



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 1222

Bogotá, D. C., viernes, 25 de julio de 2025

EDICIÓN DE 21 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 075 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 376 de 1997 y se dictan otras disposiciones. Ley de la Fonoaudiología.

Bogotá, D. C., de 23 de julio de 2025

Doctor:

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Honorable Cámara de Representantes

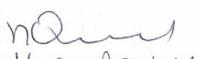
Ciudad

Referencia: radicación proyecto de ley

En mi condición de miembro del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, por su digno conducto me permito poner a consideración de la honorable Cámara de Representantes el proyecto de ley, *por medio de la cual se modifica la Ley 376 de 1997 y se dictan otras disposiciones. Ley de la Fonoaudiología.*

Cordialmente,


GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS
Representante a la Cámara
Departamento de Arauca


HUGO ARCHILLA
CASANAVE

PROYECTO DE LEY NÚMERO 075 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 376 de 1997 y se dictan otras disposiciones. Ley de la Fonoaudiología.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley actualiza el marco jurídico para el adecuado desempeño de la profesión de la fonoaudiología.

Artículo 2º. Modifíquese el artículo 1º de la Ley 376 de 1997, el cual quedará así:

Artículo 1º. Definiciones:

a. Fonoaudiología: Para todos los efectos legales, se entiende por fonoaudiología, la profesión del área de la salud autónoma e independiente de nivel superior universitario con carácter científico que se ocupa de la comunicación humana, sus variaciones y sus trastornos. La fonoaudiología tiene como objeto de estudio el lenguaje oral y escrito, la audición, la voz, el habla y la función oral faríngea (deglución) en todo el ciclo vital humano (infancia-juventud-adulterez y vejez); sin perjuicio de las demás que según el avance científico sean acordes a la profesión.

b. Fonoaudiólogo: El fonoaudiólogo es el profesional del área de la salud competente en la evaluación, diagnóstico, intervención, rehabilitación, prevención o cuidado paliativo de los trastornos de la comunicación humana, que pueden manifestarse como desórdenes de la deglución, del lenguaje, el habla, la audición, entre otros, siendo competente para ocuparse de dichos trastornos durante cualquier etapa del ciclo vital del ser humano.

El fonoaudiólogo se interesa por cultivar el intelecto, ejercer la academia y prestar los servicios relacionados con su objeto de estudio.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 2° de la Ley 376 de 1997, el cual quedará así:

Artículo 2°. Áreas de desempeño profesional. El fonoaudiólogo puede desempeñarse profesionalmente en las áreas de investigación, docencia, administración, asistencia, asesoría, en el ejercicio de la profesión como talento humano en salud dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud, y en las demás que tengan relación con el campo de competencias de la profesión._

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 376 de 1997, el cual quedará así:

Artículo 4°. Del Colegio profesional del área de fonoaudiología. El Colegio profesional del área de fonoaudiología seleccionado por el Ministerio de Salud y Protección Social en el marco de sus competencias tendrá a su cargo las siguientes funciones:

- a. Inscribir a los fonoaudiólogos en el Registro único Nacional del Talento Humano en Salud;
- b. Expedir la tarjeta profesional del fonoaudiólogo;
- c. Expedir los permisos transitorios para los fonoaudiólogos extranjeros que vengan al país en misiones científicas o asistenciales de carácter humanitario, social o investigativo;
- d. Las demás que le sean asignadas en el marco del proceso de delegación de funciones públicas contenido en el artículo 10 de la Ley 1164 de 2007.

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 5° de la Ley 376 de 1997, el cual quedará así:

Artículo 5°. De los requisitos para la inscripción. El colegio profesional del área de fonoaudiología seleccionado por el Ministerio de Salud y Protección Social o quien haga sus veces registrará como fonoaudiólogo a quien acredite alguno de los siguientes requisitos:

1. Título profesional universitario expedido por una institución superior de educación universitaria colombiana, reconocida por el Gobierno nacional.
2. La convalidación del título de fonoaudiología de nivel superior universitario expedido por universidad extranjera que corresponde a estudios de dicho nivel.

Parágrafo. El registro como fonoaudiólogo se acreditará con la tarjeta profesional que se expedirá de acuerdo a la reglamentación correspondiente.

Parágrafo 2°. La tarjeta profesional del fonoaudiólogo podrá expedirse de manera digital, caso en el cual deberá contar con especificaciones técnicas de seguridad que garanticen su autenticidad.

Parágrafo 2°. La tarjeta profesional del fonoaudiólogo podrá expedirse de manera digital, caso en el cual deberá contar con especificaciones técnicas de seguridad que garanticen su autenticidad.

Artículo 6°. Cualquiera de las modalidades de prácticas profesionales aplicables a la fonoaudiología, serán reconocidas como experiencia profesional y/o relacionada, y le serán aplicables las disposiciones en materia de remuneración, subsidios, beneficios económicos y afiliación a ARL conforme a lo dispuesto en la Ley 2043 de 2020._

Artículo 7°. Condiciones laborales. El profesional de la fonoaudiología deberá percibir los salarios y prestaciones sociales derivados de su relación laboral, teniendo en cuenta aspectos como su nivel de formación y cualificación posgradual y experiencia profesional, y disfrutará durante todo tiempo de las garantías contenidas en la legislación sobre jornada laboral, pago a tiempo, horas extras, trabajo nocturno, dominicales y festivos, descansos dentro de la jornada laboral, derechos de asociación y negociación sindical, así como las demás garantías y prerrogativas vigentes.

El fonoaudiólogo tiene derecho a contar con el recurso humano, tecnología e insumos adecuados y necesarios para el desempeño oportuno y eficiente de su profesión.

Artículo 8°. Día Nacional del Fonoaudiólogo. Establézcase el 6 de septiembre como el Día Nacional del Fonoaudiólogo. El Gobierno nacional, por intermedio del Ministerio de Salud y Protección Social, en coordinación con el Colegio del área de fonoaudiología seleccionado y con los gremios representativos del sector, podrán organizar actos protocolarios, académicos y culturales con el fin de destacar la importancia y el rol del fonoaudiólogo en la sociedad.

Los medios de comunicación públicos nacionales podrán emitir contenidos alusivos a la celebración del Día Nacional del Fonoaudiólogo, visibilizando la importancia de la profesión para el bienestar humano y educando acerca de sus fines y áreas de desempeño.

Artículo 9°. Mesa Técnica de Actualización. Mesa Técnica de Actualización. Dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional desarrollará a través del Ministerio de Salud y Protección Social, en coordinación con el Colegio profesional del área de fonoaudiología seleccionado, asociaciones del gremio, representantes de la profesión en la academia y profesionales de la fonoaudiología, una Mesa Técnica con el fin de revisar y actualizar el perfil y las competencias profesionales del fonoaudiólogo, establecer sus principales necesidades en el ejercicio de la profesión en Colombia y diseñar e implementar mecanismos para la atención de estas. Se elaborará un documento de circulación pública con las conclusiones de dicha Mesa.

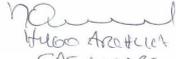
El funcionamiento de la Mesa Técnica no generará erogación presupuestal.

Artículo 10. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de su sanción y

promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,


GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS
Representante a la Cámara
Departamento de Arauca


HUGO ALFONSO ARCHILA SUÁREZ
CASAÑARE

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

El presente proyecto de ley fue previamente radicado en la Cámara de Representantes el 25 de julio de 2023, bajo el número 021 de 2023; siendo de iniciativa parlamentaria suscrito por los Congresistas honorable Representante *Germán Rogelio Rozo Anís*, honorable Representante *Julián Peinado Ramírez*, honorable Representante *Carlos Adolfo Ardila Espinosa*, honorable Representante *Héctor David Chaparro Chaparro*, honorable Representante *Betsy Judith Pérez Arango*, honorable Representante *Elizabeth Jay-Pang Díaz*, honorable Representante *Hugo Alfonso Archila Suárez*, honorable Representante *Luis Carlos Ochoa Tobón*, honorable Representante *César Cristian Gómez Castro* y por el honorable Representante *Jairo Humberto Cristo Correa*.

Fue discutido y aprobado su primer debate ante la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, en donde se presentaron proposiciones modificatorias que enriquecieron el texto propuesto, sin embargo, al no cumplir con los cuatro debates necesarios fue archivado en consideración a lo dispuesto en el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992 por lo que, atendiendo a la importancia que reviste para el sector de profesionales de fonoaudiología, se presenta nuevamente ante el Congreso de la República.

Del mismo modo, durante su trámite se desarrollaron mesas de trabajo con el Ministerio de Salud y Protección Social en la que se realizaron observaciones que se acogerán dentro de la presente iniciativa.

2. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene como objeto actualizar el marco jurídico para el adecuado desempeño de la profesión de la fonoaudiología, modificando y actualizando lo dispuesto en la Ley 376 de 1997.

3. CONSIDERACIONES GENERALES

La Ley 376 de 1997 significó un importante avance para la fonoaudiología en Colombia, al crear el marco jurídico para el desempeño del fonoaudiólogo y reglamentar su ejercicio profesional en el país. Esta legislación hasta el momento ha sido la fuente normativa principal para el ejercicio de la profesión.

Gracias a esta ley los fonoaudiólogos de Colombia han contado con un marco regulatorio que les ha permitido desempeñar su profesión. Sin embargo, esta legislación va a cumplir 25 años desde

su expedición, lo cual trae consigo una necesidad lógica de plantear actualizaciones y ajustes que buscan modernizarla y acompañarla con los retos que plantea el presente para la fonoaudiología y sus profesionales.

Es por lo anterior que una serie de asociaciones y de profesionales destacados dentro de la fonoaudiología llevan trabajando los últimos años con el fin de identificar las principales necesidades actuales de su gremio. Dentro de estas asociaciones se encuentran el Colegio Colombiano de Fonoaudiólogos (CCF), la Asociación Colombiana de Facultades de Fonoaudiología (Asofon), la Asociación Colombiana de Audiología (Asoaudio) y la Asociación Colombiana de Fonoaudiología (Asofono), de la cual se incluye en esta exposición de motivos una reseña de su trabajo por el gremio. Ha sido un trabajo en equipo nos ha permitido plantear una serie de actualizaciones a la Ley 376 de 1997 con el fin de mejorar las condiciones para el ejercicio de su profesión y ofrecer un mejor servicio a usuarios y pacientes.

Este proyecto de ley es el resultado de un esfuerzo conjunto que con las asociaciones gremiales hoy ponemos en consideración del Congreso de la República.

3.1. La importancia de la fonoaudiología

La comunicación es el medio esencial para la vida en sociedad; sin comunicación los seres humanos no habrían podido desarrollar sociedades complejas o cultura. Es por ello que una disciplina que se encargue de estudiar, investigar, prevenir y atender los trastornos comunicativos del ser humano, puede decirse, es una disciplina esencial para éste y para la sociedad en la cual desarrolla su potencial. Según la RAE, La fonoaudiología se define como la “Disciplina que se ocupa especialmente de los trastornos en el habla y la audición que afectan a la comunicación humana.”¹ El fonoaudiólogo cumple, entonces, un rol prístino íntimamente ligado con el bienestar de la persona.

El fonoaudiólogo en el ámbito médico atiende pacientes de todas las edades con el fin de tratar los trastornos de la comunicación y cumple un importante rol en la atención de pacientes paliativos. Su ejercicio profesional:

“se soporta en el sólido conocimiento de su objeto de estudio: la comunicación humana, sus variaciones y desórdenes a lo largo del ciclo vital de individuos, grupos y poblaciones. Se proyecta en los ámbitos de salud, educación, laboral, bienestar social, y en otros donde se requiera su contribución, ya que la comunicación humana es un componente fundamental para la participación, la convivencia, la inclusión social y el desarrollo humano. Las áreas en las que trabaja el Fonoaudiólogo son audición, lenguaje, habla, voz y función oral-faríngea. Las funciones que realiza son promoción,

¹ Real Academia Española, Diccionario de la lengua española.

prevención, evaluación, diagnóstico, intervención, asesoría, y consejería. Se desempeña en los roles asistencial, docente, investigación, administrativo y de consultoría”².

En la actualidad, el papel del fonoaudiólogo ha cobrado mayor relevancia debido a la aparición de trastornos comunicativos como consecuencia de la pandemia por el virus del SARS-CoV-2. Se ha comprobado que el uso del tapabocas implica en muchos casos mayores barreras comunicativas, “de hecho, profesionales de la salud, expertos en salud auditiva y comunicativa, como fonoaudiólogos y especialistas en audiología, han empezado a reportar que muchos de sus pacientes han notado alteraciones de audición que no sentían antes del uso del tapabocas”³.

Este panorama es especialmente preocupante entre los niños y niñas, quienes, por efecto de las cuarentenas implementadas como medida frente a la pandemia, han desarrollado problemas tempranos del lenguaje:

*“A nivel internacional, ya se tienen algunas luces sobre esos efectos. La organización Education Endowment Foundation (EEF) encargada de la investigación escolar en Inglaterra, informó recientemente que, según la percepción de la comunidad educativa o colegios sobre 50 mil estudiantes de 4 y 5 años que ingresaron a la escuela, ellos están batallando particularmente en tres áreas de desarrollo. **La primera de ellas es el desarrollo de la comunicación y el lenguaje.**⁴ El 96% de las escuelas encuestadas informaron estar “muy preocupadas” o “bastante preocupadas” por ese aspecto.*

El mismo estudio determinó que el 76% de los docentes declaró que esos alumnos necesitaban más apoyo con la comunicación que generaciones previas. De los 50.000 niños de 4 y 5 años, un 20% a 25% necesitó más ayuda con las habilidades lingüísticas en comparación con los del año anterior”⁵.

Es por ello que en el contexto actual la importancia del fonoaudiólogo para Colombia es aún mayor. Se estima que en el país hay aproximadamente

14.000 profesionales de la fonoaudiología⁶, lo que constituye un importante grupo de profesionales al servicio del país. Cada uno de esos fonoaudiólogos merece contar con las condiciones adecuadas para el ejercicio de su profesión. Por lo anterior, se hace necesario plantear en el Congreso de la República esta discusión sobre la actualización de la legislación que regula la fonoaudiología.

3.2. Reseña histórica de la Asociación Colombiana de Fonoaudiología (Asofono)⁷

“Trayectoria E Impacto

La Fonoaudiología es reconocida en Colombia como una profesión universitaria, que requiere el título de idoneidad profesional, se enmarca en una formación científica, humanística, liberal, autónoma e independiente. El ejercicio profesional en Fonoaudiología se soporta en el sólido conocimiento de su objeto de estudio: la comunicación humana, sus variaciones y desórdenes a lo largo del ciclo vital de individuos, grupos y poblaciones. Se proyecta en los ámbitos de salud, educación, laboral, bienestar social, y en otros donde se requiera su contribución, ya que la comunicación humana es un componente fundamental para la participación, la convivencia, la inclusión social y el desarrollo humano. Las áreas en las que trabaja el Fonoaudiólogo son audición, lenguaje, habla, voz y función oral-faríngea. Las funciones que realiza son promoción, prevención, evaluación, diagnóstico, intervención, asesoría, y consejería. Se desempeña en los roles asistencial, docente, investigación, administrativo y de consultoría.

En el año 1969 y con el ánimo de fortalecer el ejercicio de la profesión, se gestó la Asociación Colombiana de Fonoaudiología y Terapia de Lenguaje (ACFTL), en la actualidad conocida como Asofono. Esta es legalmente reconocida mediante la Resolución número 1527 de 1975 como asociación sin ánimo de lucro que durante más de 50 años de gestión se ha encargado de promover y fortalecer el desarrollo de la profesión a través de la participación en la toma de decisiones políticas, y garantiza un espacio de mejoramiento continuo de los profesionales. La Asociación Colombiana de Fonoaudiología es la entidad con mayor tiempo de referencia para el gremio; se ha encargado de proyectar y exponer al país una profesión presente; a pesar de las crisis del sector salud, esta no desfallece y se esfuerza por mantener cada función asignada en busca de conservar en alto el nombre de la profesión.

“La asociación gremial organizada es la cara social de una comunidad profesional” (Cuervo, C).

Por tanto Asofono es representante y vocera del grupo profesional, cumple objetivos de autorregulación a través de la expedición de estándares académicos y profesionales del

² Colombia. Ministerio de Salud y Protección Social. Perfil y competencias profesionales del fonoaudiólogo en Colombia. Bogotá: MinSalud; 2014. Disponible en: <https://goo.gl/s1WWJe>.

³ Martínez, Oswal, “El tapabocas bajó el volumen de la voz e impactó la comunicación.”. Revista Semana. Disponible en: <https://www.semana.com/opinion/articulo/el-tapabocas-bajo-el-volumen-de-la-voz-e-impacto-la-comunicacion/202144/>.

⁴ Énfasis fuera de texto.

⁵ Paulina Sepúlveda, (7 de octubre de 2021) *Niños de 3 años que no hablan; niñas de 7 años que no saben leer: el devastador impacto del confinamiento y clases on line en el lenguaje de los menores*. La Tercera. Disponible en: <https://www.bibguru.com/es/g/cita-apa-articulo-de-periodico-online/>.

⁶ Cifra entregada por Asofono.

⁷ Reseña elaborada por Rocío Molina Béjar, Presidente de Asofono.

Código de Ética de Fonoaudiología; funciones de evaluación individual e institucional tendientes a la acreditación y a certificación de profesionales; expedición de Manual de Procedimientos para la Práctica Fonoaudiológica (MPPF-1), herramienta única en algunas profesiones de la salud que permite sistematizar el ejercicio de la profesión; responde a las necesidades de epidemiológicas y de habilitación, entre otras. La cultura gremial que Asofono promueve fomenta la producción de conocimientos a través de investigación básica y aplicada, promueve la regulación de la educación continuada a través de los avales académicos; fomenta el posicionamiento de sus miembros a través de diferentes canales; educa sobre la comunicación y sus desordenes en las áreas que le competen a través de las jornadas de actualización permanente y los congresos a nivel nacional e internacional; y otorgamiento de avales académicos. Para lograr este propósito, se encuentra en permanente comunicación con la Asociación Colombiana de Facultades de Fonoaudiología (Asofon) de donde se apoya para el crecimiento científico y académico. Derivado de esta relación, Asofono y Asofon acompañan eventos como el Encuentro Nacional de Docentes de Fonoaudiología.

Asofono es miembro de la Asociación Nacional de Profesiones de la Salud (Assosalud) y del Comité permanente de sociedades y asociaciones técnicas y científicas en salud ocupacional. En cada una de ellas hay un representante que se involucra en los diferentes proyectos, análisis de decretos, posturas y documentos en salud. Desde Asosalud ha podido posicionar la profesión ante el Ministerio de Trabajo y hacer parte de la mesa de trabajo orientada a dignificar los salarios de los profesionales, objetivo que continúa siendo parte de sus prioridades. Ha participado en la actualización del Manual Único de Calificación de la Invalidez, ahora Manual Único para la Calificación de la Pérdida de la Capacidad Laboral y Ocupacional (MUCI). En la actualidad, continúa buscando mantener la unidad y seguir aportando para ser un gremio fuerte que enfrente los avatares del ejercicio profesional en salud, educación, comunidad, discapacidad y avance por los senderos empresariales, fortalecer el colegaje acercando a los profesionales que dedican su vida profesional al servicio de las comunidades y de los individuos que, por alguna razón, tienen comprometidas sus habilidades comunicativas porque reconoce a partir de la evidencia científica el efecto devastador que estas tienen en el bienestar comunicativo y por ende en la calidad de vida.

Bajo el respaldo de la Ley 376 de 1997, Asofono legitima la profesión de Fonoaudiología a través de la expedición de las tarjetas profesionales. En 2008, después de la expedición de la Ley 1164 de 2007, la Asociación avaló e impulsó la constitución del Colegio Colombiano de Fonoaudiólogos (CCF) para dar cumplimiento a la regulación del talento humano en salud objeto de dicha ley para el Registro Nacional de los profesionales, la expedición de las

tarjetas y los permisos transitorios a extranjeros. Desde el 2008 año de constitución las Juntas Directivas se han encargado de disponer de los elementos, estrategias y procesos para la asignación de las funciones públicas, así como la gestión para la conformación del grupo para la redacción del proyecto de ley del código de ética de la profesión, documento finalizado y en espera de cumplir con los trámites legislativo para su socialización y reglamentación.

En sus 53 años de existencia y experiencia, ha creado y generado grandes cambios en sus intereses y formas de afrontar la profesión. Se compromete con una cultura de la calidad y la autoevaluación a fin de mejorar continuamente sus servicios y productos; trabaja por mejorar la reputación profesional de los fonoaudiólogos en la sociedad en general, antes todas las instancias gubernamentales y en todos los ambientes de salud, educación investigación, de bienestar social y empresarial.

Recientemente, Asofono se encuentra en constante apoyo con la Asociación Colombiana de Estudiantes de Fonoaudiología (Acefono) buscando cultivar la cultura gremial y asegurar la transición generacional en el cuidado de la profesión.

Todo lo anterior resulta una breve descripción que busca resaltar la importancia de Asofono en la vida y recorrido de la profesión en Colombia frente a las actividades que a diario requiere el cuidado de los profesionales. El gremio y el desarrollo de estrategias de posicionamiento de la profesión seguirá siendo el objetivo principal de Asofono y se debe mantener esta impronta mientras existan profesionales en Colombia dispuestos a velar por la comunicación humana”.

4. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

La iniciativa propone adicionar las siguientes modificaciones a la Ley 376 de 1997:

1. Actualizar la definición de fonoaudiología, elevando a rango legal su inclusión dentro del área de la salud.
2. Acuña una definición para “fonoaudiólogo”, con el fin de delimitar dentro de la legislación esta categoría.
3. Establecer las áreas de desempeño profesional, haciendo alusión expresa a esa en la cual se ejerce como talento humano en salud.
4. Establecer las funciones del colegio profesional del área de fonoaudiología seleccionado por el Ministerio de Salud y Protección Social en el marco de sus competencias, con el fin de garantizar el buen ejercicio de la profesión.
5. Abrir la posibilidad para que la tarjeta profesional del fonoaudiólogo pueda ser digital.
6. El servicio social y las prácticas laborales deberán contar como experiencia profesional, de conformidad con la Ley 2043 de 2020.

7. Se establecen garantías para el ejercicio de la profesión.

8. Se eleva a rango legal el día nacional del fonoaudiólogo, el cual se celebrará el 6 de septiembre de cada año.

9. Se ordena al Ministerio de Salud y Protección Social realizar una mesa técnica con el

fin de revisar y actualizar el perfil y las competencias profesionales del fonoaudiólogo, establecer las principales necesidades de la profesión y buscar mecanismos para atenderlas.

A continuación, se presenta un cuadro comparativo que permite dilucidar con precisión las modificaciones que introduce el proyecto de ley a la norma vigente:

| LEY 376 DE 1997 | PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY | Explicación |
|--|--|---|
| <p>Por la cual se reglamenta la profesión de Fonoaudiología y se dictan normas para su ejercicio en Colombia.</p> | <p>Proyecto de ley “Por medio de la cual se modifica la Ley 376 de 1997 y se dictan otras disposiciones. Ley de la Fonoaudiología”</p> | |
| <p>Artículo 1°. Definición. Para todos los efectos legales, se entiende por Fonoaudiología, la profesión autónoma e independiente de nivel superior universitario con carácter científico. Sus miembros se interesan por, cultivar el intelecto, ejercer la academia y prestar los servicios relacionados con su objeto de estudio. Los procesos comunicativos del hombre, los desórdenes del lenguaje, el habla y la audición, las variaciones y las diferencias comunicativas, y el bienestar comunicativo del individuo, de los grupos humanos y de las poblaciones.</p> <p>Parágrafo. Para todos los efectos legales se considera también profesional en Fonoaudiología, todo aquel que antes de la vigencia de la presente ley haya obtenido el título de nivel superior universitario en terapia del lenguaje.</p> | <p>Artículo 2°. Modifíquese el artículo 1° de la Ley 376 de 1997, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 1°. Definiciones:</p> <p>a. Fonoaudiología: Para todos los efectos legales, se entiende por Fonoaudiología, la profesión <u>del área de la salud autónoma e independiente de nivel superior universitario con carácter científico que se ocupa de la comunicación humana y sus trastornos. La fonoaudiología tiene como objeto de estudio el lenguaje, la audición, la voz, el habla y la función oral faríngea, sin perjuicio de las demás que según el avance científico sean acordes a la profesión.</u></p> <p>b. Fonoaudiólogo: El fonoaudiólogo es el profesional del área de la salud competente en la evaluación, diagnóstico, intervención, rehabilitación, prevención o cuidado paliativo de los trastornos de la comunicación humana, que pueden manifestarse como desórdenes de la deglución, del lenguaje, el habla, la audición, entre otros, siendo competente para ocuparse de dichos trastornos durante cualquier etapa del ciclo vital del ser humano.</p> <p>PARÁGRAFO. Para todos los efectos legales se considera también profesional en Fonoaudiología, todo aquel que antes de la vigencia de la presente ley haya obtenido el título de nivel superior universitario en terapia del lenguaje.</p> | <p>Se propone una definición de fonoaudiología que sea más acorde con la evolución que esta disciplina ha tenido en el país y con los hallazgos académicos y científicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se establece que se trata de una profesión del área de la salud. • Se delimita de mejor manera cuál es el ámbito ocupacional de la fonoaudiología, precisando además cuál es su objeto de estudio. Es importante para las asociaciones de profesionales del gremio que el reconocimiento de su profesión comience por el establecimiento de una definición legal que se corresponda con la realidad de la fonoaudiología y que sea consecuente con las definiciones académicas y científicas. <p>Es necesaria una definición de fonoaudiólogo que parta de su reconocimiento como profesional y que delimite con realismo y de manera detallada, sin imponer una camisa de fuerza a su ejercicio, cuáles son sus áreas de competencia.</p> <p>Se suprime el parágrafo, que fue creado con el fin de atender una situación particular de la época: el hecho que había para entonces (año 1997), profesionales en terapia del lenguaje, los cuales se consideraron como fonoaudiólogos gracias a este parágrafo de transición.</p> |
| <p><u>ARTÍCULO 2°. ÁREAS DE DESEMPEÑO PROFESIONAL.</u> El profesional en Fonoaudiología desarrolla los programas fonoaudiológicos en investigación, docencia, administración, asistencia y asesoría en las siguientes áreas de desempeño profesional, lenguaje, habla y audición.</p> | <p>Artículo 3°. Modifíquese el artículo 2° de la Ley 376 de 1997, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 2°. Áreas de Desempeño Profesional. El fonoaudiólogo puede desempeñarse profesionalmente en las áreas de investigación, docencia, administración, asistencia, asesoría, en el ejercicio de la profesión como talento humano en salud dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud, y en las demás que tengan relación con el campo de competencias de la profesión.</p> | <p>Se mejora la redacción del artículo, prescindiendo del concepto de “programas fonoaudiológicos”, el cual es ambiguo. Se delimitan las áreas de desempeño profesional y se eleva a rango legal la que se considera como la principal: el área de desempeño como talento humano en salud. La inclusión de esta área es importante porque reconoce la realidad del fonoaudiólogo y lo dota de certeza jurídica frente a sus derechos como profesional de área de salud.</p> |

| LEY 376 DE 1997 | PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY | Explicación |
|---|--|--|
| <p>ARTÍCULO 4°. DE LA INSCRIPCIÓN Y REGISTRO DEL PROFESIONAL DE LA FONOAUDIOLÓGIA EN COLOMBIA. La Asociación Colombiana de Fonoaudiología y Terapia del Lenguaje, ACFTL, será el organismo autorizado para realizar la inscripción y el Registro Único Nacional de quien ejerce la profesión de Fonoaudiología en Colombia.</p> <p>En tal virtud, sin perjuicio de su propia estructura organizativa la ACFTL, establecerá la organización y mecanismos para el cumplimiento del propósito de estas funciones, en concordancia con las disposiciones legales vigentes y bajo la supervisión del Gobierno nacional.</p> | <p>Artículo 4°. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 376 de 1997, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 4°. Del Colegio profesional del área de fonoaudiología. El Colegio profesional del área de fonoaudiología seleccionado por el Ministerio de Salud y Protección Social en el marco de sus competencias tendrá a su cargo las siguientes funciones:</p> <p>a. Inscribir a los fonoaudiólogos en el Registro único Nacional del Talento Humano en Salud.</p> <p>b. Expedir la tarjeta profesional del fonoaudiólogo.</p> <p>c. Expedir los permisos transitorios para los fonoaudiólogos extranjeros que vengan al país en misiones científicas o asistenciales de carácter humanitario, social o investigativo.</p> <p>d. Las demás que le sean asignadas en el marco del proceso de delegación de funciones públicas contenido en el artículo 10 de la Ley 1164 de 2007.</p> | <p>Actualmente es el Colegio Colombiano de Fonoaudiólogos (CCF) quien tiene a cargo las funciones enunciadas en el artículo. Así lo ha establecido la Resolución número 085 del 15 de enero de 2015. Por ello, se armoniza la norma de conformidad con la Ley 1164 de 2007 y el Decreto número 4192 de 2010, sin embargo, recomendó que en el texto no se mencionará un colegio profesional específico, sino que se refiriera a los colegios profesionales en general, pues cualquier colegio profesional en el área de salud correspondiente podrá participar en la convocatoria pública y objetiva para que le sean asignadas funciones públicas de conformidad con la Ley 1164 de 2007 y el Decreto número 4192 de 2010.</p> <p>En razón a lo anterior, no se considera pertinente por medio de una ley designar a una entidad privada para que desempeñe funciones públicas sin someterse a un proceso objetivo y transparente de selección.</p> |
| <p>ARTÍCULO 5°. DE LOS REQUISITOS. La ACFTL registrará como profesional en Fonoaudiología a quien cumpla los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Acredite título profesional universitario de Fonoaudiología expedido por una institución de educación superior universitaria colombiana, reconocida por el Gobierno nacional. 2. Acredite la convalidación del título de Fonoaudiología de nivel superior universitario expedido por universidad extranjera que corresponde a estudios de dicho nivel. 3. Quien con anterioridad a la vigencia de la presente ley haya obtenido tarjeta como profesional universitario de Fonoaudiología o Terapia del Lenguaje, expedida por el Ministerio de Salud o las Secretarías de Salud respectivas. <p>Parágrafo. El registro como profesional en Fonoaudiología se acreditará con la tarjeta profesional que se expedirá de acuerdo a la reglamentación correspondiente.</p> | <p>Artículo 5°. Modifíquese el artículo 5° de la Ley 376 de 1997, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 5°. De los requisitos para la inscripción. El Colegio profesional del área de fonoaudiología seleccionado por el Ministerio de Salud y Protección Social o quien haga sus veces registrará como fonoaudiólogo a quien acredite alguno de los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Título profesional universitario expedido por una institución superior de educación universitaria colombiana, reconocida por el Gobierno nacional. 2. La convalidación del título de Fonoaudiología de nivel superior universitario expedido por universidad extranjera que corresponde a estudios de dicho nivel. <p>Parágrafo. El registro como Fonoaudiólogo se acreditará con la tarjeta profesional que se expedirá de acuerdo a la reglamentación correspondiente.</p> <p>Parágrafo 2°. La tarjeta profesional del fonoaudiólogo podrá expedirse de manera digital, caso en el cual deberá contar con especificaciones técnicas de seguridad que garanticen su autenticidad.</p> | <p>Se armoniza la norma de conformidad con el artículo 4° del proyecto de ley, que deja en cabeza del Colegio profesional del área de Fonoaudiología que corresponda, el registro de los profesionales de la profesión en el Registro Único Nacional de talento, tal como ocurre en la actualidad. Se trata de una armonización normativa solicitada por las asociaciones de profesionales, que no modifica la manera como actualmente funciona el registro.</p> <p>Adicionalmente, se permite la expedición de la tarjeta profesional de manera digital, con la garantía tecnológica de su autenticidad, lo cual facilitará la acreditación de la misma para los profesionales en todo el país.</p> |

| LEY 376 DE 1997 | PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY | Explicación |
|-----------------|---|---|
| No existe | Artículo 6°. Cualquiera de las modalidades de prácticas profesionales aplicables a la fonoaudiología, serán reconocidas como experiencia profesional y/o relacionada, y le serán aplicables las disposiciones en materia de remuneración, subsidios, beneficios económicos y afiliación a ARL conforme a lo dispuesto en la Ley 2043 de 2020. | Se armoniza la Ley de la Fonoaudiología con la Ley 2043, que establece el reconocimiento de las prácticas laborales como experiencia profesional. |
| No existe | <p>Artículo 7°. Condiciones laborales. El profesional de la fonoaudiología deberá percibir los salarios y prestaciones sociales derivados de su relación laboral, teniendo en cuenta aspectos como su nivel de formación y cualificación posgradual y experiencia profesional, y disfrutará durante todo tiempo de las garantías contenidas en la legislación sobre jornada laboral, pago a tiempo, horas extras, trabajo nocturno, dominicales y festivos, descansos dentro de la jornada laboral, derechos de asociación y negociación sindical, así como las demás garantías y prerrogativas vigentes.</p> <p>El fonoaudiólogo tiene derecho a contar con el recurso humano, tecnología e insumos adecuados y necesarios para el desempeño oportuno y eficiente de su profesión.</p> | <p>Se establecen garantías para el ejercicio de la profesión, de conformidad con la modalidad de vinculación en que se encuentre. Se deberá tener en cuenta el nivel de formación del fonoaudiólogo, su cualificación posgradual y su experiencia profesional.</p> <p>Se establece que el fonoaudiólogo deberá contar con los medios necesarios para desarrollar su profesión.</p> |
| | <p>Artículo 8°. Día Nacional del Fonoaudiólogo. Establézcase el 6 de septiembre como el Día Nacional del Fonoaudiólogo. El Gobierno nacional, por intermedio del Ministerio de Salud y Protección Social, en coordinación con el Colegio del área de fonoaudiología seleccionado y con los gremios representativos del sector, podrán organizar actos protocolarios, académicos y culturales con el fin de destacar la importancia y el rol del fonoaudiólogo en la sociedad.</p> <p>Los medios de comunicación públicos nacionales podrán emitir contenidos alusivos a la celebración del Día Nacional del Fonoaudiólogo, visibilizando la importancia de la profesión para el bienestar humano y educando acerca de sus fines y áreas de desempeño.</p> | Se eleva a rango legal el día nacional del fonoaudiólogo, el cual se celebra el 6 de septiembre de cada año. |
| | <p>Artículo 9°. Mesa Técnica de Actualización. Dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional desarrollará a través del Ministerio de Salud y Protección Social, en coordinación con el Colegio profesional del área de fonoaudiología seleccionado, asociaciones del gremio, representantes de la profesión en la academia y profesionales de la fonoaudiología, una mesa técnica con el fin de revisar y actualizar el perfil y las competencias profesionales del fonoaudiólogo, establecer sus principales necesidades en el ejercicio de la profesión en Colombia y diseñar e implementar mecanismos para la atención de estas. Se elaborará un documento de circulación pública con las conclusiones de dicha mesa.</p> <p>El funcionamiento de la mesa técnica no generará erogación presupuestal.</p> | Se propone establecer una instancia técnica de discusión con participación del Gobierno central y los gremios de la fonoaudiología, con el fin de hacer un ejercicio de revisión y actualización del perfil y las competencias del profesional. Este ejercicio es importante para las asociaciones de fonoaudiólogos, pues se requiere de una modernización de estas materias que sea consecuente con la evolución de la profesión y con los nuevos retos que afronta en la actualidad. |

5. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Artículo 26. Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social.

Las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios. La estructura interna y el funcionamiento de éstos deberán ser democráticos.

La ley podrá asignarles funciones públicas y establecer los debidos controles.

Frente a lo dispuesto en el presente artículo, la Corte Constitucional manifestó en Sentencia C-568 de 2010⁸, que:

“La Constitución (artículo 26) otorga al Congreso de la República la facultad de exigir títulos de idoneidad para el desarrollo de ciertas actividades y establece, como regla general, la inspección y vigilancia del ejercicio de las profesiones por parte de las autoridades competentes. Lo anterior, en razón a que el constituyente supone que (i) las profesiones comportan una necesaria formación académica como garantía de aptitud para la realización de la actividad profesional, reduciéndose de esta manera el riesgo social que puede implicar su ejercicio, y que (ii) las ocupaciones, artes y oficios que no impliquen un riesgo social, no requieren por lo general una especial formación académica, aun cuando también es posible imponer reglamentación, inspección, vigilancia y cierta escolaridad. Así las cosas, observa esta Corte que el ejercicio de una profesión u oficio se funda en el respeto a la libertad individual de escogencia de una actividad laboral y en la protección de los riesgos sociales que, por su posible incidencia, exigen del legislador una regulación que, para que sea legítima, deberá ser razonable y proporcionada, de manera que no signifique una restricción arbitraria e inequitativa al ejercicio de tales actividades individuales”.

Asimismo, la Corte estableció en Sentencia C-697 del 2000⁹, que:

“La exigencia de títulos de idoneidad y tarjetas profesionales, constituye una excepción al principio de libertad e igualdad en materia laboral y, por lo tanto, es necesario demostrar que la formación intelectual y técnica requerida es un medio idóneo y proporcional para proteger efectivamente el interés de los asociados (...).

Como lo ha señalado reiteradamente esta Corporación, los derechos a escoger y a ejercer una determinada profesión u oficio - y, en consecuencia, la libertad de empresa y el mercado laboral -, deben estar dominados por los principios de igualdad y de libertad. La igualdad se garantiza cuando todas

las personas pueden optar por una determinada actividad laboral sin discriminación de ninguna especie. En consecuencia, la intervención del legislador debe estar principalmente orientada a remover todos los obstáculos que impidan la igualdad de oportunidades y a establecer las condiciones necesarias para que la igualdad pueda ser real y efectiva (...).

No obstante, el ejercicio de ciertas actividades económicas puede aparejar un grave riesgo social o afectar arbitrariamente derechos de terceras personas. En consecuencia, el artículo 26 de la Carta autoriza al legislador para exigir determinados títulos de idoneidad a quienes quieran desempeñar actividades que impliquen riesgo social y también, para establecer mecanismos de inspección y vigilancia con el fin de evitar que resulten lesionados derechos de terceras personas. Adicionalmente, el principio de solidaridad social - que se encuentra reconocido, por ejemplo, en la función social de la empresa (C. P. Artículo 58 y 333) -, permite que la ley establezca ciertas cargas especiales a quienes, por desempeñar determinadas actividades económicas o profesionales, se encuentran directamente comprometidos en la realización efectiva de los derechos de los demás.

En suma, el artículo 26 de la Carta impone al legislador la tarea de garantizarles a todas las personas la libertad plena de escoger, en condiciones de igualdad, la profesión u oficio que pueda servir para realizar su modelo de vida o para garantizarles un ingreso que les permita satisfacer sus necesidades. Sin embargo, la ley puede establecer requisitos de idoneidad para el ejercicio de ciertas profesiones u oficios, siempre que quede claramente demostrado que tal reglamentación es necesaria para minimizar riesgos sociales o para proteger derechos de terceras personas”.

- **Ley 376 de 1997:** Por la cual se reglamenta la profesión de fonoaudiología y se dictan normas para su ejercicio en Colombia.

6. CIRCUNSTANCIAS O EVENTOS QUE PUEDEN GENERAR POSIBLES CONFLICTOS DE INTERESES

Teniendo en cuenta el artículo 3° de la Ley 2003 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 en su artículo 291, estableciendo la obligación al autor del proyecto de presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento.

En este sentido, con el fin de ilustrar en el análisis frente a los posibles impedimentos que podrían derivar en conflictos de intereses producto de la actividad legislativa realizada, se citarán textualmente los criterios determinados en el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019:

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C- 586 del 14 de julio de 2010. M. P. Nilsón Pinilla Pinilla.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-697 del 14 de junio de 2000. M. P. Eduardo Cifuentes Bejarano.

“ARTÍCULO 1º. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado;*

b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión;*

c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.*

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

a) *Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores;*

b) *Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro;*

c) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente;*

d) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual;*

e) *“Literal INEXEQUIBLE”;*

f) *Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.*

Parágrafo 1º. Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando

por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.

Parágrafo 2º. Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.

Parágrafo 3º. Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5ª de 1992 (...).”

Frente al presente proyecto, se considera que no genera conflictos de interés, puesto que los beneficios particulares, actuales y directos, conforme a lo dispuesto en la ley, toda vez que, el objeto del proyecto versa sobre una actualización del marco normativo general del ejercicio de la profesión de la Fonoaudiología que viene desde la Ley 376 de 1997.

Sin perjuicio de lo anterior, se debe tener en cuenta que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, no exime del deber del Congresista que, en su esfera privada, identifique causales adicionales que a su juicio considere pertinentes y exponerlas durante el trámite correspondiente.

7. IMPACTO FISCAL

El cumplimiento de las metas y la ejecución de las medidas establecidas en el proyecto de ley se hará en el marco de las competencias constitucionales y legales de las entidades involucradas y en concordancia con la capacidad financiera y presupuestal y las reglas del marco fiscal de mediano plazo vigentes, en tanto corresponde a cada entidad comprometer y ordenar el gasto en desarrollo de sus apropiaciones, y la ejecución de los recursos que son aprobados por el Congreso de la República.

Para efectos de continuar con el trámite legislativo, conviene tener presente las disposiciones desarrolladas por la Corte Constitucional a lo largo de su jurisprudencia sobre la materia. Inicialmente, estableció mediante Sentencia C-866 de 2010¹⁰, lo siguiente:

“(...) En hilo de lo expuesto, es posible deducir las siguientes subreglas sobre el alcance del artículo 7º de la Ley 819 de 2003: (i) las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica; (ii) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que “es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-866 del 3 de noviembre de 2010. M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto”; (iii) en caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omita conceptuar sobre la viabilidad económica del proyecto no lo vicia de inconstitucionalidad, puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el Legislador ejerza su función legislativa, lo cual “se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático”; y (iv) el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger su posición, sin embargo, sí genera una obligación en cabeza del Congreso de valorarlo y analizarlo. Sólo así se garantiza una debida colaboración entre las ramas del poder público y se armoniza el principio democrático con la estabilidad macroeconómica (...).

(...) Por otra parte, es preciso reiterar que **si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003.** Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente. (Resaltado fuera del texto) (...).

(...) En hilo de lo expuesto, es posible deducir las siguientes subreglas sobre el alcance del artículo 7° de la Ley 819 de 2003:

(i) las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica;

(ii) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que “es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto”;

(iii) en caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omita conceptuar sobre la viabilidad económica del proyecto no lo vicia de inconstitucionalidad, puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el Legislador ejerza su función legislativa, lo cual “se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático”; y

(iv) el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger su posición, sin embargo, sí genera una obligación en cabeza del Congreso de valorarlo y analizarlo. Sólo así se garantiza una debida colaboración entre las ramas del poder público y se armoniza el principio democrático con la estabilidad macroeconómica (...).

Por otra parte, recientemente decidió unificar la interpretación de lo dispuesto en la Ley 819 de 2003, disponiendo en Sentencia C-520 de 2019¹¹, lo que inmediatamente se cita:

“Finalmente, y dadas las discrepancias que se habían dado sobre el alcance de las obligaciones a cargo del legislador en esta materia, en la reciente Sentencia C-110 de 2019, la Sala Plena se inclinó por una decisión intermedia y unificó la interpretación al respecto así: “80.3. Con el propósito de unificar la interpretación en esta materia, la Corte estima necesario precisar (i) que el Congreso tiene la responsabilidad -como lo dejó dicho la Sentencia C-502 de 2007 y con fundamento en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003- de valorar las incidencias fiscales del proyecto de ley. Tal carga (ii) no exige un análisis detallado o exhaustivo del costo fiscal y las fuentes de financiamiento. Sin embargo, (iii) sí demanda una mínima consideración al respecto, de modo que sea posible establecer los referentes básicos para analizar los efectos fiscales del proyecto de ley. En todo caso (iv) la carga principal se encuentra radicada en el MHCP por sus conocimientos técnicos y por su condición de principal ejecutor del gasto público. En consecuencia, (v) el incumplimiento del Gobierno no afecta la decisión del Congreso cuando este ha cumplido su deber. A su vez (vi) si el Gobierno atiende su obligación de emitir su concepto, se radica en el Congreso el deber de estudiarlo y discutirlo-ver num. 79.3 y 90-(...)”.

Conforme a lo anterior, las propuestas incluidas en esta iniciativa legislativa no encajan dentro de los preceptos de ordenación de gasto o de otorgamiento de beneficios tributarios dispuestos en el inciso 2° del artículo 7° de la Ley 819 de 2003; razón por la cual no se incluyen costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-520 del 5 de noviembre de 2019. M. P. Cristina Pardo S.

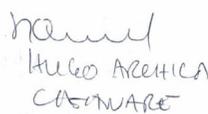
8. CONCLUSIONES

El presente proyecto de ley es el resultado de un trabajo conjunto desarrollado entre el autor y los miembros de la Asociación Colombiana de Fonoaudiología (Asofono) quienes, como representantes de los fonoaudiólogos y fonoaudiólogas del país, y luego de años de investigación, determinaron como necesaria la actualización del marco normativo que rige su profesión contenido en la Ley 376 de 1997.

El proyecto de ley resalta que en el contexto actual la importancia del fonoaudiólogo para Colombia es aún mayor, sobre todo por cuanto se estima que en el país hay aproximadamente 14.000 profesionales de la fonoaudiología¹², por lo tanto, cada uno de esos fonoaudiólogos merece contar con las condiciones adecuadas para el ejercicio de su profesión que debe verse reflejada con la actualización del marco normativo que los rige, esto con el fin de estar a la vanguardia de lo que se les exige y se les debe garantizar como profesionales de la salud.

Cordialmente,


GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS
 Representante a la Cámara
 Departamento de Arauca


HUGO ARECHICA CAEMWARE

COLOMBIA DE REPRESENTANTES
 SECRETARÍA GENERAL

El día 23 de Julio del año 2025
 Ha sido presentado en este despacho el
 Proyecto de Ley Acto Legislativo
 No. 075 Con su correspondiente
 Exposición de Motivos, suscrito Por:
HP Germán Rogelio Rozo


 SECRETARIO GENERAL

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 076 DE 2025
 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.

Bogotá, D. C., 23 de julio de 2025.

Señor:

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

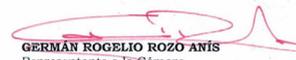
Honorable Cámara de Representantes

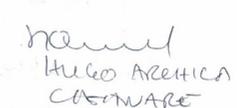
Ciudad

Referencia: radicación proyecto de ley

En mi condición de miembro del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, por su digno conducto me permito poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el proyecto de ley, *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.*

Cordialmente,


GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS
 Representante a la Cámara
 Departamento de Arauca


HUGO ARECHICA CAEMWARE

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 076 DE 2025
 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

¹² Cifra entregada por Asofono.

los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la misma.

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

Cordialmente,

Cordialmente,

GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS
 Representante a la Cámara
 Departamento de Arauca


 Hugo Archila Suárez
 C.A.F.A.R.A.U.C.E

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DEL PROYECTO

La presente ley tiene como objeto principal 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.

La presente propuesta ha considerado introducir el principio de la libre elección de la Caja de Compensación Familiar para los trabajadores o empleados en Colombia. Creemos que esta medida promoverá la autonomía y los derechos individuales, permitirá a los trabajadores adaptar los servicios a sus necesidades personales y familiares, estimulará la competencia y la mejora de la calidad de los servicios, además, aumentará la satisfacción de los empleados y fomentará la transparencia y la rendición de cuentas en el sistema.

2. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

El presente proyecto de ley fue previamente radicado en la Cámara de Representantes el 24 de julio de 2024, bajo el número 042 de 2024; siendo de iniciativa parlamentaria suscrito por los congresistas honorable Representante *Germán Rogelio Rozo Anís*, honorable Representante *Dolcey Oscar Torres Romero*, honorable Representante *Aníbal Gustavo Hoyos Franco*, honorable Representante *Hugo Alfonso Archila Suárez*, honorable Representante *César Cristian Gómez Castro*, honorable Representante *María Eugenia Lopera Monsalve*, honorable Representante *Jorge Alexander Quevedo Herrera*, honorable Representante *Juan Camilo Londoño Barrera*, honorable Representante *Karen Astrith Manrique Olarte*, honorable Representante *Luis Carlos Ochoa Tobón* y honorable Representante *Lina María Garrido Martín*.

Sin embargo, fue archivado por el tránsito legislativo en consideración a lo dispuesto en el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992 por lo que, atendiendo a la importancia que reviste para los trabajadores del país, se procede a radicar nuevamente.

3. ÁMBITO DE APLICACIÓN

Las disposiciones propuestas en el presente proyecto de 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.

4. CONSIDERACIONES GENERALES

El presente proyecto de ley tiene como objeto principal 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.

La presente propuesta ha considerado introducir el principio de la libre elección de la Caja de Compensación Familiar para los trabajadores o empleados en Colombia. Creemos que esta medida promoverá la autonomía y los derechos individuales, permitirá a los trabajadores adaptar los servicios a sus necesidades personales y familiares, estimulará la competencia y la mejora de la calidad de los servicios, aumentará la satisfacción de los empleados y fomentará la transparencia y la rendición de cuentas en el sistema.

Como sociedad, reconocemos la importancia de promover el bienestar de los trabajadores y sus familias, garantizando que tengan acceso a servicios y beneficios que mejoren su calidad de vida. Las Cajas de Compensación Familiar en Colombia desempeñan un papel vital en este aspecto, ofreciendo una amplia gama de programas que abordan las necesidades de salud, educación, vivienda, recreación y cultura de los trabajadores. Sin embargo, en la actualidad, la elección de la Caja de Compensación Familiar se encuentra a la voluntad del empleador, y en muchos casos, no se basa en las preferencias y necesidades individuales de los empleados.

Luego de distintas mesas técnicas llevadas a cabo con los expertos en la materia y de revisar a profundidad el funcionamiento del sistema, se llegó a un acuerdo de condicionar la aplicación de la propuesta frente a la territorialidad, bajo el entendido de que dicha libertad sólo será aplicable en los departamentos donde operen dos o más Cajas de Compensación Familiar con el fin de garantizar la sostenibilidad del sistema establecida en el artículo 48 de la Constitución Política y que garantiza la estabilidad y suficiencia del Subsidio Familiar en todos los departamentos del país.

Este nuevo enfoque no rompe la intención principal del proyecto de ley que busca dejar en cabeza del trabajador la escogencia de su caja, además, permite garantizar una verdadera competencia en el mercado, promoviendo la mejora en la calidad de los servicios y respetando la estructura regional que caracteriza al sistema.

Un ejemplo claro de que para los empleados es importante tener un buen servicio se puede evidenciar con los datos obtenidos del estudio sobre la caja de compensación familiar de Boyacá (Comfaboy) en donde se evidencia que los afiliados

valoran la calidad de los servicios y consideran que la diversidad en la oferta podría fortalecer la percepción de satisfacción y mejorar la relación entre los usuarios y las cajas de compensación¹.

Permitir la libertad de elección en departamentos con pluralidad de cajas operantes incentivará una competencia sana y equitativa, fomentando la innovación, la eficiencia y la mejora continua en los servicios prestados por las cajas. Este mecanismo no solo fortalece los derechos de los trabajadores, sino que también impulsa una distribución más justa de los recursos y oportunidades entre los afiliados, un aspecto señalado por la CEPAL como crucial para reducir la desigualdad y mejorar el bienestar de las familias afiliadas².

Asimismo, restringir la libertad de elección a contextos donde existan al menos dos opciones evita la confusión y posibles efectos adversos en departamentos con una sola caja operativa, asegurando que la medida se implemente de manera razonable y efectiva. Asimismo, restringir la libertad de elección a contextos donde existan múltiples opciones evita la consolidación de prácticas monopólicas.

La literatura económica resalta que la competencia incentiva la innovación y permite una mejor respuesta a las expectativas de los clientes. Además, este planteamiento responde a los retos señalados en el análisis de Comfaboy, donde una de las principales razones de insatisfacción es el desconocimiento de los servicios y la falta de alternativas³.

Esto es especialmente notable porque el interés de la pluralidad de los afiliados a esta caja de Compensación Familiar se encuentra en los servicios de recreación, un tipo de servicio que según Meléndez y Sánchez se vería beneficiada por una competencia entre diferentes cajas de compensación.

Gráfico 1. Servicios de Comfaboy que son conocidos por los afiliados



Fuente: Barón, Salamanca. (2021).

“Necesidades y expectativas de los clientes reales y potenciales, de la caja de compensación familiar de Boyacá Comfaboy”.

Así las cosas, esta propuesta busca proteger a los usuarios del sistema frente a prácticas

desleales y monopólicas, un problema recurrente identificado en el análisis del mercado de las cajas de compensación. Como argumentan Meléndez y Sánchez, las acciones anticompetitivas dentro de este sector pueden manifestarse tanto en el abuso de posición dominante como en restricciones a la afiliación de empresas, lo cual afecta directamente a los trabajadores y sus familias⁴. En este sentido, esta iniciativa no solo promueve la competencia, sino que también refuerza la transparencia y la rendición de cuentas en el sistema, asegurando que las cajas operen en beneficio de los trabajadores y contribuyan al desarrollo social y económico de sus regiones.

Ahora bien, cabe resaltar que la iniciativa legislativa no modifica la obligación que tienen actualmente los empleadores de realizar los aportes y afiliación de sus empleados a las cajas de compensación. En el mismo sentido, con el nuevo mecanismo propuesto el empleador no tendrá que reportar individualmente la caja de compensación de cada empleado, y aunque así se dispusiera, no es cierto que se generaría un fraccionamiento de nómina, pues funcionaría del mismo modo que el reporte que debe hacer individualmente a la salud, pensión y ARL aplicado en la actualidad dentro de nuestro Sistema de Seguridad Social Integral en Colombia. Incluso, si el legislador decidiera que la afiliación se permitiera individualmente, solo debería habilitarse la opción dentro del mecanismo PILA, sin que lo mismo generara traumatismos.

5. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

En este contexto, la presente iniciativa está justificada a favor de la libre elección de la Caja de Compensación Familiar por parte de los empleados en Colombia, entre otros, en los siguientes argumentos:

- **Autonomía y derechos individuales:** La libertad de elección es un principio fundamental de una sociedad democrática. Permite a los ciudadanos ejercer su autonomía y tomar decisiones que se ajusten a sus valores y necesidades personales. La elección de la Caja de Compensación Familiar es un asunto de bienestar familiar y, por lo tanto, debería estar en manos de los empleados.

- **Diversidad de necesidades:** Los empleados tienen diversas necesidades y prioridades en lo que respecta a los servicios que ofrecen las Cajas de Compensación Familiar. Al permitirles elegir, se reconocen y respetan estas diferencias. Algunos empleados pueden requerir más atención en áreas como la vivienda, la educación o la recreación, y la elección les brinda la oportunidad de adaptar los servicios a sus necesidades específicas.

- **Fomento de la competencia y la calidad:** La libre elección estimula la competencia entre las Cajas de Compensación Familiar. La competencia a menudo conduce a la mejora de la calidad de

¹ Barón, Salamanca. (2021). Necesidades y expectativas de los clientes reales y potenciales, de la Caja de Compensación Familiar de Boyacá Comfaboy. Pp-53-55.

² Lorena Op cit. Pp. 4-5.

³ Barón y Salamanca Op cit. Pp.55.

⁴ Meléndez y Sánchez, op. Cit. pp.109.

los servicios, la eficiencia y la innovación, ya que las Cajas buscan atraer y retener a los empleados ofreciendo programas y beneficios de alta calidad.

- **Mayor satisfacción del empleado:**

Cuando los empleados pueden elegir la Caja de Compensación Familiar que mejor se adapte a sus necesidades, es más probable que estén satisfechos con los servicios que reciben. Esto contribuye al bienestar y la felicidad de los trabajadores, lo que a su vez puede aumentar la productividad laboral.

- **Transparencia y rendición de cuentas:**

La libre elección de la Caja fomentaría una mayor transparencia y rendición de cuentas en el sistema. Las Cajas de Compensación Familiar tendrían que competir por la afiliación, lo que podría llevar a una mayor claridad en la información y los costos asociados con sus servicios.

5.1. CONTEXTO FUNCIONAL DE LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN EN COLOMBIA:

La actividad de las cajas de compensación está circunscrita por la ley al ámbito departamental, siendo la excepción la Caja Campesina, la cual está autorizada para operar en todo el país y que atiende a los trabajadores del sector rural. El estudio de la estructura de este mercado tiene obligatoriamente que considerar la dimensión geográfica, pues realmente se trata de múltiples mercados regionales. Adicionalmente, además del pago del subsidio a los trabajadores beneficiarios, objeto para el cual fueron concebidas, la normatividad vigente les asigna a las cajas de compensación familiar tareas variadas.

Existe una preocupación acerca de la regulación de este mercado en dos frentes: i) con respecto a la conveniencia de la segmentación geográfica de los mercados siguiendo la división geopolítica del país en departamentos, y ii) con respecto a la racionalidad de las intervenciones del Gobierno tendientes a proteger estos mercados de la competencia desleal.

De esta manera, surgen una serie de acusaciones de conductas desleales de las cajas, que pueden separarse en dos categorías: i) acciones de una caja tendientes a atraer hacia ella las empresas compensadas vinculadas a otras cajas, y ii) acciones de una caja tendientes a impedir la afiliación de empresas descompensadas. Se entiende como una empresa compensada aquella cuyos aportes de ley exceden el monto que recibirá en subsidios monetarios, y como descompensada, lo contrario.

A vigencia del año 2024, según lo informado por la UGPP⁵ hay 44 cajas de compensación operando en el país, repartidas entre 28 mercados geográficos, y una de ellas de carácter nacional, con dedicación exclusiva a los trabajadores rurales (Caja de Compensación Campesina). Sin embargo, se hace

necesario aclarar que no existe uniformidad en la información, pues la Superintendencia del Subsidio Familiar en su “Boletín Estadístico del Sistema del Subsidio Familiar II Trimestre de 2024, abril-junio”, manifiesta que existe un total de 42 Cajas de Compensación Familiar operando en el país.

Ahora bien, tomando como base la información proporcionada por la UGPP, del total de Cajas de Compensación que operan en el país, 13 se encuentran con medias cautelares de vigilancia o intervenciones administrativas totales⁶. Al cierre de 2023 estas Cajas de Compensación tenían un total de afiliados de **10.730.593**, según las cifras dadas por la Superintendencia de Subsidio Familiar a corte de febrero de 2024⁷.

Tabla 1. Listado de Cajas de Compensación Familiar a nivel nacional

| RAZÓN SOCIAL | NIT. | DEPARTAMENTO | MUNICIPIO |
|---|-----------|--|--|
| CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL AMAZONAS - CAFAMAZ | 800003122 | AMAZONAS | LETICIA |
| CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE ANTIOQUIA - COMFAMA | 890900841 | ANTIOQUIA | MEDELLÍN |
| CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE SAN ANDRÉS Y PROVIDENCIA ISLAS - CAJASAI | 892400320 | ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA | ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA |
| CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE BARRANQUILLA - COMBARRANQUILLA | 890102002 | ATLÁNTICO | BARRANQUILLA |
| CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR - CAJACOPI ATLÁNTICO | 890102044 | ATLÁNTICO | BARRANQUILLA |
| CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR - COMFAMILIAR ATLÁNTICO | 890101994 | ATLÁNTICO | BARRANQUILLA |
| CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE FENALCO - ANDI - COMFENALCO CARTAGENA | 890480023 | BOLÍVAR | CARTAGENA |
| CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE BOYACÁ - COMFABOY | 891800213 | BOYACÁ | TUNJA |
| CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE CALDAS - CONFA | 890806490 | CALDAS | MANIZALES |
| CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL CASANARE - COMFACASANARE | 844003392 | CASANARE | YOPAL |
| CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL CAUCA - COMFACAUCA | 891500182 | CAUCA | POPAYÁN |
| CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL CÉSAR - COMFACESAR | 892399989 | CESAR | VALLEDUPAR |
| CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL CHOCÓ - COMFACHOCO | 891600091 | CHOCO | QUIBDÓ |
| CAJA COLOMBIANA DE SUBSIDIO FAMILIAR - COLSUBSIDIO | 860007336 | CUNDINAMARCA | BOGOTÁ |
| CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR - CAFAM | 860013570 | CUNDINAMARCA | BOGOTÁ |
| CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR - COMPENSAR | 860066942 | CUNDINAMARCA | BOGOTÁ |
| CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL MAGDALENA - CAJAMAG | 891780093 | MAGDALENA | SANTA MARTA |
| CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR - COFREM | 892000146 | META | VILLAVICENCIO |
| CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL NORTE DE SANTANDER - COMFANORTE | 890500516 | NORTE DE SANTANDER | CUCUTÁ |
| CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL ORIENTE COLOMBIANO - COMFAORIENTE | 890500675 | NORTE DE SANTANDER | CÚCUTA |
| CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL PUTUMAYO - COMFAMILIAR PUTUMAYO | 891200337 | PUTUMAYO | MOCOA |
| CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE FENALCO - COMFENALCO QUINDÍO | 890000381 | QUINDÍO | ARMENIA |
| CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE RISARALDA - COMFAMILIAR RISARALDA | 891480000 | RISARALDA | PEREIRA |
| CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR - COMFENALCO SANTANDER | 890201578 | SANTANDER | BUCARAMANGA |
| CAJA SANTANDERÉANA DE SUBSIDIO FAMILIAR - CAJASAN | 890200106 | SANTANDER | BUCARAMANGA |
| CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE SUCRE - COMFASUCRE | 892200015 | SUCRE | SINCELEJO |
| CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL SUR DEL TOLIMA - CAFASUR | 890704737 | TOLIMA | ESPINAL |
| CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE FENALCO DEL TOLIMA - COMFENALCO | 890700148 | TOLIMA | IBAGUÉ |

⁵ Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales. “CONSTANCIA DE PUBLICACIÓN LISTADO DE CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR A NIVEL NACIONAL”. Emitida el 22 de enero de 2024. https://www.ugpp.gov.co/sites/default/files/Parafiscales/listado_ccf_vigencia_2024_0.pdf.

⁶ Ídem.

⁷ Consultar: https://www.ssf.gov.co/noticias/-/asset_publisher/OtnANBInIEgH/content/casi-millon-medio-trabajadores-afiliaron-cajas-compensacion-ultimos-4-anos.

| | | | |
|--|-----------|--------|--------|
| CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL TOLIMA - COMFATOLIMA | 800211025 | TOLIMA | IBAGUÉ |
| CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL VALLE DEL CAUCA - COMFENALCO VALLE DE LA GENTE | 890303093 | VALLE | CALI |
| CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL VALLE DEL CAUCA COMFAMILIAR ANDI - COMFANDI | 890303208 | VALLE | CALI |

CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR, REPORTADAS POR LA SUPERINTENDENCIA DE SUBSIDIO FAMILIAR CON MEDIDAS ESPECIALES DE VIGILANCIA

| RAZÓN SOCIAL | NIT. | DEPARTAMENTO | MUNICIPIO | TIPO DE MEDIDA |
|--|-----------|--------------|------------|--|
| CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR - COMFENALCO ANTIOQUIA | 890900842 | ANTIOQUIA | MEDELLÍN | INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA TOTAL |
| CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE ARAUCA - COMFIAR | 800219488 | ARAUCA | ARAUCA | INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA TOTAL |
| CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE CARTAGENA Y BOLIVAR - COMFAMILIAR | 890480110 | BOLIVAR | CARTAGENA | INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA TOTAL |
| CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL CAQUETÁ - COMFACA | 891190047 | CAQUETÁ | FLORENCIA | INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA PARCIAL |
| CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL CÉSAR - COMFACESAR | 892399989 | CESAR | VALLEDUPAR | MEDIDA CAUTELAR DE VIGILANCIA ESPECIAL |
| CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE CÓRDOBA - COMFACOR | 891080005 | CÓRDOBA | MONTERÍA | INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA TOTAL |

| | | | | |
|---|-----------|--------------------|-----------------|--|
| CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE CUNDINAMARCA - COMFACUNDI | 860045904 | CUNDINAMARCA | BOGOTÁ | MEDIDA CAUTELAR DE VIGILANCIA ESPECIAL |
| CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR CAMPESINA - COMCAJA | 800231969 | CUNDINAMARCA | BOGOTÁ | INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA TOTAL |
| CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE LA GUAJIRA - COMFAGUAJIRA | 892115006 | GUAJIRA | RIOHACHA | INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA TOTAL |
| CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL HUILA - COMFAMILIAR | 891180008 | HUILA | NEIVA | INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA TOTAL |
| CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE NARIÑO - COMFAMILIAR | 891200208 | NARIÑO | TUMACO | INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA TOTAL |
| CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE BARRANCABERMEJA - CAFABA | 890270275 | SANTANDER | BARRANCABERMEJA | INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA TOTAL |
| CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL NORTE DE SANTANDER - COMFANORTE | 890500516 | NORTE DE SANTANDER | CUCUTÁ | MEDIDA CAUTELAR DE VIGILANCIA ESPECIAL |

Fuente: Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales, 2024⁸

5.2 Relación de trabajadores beneficiarios a no-beneficiarios

En 18 departamentos -los cuales representan el 64,3% de los mercados- hay sólo una caja de compensación disponible. Son mercados en los que el número de empresas afiliadas no supera el 3,8% del total y en los que el número de trabajadores afiliados está siempre por debajo del 2,1%.

En estos mercados usualmente la relación de trabajadores beneficiarios a no-beneficiarios es

⁸ Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales. “CONSTANCIA DE PUBLICACIÓN LISTADO DE CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR A NIVEL NACIONAL”. Emitida el 22 de enero de 2024. https://www.ugpp.gov.co/sites/default/files/Parafiscales/listado_ccf_vigencia_2024_0.pdf.

significativamente superior a uno, y generalmente más alta que en los mercados de mayor tamaño.

Un dato de interés es que, sistemáticamente, el número de personas a cargo de trabajadores beneficiarios supera de manera importante el correspondiente a trabajadores no-beneficiarios, lo cual se puede explicar, en parte, debido a que los hogares que devengan menos ingresos tienden a ser más numerosos, especialmente en términos de número de niños. El promedio nacional de esta relación es de cuatro a uno. En 2006, esta relación fue, en promedio, superior a ocho en tres departamentos de la costa Atlántica (Cesar, Córdoba y Sucre), en los departamentos de Risaralda, Chocó, Tolima, Casanare, Amazonas y Quindío, y en la Caja Campesina.

El 59,4% del total de los trabajadores afiliados es empleado por el 42,8% de las empresas, y estos trabajadores están principalmente ubicados en Antioquia, Cundinamarca y el Valle. En el interior de estos mercados, la población afiliada está concentrada en pocas manos. En Cundinamarca, entre Colsubsidio, Cafam, y Compensar atienden el 19,3% del total de empresas y el 34,3% del total de los trabajadores afiliados del país.

Confama, en Antioquia, atiende el 11,4% de las empresas y el 10,7% de los trabajadores afiliados del país, mientras que, en el Valle, Comfandi concentra el 6,2% de las empresas y el 5,9% de los trabajadores.

Los números confirman la distribución geográfica desigual de las actividades empresariales en el país y presentan, como es de esperarse, un mercado de cajas de compensación que sigue el mismo patrón de la concentración geográfica. Los números evidencian también un grado importante de heterogeneidad en tamaño entre las cajas que operan en un mismo mercado geográfico.

Cuando se observan las empresas afiliadas al sistema de cajas según su tamaño, se encuentra que, aunque en cada mercado y en cada caja la distribución por tamaño de las empresas afiliadas sigue a aquella del país -con una mayoría de microempresas, un número mucho menor de empresas pequeñas y un número muy pequeño de empresas medianas y grandes- resulta interesante observar la composición empresarial de los distintos mercados y de las cajas que operan en cada uno de ellos.

En general, la participación de las microempresas es significativamente más alta en los mercados más pequeños (Arauca, Caldas, Caquetá, Huila, Magdalena, Meta, Quindío, entre otros), y menor en mercados como los de Cundinamarca, Antioquia y Atlántico, donde predominan las empresas más grandes.

Este patrón de distribución se repite al considerar las cajas por tamaño y de manera individual. Las cajas grandes atienden un número relativamente mayor de empresas pequeñas, medianas y grandes y un número menor de microempresas, comparadas con las cajas pequeñas que operan en el mismo mercado.

Una excepción notable en este sentido es Camacol, en Antioquia: una caja pequeña con una distribución atípica en la que las empresas medianas y grandes están sobre representadas (19,0% frente a 6,3% en el país).

5.3 El mercado de cajas de compensación en Colombia: Segmentación del mercado de cajas de compensación de acuerdo con la división política del país

Así, el balance que es posible hacer es que, en efecto, en los mercados en los que las cajas están sometidas a algún grado de competencia, cuando se mide la diversidad de los servicios que presta la caja, su desempeño es mejor que aquel de cajas que atienden mercados más monopólicos. Esto confirma lo que uno esperaría a partir de la teoría económica. Un acotamiento que es necesario hacer a esta afirmación tiene que ver con el hecho de que en Colombia los mercados de una sola caja tienden a ser mercados relativamente más pobres y más pequeños. Sin embargo, esto no explica el menor nivel de actividad en cuanto a la generación de ingresos adicionales a los aportes de nómina.

El mercado de cajas de compensación en Colombia es un mercado no sólo segmentado de acuerdo con la división política del país sino también sujeto a barreras de entrada impuestas por la ley. Sólo pueden entrar en operación cajas de mínimo 500 empleadores y 10.000 trabajadores afiliados beneficiarios (Ley 21 de 1982, artículo 40).

Esta segunda restricción es el reconocimiento de que existe alguna ventaja en la calidad del servicio que está asociada al tamaño de la caja. Lo que no resulta evidente es cómo se determina el tamaño mínimo al cual se puede considerar eficiente que una caja de compensación entre a operar. Por una parte, la segmentación del mercado por departamentos, por la naturaleza de estos mismos, implica forzosamente la existencia de mercados de tamaños diversos y de diversos niveles de ingreso.

Las barreras de entrada han de estar definidas con sujeción a esta restricción, para que pueda existir por lo menos una caja en cada mercado. Por otra parte, esta disposición ignora que las cajas que aparentemente funcionan con un mayor grado de eficiencia son usualmente cajas de un tamaño mucho mayor que el mínimo que determina la ley.

Si hay un reconocimiento de que el tamaño trae algún tipo de ventaja en términos de costos, ya sea por economías de escala o por economías de alcance, y se piensa que la curva de costos medios de una caja de compensación tiene una forma típica de U, la estructura misma de costo del sistema actuaría como un desincentivo a la entrada de cajas excesivamente pequeñas, pues éstas no estarían en capacidad de competir en el mercado.

En el extremo, si la curva de costos medios de este mercado fuera decreciente para todo nivel de demanda, se estaría frente a un caso de monopolio natural en el cual tendría sentido que el Estado dejara operar a una sola firma, regulándola. Este

último no parece, sin embargo, ser el caso de las cajas de compensación, pues uno puede imaginarse que a partir de un tamaño dado una caja verá incrementarse sus costos de servicio por afiliado, en parte porque se trata de un mercado en el que el tema regional es relevante, dado que los costos de servicio están necesariamente asociados a la ubicación del trabajador afiliado y su familia.

La reflexión anterior apunta a sugerir la conveniencia de reconsiderar la racionalidad de la segmentación del mercado en departamentos. Como se pudo apreciar a partir de los datos, esto sujeta a los departamentos más pobres a ser atendidos por cajas más pobres y no contribuye a igualar la calidad de vida entre las regiones.

Siempre que la competencia (o la posibilidad de competencia) discipline naturalmente un mercado, el Estado debe evitar intervenir.

Por otra parte, la imposición de un tamaño mínimo de operación para entrar no es necesaria, pues la mínima escala eficiente la determina el mercado. En el largo plazo, un esquema como el que aquí se visualiza tendería hacia un mercado atendido por un número más pequeño de cajas más grandes, supervisado por una autoridad encargada de proteger a los usuarios de comportamientos colusivos, de regular eventualmente la calidad mínima de los servicios y de diseñar un esquema regulatorio o de incentivos que garantice la presencia de las cajas en las zonas más pobres del país.

La segmentación del mercado de cajas de compensación de acuerdo con la división política del país, tiene algunas implicaciones negativas para su buen funcionamiento. Por una parte, contribuye a limitar la competencia a la que se enfrentan las cajas. Por otra, posiblemente aún más grave, limita la capacidad del sistema para contribuir a igualar la calidad de vida de los trabajadores entre las diversas regiones, al sujetar a los departamentos menos desarrollados a ser servidos por las cajas más pobres.

Es importante entonces revisar la racionalidad de esta disposición, con el fin de permitir mercados en los que las cajas en efecto puedan explotar las economías de escala y de alcance que puede haber en la estructura de costos de los servicios que prestan.

Una alternativa es desregular el mercado y dejar que la eficiencia de las cajas sea el criterio que guíe su elección de tamaño y su rango geográfico de atención. Seguramente esta estrategia llevaría a una estructura del mercado con menos cajas, y de mayor tamaño en promedio. Alternativamente, el Estado podría revisar la actual segmentación del mercado definiendo unas regiones más amplias en las que coexistan localidades de altos y bajos ingresos. En cualquiera de los dos casos, el Estado tendría que estar alerta para entrar a regular la calidad del servicio cuando la competencia no sea suficiente, para vigilar y controlar los posibles comportamientos de competencia desleal, y para intervenir con regulaciones o esquemas de incentivos que aseguren la presencia de las cajas en las zonas más pobres.

Así, Marcela Meléndez y Fabio Sánchez en su estudio *“La competencia en el mercado de las cajas de compensación familiar”* proponen las siguientes medidas para solucionar darle solución a los problemas de eficiencias de la actual estructura de las Cajas de Compensación del país:

- Debe propiciarse la libre entrada de cajas de compensación al mercado.
- Debe permitirse a las cajas competir por la afiliación de las empresas utilizando su portafolio completo de servicios, incluido en la cuota de subsidio monetario que la caja está en disposición de pagar. Esto requiere la derogación del Decreto número 1769 de 2003.
- Deben diseñarse esquemas de incentivos o regulaciones dirigidas a promover la presencia de las cajas en localidades de menor tamaño (y/o menores ingresos), de modo que la libre competencia no tenga como resultado localidades desatendidas.
- Deben perseguirse y sancionarse comportamientos de verdadera competencia desleal como el cierre ilegal de las puertas de una caja a las empresas descompensadas, o la oferta de contraprestaciones no relacionadas con el portafolio de servicios a una empresa a cambio de su afiliación. Una herramienta para prevenir este tipo de comportamientos será realizar un esfuerzo de publicidad importante para que las empresas conozcan sus derechos legales y promover la denuncia por parte de las empresas de cualquier actividad de las cajas que no se ajuste a la ley.
- En reconocimiento de que se está frente a mercados de competencia imperfecta en los que los participantes pueden ejercer alguna forma de poder de mercado, debe considerarse la posibilidad de regular la calidad del servicio de las cajas.
- Debe no perderse de vista que a quien hay que proteger es al trabajador afiliado (y a su familia).

6. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN

En Colombia se hace mención del subsidio familiar por primera vez en la Ley 60 de 1946. Luego, con el **Decreto número 118 de 1957** se ordena la creación de las cajas de compensación familiar (CCF) y se establece el subsidio como obligación legal para empresas con un capital superior a cien mil pesos (de 1957) y un número mínimo de veinte empleados.

En sus orígenes se trata de un subsidio de carácter prestacional selectivo, que deja a buena parte de la población laboral activa por fuera del régimen y que permite a los empleados vinculados a empresas grandes obtener subsidios monetarios más altos.

El **Decreto número 3151 de 1962** autoriza a las cajas de compensación por primera vez para prestar también otros servicios a las familias de los trabajadores afiliados⁹.

Más adelante, reivindicando la solicitud de las asociaciones sindicales, **la Ley 56 de 1973** revisa las reglas para la asignación de subsidios, corrigiendo

las inequidades que resultaban al estar el monto del subsidio atado al valor de la nómina, y admite la representación de los obreros en sus consejos directivos.

Esta misma ley autoriza a las cajas a adelantar “programas de acción social” con preferencia en los campos de salud, educación, alimentación y mercadeo, y a realizar planes de construcción y financiación de vivienda individuales y multifamiliares. La participación de las cajas en este tipo de programas implica una redistribución de las apropiaciones antes destinadas exclusivamente al pago del subsidio directo en dinero.

En **1981 la Ley 25** somete a las Cajas de Compensación Familiar a la supervisión, vigilancia y control de la Superintendencia del Subsidio Familiar, entidad hoy adscrita al Ministerio de la Protección Social.

Un año más tarde, **la Ley 21 de 1982** hace una compilación de toda la legislación relacionada con el tema del subsidio familiar y determina la manera como las cajas de compensación deben distribuir los aportes entre las diferentes actividades que les asigna la ley.

El **Decreto número 341 de 1988**, reglamentario de esta ley, se considera el reglamento del funcionamiento de las Cajas de Compensación Familiar. Este decreto reglamenta la constitución de las cajas, el régimen de afiliaciones, los subsidios, las inversiones, el control de la Superintendencia y la ejecución de programas sociales en las áreas de salud, vivienda, educación, recreación y crédito, entre otros.

Posteriormente, **la Ley 49 de 1990** establece que los recursos que por ley deben dedicar las cajas de compensación a los programas sociales impuestos por el gobierno dependerán de lo que se denomina el “cuociente” de cada caja.

Este cuociente es la relación entre los recaudos de la caja divididos por el número de personas a cargo de los beneficiarios de la caja y los recaudos de todas las cajas divididos por el número total de personas a cargo de los beneficiarios de todas las cajas del país. Un cociente menor que uno significa que la caja paga menos subsidio monetario por afiliado que el promedio de las cajas; un cociente mayor que uno significa lo contrario. Este cuociente se utiliza para determinar el porcentaje de recursos que cada caja destina a los subsidios monetarios y el que destina a otros programas.

En **1991, la Ley 3ª** crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y el subsidio familiar de vivienda.

Luego en el año **2000 se expiden los Decretos Reglamentarios 1746 y 2620**. El primero autoriza a las cajas para otorgar créditos hipotecarios y el segundo define los diferentes tipos de soluciones de vivienda, los beneficiados por el subsidio y los montos.

⁹ Meléndez, Marcela. Sánchez, Fabio. (2008). La competencia en el mercado de las cajas de compensación familiar. Fedesarrollo. Página 107.

La **Ley 100 de 1993** promueve la participación de las cajas de compensación familiar en el sistema de seguridad social, dándoles la oportunidad de crear sus propias entidades promotoras de salud (EPS). En esta misma ley se reglamenta la participación de las cajas en el régimen subsidiado, dándoles la libertad de crear y administrar sus propias administradoras del régimen subsidiado (ARS) y se determina que, en caso de no hacerlo, los recursos previstos para este fin se transferirán al Fondo de Solidaridad y Garantías (Fosyga).

También en **1993, la Ley 101** crea la Caja de Compensación Familiar Campesina (Comfama) como una corporación con la misma personería jurídica que las cajas existentes y con el objetivo de cubrir a los trabajadores del sector rural en todo el país.

Más recientemente, la **Ley 789 de 2002**, incluye cambios que afectan la operación de las cajas. Por una parte, con el fin de evitar dobles subsidios a un mismo hogar, esta ley establece topes al subsidio monetario. Por otra parte, determina que las cajas destinarán recursos para el fomento del empleo y la protección al desempleo mediante la creación de programas de microcrédito destinados a la microempresa y a la pequeña y mediana empresa.

Adicionalmente, la **Ley 789** establece un “régimen de transparencia” según el cual las cajas no deben ejercer frente a los empleadores ningún tipo de presión indebida con el objeto de obtener la afiliación a la caja o impedir su desafiliación, ni tener actuaciones que impliquen abuso de posición dominante, realización de prácticas comerciales restrictivas o competencia desleal en el mercado.

A partir de enero 2003, la ley somete a las cajas a la inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de competencia y protección del consumidor.

El **Decreto número 1769 de 2003**, expedido en uso de facultades extraordinarias conferidas por esta ley, regula por primera vez el valor del subsidio monetario que se paga a través de las cajas, estableciendo un régimen en el que habrá un tope al subsidio en cada departamento (cuota de referencia departamental) y transferencias de unas cajas a otras para compensar aquellas cajas cuyos ingresos por aportes sean insuficientes para financiar un nivel de subsidio igual a la cuota de referencia.

La **Ley 920 de 2004** autoriza a las cajas de compensación familiar a adelantar actividad financiera, entendida como la captación de recursos en depósitos a término, ahorro programado y ahorro contractual de sus trabajadores, pensionados, independientes y desempleados afiliados para colocar estos fondos nuevamente y de forma exclusiva entre éstos, a través de créditos.

En **2011, la Ley 1438** estableció que las Cajas de Compensación Familiar deben asignar una partida de 6,25% sobre los aportes patronales, para acciones de promoción y prevención en el marco de la estrategia de atención primaria en salud y/o

en la unificación de los planes de beneficios. Según Asocajas y Coddés (2014), “esta ley le dio un nuevo aire al papel que las Cajas tienen para el sistema de salud en el país, consolidándose en pieza clave de la recomposición del sistema de salud”.

Por otra parte, la **Ley 1636 de 2013** estableció la creación del Mecanismo de Protección al Cesante (MPC) y la institucionalidad para su operación. Esta misma ley establece que las CCF deben brindar beneficios sociales y económicos para la población cesante a través del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (Fosfec), cuya fuente de financiamiento son los recursos del Fonede.

Durante 2018, se consolidó la mesa de Foniñez con la participación de diversas CCF, para la construcción de la primera propuesta de ajuste del **Decreto número 1729 de 2008**, la cual se trabajó con la Comisión Intersectorial para la Primera Infancia y el Ministerio de Trabajo durante el segundo y tercer trimestre de 2018. Como se presenta más adelante, este tipo de acciones permite afirmar desde la perspectiva de algunos actores, que sí hubo un tránsito de las CCF hacia la mayor incidencia en política pública tanto a escala nacional, como regional y local.

En general, la evolución de las CCF ha permitido pasar del subsidio monetario a una amplia gama de modalidades que incluyen tanto los subsidios en dinero, como en especie, y que aplican tanto a los trabajadores de empresas aportantes, como a trabajadores independientes, pensionados y no afiliados según Asocajas (2015). Esta amplia gama de modalidades incluye, según Carrasco y Farne (2010), casi todos los servicios que integran la seguridad y la protección social en el país. Para ello, se ha contado también con una evolución legal que permite contar con una serie de reglamentaciones y regulaciones que reflejan la complejidad de las realidades económicas y sociales de Colombia¹⁰.

7. CIRCUNSTANCIAS O EVENTOS QUE PUEDEN GENERAR POSIBLES CONFLICTOS DE INTERESES

De acuerdo con lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, se requiere que los autores de una iniciativa legislativa presenten en la exposición de motivos un apartado que describa los eventos que podrían generar un conflicto de interés durante su discusión y votación. A continuación, se presentan las siguientes consideraciones al respecto:

Los elementos del régimen de conflicto de intereses, tal como desarrollados por la jurisprudencia del Consejo de Estado, fueron recogidos por la Corte Constitucional en la Sentencia C-302 de 2021 de la siguiente manera:

¹⁰ Lorena, Riveras. (2022). Servicios prestados por las Cajas de Compensación Familiar en Colombia: Estudio de caso de buenas prácticas en dos territorios desde una perspectiva de igualdad. Página 13.

“(…) son entonces varios los elementos que, de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, caracterizan la institución del conflicto de intereses: i) es una excepción a la inmunidad de los congresistas (artículo 185 de la CP); ii) es un concepto jurídico indeterminado que, en principio, impide establecer reglas generales aplicables a todos los casos; iii) aquel surge cuando el congresista o sus parientes, en los grados señalados en la ley, tienen un interés particular, actual y directo en un asunto puesto a su consideración, el cual, por esta misma razón, es antagónico al interés general que debe buscar y preservar la investidura del cargo; y iv) si el congresista está inmerso en un conflicto de intereses, deberá declararse impedido, con el fin de cumplir con el mandato constitucional contenido en el artículo 182 de la Carta”¹¹.

Es importante recordar los distintos tipos de beneficios que pueden configurar un conflicto de interés, según el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, modificatorio del artículo 286 de la Ley 5ª de 1992: a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio, genera ganancias, crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista que no están disponibles para el resto de los ciudadanos. También incluye la modificación de normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas en las que el congresista esté formalmente vinculado. b) Beneficio actual: aquel que se configura efectivamente en las circunstancias presentes y existentes al momento en que el congresista participa en la decisión. c) Beneficio directo: aquel que se produce específicamente para el congresista, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Adicionalmente, es fundamental resaltar que el interés debe ser particular y no general, ya que, de ser este último caso, los congresistas siempre se encontrarán en una situación de conflicto. Como lo describe el Consejo de Estado:

“En tratándose de conflicto de intereses, el interés “particular” cobra relevancia, entonces, no porque el congresista pueda eventualmente beneficiarse de una ley expedida para la generalidad de la sociedad, sino porque dicho proyecto le significa al congresista un beneficio especial, no disponible para los colombianos que en abstracto se encuentren en las hipótesis de la ley, configurándose así una situación de desigualdad que ostensiblemente favorece al legislador”¹².

En este contexto y en estricto cumplimiento de la legislación vigente consideramos que este proyecto de ley no genera conflicto de interés al autor. Esto

se debe a que se trata de una iniciativa de interés general, aplicable de manera equitativa a todos, que puede coincidir con los intereses de los electores en su conjunto.

En otras palabras, no se presenta una situación específica que resulte en un beneficio personal ni se percibe un beneficio actual en las circunstancias actuales.

Además, no existe la posibilidad de un beneficio directo que pueda beneficiar de manera específica a los congresistas, a sus cónyuges, parejas permanentes o parientes hasta el segundo grado de parentesco por consanguinidad, afinidad o civil.

Sin perjuicio de lo anterior, se debe tener en cuenta que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, no exime del deber del Congresista que, en su esfera privada, identifique causales adicionales que a su juicio considere pertinentes y exponerlas durante el trámite correspondiente.

8. IMPACTO FISCAL DE LA INICIATIVA

Respecto del concepto impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte ha dicho:

“Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso.

Lo anterior, en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso haya valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-302 del 9 de septiembre de 2021, M. S. Cristina Pardo Schlesinger.

¹² Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Sentencia del 21 de octubre de 2010, C. P. Augusto Hernández Becerra, Radicado 11001-03-06-000-2010-00112-00(2042).

gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. (...). El artículo 7° de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo". (Sentencia C-315 de 2008).

Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquel, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia.

Sin embargo, frente a las disposiciones propuestas en el presente proyecto de ley, consideramos que las mismas no generan un impacto fiscal adicional, pues no disponen la ordenación de gastos ni la generación de beneficios tributarios.

En este sentido, conforme a los argumentos anteriormente expuestos, dejamos esta iniciativa a consideración de los honorables Congresistas, para que, en su sano juicio y en análisis ponderado de esta temática, se pueda tener una nueva legislación que privilegie la Autonomía y Derechos Individuales y la Diversidad de Necesidades familiares y así permitir a los trabajadores ejercer su autonomía y tomar decisiones que se ajusten a sus valores y necesidades personales. La elección de la Caja de Compensación Familiar es un asunto de bienestar

familiar y, por lo tanto, debería estar en manos de los empleados.

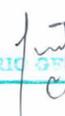
Cordialmente,


GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS
 Representante a la Cámara
 Departamento de Arauca


 HUGO ARECHICA
 CASANARE

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 23 de Julio del año 2025
 Ha sido presentado en este despacho el
 Proyecto de Ley Acto Legislativo
 No. 076 Con su correspondiente
 Exposición de Motivos, suscrito Por:
H. Gerónimo Rogelio Rozo


SECRETARIO GENERAL

CONTENIDO

Gaceta número 1222 - viernes, 25 de julio de 2025

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

| | Págs. |
|--|--------------|
| Proyecto de Ley número 075 de 2025 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 376 de 1997 y se dictan otras disposiciones. Ley de la Fonoaudiología..... | 1 |
| Proyecto de ley número 076 de 2025 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..... | 12 |