos coercitivos (como lo es la huelga para los trabajadores sindicalizados) para exigir derechos sociales y económicos, y por el otro, que al no tener un contrato laboral, además de no tener ingresos mensuales, no se encuentran afiliados a una Caja de Compensación, por tanto no gozan de los servicios que prestan, por ese motivo cabe cuestionarse si las Cajas de Compensación están dirigidas realmente a la población que más lo necesita. (Nota: El subsidio al desempleo es limitado y supone una afiliación previa)

En cuanto a los trabajadores informales, se considera que una posible explicación de este fenómeno, es que en Colombia existe una economía formal y una informal. Los impuestos a la nómina generan fuertes incentivos para migrar de un sector al otro, ya que el sector informal no está gravado con las grandes cargas no salariales.

## ii. Incentivo a la productividad

Esa economía informal que atrae a quienes no pueden o no quieren asumir las cargas legales es uno de los principales problemas asociados al trabajo informal, las cuales generan ineficiencias y le restan competitividad a la economía, por lo tanto, desaceleran el crecimiento y el desarrollo económico.

---

<sup>38</sup> Clavijo S, Lozano L.I., (2001), “GENERACION DE EMPLEO Y PARAFISCALIDAD: Soluciones Estructurales en Tiempos de Crisis”, Borradores de Economía #189, Banco de la República. P. 8

De acuerdo al Informe de Competitividad 2007, el trabajo en el sector informal es 5.6 veces menos productivo que en el sector formal. Siendo la productividad una variable fundamental para tener buenos niveles competitivos, es claro que la migración de trabajadores del sector formal al informal a causa de los impuestos parafiscales, es perjudicial para la economía.

*“En muchos casos, su productividad [de las empresas del sector informal] es tan baja frente a los costos de formalización, que si tuvieran que incurrir en estos costos, dichos establecimientos desaparecerían. La baja productividad es una causa, pero también una consecuencia de la informalidad: las empresas en el sector informal frecuentemente no tienen acceso a mercados ni a financiamiento, por lo cual no pueden acumular capital a escalas óptimas y deben producir a tamaños inferiores a los que serían eficientes. Todo esto repercute en una baja productividad.”<sup>39</sup>*

iii. Continuar por la línea de los buenos resultados de la flexibilización laboral

Como era ajustado hace algunas décadas, Colombia (al igual que la gran mayoría de países) no transaba bienes y servicios con el resto del mundo, la influencia internacional en los países era ajena y primaba el consumo de lo que produjera el país. Por ese motivo, verse incentivado a promover competitividad frente a los países que produjeran bienes o servicios homogéneos o sustitutos no era motivo de afán para los gobiernos.

a. Ley 50 de 1990

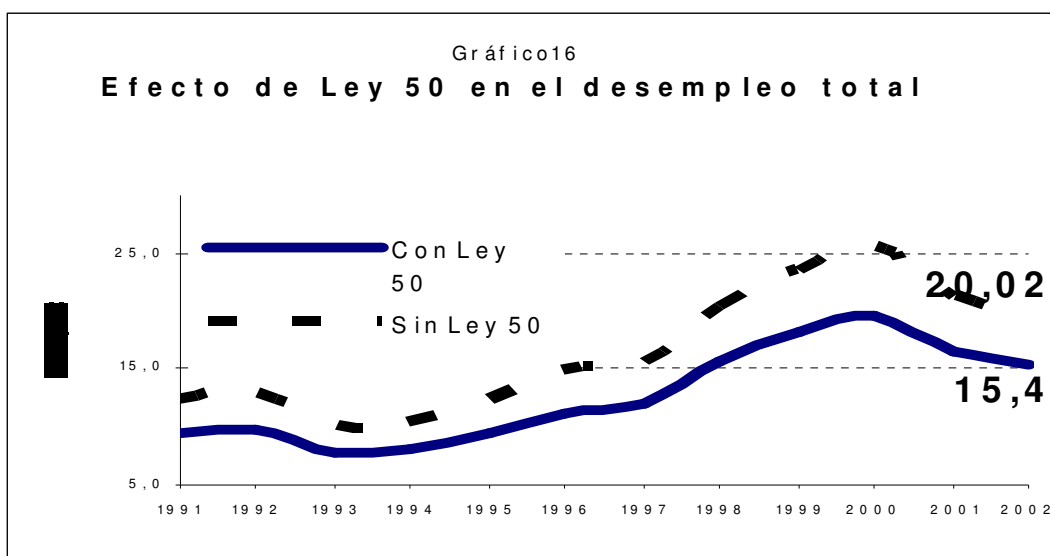
Con el fin del comunismo y el auge del capitalismo, las reformas tributarias, laborales, aduaneras, etc, se hicieron necesarias, tal como lo evidencia la ley 50 de 1990.

---

<sup>39</sup> Consejo privado de Competitividad “Informe de Competitividad 2007” disponible en: [www.compite.ws](http://www.compite.ws) p. 47

*Durante la década de los 80s la tasa de desempleo estaba alrededor de 11% y hacia finales de la misma la informalidad representaba más de 56% del empleo urbano. Una de las causas de esta situación eran los altos costos de contratación de la mano de obra y los pocos mecanismos de contratación existentes en la época. Además, la economía se enfrentaba al reto de su internacionalización para lo cual era importante un mercado laboral apropiado para atender la nueva situación. Igualmente, se observaba que no había la suficiente protección para los trabajadores en eventos como la maternidad y creación de sindicatos, entre otros.* PONENCIA CONJUNTA PROYECTO DE LEY No 057/ 02 SENADO Y 056/02 CÁMARA

Con la desaparición de la retroactividad de las cesantías y la incorporación de la figura del salario integral (por mencionar algunas de las reformas) en la década de los noventa, no solo mejoró la competitividad de los productos colombianos, sino que adicional a ello, redujo significativamente la informalidad: Kugler (2000) estima que la reforma laboral de 1990 fue responsable en un 30% del total de la disminución del desempleo urbano entre finales de los ochenta y mediados de los noventa. Dados esos resultados, de no haberse implementado la reforma sería muy probable que hoy el desempleo nacional estuviera en 20% y no en 15%.



b. Ley 789 de 1990

Algunos estudios han evaluado los éxitos y fracasos de las reformas que trajo la ley 789 de 2002 [Núñez, 2005], [Gaviria, 2004]. Los resultados de la reforma aun requieren mayores estudios y aún son objeto de debate, no obstante existe consenso en que ha traído beneficios en el aumento de competitividad. Núñez encuentra que hay una disminución en el tiempo de desempleo y un aumento del 5.8% en la probabilidad general de pasar del desempleo a un empleo formal.

Con el ánimo de preservar la objetividad, es importante aclarar que no todos los resultados de los estudios han sido muy favorables para la ley 789 de 2002, así se evidencia con el informe “Mitos y Realidades de la Reforma Laboral en Colombia, la Ley 789 dos años después”, el cual concluye: *“Así que detrás del mito de los 650 a 700 mil nuevos empleos estimados para los próximos cuatro años,... está la cruda realidad de unos pocos miles de empleos adicionales generados en los dos primeros años de vigencia de la ley. A través del seguimiento a los programas previstos se infiere una cifra cercana a 40.000 nuevos puestos de trabajo”*. (“Mitos y Realidades de la Reforma Laboral en Colombia, la Ley 789 dos años después pg 25)

Este informe nos pone en evidencia una realidad que no podemos dejar de lado cuando lleguemos a las conclusiones. Por más cálculos macroeconómicos o estimaciones con aplicación de modelos econométricos avanzados que se utilicen para calcular el impacto que una ley traerá, debido a que existe un gran número de factores que pueden impactar el índice del desempleo, no será conveniente basarnos en estudios sobre cifras exactas que traería una reducción en los costos laborales, por cuanto entraríamos en terrenos poco certeros, que solo serian creíbles bajo supuestos *seteris paribus*.

Ahora bien, sería erróneo afirmar que debido a que los efectos de una ley de esta naturaleza no son cuantificables, fuese imposible razonar sobre su conveniencia. En

esa medida, aun cuando el número de nuevos empleos que traería la ley 789 de 2002 no hayan sido el imaginado originalmente, hoy en día es posible afirmar que de no haberse promulgado, la tasa de desempleo sería aun mayor.

iv. Contribuir con que Colombia siga siendo un lugar atractivo para la inversión extranjera

Para nadie es un secreto que Colombia ha padecido grandes índices de violencia, secuestro y corrupción, sin embargo en los últimos años la imagen de progreso en la seguridad institucional que se ha generado ante la comunidad internacional, las importantes garantías que tienen los inversionistas en comparación con los países vecinos, ha hecho que Colombia se convierta en un *top of mind* para la inversión extranjera.

Lo anterior se debe en gran medida a cuestiones políticas, pero se debe ser consciente que los gobiernos cambian cada cuatro u ocho años (y en el peor de los casos doce o más) mientras que las leyes no necesariamente pierden vigencia con los cambios de gobierno. Con esto se quiere hacer reflexionar que presidentes con imagen favorable ante los inversionistas transnacionales como Álvaro Uribe Vélez, Lula Da Silva o aquellos con imagen desfavorable como Hugo Chávez o Evo Morales, se mantendrán en el poder a perpetuidad (o al menos eso se espera).

Por consiguiente, más allá de aprovechamiento de circunstancias políticas como la que vive Colombia o Perú actualmente, se deben hacer reestructuraciones de fondo para que sean las leyes las que hagan de un país sostenible a largo plazo. Por este motivo se considera necesario buscar mecanismos para bajar en los indicadores internacionales sobre los costos laborales, para que independientemente de la coyuntura política que se viva, ofrezcamos a los inversionistas costos de producción competitivos.

v. Acatamiento de la jurisprudencia de la Corte Constitucional y las disposiciones constitucionales

1. De acuerdo con la sentencia C-152/97, los aportes parafiscales deben ser reinvertidos exclusivamente en beneficio del aportante:

*“(haciendo referencia a los aportes parafiscales) 1a. Son obligatorias, porque se exigen, como todos los impuestos y contribuciones, en ejercicio del poder coercitivo del Estado; 2a. Gravan únicamente un grupo, gremio o sector económico; 3a. Se invierten exclusivamente en beneficio del grupo, gremio o sector económico que las tributa; 4a. Son recursos públicos, pertenecen al Estado, aunque están destinados a favorecer solamente al grupo, gremio o sector que los tributa; 5a. El manejo, la administración y la ejecución de los recursos parafiscales pueden hacerse por personas jurídicas de derecho privado (generalmente asociaciones gremiales), en virtud de contrato celebrado con la Nación, de conformidad con la ley que crea las contribuciones, o “por los órganos que forman parte del presupuesto general de la Nación; 6a. El control fiscal de los recursos originados en las contribuciones parafiscales, para que se inviertan de conformidad con las normas que las crean, corresponde a la Contraloría General de la República; 7a. Las contribuciones parafiscales son excepcionales. (Subrayado no original) (Corte Constitucional C-152/97)*

No obstante ser cierto que se cumplan varios de los supuestos que enmarca la línea jurisprudencial respecto de la naturaleza jurídica de los parafiscales, existe un punto del cual no hay claridad; el beneficio exclusivo del grupo gravado. Si se recuerda lo expuesto en puntos atrás, sobre los servicios que prestan las entidades beneficiadas de los aportes parafiscales en los contratos laborales, podría inferirse que ni el SENA, ni el ICBF le dan un beneficio directo a los trabajadores.

Prestan un servicio como lo es la educación (SENA) o ayuda a la niñez a los menos favorecidos, los cuales no se discute sobre su necesidad en un Estado Social de

Derecho, el cual consagra en la constitución como derecho fundamental el derecho al trabajo, la protección a la niñez y el amparo a quien se encuentra en estado de debilidad manifiesta. No obstante, al denominar “aportes parafiscales” su fuente de financiamiento, el precepto de *“beneficio exclusivo del grupo beneficiado”* se ve desvirtuado y adicionalmente, le son trasladadas responsabilidades propias del Estado a los empleadores.

2. La constitución de 1991, procuro incluir los derechos mínimos de los trabajadores dentro de los derechos que consagra. De esta manera, se pretendió dar cumplimiento a la parte dogmatica de la constitución a las relaciones entre trabajadores y empleadores, tales como la unidad nacional, la convivencia, la libertad y la paz. Son propósitos que a pesar de que el Estado no los haya logrado, si los debe conseguir, si se quiere que la constitución pase del papel a la realidad.

Tanto el preámbulo, como el artículo primero, aclaman un Estado solidario en donde prime el interés general y se garanticen los derechos fundamentales de todos los habitantes, el cual guarda relación directa con el artículo veinticinco, por cuanto se percibe el derecho al trabajo no sólo como un derecho fundamental, sino también como una obligación.

En esa medida se deben buscar políticas coherentes entre la parte dogmatica de la constitución y su estructura ideológica, que de acuerdo a lo dispuesto por doctrinantes participes de su creación, es de corriente liberal:

*“Otra característica ideológica de nuestra Constitución es la de ser liberal, por lo que también su estructura responde a la necesidad de realizar el valor libertad...Esta política persigue como objetivo, la realización del valor libertad, porque tiene como característica esencial la de ser una concepción individualista, es decir, que para ella el individuo y no los grupos constituyen la verdadera esencia..”<sup>40</sup>*

---

<sup>40</sup> Pérez Escobar, Jacobo. Derecho Constitucional Colombiano, Séptima edición, Bogotá, Edit. Temis, 2004. P 26.

Por ese motivo, es viable considerar que la flexibilización del derecho laboral cooperara a traducir en realidad derechos constitucionales, sin desatender su estructura ideológica, en consecuencia, una mayor autonomía en las relaciones laborales entre empleadores y trabajadores, reduciría los sobrecostos y los ajustaría a valores reales del mercado con base en la oferta y la demanda

#### vi. Creación de nuevos empleos

Como se expuso en anteriormente, aun cuando hayan sido ilustres economistas quienes hayan calculado el número de nuevos empleos que traería una reducción en los costos laborales, para fines académicos (y para mostrar que la cuantificación varía dependiendo de quien la realice) se considera conveniente citar algunos de los cálculos realizados.

El estudio de Clavijo presenta tres escenarios en donde extrapola el efecto sobre el mercado laboral siguiendo diferentes metodologías aplicadas en estudios de (Lora 2001), (Posada y González, 1997) y (Botero y López, 1998) respectivamente, ante una disminución del 9% al 5% de los parafiscales. Encuentra que en los próximos años se podrían generar entre 145,000 y 390,000 nuevos puestos de trabajo formal.

Alm y López analizan bajo un marco de equilibrio general calibrado para Colombia en 1999, diferentes escenarios en donde se eliminan los impuestos parafiscales y se reemplazan por un aumento en la tasa impositiva sobre la renta de las empresas. Se encuentra que se crearían 126,000 empleos y que el PIB aumentaría en 0,5%. Si se financian las Cajas de Compensación, el SENA y el ICBF por medio de un aumento en el déficit fiscal, se aumenta el empleo formal en 115,000 puestos de trabajo pero sin un efecto sustancial sobre el PIB.

Más recientemente (Gaviria, 2006) señala que una reducción del 2% de los impuestos a la nómina, se traduce un aumento de 50,000 empleos formales, y que de acuerdo

con (Botero, 2006) una eliminación de los parafiscales generaría 180,000 empleos aunque no tendría un fuerte impacto sobre el PIB.

A pesar de la diversidad de resultados, es claro que una reducción en los aportes parafiscales sobre la nómina, efectivamente se traduciría en un aumento del empleo formal, una reducción en el desempleo y en el empleo informal. Los efectos sobre el PIB no son del todo concluyentes, ni concernientes del presente estudio.

En consecuencia, es forzoso concluir que: (i) una reducción en los aportes parafiscales sobre la nómina es percibida por los empleadores como un alivio que potencialmente incrementa la demanda agregada por nuevos empleos y en consecuencia mayor crecimiento económico, y; (ii) se genera un impacto sobre la formalización de las relaciones laborales debido a que se reducen algunos costos que obstaculizan el traslado hacia el sector formal.

De este modo, es viable afirmar que una reducción en el porcentaje de los aportes parafiscales incrementara la demanda de trabajadores en el sector formal.

#### vi. Mayor cobertura

Ante una reducción en los costos laborales, empleadores que sostuvieran relaciones informales con trabajadores, se varían incentivados a eliminar el continuo riesgo de no pagar los costos legales de un contrato de trabajo y migrar a la formalización. Esta formalización (muy posiblemente pequeña) traería importantes beneficios para los trabajadores informales y se vería reflejado en mayor cobertura de protección social (mayor financiamiento del sistema) y disfrute de las prestaciones sociales que brinda la ley.

#### vii. Reducción de métodos de tercerización para la vinculación de recursos humanos

Se frenaría la indebida tercerización de servicios, disminuyendo la simulación que se le ha dado a figuras como las Empresas de Servicios Temporales (trabajadores en misión), contratos con supuestos contratistas, Cooperativas de Trabajo Asociado y demás métodos que ofrece la legislación Colombiana en las que terceros intervienen como simples intermediarios y no como verdaderos empleadores.

Las modalidades de vinculación mencionadas, sin duda han sido la respuesta inmediata debido a los elevados costos laborales. Encontramos dos posibles soluciones a la vista, la vía de vigilancia y control Estatal, la cual implica altos costos y no garantiza una efectividad plena; y una segunda opción, la eliminación de las normas rígidas, para que el mercado sea el cual sanee las irregularidades, solución de mayor efectividad y sin lugar a duda, menor costo.

Teniendo en cuenta lo expuesto, si se pretenden reducir los niveles de contratación por medio de empresas temporales de servicios, contratistas independientes y las Cooperativas de Trabajo Asociado, se deben reducir los costos laborales implícitos en el contrato laboral, siempre que esta reducción no atente contra el mínimo vital y móvil de los trabajadores.

Una disminución en los aportes parafiscales, no solo no se viola ninguno de los principios anteriormente señalados, sino que adicionalmente coopera a traducir en una realidad el preámbulo (de la Constitución Política de 1991), referente a la garantía de trabajo para todos sus integrantes y facilita la efectiva protección al trabajo consagrado en el artículo 53 de la Constitución.

## TERCERA PARTE

Una vez expuesta toda la información pertinente para poder formar una posición contundente, sopesado la información y expuesto los argumentos centrales y de mayor contundencia, a continuación se presentarán las conclusiones principales, con fundamento en lo expuesto a lo largo del contenido sustancioso, posteriormente se responderán las preguntas en concreto que fueron planteadas al inicio de la presente tesis y posteriormente, se procederá a realizar una propuesta sobre el: qué hacer con los aportes parafiscales?

### 3.1 Conclusiones

#### 3.1.1 Razonamiento general

- Los aportes parafiscales desestimulan la contratación formal. (Con fundamento en lo expuesto en los puntos: 1.2.1-1 / 2.2.1.1 / 2.2.1.1-iv / 2.2.4-i)
- Promover y garantizar la estabilidad del empleo, se encuentra en la constitución, desde el preámbulo, derechos fundamentales y los derechos de segunda generación. En ese orden de ideas, es responsabilidad de los gobernantes tomar medidas que cumplan los lineamientos del constituyente. (Conforme a lo expuesto en los puntos: 1.2.1-2 / 2.2.3 / 2.2.4-v)
- Los sobrecostos en el trabajo como factor de producción nos hace menos competitivos en el mercado internacional. (Conforme a lo dispuesto en los puntos: 1.2.2 / 2.2.2-iii / 2.2.4-ii y iv)

- Las consecuencias de no realizar los aportes parafiscales son muy desfavorables para el empleador. (Conforme a lo expuesto en el punto 1.3.2-ii)
- El dinero que pagan las grandes superficies contribuye con el brazo social del Estado. (Conforme a lo dispuesto en el puntos: 2.1.1)
- Si aumentara el número de trabajadores formales, entidades como el SENA o el ICBF no tendrían por qué tener un papel tan protagónico dentro de nuestra sociedad. (Con fundamento en lo expuesto en el punto: 2.1.4)
- Debido al gran numero de factores que mueven los índices del desempleo, el número de nuevos empleos con la racionalización de los aportes parafiscales no es susceptible de cuantificar. (Con fundamento en lo expuesto en los puntos: 2.2.1.1-iv / 2.2.4-iii-b / 2.2.4-vi)
- La administración y manejo de los recursos del SENA, requieren mayor eficiencia. (Con fundamento en lo expuesto en los puntos: 2.1.4.3 / 2.2.1.4.-ii )
- La razón de ser de las Cajas de Compensación, se ha desnaturalizado, cada vez tienen mayor campo de acción, hoy en día pueden ser entidades con una especie de objeto indeterminado. (Conforme a lo dispuesto en los puntos: 2.1.1.2-ii / 2.1.1.4)
- Las utilidades de las Cajas de Compensación Familiar, reflejan que el costo que pagan los usuarios por los servicios que prestan, puede ser susceptible de disminución. (Con fundamento en lo expuesto en el punto: 2.1.4.1)

- Las grandes utilidades de las Cajas de Compensación, reflejan que el grueso de sus ingresos no están en los aportes parafiscales. (Con fundamento en lo expuesto en los puntos: 2.1.4.1 / 2.2.1.4-iii)
- No es viable por ningún motivo eliminarle la fuente de financiamiento a las entidades ICBF y el SENA debido al gran impacto positivo que generan dentro de la sociedad.
- No es clara la retribución directa que reciben los trabajadores sobre el ICBF y el SENA. (Conforme a lo expuesto en los puntos: 2.1.2.4 / 2.1.4.2 / 2.1.4.3 / 2.2.4-v)
- Los debates sobre racionalización de aportes parafiscales tiene una connotación más política que académica. (Con fundamento en lo expuesto en el punto: 2.2.3.1)

### 3.1.2 Impacto y Evaluación de las entidades beneficiadas por los parafiscales:

#### 3.1.2.1 Cajas de Compensación:

- No dependen financieramente de las contribuciones parafiscales.
- No obstante se evidencia mayor cobertura de beneficiarios de los servicios que prestan, el manejo de recursos es cuestionado por algunos investigadores.
- Los beneficiados de los servicios que ofrecen no son los miembros más necesitados de la sociedad.
- Compiten con empresas privadas tales como las agencias de viajes, hoteles, supermercados, centros de recreación y entidades financieras.

- Obran como agentes dentro de varios mercados con ciertas ventajas que desequilibran la justa competencia.

#### 3.1.2.2 Instituto Colombiano de Bienestar Familiar:

- Los beneficios de este programa no están directamente relacionados con el sector gravado, tal como lo exige la naturaleza jurídica de los parafiscales.
- Sus programas han mostrado ser exitosos y eficientes.
- Se han planteado posibles mejoras en la administración de recursos para reducir costos sin afectar la calidad de los servicios prestados.

#### 3.1.2.3 Servicio Nacional de Aprendizaje

- Según los estudios citados los programas de entrenamiento parecen no tener efectos positivos en la probabilidad de obtener empleo formal, ni en la remuneración a los trabajadores.
- Los entrenamientos del SENA son en promedio 25% más costosos en comparación con los entrenamientos ofrecidos por el sector privado.
- Los entrenamientos en el sector privado tienen un mayor efecto en los aumentos de los ingresos de los trabajadores jóvenes (64%) que el que tienen los del SENA (12%).
- La contribución al SENA (2%) es comparativamente alta frente a la de otros países de América Latina que corresponden al (1%).
- Se ha probado que los sistemas de modelos educativos centralizados no son los que obtienen mejores resultados hoy en día.
- Los programas más exitosos son los que vinculan a las empresas ofreciéndoles autonomía y dándoles incentivos.
- A pesar de los resultados negativos en cuanto a la optimización de los recursos, no se puede desconocer que por décadas ha brindado capacitación a un gran número de personas.

- La vinculación de aprendices, más que ser un mecanismo de cooperar en la formación de jóvenes, se ha convertido en un mecanismo de vinculación de personal a bajo costo.

### 3.1.3 Incidencia de los parafiscales entre empleadores, trabajadores y desempleados.

#### 3.1.3.1 Trabajadores:

Un gran número de trabajadores goza de los servicios que ofrecen las Cajas de Compensación Familiar. Debido a que no ven una disminución en sus ingresos (como si ocurre con los aportes a seguridad social) son indiferentes a los aumentos o reducciones en la tarifa.

#### 3.1.3.2 Desempleados:

Se reduce la probabilidad de encontrar empleo en el sector formal debido a los sobre costos en la contratación.

#### 3.1.3.3 Empresarios:

Desincentiva la generación de empleo formal por dos vías: (i) La carga impositiva es uno de los factores que frena la demanda agregada, disminuyendo el crecimiento económico; (ii) Desestimula la vinculación formal por los altos costos de formalización, pero que a su vez es 5.6 veces menos productivo.

### 3.1.4 Incidencia de los parafiscales en la Inversión

Los altos costos laborales pueden desestimular la inversión nacional y extranjera en razón de los bajos niveles de competitividad frente a otros países latinoamericanos, en

particular en la creación de MIPYMES, por tal motivo, fue necesaria la promulgación de la ley 599 de 2000.

### 3.1.5 Preceptos Constitucionales

Al Estado no se le puede seguir exigiendo la responsabilidad plena del derecho fundamental al trabajo, pues su actuación en la sociedad se ha ido desplazando de interventor activo a un vigilante del cumplimiento de los derechos mínimos de sus habitantes (Pérez Escobar 2004). Por tal razón, para que a las empresas se les pueda transferir parcialmente la responsabilidad del fomento al empleo formal, se le debe facilitar mediante una reducción gradual de los costos laborales, para que de esta forma se pueda hacer efectivo el principio *Estado Comunitario* disminuyendo el desempleo sin afectar la competitividad.

### 3.1.6 Situación comparativa

Las contribuciones a las Cajas de Compensación, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), son comparativamente altas frente a las cargas sobre la nómina que asumen otros países latinoamericanos.

## 3.2 Propuesta

A pesar de que estudios del Banco Interamericano y el Banco Mundial, exigen la abolición inmediata de los aportes parafiscales bajo el pretexto de que existe una relación inversa entre los impuestos a la nómina, el empleo y el crecimiento económico<sup>41</sup>, el autor no desconoce que los aportes parafiscales contribuyen en la redistribución de la riqueza y que su desmonte no garantizan el pleno empleo, motivo suficiente para no considerar conveniente su abolición.

---

<sup>41</sup> Carlos Arturo Ángel Arango. La flexibilización laboral y la distribución del ingreso. Julio 16 de 1999.  
<http://www.comfama.com/contenidos/bdd/855/caangel.rtf>

#### i. ¿Qué hacer con el SENA y el ICBF?

Es indiscutible que debido a la falta de claridad en la retribución directa que reciben los trabajadores de entidades como el ICBF o el SENA y la certeza de que la educación pública y protección de la niñez desamparada es una responsabilidad del Estado, se considera que su financiamiento debe provenir de gravámenes tributarios de orden nacional como la creación de una contribución especial, otra opción puede ser la creación de un recargo adicional al impuesto de renta el cual grave a quienes perciben mayor número de ingresos o mediante un incremento en la tarifa del impuesto de timbre nacional.

Lo más importante de trasladar esta responsabilidad a quien realmente la debe asumir (el Estado, con dinero del presupuesto nacional proveniente de quienes más tiene ingresos) es que se mantendrá la redistribución de la riqueza y no se dejarán de prestar los servicios que prestan las entidades. Ahora bien es fundamental que se garantice que en la etapa de transición, el SENA y el ICBF mantendrán incólume sus ingresos, para lo cual el apoyo de las empresas sería vital.

Por último, se debería continuar haciendo auditoría continua a las entidades, en particular al SENA, que según los estudios citados, no optimiza sus recursos adecuadamente.

#### ii. ¿Qué hacer con las Cajas de Compensación Familiar?

En cuanto a las Cajas de Compensación Familiar, su indudable retribución directa sobre algunos trabajadores y los buenos resultados en algunos servicios como el subsidio a la educación o el subsidio monetario hacen que su permanencia sea aconsejable. Ahora bien, es necesario reestructurar la manera como vienen operando para que no continúen en la desnaturalización de la razón por la cual fueron creadas.

Se deberá definir un objeto social aplicable a todas las Cajas de Compensación por igual, el cual guarde relación directa con la prestación de los servicios autorizados que a consideración del autor, deberán limitarse a:

1. Subsidios monetarios para los trabajadores que devenguen hasta 4 SMLMV a una tasa que cubre exclusivamente: el riesgo, los gastos de administración y la inflación, es decir, que no las Cajas no obtengan utilidades por la prestación de este servicio social.

2. Aportes al FOSYGA.

3. Subsidio educativo (ley 115 de 1993)

4. Programas de educación, capacitación y recreación, donde a las Cajas no cobren tarifas que les genere utilidades.

5. Gastos de administración.

Como se observará en la tabla que se expondrá a continuación, de los \$ 2.576.119.000.000 de pesos que recibieron las Cajas de Compensación en el 2008 equivalentes al 100% de los recursos provenientes de los aportes parafiscales sobre la nomina, los cinco gastos que mantendrían, corresponden aproximadamente al 60.08%. Ahora bien, esto no quiere decir que el 39.92% de remanente deba ser desmontado de la nomina debido a que podrán ir destinados a fortalecer los servicios prestados.

<b>DISTRIBUCION DE APORTES</b>		
<b>EJECUTADO 2008 (millones \$)</b>		
	<b>Aportes 4% trabajadores dependientes</b>	<b>Participación</b>
	2.576.119	100,00%
SALUD - FOSYGA	181.978	7,06%
SSF	7.728	0,30%
VIVIENDA - FOVIS	306.116	11,88%
EMPLEO - FONEDE	147.704	5,73%
NIÑEZ Y JORNADA ESCOLAR FONINEZ	102.949	4,00%
ADMINISTRACIÓN Y FTO	162.524	6,31%
RESERVA LEGAL	7.088	0,28%
SUBSIDIO MONETARIO	806.442	31,30%
SUBSIDIO EDUCACIÓN (LEY 115/1993)	31.098	1,21%
<b>SUBTOTAL</b>	<b>1.753.627</b>	<b>68,07%</b>
<b>PROGRAMAS SOCIALES (educación, capacitación, recreación, turismo, tercera edad, infraestructura, etc.)</b>	<b>822.493</b>	<b>31,93%</b>

Por último, se le deberían exigir resultados trimestrales a la Superintendencia de Subsidio Familiar sobre la inspección y vigilancia que deben realizar sobre la gestión de las Cajas de Compensación Familiar.

### **3.3 Respuesta en concreto de las preguntas formuladas**

-¿Cuáles son los efectos de los aportes parafiscales frente al desempleo y el empleo informal?

El impacto de las normas laborales no son el único factor que inciden en los índices del desempleo, existen diferentes disciplinas que pueden hacer fluctuar su comportamiento, por ese motivo es necesario desvirtuar las afirmaciones que lleven a concluir que es directamente proporcional y constante la relación entre los costos laborales y el comportamiento del desempleo.

Ahora bien, el hecho de que sea uno de muchos factores que hace variar sus índices, nos permite considerar que la flexibilización laboral debe ser valorada por los gobernantes como parte de sus políticas para enfrentar el desempleo.

De igual manera, es importante afirmar que ofrecerle al mercado costos de producción menos onerosos (como en principio lo pretende la flexibilización laboral) coloca a cualquier Estado en una posición ventajosa frente a sus competidores y lleva a que la oferta y demanda de trabajo, sea la que determine el precio por las cantidades trabajadas, que en muchos casos puede llegar a superar los costos impositivos que tenemos actualmente.

-¿Es conveniente financiar instituciones como las Cajas de Compensación Familiar, el SENA y el ICBF, con aportes sobre la nómina?

Evidentemente los aportes parafiscales han contribuido a que el trabajo formal no incremente. Debido a que es incierto el beneficio que reciben los trabajadores de los servicios que presta el SENA y el ICBF, no es jurídicamente correcto mantener la financiación de estas entidades mediante los aportes parafiscales.

### **Comentario final**

Habiendo recorrido: la historia, naturaleza, normatividad aplicable y servicio que presta cada una de las entidades que se financian de los aportes parafiscales, así como: los aspectos más importantes de las autoridades académicas como los Drs. Clavijo, Lora, Gaviria, Núñez, entre otros, sobre la materia, y; las tablas comparativas de los costos extra salariales que deben pagar los empleadores en varios países. Se considera que conforme a lo que se planteo al inicio de la presente tesis de grado, efectivamente debido a la elasticidad de la demanda laboral, los costos adicionales en los contratos laborales afectan la demanda agregada, lo cual genera un incremento en el desempleo y en el empleo informal.

Así mismo, se encontró que no se han logrado construir cifras del todo confiables para poder cuantificar el número de beneficiarios que traería una racionalización sobre los aportes parafiscales, lo cual haría irresponsable definir un porcentaje de desmonte,

debido a que como se menciona al inicio, la reducción en la tarifa solo es racionalmente viable si genera mayor beneficio que el perjuicio que pueda ocasionar a quienes se vean afectados por la medida.

Lo anterior no obsta, para considerar que la financiación del SENA y el ICBF deberá trasladarse al presupuesto nacional (procurando mantener los mismos ingresos) debido a que desnaturalizaron los aportes parafiscales y por otro lado, si se quiere que las Cajas de Compensación Familiar sean coherentes con el subsidio familiar se les deberá limitar su campo de aplicación y se deberá incrementar la supervisión que sobre ellas se ejerce.

Se concluye con la firme intención de que el presente documento más que un requisito de grado, sea un aporte para quienes deseen continuar abordando el tema desde una perspectiva académica, con miras a lograr los resultados más favorables para la sociedad Colombiana.

## BIBLIOGRAFÍA

---

- Alm, J. y H. López “Payroll taxes in Colombia”, Informe Final, Misión del Ingreso Público, Fedesarrollo, Bogotá. 2002.
- ASOCAJAS “Responsabilidad Social del Sistema de Cajas de Compensación Familiar” Disponible en : <http://www.asocajas.org.co/2005/index2.asp> . 2007.
- Arenas Monsalve, Gerardo “El derecho Colombiano de la Seguridad Social” Editorial. Legis., Bogotá,. 2006.
- Botero, J. “Crecimiento, pobreza y distribución del ingreso: un análisis de equilibrio general computable”, Informe final, Misión para la reducción de la pobreza y desigualdad, Bogotá, 2006.
- Clavijo S, Lozano L.I., “GENERACION DE EMPLEO Y PARAFISCALIDAD: Soluciones Estructurales en Tiempos de Crisis”, Borradores de Economía #189, Banco de la República. Bogotá, 2001.
- Consejo privado de Competitividad “Informe de Competitividad” disponible en: [www.compite.ws](http://www.compite.ws) 2007.
- Editor, Costos Parafiscales Aumentan el Subempleo, En la revista *Clase Empresarial*, 31ª ed., Bogotá, 1996.
- Editorial, Pago de aportes parafiscales de las Cooperativas de Trabajo Asociado será obligatorio el próximo año, del diario *Portafolio*, col.1. Bogotá 12 de febrero de 2008.
- Gaviria A , “Ley 789 de 2002: ¿Funcionó o no?”, Documento CEDE, 2004-45. 2004.
- Gaviria Alejandro, Nuñez Jairo. “*Evaluating the impact of SENA on earnings and employment*”. Archivos de Economía, DNP. Documento 220. Abril 2003.
- Gaviria, Alejandro. “*Evolución Reciente del Mercado laboral y Alternativas de Política*”, versión preliminar, Universidad de los Andes, Bogotá Mayo de 2006.
- Lopez H, Rhenals R y Castaño Elkin “*Impacto de la Reforma Laboral sobre la Generación y Calidad de Empleo*” Bogotá : Ministerio de Protección Social, Viceministerio Técnico, 2005.
- Lora, E . “*¿Por Qué Tanto Desempleo?¿Que se Puede Hacer?*”, seminario, Banco de la República. Disponible en: [http://www.banrep.gov.co/documentos/seminarios/pdf/ponen\\_lora.pdf](http://www.banrep.gov.co/documentos/seminarios/pdf/ponen_lora.pdf). 2001.

- Lora, Eduardo." El Desempleo: ¿Qué hacer?" Alfaomega S.A. Bogotá Octubre de 2001.
- Nuñez J , "Éxitos y Fracazos de la Reforma Laboral en Colombia", Documento CEDE, 2005-43, 2005.
- Observatorio del mercado de trabajo y la seguridad social "*Mitos y Realidades de la reforma Laboral Colombiana, la Ley 789 Dos Años Después.*" Universidad Externado de Colombia, Departamento de seguridad social y mercado de trabajo, Marzo 2005.
- Pérez Escobar, Derecho Constitucional Colombiano. TEMIS, Bogotá 2004.
- Proyecto de ley 170 de 2007 presentado ante la Camara de Representantes, *Ley del Primer Empleo*. Presentada por los honorables congresistas Nicolás Uribe y Marta Lucía Ramírez
- Proyecto de ley 196 de enero de 2007 presentado ante el Senado de la República, *Estatuto del Trabajo*. Presentado por la honorable congresista Gloria Inés Ramírez Ríos.
- Proyecto de ley 057 de octubre de 2002 presentado en ponencia conjunta ante Senado de la República y Cámara de Representantes. *Por el cual se dictan normas para promover empleabilidad y desarrollar la protección social*. Presentado por el Gobierno nacional, por intermedio del Ministerio de la Protección Social.
- Proyecto de ley 043 de julio de 2009, presentado ante el Senado de la República, Por el cual se crea mi Primer Empleo sin el requisito de tener experiencia. Presentado por el Honorable congresista Luis Fernando Duque.
- Romero Figueroa, Andrea Nathalia "*Evaluación de impacto del SENA en probabilidades de empleo y mejoras salariales*" Tesis Economía, Universidad de los Andes, 2007.
- Artículo, Diario Portafolio. *Parafiscalidad: para comer, el almuerzo hay que pagarlo todo*. 24 de marzo de 2009. Stefano Farne
- Entrevista, Diario Portafolio. *Gradualidad en parafiscales no genera mucho empleo*. 13 de abril de 2009. Alvaro Jose Cobo (Presidente de Asocajas)

- Artículo, Diario Portafolio. *Así es la reducción de parafiscales*. 26 de febrero de 2009. Editorial.

- Sistema de Subsidio Familiar: Modelo de Intervención Social, I Tomo. Asocajas.

- [www.asocajas.org.co](http://www.asocajas.org.co)

- [www.sena.edu.co](http://www.sena.edu.co)

- [www.icbf.gov.co](http://www.icbf.gov.co)

Sentencia C- 183 de 1997

Sentencia C – 349 de 2004

Sentencia C – 575 de 1992

Sentencia T – 223 de 1998

Sentencia T – 753 de 199

Sentencia T – 001 de 1995

Sentencia T – 703 de 1996

Sentencia T – 202 de 1997

Sentencia T – 858 de 1999

Sentencia T – 586 de 1999

Sentencia T – 1034 de 2000

Sentencia Su – 043 de 1995