REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXXV - Nº 1734 Bogotá, D. C., viernes, 6 de noviembre de 2026 EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES: DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 089 DE 2026 CÁMARA

por medio del cual se dispone conforme al principio de libertad de escogencia la afiliación a las cajas de compensación familiar y se dictan otras disposiciones

Honorable Presidente

Juan Manuel Corzo

Comisión Séptima Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia positiva para primer debate al Proyecto de Ley 089 de 2026 Cámara.

En cumplimiento de la designación como coordinador ponente y ponente, y de conformidad con el Reglamento del Congreso, sometemos a consideración de los honorables representantes el informe de ponencia positiva para primer debate al Proyecto de Ley 089 de 2026 Cámara, acompañado de su pliego de modificaciones y del texto propuesto para discusión en la Comisión Séptima Constitucional Permanente.

H.R. LUIS CARLOS ÁLVAREZ MORALES Coordinador ponente	**H.R. JUAN PABLO ROJAS SUÁREZ** Ponente

1. CONTENIDO

El presente informe contiene el trámite y los antecedentes de la iniciativa; su objeto y contenido; el sustento constitucional y normativo; el análisis de conveniencia y de las observaciones recibidas respecto de su antecedente legislativo; el texto radicado; el pliego de modificaciones; las circunstancias que pueden generar conflictos de intereses; el análisis de impacto fiscal; la proposición y el texto propuesto para primer debate.

La ponencia es positiva con modificaciones. Se propone reconocer una participación decisoria individual del trabajador dependiente en la elección de su Caja de Compensación Familiar, bajo condiciones legales de territorialidad, continuidad de las prestaciones, estabilidad de la afiliación y preparación financiera y tecnológica. La modificación de la escogencia no transforma los aportes patronales en recursos de propiedad individual ni releva al empleador de sus obligaciones.

2. TRÁMITE DEL PROYECTO DE LEY

2.1. Identificación y radicación

El Proyecto de Ley 089 de 2026 Cámara, *por medio del cual se dispone conforme al principio de libertad de escogencia la afiliación a las Cajas de Compensación Familiar y se dictan otras disposiciones*, fue radicado el 22 de julio de 2026 por el honorable representante Germán Rogelio Rozo Anís. Es una iniciativa de ley ordinaria, de origen en esa corporación, correspondiente a la legislatura 2026–2027 y asignada a la Comisión Séptima Constitucional Permanente. Se registra su publicación en la ***Gaceta del Congreso*** número 922 de 2026. [1]

Para su primer debate fueron designados el honorable representante Luis Carlos Álvarez Morales como coordinador ponente y el honorable representante Juan Pablo Rojas Suárez como ponente. Este informe se presenta en desarrollo de esa designación, con arreglo a los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992.

2.2. Antecedente legislativo

Como antecedente del Proyecto se radicó en su momento el Proyecto de Ley 042 de 2024 Cámara, radicado el 24 de julio de 2024. En su momento, se presentó informe de ponencia positiva, pero la Comisión Séptima no adelantó el primer debate y la iniciativa fue archivada en los términos del artículo 190 de la Ley 5ª de 1992. [2]

Los conceptos y observaciones anexos corresponden a ese expediente anterior. Se estudian por su pertinencia material, sin confundirlos con pronunciamientos emitidos sobre el PL089 de 2026 o sobre el pliego que acompaña esta ponencia. La distinción es necesaria porque el proyecto inicial de 2024, su ponencia posterior y la nueva radicación no contienen exactamente los mismos artículos.

En particular, el escrito de Asocajas de febrero de 2025 cuestiona un mecanismo de votación interna y una encuesta anual de satisfacción que no integran el texto radicado del PL089. El texto aquí propuesto tampoco incorpora esos mecanismos: establece escogencia individual, permanencia mínima de doce meses y condiciones previas de implementación. No sería correcto trasladar automáticamente aquellas críticas a disposiciones inexistentes en la propuesta actual, pero sus advertencias sobre estabilidad, solidaridad y costos conservan utilidad para el análisis. [3–7]

3. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

3.1. Objeto de la iniciativa radicada

El proyecto busca reconocer la libertad de escogencia para la afiliación a las Cajas de Compensación Familiar como una facultad del trabajador o empleado. Su artículo 2° limita la aplicación a departamentos en los cuales presten servicios dos o más cajas. Los restantes artículos definen la elección, disponen que las solicitudes patronales correspondan a la caja escogida por los trabajadores, prevén reglamentación y regulan la vigencia. [2]

La finalidad de ampliar la participación del beneficiario resulta atendible. Sin embargo, el reconocimiento general de una facultad de elección no resuelve por sí solo la identificación del aportante, la distribución del recaudo, las novedades de afiliación, la financiación de prestaciones causadas o la protección de cajas con distinta composición salarial. Por ello, la ponencia desarrolla el mecanismo legal y sus salvaguardas.

3.2. Contenido del texto propuesto

Los artículos 1° a 4° delimitan el objeto y el ámbito territorial, definen la escogencia sin apropiación individual de aportes y separan la decisión del trabajador de las obligaciones patronales de afiliación, liquidación, pago y reporte. La ausencia de una elección válida no deja al trabajador sin protección: se conserva la afiliación vigente y, para nuevos vínculos, opera provisionalmente el régimen general.

El artículo 5° establece una permanencia mínima de doce meses y causales de traslado anticipado. El artículo 6° exige evaluación de sostenibilidad por caja y departamento, y restringe las medidas de acompañamiento a las competencias y destinaciones autorizadas por la ley. El artículo 7° regula la interoperabilidad y condiciona el inicio a una certificación conjunta de alistamiento técnico y funcional.

Los artículos 8° y 9° protegen prestaciones válidamente causadas y establecen seguimiento público. El artículo 10 adiciona un parágrafo al artículo 57 de la Ley 21 de 1982 para permitir la vinculación de trabajadores dependientes a distintas cajas en los supuestos habilitados, manteniendo las obligaciones del empleador. Los artículos 11 y 12 regulan la implementación gradual y distinguen la promulgación de la ley de la exigibilidad operativa de la escogencia.

4. SUSTENTO Y ANTECEDENTES NORMATIVOS DEL PROYECTO DE LEY

4.1. Fundamento constitucional y competencia legislativa

La protección de la familia y del trabajo orienta el examen de la iniciativa. Los artículos 1°, 2°, 13, 25, 42, 48 y 53 de la Constitución permiten valorar la participación del trabajador junto con la igualdad material, la solidaridad y la preservación de las prestaciones sociales. El propósito de participación no desplaza la obligación de proteger a quienes dependen en mayor medida del subsidio familiar.

La facultad general del Congreso de reformar las leyes comprende la revisión de las reglas legales de afiliación al sistema. La circunstancia de que actualmente la escogencia corresponda al empleador bajo el régimen general no convierte esa asignación legal en una competencia inmodificable por el legislador. Su modificación exige, no obstante, justificación suficiente y respeto por los límites constitucionales de solidaridad, igualdad, reserva de ley y no regresividad.

Los artículos 150 y 338 de la Constitución resultan pertinentes por la naturaleza parafiscal de los recursos. La elección de una administradora no habilita al trabajador ni al Gobierno para cambiar el sujeto obligado, el porcentaje del aporte, los destinatarios de la contribución o su finalidad legal. El pliego preserva estos elementos y limita la intervención reglamentaria a los aspectos operativos.

La potestad reglamentaria corresponde al presidente de la república conforme al artículo 189, numeral 11, de la Constitución, con intervención de los ministerios según sus competencias. Por esa razón, se propone referir la reglamentación al Gobierno nacional y fijar en la propia ley las condiciones sustantivas de afiliación, permanencia y territorialidad. No se concede una habilitación abierta para redefinir el sistema mediante actos administrativos.

El proyecto se tramita como ley ordinaria porque modifica una modalidad legal de afiliación y su operación. No pretende desarrollar integralmente el núcleo de un derecho fundamental ni sustituir la

regulación general de la seguridad social. Tampoco crea una entidad ni modifica expresamente la estructura de la Administración; las tareas propuestas deben ejercerse dentro de las competencias de las autoridades involucradas.

4.2. Naturaleza del subsidio familiar y de las cajas

La Ley 21 de 1982 organiza el subsidio familiar como una prestación social orientada a aliviar las cargas económicas del sostenimiento familiar. Sus modalidades en dinero, especie y servicios permiten atender necesidades distintas, sujetas a los requisitos legales de cada beneficio. La afiliación a una caja no da derecho automático a todas las prestaciones ni elimina las condiciones de acceso.

La misma ley reconoce a las cajas como corporaciones de derecho privado, sin ánimo de lucro, que cumplen funciones de seguridad social bajo vigilancia estatal. La condición privada de la persona jurídica no convierte en privados los aportes parafiscales que administra. Deben diferenciarse la organización de la caja, su patrimonio y los recursos sujetos a destinación legal.

La Sentencia C-508 de 1997 destaca el carácter redistributivo del subsidio familiar y su relación con las cargas del grupo familiar. Esta comprensión impide asimilar la caja a un proveedor ordinario de consumo o el aporte a una cuenta de ahorro del trabajador. La escogencia propuesta recae sobre la entidad de vinculación, con conservación de la finalidad social y de los requisitos prestacionales. [8]

En el régimen general de trabajadores dependientes, la financiación patronal ordinaria del subsidio familiar corresponde al 4 % de la nómina legalmente definida. No debe confundirse este aporte con otros componentes parafiscales ni con las reglas particulares de independientes y pensionados. El PL089 no propone aumentar ese porcentaje ni establecer una cotización adicional del trabajador dependiente.

La solidaridad permite que los aportes no guarden una equivalencia individual con los beneficios de cada trabajador. La composición salarial y el número de personas a cargo inciden en las obligaciones de una caja. Una modificación del patrón de afiliaciones puede alterar esa relación incluso si el total recaudado por el sistema permanece estable; de ahí la importancia del análisis por entidad y no solo del agregado nacional.

4.3. Evolución del sistema y funciones sociales

La evolución del sistema comprende la institucionalización del subsidio familiar en el Decreto Legislativo 118 de 1957; la posibilidad de ejecutar obras de beneficio social desarrollada en el Decreto número 3151 de 1962; las reformas de la Ley 56 de 1973; la creación de la Superintendencia del Subsidio Familiar por la Ley 25 de 1981 y la organización general de la Ley 21 de 1982. Estos hitos explican el paso de un mecanismo principalmente monetario a una red de prestaciones y servicios.

Normas posteriores desarrollaron funciones en vivienda, empleo, protección al cesante, formación y atención social. Entre los referentes del expediente se encuentran la Ley 49 de 1990, la Ley 789 de 2002 y la Ley 1636 de 2013. La administración de fondos y programas específicos se sujeta a sus propias reglas; no constituye una autorización para que cualquier recurso se destine indistintamente a cualquier programa.

El cambio de caja puede incidir sobre servicios de uso inmediato y también sobre procesos que requieren estabilidad, como postulaciones, autorizaciones y actuaciones de reconocimiento de subsidios. La continuidad prevista en el pliego protege situaciones causadas y exige intercambio de información y conciliación; no crea por sí sola derechos sin requisitos ni extingue compromisos válidamente adquiridos.

La actividad de las cajas en educación, vivienda, alimentación y recreación puede relacionarse con los determinantes sociales de la salud. Esa relación no cambia la rectoría del Sistema del Subsidio Familiar ni convierte toda reforma de afiliación en una reforma del sistema de salud. La intervención de Minsalud en esta propuesta se explica principalmente por sus competencias técnicas respecto de los mecanismos de información y recaudo.

4.4. Afiliación y territorialidad

Los artículos 7°, 15 y 57 de la Ley 21 de 1982 son referentes para identificar la obligación patronal, el ámbito territorial del pago y las condiciones de afiliación. El artículo 57 fue modificado por el artículo 13 de la Ley 2069 de 2020, circunstancia que el artículo 10 propuesto reconoce expresamente.

La regla de territorialidad no se agota en la existencia formal de dos cajas en un departamento. El artículo 15 vincula el pago al lugar de causación de los salarios y establece reglas de proximidad. El texto propuesto exige habilitación, operación y capacidad efectiva de servicio en el territorio correspondiente; debe aplicarse con lectura sistemática de las reglas locales y de los regímenes especiales que continúen vigentes.

Por ello, no se ofrece una elección nacional irrestricta ni se autoriza a trasladar aportes fuera de los límites legales aplicables. La propuesta conserva el criterio departamental del proyecto radicado y añade una comprobación material de cobertura. La determinación de los departamentos habilitados debe apoyarse en información oficial actualizada, no en listados históricos reproducidos en la exposición de motivos.

El Decreto número 1072 de 2015 compila la reglamentación del sector Trabajo, incluido el régimen del subsidio familiar. La nueva ley exigiría adecuaciones reglamentarias y operativas coherentes con las normas legales superiores. El artículo 10 facilita esa armonización al reconocer expresamente la posibilidad de distintas cajas para trabajadores de un mismo aportante en los supuestos habilitados.

4.5. Participación colectiva y permanencia

El parágrafo 1° del artículo 21 de la Ley 789 de 2002 permite que una mayoría superior al 70 % de los trabajadores estipule períodos de permanencia hasta de cuatro años, con reducción cuando se acrediten fallas en el servicio ante la supervisión. Esa herramienta colectiva no equivale a un derecho general de escogencia individual, pero constituye un antecedente relevante de participación de los trabajadores.

La permanencia individual de doce meses propuesta busca reducir la rotación frecuente sin impedir traslados justificados. No se presenta como una obligación vigente ni como un plazo cuya suficiencia financiera ya esté demostrada: es una opción de diseño legislativo sometida a discusión y al análisis de sostenibilidad.

La coexistencia entre dicha permanencia individual y los compromisos colectivos vigentes requiere especial atención. El pliego no modifica expresamente el parágrafo 1° del artículo 21 de la Ley 789 de 2002. En consecuencia, no puede afirmarse que la sola fijación de doce meses extinga automáticamente períodos colectivos válidamente estipulados. La transición debe respetar situaciones jurídicas consolidadas; si durante el debate se identifica una incompatibilidad sustantiva, su solución exige precisión legislativa y no una modificación encubierta por reglamento.

4.6. Parafiscalidad y reserva de ley

La Sentencia C-473 de 2019 explica que las contribuciones parafiscales son recursos públicos que, como regla general, no integran el Presupuesto General de la Nación. Su destinación sectorial y los elementos esenciales de su administración deben contar con determinación legal suficiente. La Corte censuró habilitaciones que dejaban al Ejecutivo definir la utilización de recursos sin delimitación legislativa material. [9]

De allí no se deriva una prohibición de toda reglamentación. El límite consiste en que esta no sustituya al Congreso en la definición de las finalidades y elementos reservados a la ley. Los artículos 6°, 7°, 10 y 11 propuestos preservan la destinación específica y restringen la actuación administrativa a competencias existentes y procedimientos de implementación.

No se propone un fondo nuevo, una transferencia automática entre cajas ni un mecanismo general de rescate financiero. El acompañamiento a cajas de menor escala no autoriza desviar recursos parafiscales ni introducir compensaciones nuevas sin soporte legal. Si las evaluaciones revelan la necesidad de modificar asignaciones legales, esa decisión deberá tramitarse mediante el instrumento normativo competente.

4.7. Información afiliación y recaudo

La escogencia individual requiere que la afiliación vigente por trabajador pueda identificarse y conciliarse con el aportante y con el destino del pago. El SAT y la PILA cumplen funciones distintas y complementarias: una decisión registrada no sustituye el aporte, y el giro de recursos no reemplaza por sí solo todos los requisitos de afiliación.

El marco técnico incluye el Decreto número 780 de 2016, las disposiciones pertinentes del Decreto número 1818 de 2019 y la Resolución número 1126 de 2020 para la incorporación del Sistema del Subsidio Familiar al SAT; la Resolución número 2388 de 2016 y sus modificaciones constituyen referentes de la operación de la PILA. Estos instrumentos no demuestran, por su sola existencia, que la modalidad individual propuesta ya esté habilitada.

La Resolución número 1529 de 2026, citada en el pliego, modifica anexos técnicos de la Resolución número 2388 de 2016. Su mención debe entenderse como parte del marco actualizado de la planilla, no como una autorización específica de la libre escogencia que se pretende crear. La certificación del artículo 7° exige verificar la funcionalidad concreta mediante pruebas con operadores, cajas y empleadores. [10]

La información sobre trabajador y beneficiarios debe tratarse con finalidad definida, circulación restringida y seguridad, con arreglo a la Ley 1581 de 2012 y las demás normas aplicables. La publicación de evaluaciones e indicadores no permite divulgar datos personales reservados ni información cuya entrega carezca de fundamento legal.

5. CONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY

5.1. Participación del trabajador y acceso efectivo

Resulta conveniente discutir una modalidad en la que la experiencia del trabajador y las necesidades de su familia tengan incidencia directa en la entidad de vinculación. La cercanía de la infraestructura, los horarios, los canales de atención y la disponibilidad de servicios pueden variar entre cajas habilitadas sin que cambien los requisitos legales de las prestaciones.

La conveniencia no depende de afirmar que las cajas ofrecen derechos distintos a voluntad de cada afiliado. La escogencia opera dentro de un sistema regulado: no permite negociar una cuota monetaria individual, retirar los aportes en efectivo ni obtener prestaciones sin cumplir sus requisitos. Su utilidad potencial consiste en acercar al beneficiario a una oferta legal que pueda usar efectivamente.

La comparación de servicios exige información comprensible y verificable. El régimen de transparencia y competencia de la Ley 789 de 2002 sigue siendo aplicable. La reforma no sustituye los deberes existentes de buen gobierno ni acredita, por sí sola, prácticas anticompetitivas de una caja determinada. Las hipótesis de la exposición de motivos se examinan como argumentos de política y no como hallazgos sancionatorios.

El ejercicio efectivo de la libertad de escogencia requiere que los trabajadores dispongan de información

suficiente, objetiva, actualizada y comparable sobre las condiciones de prestación de los servicios ofrecidos por las Cajas de Compensación Familiar. En este sentido, el reconocimiento legal de la facultad de elección debe acompañarse de mecanismos de transparencia que permitan conocer aspectos como la cobertura territorial, ubicación de sedes, disponibilidad de servicios, requisitos de acceso, horarios de atención y canales habilitados para la presentación de solicitudes y reclamaciones. La información deberá presentarse en condiciones que faciliten su comprensión y consulta, evitando que las diferencias en el acceso a herramientas tecnológicas constituyan una barrera para el ejercicio de este derecho.

Asimismo, resulta necesario garantizar que la decisión del trabajador responda a sus necesidades y las de su núcleo familiar, sin interferencias que puedan desnaturalizar su carácter libre e informado. Para ello, la regulación debe contemplar salvaguardas frente a presiones, condicionamientos, represalias o incentivos indebidos provenientes del empleador, las cajas o terceros. Estas garantías adquieren especial relevancia considerando que, aunque el trabajador asumiría la decisión sobre la entidad de afiliación, el empleador conservaría las obligaciones legales relacionadas con la vinculación administrativa, liquidación y pago de los aportes al Sistema del Subsidio Familiar.

La implementación de mecanismos de información deberá contemplar canales digitales y presenciales o alternativos, particularmente para trabajadores con dificultades de conectividad, limitaciones de alfabetización digital o residentes en territorios donde la infraestructura tecnológica resulte insuficiente. De esta manera, la libertad de escogencia no se limitaría al reconocimiento formal de una facultad individual, sino que incorporaría condiciones para su ejercicio efectivo en un marco de igualdad, accesibilidad y protección de los beneficiarios.

Estas disposiciones resultan compatibles con la naturaleza solidaria del subsidio familiar, en la medida en que la información comparable no supone la comercialización de las prestaciones ni la modificación de los requisitos legales para acceder a ellas. Por el contrario, busca fortalecer la capacidad del trabajador para identificar la oferta institucional que responda a sus necesidades familiares, preservando las obligaciones de transparencia y las competencias de inspección, vigilancia y control de las autoridades correspondientes.

La elección tampoco garantiza automáticamente una mejora de calidad o una reducción de costos. Estos son resultados que deben evaluarse. El artículo 9° propone indicadores para comprobar si la medida mejora acceso y continuidad y para detectar concentración, aumentos administrativos o deterioro en la suficiencia de las prestaciones.

5.2. Solidaridad y protección de las cajas de menor escala

Un riesgo relevante es que la movilidad no se distribuya de manera uniforme. Si una caja pierde aportes asociados a salarios altos y conserva un grupo con mayores cargas subsidiadas, puede deteriorarse su capacidad de prestación aunque no disminuya proporcionalmente el número de beneficiarios. De forma inversa, una caja receptora debe acreditar capacidad real para asumir las obligaciones que acompañan a los nuevos afiliados.

La salvaguarda no consiste en impedir toda movilidad para proteger entidades por su tamaño. Consiste en evitar que la ampliación de la elección produzca desprotección de familias o territorios. El artículo 6° exige evaluar estructura salarial, relación entre aportes y beneficiarios, costos fijos, compromisos de inversión y cobertura, de modo que el tamaño de la caja no sea el único criterio.

La existencia de dos o más cajas en el departamento es necesaria según la propuesta, pero insuficiente para tener por demostrada la sostenibilidad. Dos entidades pueden presentar capacidades financieras y territoriales muy distintas. La evaluación previa y la implementación gradual permiten identificar esa heterogeneidad antes del inicio operativo.

Los informes anuales deben diferenciar recaudo, cargas prestacionales y acceso efectivo. Una mayor concentración de afiliados no prueba por sí sola eficiencia, así como una menor escala no prueba mala calidad. El juicio legislativo debe centrarse en resultados para los beneficiarios y en la preservación de la finalidad redistributiva.

5.3. Obligaciones patronales y costos administrativos

La decisión individual no convierte al empleador en un intermediario sin responsabilidad. Le corresponde afiliar oportunamente, liquidar y pagar íntegramente los aportes y reportar novedades. El artículo 4° conserva esas obligaciones e incorpora un mecanismo oficial para verificar la elección válida.

Se reconoce que la multiplicidad de cajas para una misma nómina puede aumentar conciliaciones, controles, correcciones y atención de incidencias. La comparación con otros subsistemas de seguridad social no basta para descartar esta carga: cada uno tiene reglas de afiliación, población y recaudo propias.

La interoperabilidad debe evitar que el trabajador comunique una decisión que no pueda reflejarse de manera consistente en la planilla o que el empleador deba reconstruir manualmente la afiliación cada mes. Son relevantes la identificación unívoca, las fechas efectivas, la validación territorial y los mecanismos de corrección de errores.

La modificación del esquema de afiliación exige establecer mecanismos que permitan resolver oportunamente las inconsistencias administrativas y tecnológicas derivadas de la coexistencia de trabajadores vinculados a distintas Cajas de Compensación Familiar dentro de una misma nómina. La identificación de la caja escogida, la

actualización de novedades, la determinación de la fecha efectiva del traslado y la correcta asignación de aportes constituyen elementos esenciales para garantizar la trazabilidad del sistema y evitar controversias que puedan comprometer la continuidad de las prestaciones.

En este contexto, resulta pertinente reconocer expresamente la posibilidad de que los trabajadores consulten el estado de su afiliación, soliciten la corrección de información inexacta y presenten reclamaciones relacionadas con el registro de su elección o traslado. Estos mecanismos deberán articularse con los procedimientos administrativos y tecnológicos existentes, así como con las competencias de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia del Subsidio Familiar, garantizando el derecho de petición, el debido proceso y la protección de los datos personales. La existencia de mecanismos claros de reclamación permitirá identificar errores recurrentes, mejorar los procedimientos operativos y fortalecer la confianza de trabajadores y empleadores en la implementación de la reforma.

Debe precisarse que la participación decisoria del trabajador en la selección de la caja no modifica la responsabilidad legal del empleador como sujeto obligado al cumplimiento de las contribuciones parafiscales correspondientes. Por consiguiente, las dificultades de interoperabilidad, conciliación o actualización de registros no podrán trasladarse al trabajador mediante exigencias administrativas desproporcionadas ni justificar el incumplimiento de las obligaciones patronales. La reglamentación deberá procurar que las herramientas tecnológicas permitan consultar y verificar oportunamente la afiliación vigente, minimizando los reprocesos y las cargas administrativas adicionales, especialmente para pequeños empleadores y entidades con menor capacidad operativa.

De igual manera, la implementación deberá prever mecanismos de coordinación entre las cajas, los operadores de información de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) y las autoridades responsables de los sistemas de información, con el propósito de garantizar consistencia entre la elección registrada, la afiliación efectiva y el destino de los aportes. Estas medidas resultan necesarias para que la ampliación de la libertad de escogencia se desarrolle sin afectar la eficiencia del recaudo, la seguridad jurídica de los aportantes ni la protección de los trabajadores y sus beneficiarios.

La regla provisional del artículo 4° previene vacíos de protección. Una inconsistencia de registro no autoriza suspender el pago, retrasar la afiliación o trasladar al trabajador la responsabilidad patronal. La implementación necesita procedimientos de atención y trazabilidad compatibles con esa continuidad.

5.4. Continuidad de prestaciones y transición

El artículo 8° protege las prestaciones válidamente causadas antes del traslado y exige coordinación entre caja de origen y receptora. Esta continuidad no supone que todo programa tenga idénticas condiciones operativas ni que la nueva caja asuma indiscriminadamente deudas de la anterior. Debe identificarse el sujeto obligado y conciliarse cada situación conforme a su régimen.

La transición debe considerar pagos pendientes, autorizaciones de servicios y procesos en curso que incidan sobre la protección familiar. El intercambio de información estrictamente necesaria reduce el riesgo de exigir nuevamente documentos disponibles, perder antecedentes o desconocer una situación previamente acreditada.

La garantía de continuidad de las prestaciones constituye una condición esencial para que la libertad de escogencia no genere efectos regresivos sobre la protección económica y social de los trabajadores y sus familias. En consecuencia, el traslado entre Cajas de Compensación Familiar debe acompañarse de reglas que permitan determinar con claridad las responsabilidades de la entidad de origen y de la entidad receptora respecto de las prestaciones causadas, reconocidas o en trámite, atendiendo a las disposiciones legales y reglamentarias específicas de cada beneficio.

Bajo este criterio, la caja de origen deberá conservar las obligaciones correspondientes a las prestaciones válidamente causadas con anterioridad a la fecha efectiva del traslado, mientras que la entidad receptora asumirá aquellas que se causen a partir de la nueva afiliación, siempre que se cumplan los requisitos legales aplicables. Esta distribución de responsabilidades busca evitar vacíos de cobertura, duplicidad de reconocimientos y controversias sobre la entidad obligada, sin establecer una transferencia automática de pasivos entre cajas ni alterar la destinación específica de los recursos parafiscales.

La continuidad requiere especial atención frente a situaciones administrativas que no se agotan con la modificación del registro de afiliación. Entre ellas se encuentran los pagos pendientes de subsidio monetario, los procesos de postulación y asignación de subsidios de vivienda, las autorizaciones de servicios y las solicitudes de reconocimiento de beneficios que se encuentren en curso. La regulación deberá diferenciar las prestaciones efectivamente causadas o reconocidas de las simples expectativas de acceso, así como determinar los efectos de un traslado sobre cada procedimiento de conformidad con su régimen jurídico particular. En ningún caso el cambio de caja deberá interpretarse, por sí solo, como una causal de pérdida de derechos previamente adquiridos.

Para hacer efectiva esta protección, resulta necesario establecer mecanismos de intercambio seguro de información, conciliación de obligaciones y coordinación administrativa entre las cajas involucradas. Dichos procedimientos deberán permitir identificar las prestaciones pendientes, verificar su estado y determinar la entidad responsable, evitando que el trabajador y su núcleo familiar deban asumir cargas adicionales derivadas de la transición. El tratamiento de la información deberá ajustarse a los

principios de finalidad, seguridad, confidencialidad y circulación restringida previstos en la legislación sobre protección de datos personales.

De esta manera, la continuidad de las prestaciones se configura como una salvaguarda indispensable de la reforma, en concordancia con los principios de solidaridad, eficiencia y protección social que orientan el Sistema del Subsidio Familiar. Su incorporación permite armonizar la libertad individual de escogencia con la estabilidad de las obligaciones prestacionales y la protección de los recursos administrados por las cajas.

Los artículos 11 y 12 separan tres momentos: promulgación, reglamentación y habilitación operativa por departamento. El plazo de doce meses corresponde a la reglamentación; no elimina la evaluación financiera ni sustituye la certificación técnica. Hasta el cumplimiento de las condiciones continúan las reglas de afiliación y recaudo vigentes.

El diseño evita que la entrada en vigor produzca solicitudes de traslado inmediatamente exigibles sin soporte tecnológico. Su viabilidad práctica dependerá de un cronograma verificable y de la actuación coordinada de las autoridades, cajas, operadores y empleadores.

5.5. Examen de las observaciones del Ministerio del Trabajo

El concepto del 28 de octubre de 2024 considera inconveniente el PL042. Advierte que la escogencia patronal obedece al régimen legal; señala dificultades de territorialidad, fragmentación de la nómina y registro; cuestiona que la libertad de elección produzca automáticamente satisfacción y transparencia, y alerta sobre riesgos para cajas pequeñas y medianas. [3]

La ponencia recoge la necesidad de conservar obligaciones patronales y trazabilidad, aunque se aparta de la conclusión de mantener inalterado el régimen. El fundamento de la diferencia es que la asignación legal de la escogencia puede ser reformada mediante ley, siempre que se definan salvaguardas y no se desconozca la protección social.

Los artículos 2° y 4° atienden territorialidad y responsabilidades; el artículo 6° exige evaluación financiera; el artículo 7° condiciona el inicio a pruebas y certificación; el artículo 9 incorpora indicadores públicos. Estas respuestas son medidas propuestas para abordar los riesgos, no evidencia de que el Ministerio haya retirado sus objeciones.

El concepto también recomienda identificar las normas afectadas. El artículo 10 adiciona expresamente el artículo 57 de la Ley 21 de 1982 y el artículo 12 conserva el régimen compatible. Subsiste la conveniencia de examinar durante el debate la articulación con compromisos colectivos de permanencia y otras reglas legales de traslado.

5.6. Examen del concepto del Ministerio de Salud y Protección Social

Esta cartera presentó concepto al proyecto de ley antecedente de la actual iniciativa el 8 de noviembre de 2024, Radicado 2024110001210201, aunque el nombre del archivo incorpora una referencia posterior de recepción. Su conclusión reserva al sector Trabajo la valoración de conveniencia y constitucionalidad del cambio de afiliación. En relación con PILA indica que, si se aprueba la ley, deben realizarse las adecuaciones correspondientes. [4]

Este concepto no constituye un aval integral del proyecto ni certifica que la plataforma ya permita la modalidad propuesta sin ajustes. La ponencia lo utiliza para delimitar competencias y justificar la coordinación técnica de los ministerios del Trabajo y de Salud y Protección Social.

Los artículos 7° y 11 reconocen esa intervención técnica sin atribuir a Minsalud la rectoría del Sistema del Subsidio Familiar. El alistamiento deberá referirse a funcionalidades y pruebas concretas y no a una mera declaración de disponibilidad normativa.

5.7. Examen de las observaciones de la Administración Distrital

El documento del Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital califica el antecedente como no viable. Resalta la selección patronal, las reglas territoriales y las dificultades que podría generar la multiplicidad de cajas para la coordinación de planes de bienestar y las áreas de talento humano. [5]

Estas observaciones muestran que la discusión también involucra a empleadores públicos. El texto propuesto no elimina sus obligaciones de bienestar ni convierte la contribución parafiscal en un contrato de adquisición de servicios. La elección de caja y la ejecución de programas institucionales deben coordinarse respetando sus respectivos regímenes.

La ponencia no desconoce las cargas administrativas advertidas. Propone un registro oficial, reglas provisionales de afiliación y habilitación tecnológica previa para reducirlas. La capacidad real de las áreas de talento humano, especialmente en entidades pequeñas, deberá formar parte de la preparación operativa.

5.8. Examen de las observaciones de Asocajas de agosto de 2024

El escrito ANCCF-0529 del 30 de agosto de 2024 solicita el archivo del PL042. Defiende la naturaleza compensatoria, la territorialidad y la financiación patronal; advierte sobre dispersión de recursos, desigualdad en el acceso, afectación de economías regionales, concentración y sostenibilidad. También cuestiona la amplitud de la remisión reglamentaria. [6]

La ponencia coincide en que la movilidad no puede tratarse como la elección de un servicio comercial ordinario ni como la propiedad individual de los aportes. Los artículos 1° a 3° y 7° preservan expresamente la naturaleza solidaria y parafiscal. El artículo 6° exige verificar efectos sobre cada caja y el artículo 11 limita la reglamentación a procedimientos operativos.

Parte de la crítica se formula frente a una eventual elección nacional sin límites territoriales. Esa hipótesis no describe el alcance actual: se

conserva el requisito departamental y se exige cobertura material. Sin embargo, una restricción departamental no elimina el riesgo de concentración dentro del departamento; por ello, se mantiene la evaluación por entidad.

Las cifras citadas por el gremio sobre aportantes, recaudo y composición territorial corresponden a los cortes históricos de sus documentos. No se presentan como cifras actualizadas de 2026 ni se usan para afirmar que una caja concreta será sostenible bajo el nuevo régimen.

5.9. Examen de las observaciones de Asocajas de febrero de 2025

El escrito ANCCF-0409 del 19 de febrero de 2025 reitera la solicitud de archivo y cuestiona la fórmula colectiva de elección por votación, las encuestas anuales y la reducción de la representatividad frente a la regla superior al 70 %. También rechaza que se atribuya al gremio una concertación de la propuesta y objeta afirmaciones generales sobre prácticas desleales. [7]

El pliego aquí incorporado no establece encuestas anuales ni votaciones por mitad más uno. Su fundamento es una modalidad individual con permanencia mínima, cuya diferencia con el mecanismo colectivo vigente se explica expresamente. La supresión de las fórmulas discutidas en 2025 no elimina por sí sola las objeciones sobre financiación y estabilidad, que requieren evaluación propia.

Se deja constancia de que el expediente no acredita un acuerdo de Asocajas con este articulado. La participación en mesas o la presentación de comentarios no equivale a adhesión. La propuesta de coordinación futura tampoco permite afirmar que exista concertación previa con ministerios, empleadores, trabajadores o cajas.

El informe evita atribuir conductas anticompetitivas a entidades determinadas sin decisiones o pruebas específicas. La conveniencia de la reforma se sustenta en participación y acceso, con protección de la solidaridad, y no en una descalificación general del sistema existente.

5.10. Balance de conveniencia y asuntos de verificación

La ponencia positiva se apoya en que es posible discutir una ampliación legal de la capacidad de decisión del trabajador preservando la obligación patronal y las finalidades del sistema. La alternativa propuesta incorpora condiciones verificables para el inicio, mecanismos de continuidad y evaluación de resultados, frente al reconocimiento general contenido en la radicación.

No se afirma que los conceptos adversos hayan perdido vigencia ni que las salvaguardas garanticen por sí mismas neutralidad financiera. El juicio favorable recae en la oportunidad de tramitar y perfeccionar un diseño condicionado, con discusión pública de sus costos y riesgos.

Durante el trámite resulta necesario obtener conceptos actualizados sobre el texto de doce artículos; revisar la coexistencia con las reglas colectivas de permanencia y con los regímenes especiales de afiliación; estimar los costos de interoperabilidad y supervisión, y precisar los criterios operativos con información oficial por caja y departamento. El artículo 6° exige elaborar y publicar una evaluación previa: no faculta al Gobierno para sustituir las condiciones fijadas por el legislador.

El pliego y el articulado se incorporan con la redacción suministrada. Esta ponencia no modifica por vía interpretativa la regla de doce meses, las causales de traslado ni los demás elementos normativos cuya aprobación se solicita. Las eventuales precisiones sustantivas deberán ser objeto de proposición y decisión de la Comisión.

6. TEXTO RADICADO DEL PROYECTO DE LEY

A continuación se reproduce el articulado del proyecto radicado, como base de comparación con el pliego. Se trata del texto de origen en Cámara, no de un texto aprobado por el Senado. [2]

PROYECTO DE LEY NÚMERO 089 DE 2026 CÁMARA

por medio del cual se dispone conforme al principio de libertad de escogencia la afiliación a las Cajas de Compensación Familiar y se dictan otras disposiciones

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. ***Objeto.*** La presente ley tiene como objeto reconocer la libertad de escogencia para la afiliación a las Cajas de Compensación familiar, como un derecho en cabeza del trabajador o empleado, que debe ser garantizado por el Estado y todos los integrantes del sistema.

Artículo 2º. ***Ámbito de aplicación.*** Las disposiciones propuestas en la presente ley se aplicarán territorialmente en aquellos departamentos en los que dentro de su circunscripción presten sus servicios dos o más Cajas de Compensación Familiar, en aras de garantizar el principio de solidaridad establecido en el artículo 48 de la Constitución Política y que garantiza la estabilidad y suficiencia del Subsidio Familiar en todos los departamentos del país.

Artículo 3º. ***Definición.*** La libre escogencia es un principio reconocido dentro del régimen de la seguridad social que le da al afiliado la facultad de escoger entre las diferentes Cajas de Compensación Familiar, cuál de ellas le administrará el subsidio familiar en su naturaleza de prestación social.

Artículo 4º. ***Libertad de Escogencia.*** Conforme al principio de libertad de escogencia, la decisión de afiliarse a una Caja de Compensación Familiar la tomará el trabajador. Las solicitudes de afiliación presentadas por los empleadores deberán estar referidas únicamente a la Caja de Compensación Familiar escogida por los empleados.

Artículo 5º. *Reglamentación.* El Ministerio del Trabajo reglamentará los términos, condiciones y procedimientos definidos en la presente Ley, durante los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la misma.

Artículo 6º. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

7. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Se incorpora literalmente el pliego suministrado, con sus marcas de supresión y adición. Se conserva también la presentación textual de origen, incluidos sus rótulos y duplicaciones editoriales; estos no modifican la numeración consecutiva del texto limpio propuesto para primer debate.

TEXTO PRESENTADO EN EL PROYECTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE (CON MARCAS)	JUSTIFICACIÓN JURÍDICA Y TÉCNICA DE LA MODIFICACIÓN
Artículo 1º. *Objeto.* La Presente ley tiene como objeto reconocer la libertad de escogencia para la afiliación a las Cajas de Compensación familiar, como un derecho en cabeza del trabajador o empleado, que debe ser garantizado por el Estado y todos los integrantes del sistema.	**Artículo 1º. *Objeto.*** La Presente ley ~~presente~~ **ley** tiene ~~como~~ **por** objeto reconocer **y regular** la ~~libertad~~ **participación decisoria del trabajador en la escogencia** de ~~escogencia para~~ la ~~afiliación a las Cajas~~ **Caja** de Compensación ~~familiar, como un~~ **Familiar, bajo condiciones que garanticen la solidaridad, la territorialidad, la sostenibilidad financiera del Sistema del Subsidio Familiar, la continuidad de las prestaciones y la operatividad de los mecanismos de afiliación y recaudo. La aplicación de este** derecho **se sujetará a los requisitos previstos** en ~~cabeza del trabajador o empleado, que debe ser garantizado por el Estado y todos los integrantes del sistema.~~**la presente ley.**	Precisa el objeto de la iniciativa y subordina el nuevo mecanismo de elección a la solidaridad, territorialidad, sostenibilidad del subsidio y continuidad prestacional. Evita interpretar la libertad de escogencia como una autorización para desconocer las obligaciones legales de afiliación y recaudo.
Artículo 2º. *Ámbito de aplicación.* Las disposiciones propuestas en la presente ley se aplicarán territorialmente en aquellos departamentos en los que dentro de su circunscripción presten sus servicios dos o más Cajas de Compensación Familiar, en aras de garantizar el principio de solidaridad establecido en el artículo 48 de la Constitución Política y que garantiza la estabilidad y suficiencia del Subsidio Familiar en todos los departamentos del país.	**Artículo 2º. 2º. *Ámbito de aplicación.*** ~~Las disposiciones propuestas~~ **aplicación y territorialidad. La libertad de escogencia regulada** en ~~la presente ley~~ **esta ley** se ~~aplicarán territorialmente~~ **ejercerá únicamente entre Cajas de Compensación Familiar legalmente habilitadas para operar** en ~~aquellos departamentos~~ **el departamento** en **el que se causen** los ~~que dentro de su circunscripción presten sus servicios~~ **salarios del respectivo trabajador, y exclusivamente cuando allí operen efectivamente** dos o más ~~Cajas~~ **cajas, salvo decisión expresa en contrario del trabajador. La sola existencia** de ~~Compensación Familiar, en aras~~ **dos o más cajas no habilitará el traslado hacia una entidad que carezca** de ~~garantizar el principio~~ **cobertura y capacidad efectiva** de ~~solidaridad establecido~~ **prestación de servicios** en el ~~artículo 48~~ **territorio correspondiente.** **Parágrafo 1º. La presente ley no autoriza traslados** de **aportes parafiscales por fuera de los límites territoriales legalmente aplicables ni altera** la ~~Constitución Política~~ **destinación específica de los recursos del subsidio familiar.** **Parágrafo 2º. La implementación observará los mecanismos de protección** y ~~que garantiza~~ **evaluación de sostenibilidad establecidos en esta ley, a fin de preservar** la ~~estabilidad~~ **compensación entre trabajadores de diferentes niveles de ingreso** y ~~suficiencia del Subsidio Familiar en todos~~ **la continuidad de** los ~~departamentos del país.~~**beneficios.**	Conserva la condición del proyecto radicado —dos o más cajas por departamento— y la armoniza con la regla de ciudad o localidad de causación de salarios del artículo 15 de la Ley 21 de 1982 y su reglamentación en el Decreto número 1072 de 2015. Exige operación y capacidad efectiva, para no generar traslados sin cobertura ni desprotección regional.

TEXTO PRESENTADO EN EL PROYECTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE (CON MARCAS)	JUSTIFICACIÓN JURÍDICA Y TÉCNICA DE LA MODIFICACIÓN
	Parágrafo 3°. *Publicidad de la habilitación territorial*. El Ministerio del Trabajo, con apoyo técnico de la Superintendencia del Subsidio Familiar y dentro de sus respectivas competencias, publicará la determinación de los departamentos habilitados para la implementación de la libertad de escogencia, sustentada en criterios objetivos y verificables de cobertura, capacidad efectiva de prestación de servicios, sostenibilidad e interoperabilidad, de conformidad con las condiciones establecidas en la presente ley.	
Artículo 3º. *Definición.* La libre escogencia, es un principio reconocido dentro del régimen de la seguridad social que le da al afiliado la facultad de escoger entre las diferentes Cajas de Compensación Familiar, cuál de ellas le administrará el subsidio familiar en su naturaleza de prestación social.	**Artículo 3º. *Definición.*** ~~La libre escogencia, es un principio reconocido dentro del régimen~~ **Para efectos** de **esta ley,** la ~~seguridad social que le da al afiliado~~ **libertad de escogencia consiste en** la facultad **del trabajador dependiente** de ~~escoger~~ **seleccionar,** entre las ~~diferentes~~ Cajas de Compensación ~~Familiar, cuál~~ **Familiar habilitadas conforme al artículo 2º, aquella a la cual se vinculará para acceder a las prestaciones del subsidio familiar, sin perjuicio** de ~~ellas le administrará el subsidio familiar en su~~ **la** naturaleza **solidaria, parafiscal y no individualizable** de ~~prestación social~~ **los aportes y de las obligaciones legales del empleador. La escogencia no confiere propiedad individual sobre los aportes ni derecho a trasladar recursos diferentes de los correspondientes a las obligaciones legalmente causadas.** **El ejercicio de la libertad de escogencia será personal, libre, informado y gratuito. Ningún empleador, Caja de Compensación Familiar o tercero podrá ejercer presiones, represalias, condicionamientos o incentivos indebidos destinados a determinar o restringir la decisión del trabajador, sin perjuicio de las competencias de inspección, vigilancia y control de las autoridades correspondientes.** **Parágrafo. Información para la libre escogencia. Las Cajas de Compensación Familiar habilitadas deberán disponer de información pública, actualizada, clara y accesible sobre su cobertura territorial, sedes, servicios, requisitos de acceso, disponibilidad de cupos cuando corresponda, canales de atención y mecanismos de reclamación. La Superintendencia del Subsidio Familiar, en el marco de sus competencias, establecerá criterios homogéneos para su presentación y verificación, respetando las diferencias en la naturaleza y condiciones de las prestaciones ofrecidas. La información estará disponible mediante canales digitales y alternativos.**	Delimita el derecho de elección de los trabajadores dependientes y distingue su vinculación a una caja de la titularidad de los aportes parafiscales. Preserva la naturaleza de prestación social y el carácter compensatorio regulados en la Ley 21 de 1982; evita asimilar el aporte patronal a una cuenta de ahorro individual.

TEXTO PRESENTADO EN EL PROYECTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE (CON MARCAS)	JUSTIFICACIÓN JURÍDICA Y TÉCNICA DE LA MODIFICACIÓN
Artículo 4º. ***Libertad de Escogencia.*** Conforme al principio de libertad de escogencia, la decisión de afiliarse a una Caja de Compensación Familiar la tomará el trabajador. Las solicitudes de afiliación presentadas por los empleadores deberán estar referidas únicamente a la Caja de Compensación Familiar escogida por los empleados.	**Artículo 4º.** ~~*Libertad* ***Ejercicio*** *de* ~~*Escogencia.*~~ Conforme al principio de **la** libertad de ~~escogencia, la~~ **escogencia y obligaciones del empleador. El trabajador comunicará su** decisión de ~~afiliarse~~ **afiliación o traslado** a ~~una Caja~~ **través del mecanismo oficial de registro de afiliaciones** ~~Compensación~~ **generado mediante la interoperabilidad de la planilla PILA, con validación de los requisitos territoriales y de permanencia. El empleador conservará íntegramente las obligaciones legales de afiliar oportunamente a sus trabajadores, liquidar y pagar los aportes al Sistema del Subsidio** Familiar ~~la tomará el trabajador.~~ **y reportar las novedades correspondientes.** Las solicitudes ~~de afiliación presentadas por los empleadores~~ **y registros** deberán ~~estar referidas únicamente a~~ **identificar** la Caja de Compensación Familiar **válidamente** escogida por **cada trabajador, sin que ello exima al empleador de verificar la afiliación vigente por** los ~~empleados.~~ **medios oficiales.** **Parágrafo 1°. En ausencia de escogencia válida o mientras se resuelvan inconsistencias administrativas, se mantendrá la afiliación vigente; para nuevos vínculos se aplicará provisionalmente el régimen general de afiliación del empleador hasta que exista una elección válida, sin interrupción del aporte ni de la cobertura.** **Parágrafo 2°.** ***Garantías y reclamaciones.*** **Los trabajadores tendrán derecho a consultar gratuitamente el estado de su afiliación, solicitar la corrección de inconsistencias en los registros y presentar reclamaciones frente a las decisiones relacionadas con la escogencia, afiliación o traslado. Los procedimientos deberán garantizar la trazabilidad, respuesta oportuna y observancia del derecho de petición, el debido proceso y las normas de protección de datos personales. Las reclamaciones no podrán dar lugar a la suspensión injustificada de prestaciones legalmente reconocidas.**	Diferencia el acto de escogencia del trabajador de la obligación patronal de afiliar, pagar y reportar; crea un registro verificable de novedades y remite a las condiciones territoriales y de permanencia. Atiende las dificultades advertidas por Mintrabajo sobre multiplicidad de cajas, trazabilidad y dispersión de la nómina.
Sin disposición equivalente en el texto radicado (artículo nuevo).	**Artículo 5º.** ***Permanencia y traslados.*** **La afiliación resultante del ejercicio de la libertad de escogencia tendrá una permanencia mínima de doce (12) meses, contados desde la fecha efectiva de afiliación. Se admitirán traslados anticipados en casos de cierre o pérdida de habilitación territorial de la caja, imposibilidad material de acceso a los servicios, incumplimiento grave acreditado por la autoridad competente. El traslado surtirá efectos a partir del período de cotización siguiente a la validación oficial y no podrá producir doble afiliación ni interrupciones en la protección.**	Adiciona reglas de estabilidad para reducir cambios frecuentes que perjudiquen la programación financiera y la prestación de servicios, y admite excepciones objetivas frente a fallas de atención. La permanencia individual propuesta de 12 meses debe distinguirse de la regla colectiva superior al 70 % prevista en el parágrafo 1° del artículo 21 de la Ley 789 de 2002.

TEXTO PRESENTADO EN EL PROYECTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE (CON MARCAS)	JUSTIFICACIÓN JURÍDICA Y TÉCNICA DE LA MODIFICACIÓN
	Parágrafo. ***Articulación con los períodos colectivos de permanencia.*** **Los períodos colectivos de permanencia válidamente estipulados con anterioridad al inicio operativo del régimen de libertad de escogencia conservarán sus efectos hasta su vencimiento, conforme al régimen legal bajo el cual fueron establecidos. Una vez cumplidos, los trabajadores podrán ejercer individualmente la libertad de escogencia en los términos de la presente ley.** **A partir de la habilitación operativa del régimen en el respectivo departamento, los nuevos compromisos colectivos de permanencia no podrán limitar el ejercicio individual de la libertad de escogencia reconocido por esta ley, sin perjuicio de la aplicación de las demás disposiciones del artículo 21 de la Ley 789 de 2002.**	Artículos 58 y 150 de la Constitución, artículo 21 de la Ley 789 de 2002 y principios de seguridad jurídica y aplicación prospectiva de la ley. La precisión expresa evita depender de una derogatoria tácita o de que el Gobierno resuelva mediante reglamento la relación entre ambos regímenes. Además, no supone que cualquier acuerdo colectivo sea automáticamente un derecho adquirido: exige que el período haya sido válidamente estipulado y conserve efectos jurídicos.
Sin disposición equivalente en el texto radicado (artículo nuevo).	**Artículo 6º.** ***Salvaguardas de sostenibilidad y cajas de menor escala.*** **Antes del inicio operativo del régimen en cada departamento, el Ministerio del Trabajo, con apoyo de la Superintendencia del Subsidio Familiar, dentro de los tres meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, elaborará y publicará una evaluación de impacto que incluya, por caja, estructura salarial de aportantes, relación entre beneficiarios y aportes, capacidad de pago de subsidios, costos fijos, compromisos de inversión social y cobertura territorial. El Gobierno nacional adoptará, dentro del marco de sus competencias y de la destinación legal de los recursos, medidas de acompañamiento, transición administrativa y vigilancia reforzada cuando se identifique un riesgo material y acreditado para la continuidad de las prestaciones.** **Parágrafo 1º. Las medidas se definirán con criterios objetivos, verificables, proporcionales y temporales; no podrán basarse exclusivamente en el tamaño de la caja ni autorizar la utilización de recursos parafiscales en fines no previstos por la ley.** **Parágrafo 2º. El Ministerio del Trabajo remitirá al Congreso un informe de evaluación previo a la implementación y hará públicas sus conclusiones, preservando los datos sujetos a reserva.** **Parágrafo 3°. Condiciones de sostenibilidad para la implementación. Cuando la evaluación de impacto prevista en este artículo identifique riesgos materiales y acreditados para la continuidad de las prestaciones o la sostenibilidad del Sistema del Subsidio Familiar en un departamento, el Ministerio del Trabajo, con apoyo técnico de la Superintendencia del Subsidio Familiar, deberá determinar**	Incorpora evaluación financiera por caja, no solo departamental, para identificar riesgos particulares de las cajas pequeñas: composición salarial, cargas subsidiadas, costos fijos, infraestructura y cobertura. Responde a las observaciones de Mintrabajo y Asocajas sobre concentración y pérdida de capacidad redistributiva; limita las medidas administrativas a recursos y atribuciones legalmente autorizados. Esta propuesta permite que las evaluaciones financieras tengan consecuencias verificables, sin crear un fondo de compensación, autorizar transferencias entre cajas ni otorgar al Ejecutivo facultades ilimitadas para modificar el régimen.

TEXTO PRESENTADO EN EL PROYECTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE (CON MARCAS)	JUSTIFICACIÓN JURÍDICA Y TÉCNICA DE LA MODIFICACIÓN
	y publicar las medidas de mitigación que correspondan dentro de las competencias legales vigentes. La habilitación operativa del régimen en el respectivo departamento estará condicionada a la verificación motivada de que dichos riesgos han sido suficientemente mitigados, mediante criterios objetivos, públicos y verificables, sin alterar la destinación legal de los recursos parafiscales.	
Sin disposición equivalente en el texto radicado (artículo nuevo).	**Artículo 7º. *Interoperabilidad, afiliación y recaudo.* El Gobierno nacional, a través de las autoridades competentes, garantizará la interoperabilidad entre el Sistema de Afiliación Transaccional (SAT), la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), sus operadores de información y los sistemas de las Cajas de Compensación Familiar. Las reglas técnicas deberán asegurar identificación unívoca de la afiliación vigente por trabajador, validación territorial, registro de novedades, liquidación y distribución correcta de aportes, conciliación, correcciones, trazabilidad y protección de datos personales.** **Parágrafo. La distribución de los aportes se sujetará a la normativa sobre el subsidio familiar y no dará lugar a cuentas individuales de propiedad del trabajador ni alterará el porcentaje legal del aporte patronal.**	Establece expresamente coordinación SAT–PILA–operadores–cajas para validar afiliación vigente, destino del aporte, novedades y conciliaciones. Armoniza la operación con el Decreto número 780 de 2016, el Decreto número 1818 de 2019, la Resolución 1126 de 2020 y los anexos técnicos de la Resolución número 2388 de 2016 y sus modificaciones, entre ellas la Resolución número 1529 de 2026. Evita iniciar sin pruebas y certificación técnica.
Sin disposición equivalente en el texto radicado (artículo nuevo).	**Artículo 8º. *Continuidad de las prestaciones.* Los procesos de afiliación y traslado garantizarán la continuidad del reconocimiento de las prestaciones del subsidio familiar, la trazabilidad de subsidios causados, las obligaciones pendientes y las autorizaciones de servicios vigentes, conforme a sus requisitos legales. La caja de origen y la receptora deberán intercambiar la información estrictamente necesaria y atender los procedimientos de conciliación establecidos por las autoridades competentes. Ningún traslado podrá utilizarse para desconocer prestaciones válidamente causadas antes de su fecha efectiva.** **La Caja de Compensación Familiar de origen conservará la responsabilidad por las prestaciones válidamente causadas antes de la fecha efectiva del traslado, conforme al régimen legal aplicable. La caja receptora asumirá las obligaciones que se causen a partir de dicha fecha, de acuerdo con los requisitos legales correspondientes. Las entidades deberán adelantar las conciliaciones necesarias para evitar duplicidades, pérdida de información o interrupciones injustificadas, sin que el traslado implique la transferencia automática de obligaciones ajenas o la afectación de derechos previamente adquiridos.**	Impide interrupciones o desconocimiento de prestaciones causadas durante los traslados y asigna deberes de intercambio de información y conciliación a las cajas de origen y destino. Protege el subsidio en dinero, especie y servicios previsto en la Ley 21 de 1982 y responde al riesgo de regresividad advertido en los conceptos de 2024-2025.

TEXTO PRESENTADO EN EL PROYECTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE (CON MARCAS)	JUSTIFICACIÓN JURÍDICA Y TÉCNICA DE LA MODIFICACIÓN
Sin disposición equivalente en el texto radicado (artículo nuevo).	**Artículo 9º. *Seguimiento, transparencia y evaluación*. La Superintendencia del Subsidio Familiar, en coordinación con el Ministerio del Trabajo, publicará anualmente un informe con indicadores de concentración de afiliaciones y aportes, distribución salarial, suficiencia financiera, cobertura territorial, costos administrativos, acceso a servicios y continuidad de prestaciones, discriminados por departamento y caja cuando la reserva legal lo permita así como el número, naturaleza, tiempos de respuesta y resultados de las reclamaciones relacionadas con la afiliación, la libre escogencia y los traslados. El informe identificará los efectos sobre cajas de menor escala y formulará recomendaciones de ajustes normativos y operativos para preservar la solidaridad del Sistema.**	Crea indicadores verificables de afiliación, recaudo, compensación, concentración, cobertura y continuidad por caja para evaluar efectos reales sobre las entidades de menor escala. Fortalece la inspección, vigilancia y control de la Superintendencia del Subsidio Familiar sin atribuirle potestad para alterar por sí sola la destinación legal de recursos.
Sin disposición equivalente en el texto radicado.	**Artículo 10. *Armonización de la afiliación al Sistema del Subsidio Familiar.* Adiciónese un parágrafo al artículo 57 de la Ley 21 de 1982, modificado por el artículo 13 de la Ley 2069 de 2020, así: "Parágrafo. Tratándose de trabajadores dependientes en los territorios y condiciones habilitados por la ley que reconoce la libertad de escogencia de Caja de Compensación Familiar, el cumplimiento de la obligación de afiliación del empleador como aportante no impedirá que sus trabajadores estén vinculados individualmente a distintas cajas legalmente habilitadas. El empleador continuará obligado al pago íntegro y oportuno de los aportes a su cargo, de acuerdo con el registro oficial de afiliaciones y las reglas de recaudo y distribución aplicables. En los demás casos se conservarán las reglas ordinarias de afiliación y territorialidad. La presente disposición no modifica el porcentaje legal del aporte ni su destinación específica.** **Para efectos del cumplimiento de las obligaciones del empleador, el registro oficial deberá permitir identificar la Caja de Compensación Familiar a la cual corresponde el aporte causado por cada trabajador, el período de cotización y el respectivo aportante. Cuando un trabajador tenga varios empleadores, la afiliación y el pago de aportes se sujetarán a las reglas legales aplicables, garantizando la trazabilidad de las obligaciones de cada aportante y evitando duplicidades de afiliación y reconocimiento de prestaciones. Las inconsistencias administrativas o tecnológicas no eximirán al empleador del cumplimiento de sus obligaciones legales ni podrán generar la pérdida de prestaciones válidamente causadas.".**	Armoniza de manera expresa el nuevo supuesto de vinculación individual de dependientes con el artículo 57 de la Ley 21 de 1982, modificado por el artículo 13 de la Ley 2069 de 2020. Separa la afiliación del empleador como aportante de las cajas que elijan los trabajadores y mantiene incólume el deber de pago patronal; elimina incertidumbre derivada de una derogatoria tácita genérica. En situaciones de pluriempleo, el texto no debe crear una regla automática según la cual todos los aportes deban consolidarse en una caja determinada. Debe preservar las disposiciones especiales aplicables y establecer una identificación inequívoca de cada aportante. Las validaciones tecnológicas deben impedir duplicidades sin desconocer las obligaciones derivadas de cada relación laboral.

TEXTO PRESENTADO EN EL PROYECTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE (CON MARCAS)	JUSTIFICACIÓN JURÍDICA Y TÉCNICA DE LA MODIFICACIÓN
Artículo 5º. ***Reglamentación.*** El Ministerio del Trabajo reglamentará los términos, condiciones y procedimientos definidos en la presente Ley, durante los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la misma.	**Artículo 5º.** ***Reglamentación.*** **11. *Reglamentación e implementación gradual.*** El ~~Ministerio del Trabajo~~ **Gobierno nacional** reglamentará los ~~términos, condiciones y~~ procedimientos ~~definidos~~ **operativos previstos** en ~~la presente Ley, durante~~ **esta ley dentro de** los doce (12) meses siguientes a **su promulgación, con participación de los Ministerios del Trabajo y de Salud y Protección Social,** la ~~entrada~~ **Superintendencia del Subsidio Familiar, las Cajas de Compensación Familiar, los operadores PILA y representantes de trabajadores y empleadores. La implementación se realizará gradualmente por departamentos. La reglamentación no podrá modificar requisitos sustantivos** de ~~la misma~~**afiliación, permanencia, territorialidad ni destinación de recursos establecidos por ley.**	Sustituye una habilitación reglamentaria exclusiva al Ministerio del Trabajo por la referencia al Gobierno nacional, conforme a la potestad del artículo 189.11 constitucional, y prevé coordinación técnica con Minsalud para SAT/PILA. Incorpora implementación gradual vinculada a evaluación financiera y habilitación tecnológica, en vez de asumir operatividad automática a los doce meses.
Artículo 6º. ***Vigencia.*** La presente ley rige a partir de su promulgación y publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.	**Artículo 6º.** ***Vigencia.*** **12. Vigencia y transición.** La presente ley **ley** rige a partir de su ~~promulgación~~ **promulgación. El ejercicio operativo de la libertad de escogencia se hará exigible exclusivamente en los departamentos respecto de los cuales se cumplan las condiciones de los artículos 2º, 6º, 7º** y ~~publicación~~ **11º. Hasta entonces continuarán aplicándose las reglas vigentes de afiliación** y ~~deroga todas~~ **recaudo, sin afectar derechos adquiridos ni prestaciones causadas. Las disposiciones legales anteriores se aplicarán en todo aquello que no resulte expresamente incompatible con la presente ley.** ~~normas que le sean contrarias.~~	Distingue vigencia legal de exigibilidad operativa del derecho, conserva temporalmente las reglas anteriores mientras se cumplen territorialidad, sostenibilidad e interoperabilidad, y protege prestaciones causadas. Corrige la fórmula ambigua de derogatoria general y establece un marco para la transición sin vacíos de recaudo.

8. CIRCUNSTANCIAS QUE PUEDEN GENERAR CONFLICTOS DE INTERESES

El artículo 182 de la Constitución y los artículos 286 y 291 de la Ley 5ª de 1992, modificados por la Ley 2003 de 2019, orientan la identificación de situaciones que puedan producir un beneficio particular, actual y directo para un congresista o para las personas comprendidas en el ámbito legal. La presentación de este apartado no reemplaza la declaración individual ni la decisión de la respectiva corporación.

La iniciativa tiene alcance general para trabajadores, empleadores y cajas dentro de las condiciones previstas. La sola condición de trabajador, empleador o usuario de servicios de una caja no permite afirmar automáticamente la existencia de un conflicto. Debe analizarse si la disposición genera una ventaja específica y concurrente con los elementos establecidos por la ley.

Podrían requerir examen, entre otras circunstancias, vínculos económicos, de administración, representación o contratación del congresista, su cónyuge o compañero permanente o sus parientes en los grados legales con cajas, operadores de información o proveedores que pudieran recibir un beneficio particular derivado de las disposiciones debatidas. También deben valorarse intereses concretos en contratos de adecuación tecnológica o actuaciones administrativas directamente afectadas por el articulado.

La existencia de alguno de esos vínculos no configura por sí sola el impedimento: corresponde examinar la relación concreta entre el interés y la decisión legislativa. Cada representante deberá revisar su declaración de intereses, informar las situaciones pertinentes y proceder de acuerdo con el régimen aplicable. La ponencia no certifica de forma general la inexistencia de conflictos de sus firmantes ni de los demás miembros de la Comisión. [11]

9. IMPACTO FISCAL

9.1. Alcance del análisis

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 exige hacer explícito el impacto fiscal de los proyectos que ordenen gasto u otorguen beneficios tributarios, así como su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. El examen debe distinguir las obligaciones presupuestales de las autoridades públicas, los costos administrativos privados y los efectos sobre los recursos parafiscales.

El texto propuesto no aumenta el porcentaje legal del aporte patronal, no crea un tributo nuevo, no concede un beneficio tributario y no establece una transferencia determinada a cargo del Presupuesto General de la Nación. La financiación del subsidio familiar mantiene su fuente legal. Ello no permite concluir automáticamente que todos los componentes de la reforma carezcan de costo.

9.2. Costos potenciales de implementación

Las evaluaciones de impacto por caja y departamento, la certificación conjunta de alistamiento, la adaptación de los sistemas de información y la publicación de informes pueden demandar recursos humanos, tecnológicos y de supervisión. Debe establecerse qué actividades pueden atenderse con las capacidades existentes y cuáles requieren apropiaciones o ajustes adicionales.

También pueden generarse costos de adaptación para operadores PILA, cajas y empleadores, incluidas las entidades públicas como aportantes. Estos costos no equivalen todos a gasto nacional ni pueden trasladarse indistintamente a fondos parafiscales con destinación específica. El pliego no contiene una autorización general para financiarlos con recursos de subsidios.

Los riesgos de selección de afiliados y pérdida de capacidad redistributiva constituyen efectos financieros sobre el sistema, aunque no se traduzcan en una obligación inmediata del Tesoro. La evaluación del artículo 6° deberá distinguirlos de los gastos de implementación. Tampoco puede suponerse que el Estado asumirá los déficits de una caja por el solo hecho de aprobar la reforma.

9.3. Información disponible y coordinación con Hacienda

Del anterior proyecto de ley no se presentó un concepto de Hacienda específico que examinara el impacto fiscal de la iniciativa. Por ello, no se atribuye un valor de cero a la implementación ni se afirma que su compatibilidad fiscal haya sido certificada.

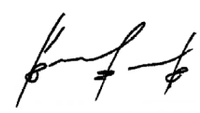
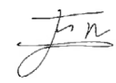
Se considera pertinente solicitar a los ministerios del Trabajo, de Salud y Protección Social y de Hacienda y Crédito Público, con apoyo de la Superintendencia del Subsidio Familiar, información sobre costos iniciales y recurrentes, capacidades disponibles, fuentes legalmente admisibles y compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Si de esa valoración surgen gastos adicionales, deberán explicitarse los estimativos y su financiación durante el trámite, sin acudir a destinaciones prohibidas de los aportes.

La Sentencia C-502 de 2007 concibe estas exigencias como instrumentos de racionalidad legislativa y destaca la contribución técnica del Ministerio de Hacienda, sin convertir su intervención en un veto a la función del Congreso. Esa doctrina no exonera al legislador de valorar la información disponible ni de corregir un diseño que imponga gastos sin sustento. [12]

En consecuencia, el informe identifica posibles costos y la información faltante, y propone avanzar en el debate con evaluación fiscal expresa. La gradualidad y las condiciones de alistamiento son medidas de preparación; no sustituyen el análisis exigible cuando una disposición ordena gasto.

10. PROPOSICIÓN

Por las consideraciones expuestas, solicitamos a los honorables miembros de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes dar primer debate y aprobar el Proyecto de Ley 089 de 2026 Cámara, "Por medio del cual se dispone conforme al principio de libertad de escogencia la afiliación a las Cajas de Compensación Familiar y se dictan otras disposiciones", conforme al pliego de modificaciones y al texto propuesto que se incorporan en el presente informe.

	
H.R. LUIS CARLOS ÁLVAREZ MORALES Coordinador ponente	**H.R. JUAN PABLO ROJAS SUÁREZ** Ponente

FUENTES DOCUMENTALES Y NORMATIVAS

- [1] Cámara de Representantes. Ficha oficial del Proyecto de Ley 089 de 2026 Cámara, "Cajas de compensación". Registra radicación del 22 de julio de 2026, ***Gaceta del Congreso*** número 922 de 2026 y designación de ponentes. Consulta: 26 de octubre de 2026. https://www.camara.gov.co/cajas-de-compensacion/
- [2] Germán Rogelio Rozo Anís. Proyecto de Ley 089 de 2026 Cámara. Carta de radicación del 22 de julio de 2026, articulado y exposición de motivos. Archivo suministrado "P.L.089-2026SC-CAJAS-DE-COMPENSACION(1).pdf", pp. 1–2 para radicación y articulado, p. 3 para antecedentes y páginas siguientes para motivación.
- [3] Ministerio del Trabajo, Oficina Asesora Jurídica. Concepto del 28 de octubre de 2024, asunto radicado 05EE2024200000000068838, relativo al PL042 de 2024 Cámara, 6 pp. Archivo suministrado "Concepto mintrabajo pl. 042 (oct. 28, 12-10 H.)(1).pdf".
- [4] Ministerio de Salud y Protección Social, Dirección Jurídica. Concepto del 8 de noviembre de 2024, radicado 2024110001210201, sobre el PL042 de 2024 Cámara, 7 pp.; conclusión sobre competencia y adecuaciones PILA, pp. 5–6. Archivo suministrado "Concepto minsalud pl. 042 (nov. 12, 16-20 H.)(1).pdf".

- [5] Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital. Formato único para emisión de comentarios sobre el PL042 de 2024, radicado DASCD 1-2024-15449; historial de firmas del 23 de agosto de 2024. Archivo suministrado "Observaciones Admin. Distrital pl. 042-24 (oct. 18, 13-00 H.) 2(1).pdf".
- [6] Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar, Asocajas. Estudio y observaciones sobre el PL042 de 2024 Cámara. ANCCF-0529, 30 de agosto de 2024. Archivo suministrado "Documento de observaciones sobre proyecto de Ley 042 de 2024 ptes(1).pdf".
- [7] Asocajas. Observaciones a la ponencia para primer debate del PL042 de 2024 Cámara. ANCCF-0409, 19 de febrero de 2025, 7 pp. Archivo suministrado "Observaciones asocajas pl. 042-24 (feb. 19, 15-00 H.) (1).pdf".
- [8] Corte Constitucional. Sentencia C-508 de 1997. Naturaleza del subsidio familiar y de las cajas. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/c-508-97.htm
- [9] Corte Constitucional. Sentencia C-473 de 2019. Parafiscalidad, destinación sectorial y reserva de ley. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/c-473-19.htm
- [10] Ministerio de Salud y Protección Social. Resolución número 1529 del 24 de julio de 2026. Modifica los anexos técnicos 2 y 3 de la Resolución número 2388 de 2016. Texto publicado en el Sistema de Información Jurídica Distrital. https://sisjur.bogotajuridica.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?dt=S&i=194148
- [11] Congreso de la República. Ley 2003 de 2019, artículos 1° y 3°, modificatorios de los artículos 286 y 291 de la Ley 5ª de 1992. https://apps.procuraduria.gov.co/normograma/compilacion/docs/ley_2003_2019.htm
- [12] Corte Constitucional. Sentencia C-502 de 2007. Alcance del artículo 7 de la Ley 819 de 2003. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/c-502-07.htm
- Constitución Política de Colombia. Artículos 1°, 2°, 13, 25, 42, 48, 53, 150, 182, 189 numeral 11 y 338.
- Congreso de la República. Ley 21 de 1982, especialmente artículos 1°, 2°, 5°, 7°, 12, 15, 17, 39 y 57; este último modificado por el artículo 13 de la Ley 2069 de 2020. Texto compilado: https://normograma.sena.edu.co/compilacion/docs/ley_0021_1982.htm
- Congreso de la República. Ley 789 de 2002, especialmente artículos 3°, 16, 20 y 21, parágrafo 1°. Texto compilado: https://cancilleria.gov.co/normograma/compilacion/docs/ley_0789_2002.htm
- Congreso de la República. Leyes 25 de 1981, 49 de 1990, 5ª de 1992, 819 de 2003, 1581 de 2012, 1636 de 2013 y 2069 de 2020. Referentes de organización, trámite, disciplina fiscal, datos personales y protección social.
- Presidencia de la República. Decretos números 4108 de 2011, 1072 de 2015, 780 de 2016 y 1818 de 2019. Referentes de competencias sectoriales, reglamentación y afiliación transaccional.
- Ministerio de Salud y Protección Social. Resoluciones números 2388 de 2016 y sus modificaciones, y 1126 de 2020. Referentes técnicos de PILA y del SAT para subsidio familiar.

11. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTO DE LEY NÚMERO 089 DE 2026 CÁMARA

por medio del cual se dispone conforme al principio de libertad de escogencia la afiliación a las Cajas de Compensación Familiar y se dictan otras disposiciones

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. ***Objeto.*** La presente ley tiene por objeto reconocer y regular la participación decisoria del trabajador en la escogencia de la Caja de Compensación Familiar, bajo condiciones que garanticen la solidaridad, la territorialidad, la sostenibilidad financiera del Sistema del Subsidio Familiar, la continuidad de las prestaciones y la operatividad de los mecanismos de afiliación y recaudo. La aplicación de este derecho se sujetará a los requisitos previstos en la presente ley.

Artículo 2º. ***Ámbito de aplicación y territorialidad.*** La libertad de escogencia regulada en esta ley se ejercerá únicamente entre Cajas de Compensación Familiar legalmente habilitadas para operar en el departamento en el que se causen los salarios del respectivo trabajador, y exclusivamente cuando allí operen efectivamente dos o más cajas, salvo decisión expresa en contrario del trabajador. La sola existencia de dos o más cajas no habilitará el traslado hacia una entidad que carezca de cobertura y capacidad efectiva de prestación de servicios en el territorio correspondiente.

Parágrafo 1º. La presente ley no autoriza traslados de aportes parafiscales por fuera de los límites territoriales legalmente aplicables ni altera la destinación específica de los recursos del subsidio familiar.

Parágrafo 2º. La implementación observará los mecanismos de protección y evaluación de

sostenibilidad establecidos en esta ley, a fin de preservar la compensación entre trabajadores de diferentes niveles de ingreso y la continuidad de los beneficios.

Parágrafo 3°. ***Publicidad de la habilitación territorial.*** El Ministerio del Trabajo, con apoyo técnico de la Superintendencia del Subsidio Familiar y dentro de sus respectivas competencias, publicará la determinación de los departamentos habilitados para la implementación de la libertad de escogencia, sustentada en criterios objetivos y verificables de cobertura, capacidad efectiva de prestación de servicios, sostenibilidad e interoperabilidad, de conformidad con las condiciones establecidas en la presente ley.

Artículo 3º. ***Definición.*** Para efectos de esta ley, la libertad de escogencia consiste en la facultad del trabajador dependiente de seleccionar, entre las Cajas de Compensación Familiar habilitadas conforme al artículo 2º, aquella a la cual se vinculará para acceder a las prestaciones del subsidio familiar, sin perjuicio de la naturaleza solidaria, parafiscal y no individualizable de los aportes y de las obligaciones legales del empleador. La escogencia no confiere propiedad individual sobre los aportes ni derecho a trasladar recursos diferentes de los correspondientes a las obligaciones legalmente causadas.

El ejercicio de la libertad de escogencia será personal, libre, informado y gratuito. Ningún empleador, Caja de Compensación Familiar o tercero podrá ejercer presiones, represalias, condicionamientos o incentivos indebidos destinados a determinar o restringir la decisión del trabajador, sin perjuicio de las competencias de inspección, vigilancia y control de las autoridades correspondientes.

Parágrafo. Información para la libre escogencia. Las Cajas de Compensación Familiar habilitadas deberán disponer de información pública, actualizada, clara y accesible sobre su cobertura territorial, sedes, servicios, requisitos de acceso, disponibilidad de cupos cuando corresponda, canales de atención y mecanismos de reclamación. La Superintendencia del Subsidio Familiar, en el marco de sus competencias, establecerá criterios homogéneos para su presentación y verificación, respetando las diferencias en la naturaleza y condiciones de las prestaciones ofrecidas. La información estará disponible mediante canales digitales y alternativos.

Artículo 4º. ***Ejercicio de la libertad de escogencia y obligaciones del empleador.*** El trabajador comunicará su decisión de afiliación o traslado a través del mecanismo oficial de registro de afiliaciones generado mediante la interoperabilidad de la planilla PILA, con validación de los requisitos territoriales y de permanencia. El empleador conservará íntegramente las obligaciones legales de afiliar oportunamente a sus trabajadores, liquidar y pagar los aportes al Sistema del Subsidio Familiar y reportar las novedades correspondientes. Las solicitudes y registros deberán identificar la Caja de Compensación Familiar válidamente escogida por cada trabajador, sin que ello exima al empleador de verificar la afiliación vigente por los medios oficiales.

Parágrafo 1°. En ausencia de escogencia válida o mientras se resuelvan inconsistencias administrativas, se mantendrá la afiliación vigente; para nuevos vínculos se aplicará provisionalmente el régimen general de afiliación del empleador hasta que exista una elección válida, sin interrupción del aporte ni de la cobertura.

Parágrafo 2°. ***Garantías y reclamaciones.*** Los trabajadores tendrán derecho a consultar gratuitamente el estado de su afiliación, solicitar la corrección de inconsistencias en los registros y presentar reclamaciones frente a las decisiones relacionadas con la escogencia, afiliación o traslado. Los procedimientos deberán garantizar la trazabilidad, respuesta oportuna y observancia del derecho de petición, el debido proceso y las normas de protección de datos personales. Las reclamaciones no podrán dar lugar a la suspensión injustificada de prestaciones legalmente reconocidas.

Artículo 5º. ***Permanencia y traslados.*** La afiliación resultante del ejercicio de la libertad de escogencia tendrá una permanencia mínima de doce (12) meses, contados desde la fecha efectiva de afiliación. Se admitirán traslados anticipados en casos de cierre o pérdida de habilitación territorial de la caja, imposibilidad material de acceso a los servicios, incumplimiento grave acreditado por la autoridad competente. El traslado surtirá efectos a partir del período de cotización siguiente a la validación oficial y no podrá producir doble afiliación ni interrupciones en la protección.

Parágrafo. ***Articulación con los períodos colectivos de permanencia.*** Los períodos colectivos de permanencia válidamente estipulados con anterioridad al inicio operativo del régimen de libertad de escogencia conservarán sus efectos hasta su vencimiento, conforme al régimen legal bajo el cual fueron establecidos. Una vez cumplidos, los trabajadores podrán ejercer individualmente la libertad de escogencia en los términos de la presente ley.

A partir de la habilitación operativa del régimen en el respectivo departamento, los nuevos compromisos colectivos de permanencia no podrán limitar el ejercicio individual de la libertad de escogencia reconocido por esta ley, sin perjuicio de la aplicación de las demás disposiciones del artículo 21 de la Ley 789 de 2002.

Artículo 6º. ***Salvaguardas de sostenibilidad y cajas de menor escala.*** Antes del inicio operativo del régimen en cada departamento, el Ministerio del Trabajo, con apoyo de la Superintendencia del Subsidio Familiar, dentro de los tres meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, elaborará y publicará una evaluación de impacto que incluya, por caja, estructura salarial de aportantes, relación entre beneficiarios y aportes, capacidad de pago de

subsidios, costos fijos, compromisos de inversión social y cobertura territorial. El Gobierno nacional adoptará, dentro del marco de sus competencias y de la destinación legal de los recursos, medidas de acompañamiento, transición administrativa y vigilancia reforzada cuando se identifique un riesgo material y acreditado para la continuidad de las prestaciones.

Parágrafo 1º. Las medidas se definirán con criterios objetivos, verificables, proporcionales y temporales; no podrán basarse exclusivamente en el tamaño de la caja ni autorizar la utilización de recursos parafiscales en fines no previstos por la ley.

Parágrafo 2º. El Ministerio del Trabajo remitirá al Congreso un informe de evaluación previo a la implementación y hará públicas sus conclusiones, preservando los datos sujetos a reserva.

Parágrafo 3°. ***Condiciones de sostenibilidad para la implementación.*** Cuando la evaluación de impacto prevista en este artículo identifique riesgos materiales y acreditados para la continuidad de las prestaciones o la sostenibilidad del Sistema del Subsidio Familiar en un departamento, el Ministerio del Trabajo, con apoyo técnico de la Superintendencia del Subsidio Familiar, deberá determinar y publicar las medidas de mitigación que correspondan dentro de las competencias legales vigentes. La habilitación operativa del régimen en el respectivo departamento estará condicionada a la verificación motivada de que dichos riesgos han sido suficientemente mitigados, mediante criterios objetivos, públicos y verificables, sin alterar la destinación legal de los recursos parafiscales.

Artículo 7º. ***Interoperabilidad, afiliación y recaudo.*** El Gobierno nacional, a través de las autoridades competentes, garantizará la interoperabilidad entre el Sistema de Afiliación Transaccional (SAT), la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), sus operadores de información y los sistemas de las Cajas de Compensación Familiar. Las reglas técnicas deberán asegurar identificación unívoca de la afiliación vigente por trabajador, validación territorial, registro de novedades, liquidación y distribución correcta de aportes, conciliación, correcciones, trazabilidad y protección de datos personales.

Parágrafo. La distribución de los aportes se sujetará a la normativa sobre el subsidio familiar y no dará lugar a cuentas individuales de propiedad del trabajador ni alterará el porcentaje legal del aporte patronal.

Artículo 8º. ***Continuidad de las prestaciones.*** Los procesos de afiliación y traslado garantizarán la continuidad del reconocimiento de las prestaciones del subsidio familiar, la trazabilidad de subsidios causados, las obligaciones pendientes y las autorizaciones de servicios vigentes, conforme a sus requisitos legales. La caja de origen y la receptora deberán intercambiar la información estrictamente necesaria y atender los procedimientos de conciliación establecidos por las autoridades competentes. Ningún traslado podrá utilizarse para desconocer prestaciones válidamente causadas antes de su fecha efectiva.

La Caja de Compensación Familiar de origen conservará la responsabilidad por las prestaciones válidamente causadas antes de la fecha efectiva del traslado, conforme al régimen legal aplicable. La caja receptora asumirá las obligaciones que se causen a partir de dicha fecha, de acuerdo con los requisitos legales correspondientes. Las entidades deberán adelantar las conciliaciones necesarias para evitar duplicidades, pérdida de información o interrupciones injustificadas, sin que el traslado implique la transferencia automática de obligaciones ajenas o la afectación de derechos previamente adquiridos.

Artículo 9º. ***Seguimiento, transparencia y evaluación.*** La Superintendencia del Subsidio Familiar, en coordinación con el Ministerio del Trabajo, publicará anualmente un informe con indicadores de concentración de afiliaciones y aportes, distribución salarial, suficiencia financiera, cobertura territorial, costos administrativos, acceso a servicios y continuidad de prestaciones, discriminados por departamento y caja cuando la reserva legal lo permita así como el número, naturaleza, tiempos de respuesta y resultados de las reclamaciones relacionadas con la afiliación, la libre escogencia y los traslados. El informe identificará los efectos sobre cajas de menor escala y formulará recomendaciones de ajustes normativos y operativos para preservar la solidaridad del Sistema.

Artículo 10. ***Armonización de la afiliación al Sistema del Subsidio Familiar.*** Adiciónese un parágrafo al artículo 57 de la Ley 21 de 1982, modificado por el artículo 13 de la Ley 2069 de 2020, así:

*"**Parágrafo.** Tratándose de trabajadores dependientes en los territorios y condiciones habilitados por la ley que reconoce la libertad de escogencia de Caja de Compensación Familiar, el cumplimiento de la obligación de afiliación del empleador como aportante no impedirá que sus trabajadores estén vinculados individualmente a distintas cajas legalmente habilitadas. El empleador continuará obligado al pago íntegro y oportuno de los aportes a su cargo, de acuerdo con el registro oficial de afiliaciones y las reglas de recaudo y distribución aplicables. En los demás casos se conservarán las reglas ordinarias de afiliación y territorialidad. La presente disposición no modifica el porcentaje legal del aporte ni su destinación específica.*

Para efectos del cumplimiento de las obligaciones del empleador, el registro oficial deberá permitir identificar la Caja de Compensación Familiar a la cual corresponde el aporte causado por cada trabajador, el período de cotización y el respectivo aportante. Cuando un trabajador tenga varios empleadores, la afiliación y el pago de aportes se sujetarán a las reglas legales aplicables, garantizando la trazabilidad de las obligaciones

de cada aportante y evitando duplicidades de afiliación y reconocimiento de prestaciones. Las inconsistencias administrativas o tecnológicas no eximirán al empleador del cumplimiento de sus obligaciones legales ni podrán generar la pérdida de prestaciones válidamente causadas."

Artículo 11. ***Reglamentación e implementación gradual.*** El Gobierno nacional reglamentará los procedimientos operativos previstos en esta ley dentro de los doce (12) meses siguientes a su promulgación, con participación de los Ministerios del Trabajo y de Salud y Protección Social, la Superintendencia del Subsidio Familiar, las Cajas de Compensación Familiar, los operadores PILA y representantes de trabajadores y empleadores. La implementación se realizará gradualmente por departamentos. La reglamentación no podrá modificar requisitos sustantivos de afiliación, permanencia, territorialidad ni destinación de recursos establecidos por ley.

Artículo 12. ***Vigencia y transición.*** La presente ley rige a partir de su promulgación. El ejercicio operativo de la libertad de escogencia se hará exigible exclusivamente en los departamentos respecto de los cuales se cumplan las condiciones de los artículos 2º, 6º, 7º y 11. Hasta entonces continuarán aplicándose las reglas vigentes de afiliación y recaudo, sin afectar derechos adquiridos ni prestaciones causadas. Las disposiciones legales anteriores se aplicarán en todo aquello que no resulte expresamente incompatible con la presente ley.

H.R. LUIS CARLOS ÁLVAREZ MORALES Coordinador ponente	**H.R. JUAN PABLO ROJAS SUÁREZ** Ponente

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2026