



Facultad de Jurisprudencia

Maestría en Derecho Laboral y de la Seguridad Social

Pasantías FEDECAJAS

Presentado por:

Sandra Lucia Hincapie Galindo  
Valeria Andrea Sánchez Morales

Bernardo Alonso

Bogotá, D.C. 2 de octubre de 2025



Facultad de Jurisprudencia

Maestría en Derecho Laboral y Seguridad Social

**Modalidad: Pasantía FEDECAJAS**

Presentado por:

Sandra Lucia Hincapie Galindo  
Valeria Andrea Sánchez Morales

Bajo la dirección de los dos tutores de la práctica:

Bernardo Alonso

Bogotá, D.C. 2 de octubre de 2025

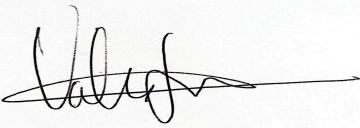
**CONTENIDO**

Declaración de originalidad y autonomía	2
Declaración de exoneración de responsabilidad	3
Lista de tablas	4
1.1. Resumen Ejecutivo	4
Palabras clave	7
Abstract	7
Keywords	7
1. Introducción	8
2. Revisión teórica y/o antecedentes de la investigación que realizó	9
3. Descripción de la metodología que utilizó para desarrollar el proyecto.	9
4. Resultados	10
5. Discusión de resultados	11
6. Conclusiones	12
7. Referencias bibliográficas	13

### **Declaración de originalidad y autonomía**

Declaramos bajo la gravedad de juramento, que hemos escrito el presente proyecto, en la propuesta de participar como pasantes en FEDECAJAS dentro del programa de la maestría de Derecho Laboral y Seguridad Social, realizando todo tipo de trabajos e investigaciones por nuestra propia cuenta, por lo tanto, su contenido es original.

declaramos que hemos indicado clara y precisamente todas las fuentes directas e indirectas de información y que no ha sido entregada a ningún otra institución con fines de calificación o publicación.



Scanned with CamScanner

**VALERIA ANDREA SÁNCHEZ MORALES**

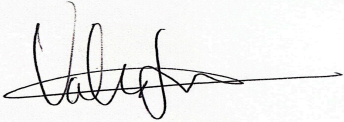


**SANDRA LUCÍA HINCAPIÉ GALINDO**

Firmado en Bogotá, Cundinamarca 2 de octubre de 2025.

### **Declaración de exoneración de responsabilidad**

Declaramos que la responsabilidad intelectual del presente trabajo es exclusivamente de sus autores. La Universidad del Rosario o FEDECAJAS no se hace responsable de contenidos, opiniones o ideologías expresadas total o parcialmente en el.



Scanned with CamScanner

VALERIA ANDREA SÁNCHEZ MORALES



SANDRA LUCIA HINCAPIE GALINDO

Firmado en Bogotá, Cundinamarca 2 de octubre de 2025.

## **Lista de tablas**

### **1. 1 Resumen ejecutivo**

El observatorio de FEDECAJAS - Universidad del Rosario presenta este documento final de investigación, en el que se consolidan dos estudios académicos de relevancia para el Sistema de Compensación Familiar y el Derecho del Trabajo en Colombia.

Dentro del primer trabajo investigativo de la pasantía, se desarrolló el siguiente problema jurídico:

¿Es la Procuraduría competente para sancionar disciplinariamente a los directivos administrativos de las Cajas de Compensación Familiar por temas administrativos ajenos a los fondos de ley?

Para responder este interrogante, se realizó un estudio sobre la naturaleza de las Cajas de Compensación Familiar, partiendo de la Ley 21 de 1982, que las define y establece los criterios que orientan su función social, detallándolas como personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro organizadas como corporaciones en concordancia con el Código Civil y que cumplen funciones de seguridad social, por lo que las hace someterse a el control y vigilancia del estado.

Posteriormente, se entró a evaluar la posición de la Corte concluyendo que las mismas captan recursos provenientes de una gravamen parafiscal para el cumplimiento y ejecución de sus actividades, lo que quiere decir que dicha administración y destinación de estos debe ceñirse exclusivamente a lo determinado en la ley.

Ahora, con el fin de resolver el problema jurídico, ambas estudiantes planteamos la respuesta del mismo de manera diferente basándose en los siguientes argumentos:

**Valeria:** La Procuraduría General de la Nación es competente para conocer aquellas faltas disciplinarias realizadas por particulares que administren recursos públicos, en virtud del Decreto 1851 de 2021 en su artículo 12, 19 y 22 que mencionan las competencias de las Procuradurías Delegadas para conocer asuntos sobre personas jurídicas de derecho privado que manejen recursos parafiscales, como es el caso de las Cajas de Compensación Familiar (específicamente sus directores). Esto quiere decir, que sin importar la naturaleza de las mismas, siempre y cuando manejen recursos de la nación, será competencia de la Procuraduría como ente que adelanta y falla sanciones administrativas contra servidores públicos o particulares que ejerzan funciones públicas. Además, se ha establecido que la Procuraduría tiene la facultad de intervenir y sancionar no solo cuando se habla estrictamente de temas referentes a los recursos públicos, ya que también resulta competente cuando existan violaciones a las normas de orden público o afectaciones directas a la función pública.

Por lo anterior, Valeria finalizó el estudio de esta problemática diciendo que se deberá evaluar cada caso en particular, aludiendo que será competente en la medida que si la acción objeto de reproche debe estar relacionada con los recursos públicos que maneja la caja, las normas de orden público o si se trate de una afectación a la función pública.

**Sandra:** La respuesta dependerá del análisis específico de los hechos. Si la conducta de los directores administrativos afecta el ejercicio de funciones públicas o compromete principios éticos o legales del servicio público, la Procuraduría General de la Nación tendría la competencia para sancionar disciplinariamente. Aunque la jurisprudencia ha reconocido la vigilancia del Estado sobre las Cajas de Compensación, también ha sostenido que el control

disciplinario y administrativo interno debe estar principalmente en manos de los órganos internos de las entidades.

Es por ello, que a las Cajas de Compensación Familiar, no debe la Procuraduría intervenir en aquellos asuntos que son puramente administrativos y que no afectan los fines sociales y públicos de la entidad. La vigilancia disciplinaria sobre estos temas debe quedar reservada a los órganos internos de control de la propia Caja de Compensación o a otras autoridades competentes en materia administrativa o laboral, dependiendo de la naturaleza de la controversia.

Por otra parte, en lo que se refiere a el segundo trabajo de investigación, se planteó el siguiente problema jurídico:

Imposibilidad para iniciar el conflicto colectivo por parte del empleador

En cuanto a esta investigación, se logró evidenciar que en los conflictos colectivos, el diseño normativo de los mismos, en su necesidad de garantizar la libertad sindical y equilibrar la relación de empleador-trabajador, generó un modelo asimétrico donde el empleador ha quedado en desproporción en su actuar durante el conflicto, puesto que se demuestra que en la práctica, que este nunca puede activar el conflicto por voluntad propia o incluso en caso de que se presente una crisis empresarial.

Esto, se ve reforzado a partir de la primicia de que el empleador no puede suplantar a el sindicato en la formulación de demandas, así como tampoco se pueden desmejorar las convenciones colectivas al menos que sea por voluntad de los sindicatos o a través de una nueva convención o laudo, lo que permite prolongar los beneficios pactados incluso después de vencidos (Ultractividad de las convenciones colectivas-Sentencia T-389/2009),

esto, repercutiendo muchas veces en la insostenibilidad de las empresas de mantener los beneficios, lo que llega a trascender muchas veces en la liquidación de las mismas.

### **Palabras clave**

Cajas de Compensación Familiar, Fondos de Ley, Procuraduría General de la Nación, Conflicto Colectivo, Subsidio Familiar, Empleador, Sindicatos, Convenciones Colectivas.

### **Abstract**

The FEDECAJAS - Universidad del Rosario Observatory presents this final research document, which consolidates two academic studies relevant to the Family Compensation System and Labor Law in Colombia.

### **Keywords**

Family Compensation Funds, Legal Funds, Attorney General's Office, Collective Dispute, Family Subsidy, Employer, Unions, Collective Bargaining Agreements.

## **1. Introducción**

El Sistema de Compensación Familiar en Colombia se ha consolidado como una de las principales herramientas de política social desde la promulgación de la Ley 21 de 1982. Su operación está a cargo de las Cajas de Compensación Familiar (CCF), entidades privadas

sin ánimo de lucro que, aunque cuentan con una estructura organizativa de carácter privado, cumplen funciones públicas al administrar recursos parafiscales. Esta doble naturaleza jurídica plantea importantes retos en términos de gobernanza, control y sostenibilidad del modelo de subsidio familiar.

Bajo el anterior parámetro, la Federación Nacional de Cajas de Compensación Familiar (FEDECAJAS) ha impulsado espacios de análisis académico y gremial que permitan abordar de manera rigurosa los desafíos estructurales del sistema. Uno de estos espacios es el Observatorio creado en alianza con la Universidad del Rosario, concebido como un escenario de reflexión crítica sobre temas complejos que afectan el funcionamiento de las CCF, tales como las competencias de los organismos de control y los alcances del derecho colectivo del trabajo.

Este documento presenta dos investigaciones que abordan problemáticas prioritarias para el sector: por un lado, la competencia disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación sobre los directores administrativos de las Cajas, y por otro, la imposibilidad jurídica del empleador de iniciar un conflicto colectivo. Ambos temas están estrechamente relacionados con la autonomía administrativa de las CCF, la seguridad jurídica de sus directivos, y el equilibrio en las relaciones laborales colectivas, elementos esenciales para garantizar la sostenibilidad y legitimidad del modelo de compensación familiar en Colombia.

## **2. Revisión teórica y/o antecedentes de la investigación que realizó**

En lo que se refiere a el primer problema jurídico investigado, se abordó partiendo desde la Ley 21 de 1982, la cual define y estructura las Cajas de Compensación Familiar, estableciéndolas como entidades privadas que administran recursos parafiscales. Asimismo, se refuerza esta tesis con los puntos importantes que ha detallado la jurisprudencia colombiana, resaltando las sentencias C 040 de 1993 y C 890 de 2012 principalmente, las cuales han entrado a discutir el papel del estado en la intervención de la administración de los recursos de dichas entidades.

Por otro lado, en el segundo problema jurídico investigado, se parte estudiando el Código Sustantivo del Trabajo y la Corte Constitucional en su sentencia C 1234 de 2005, que mencionan que el conflicto colectivo solo puede iniciarse por parte del trabajador. En este sentido, se justifica la imposibilidad del empleador de iniciar el conflicto colectivo y las desventajas que presenta el mismo en una relación que en la práctica se convierte en desproporcional, en virtud de la ultraactividad de las convenciones (Sentencia T 389 de 2009) y la limitación del empleador en la formulación de demandas (Sentencia C 466 de 2008).

## **3. Descripción de la metodología que se utilizó para desarrollar el proyecto**

La metodología investigativa que se utilizó para el desarrollo de los dos proyectos de investigación fue la cualitativa. Teniendo en cuenta que los trabajos realizados se basaron en análisis a partir del estudio de jurisprudencia y doctrina, informes

académicos e interpretación de las leyes nacionales, además, se complementó con entrevista a una profesional del derecho colectivo y abogada de una importante firma laboralista, que permitió enriquecer la investigación.

#### **4. Resultados**

El hallazgo se divide en dos resultados. En el primero, se concluye que existe como tal dos posturas desarrolladas por la Corte en Colombia, que dividen la competencia de la Procuraduría General de la Nación en dos partes: En primer lugar si tiene competencia de conocer y sancionar asuntos de los directores administrativos de las Cajas de Compensación Familiar, siempre y cuando estos sean referentes o afecten los recursos públicos que las cajas manejan o afectaciones directas a la función pública.

Por otro lado, se tiene la posición contraria, en la cual la Procuraduría General de la Nación no debería ejercer control disciplinario sobre asuntos de carácter estrictamente administrativo que no afecten directamente los fines sociales y públicos que justifican la existencia de las Cajas de Compensación Familiar. Conforme a lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 1474 de 2011, y en armonía con los principios del debido proceso y la autonomía administrativa, la vigilancia disciplinaria sobre este tipo de materias debe quedar en manos de los órganos de control interno de cada Caja, o de las autoridades administrativas o laborales competentes, según la naturaleza del conflicto. Además, al tratarse de entidades privadas que cumplen funciones públicas, la intervención del Ministerio Público debe limitarse a la protección del interés general, sin desbordar los límites que impone su especial régimen jurídico.

Con relación a la segunda investigación, se determinó que la imposibilidad del empleador de iniciar un conflicto colectivo, aunque protege la libertad sindical, puede generar desequilibrios y tensiones prácticas que afectan la sostenibilidad empresarial. Bajo esta premisa, se pudieron evidenciar y ratificar en las entrevistas realizadas, en las cuales cada uno dio su punto de vista a saber: el sindicalista defendió la restricción como garantía de autonomía, el empleador expresó su preocupación por la rigidez del sistema y el director de la CCF indicó la necesidad de fortalecer los mecanismos de mediación institucional.

## **5. Discusión de resultados**

En el desarrollo de ambos proyectos de investigación se presentaron dos dilemas fundamentales: En primer lugar, la naturaleza controversial en aspectos administrativos de las Cajas de Compensación Familiar, pues su capacidad de administrar recursos públicos en sumatoria con su carácter privado, pone en discusión la competencia estatal de interferir en sus decisiones. Por otro lado, en la normatividad y práctica de los conflictos colectivos, caracterizadas por su enfoque garantista a los trabajadores, ha imposibilitado al empleador a ejercer su derecho de defensa dentro del conflicto.

## **6. Conclusiones**

1. Las Cajas de Compensación Familiar son entes privados que administran recursos públicos.

2. La Procuraduría General de la Nación tiene competencia disciplinaria sobre los directores de las Cajas de Compensación Familiar siempre y cuando sean temas relacionados con la administración de los recursos y función pública.
3. Legalmente, el empleador no goza de mecanismos eficientes para activar el conflicto colectivo.
4. El conflicto colectivo en Colombia solo puede iniciarse por los trabajadores, lo cual protege la libertad sindical pero limita los mecanismos de equilibrio para el empleador.
5. Se debe continuar con el Observatorio creado en alianza con la Universidad del Rosario y FEDECAJAS, para continuar con el compromiso académico e investigativo, en torno al Sistema de Compensación Familiar.

## **7. Referencias bibliográficas**

- Sentencia C 040 de 1993
- Sentencia C 890 de 2012
- CGD- Ley 1952 de 2019
- Ley 21 de 1982
- Sentencia C 465 de 1993
- <https://prezi.com/p/azzwwwpad6jj/fondos-de-ley/>
- Monsalve Arenas, G (2018) El Derecho Colombiano de la Seguridad Social. Legis Editores S.A. (4ª . ed)
- Decreto 1851 de 2021 Decreto 1053 de 2014
- Congreso de Colombia. (1950). Código Sustantivo del Trabajo. Diario Oficial No. 27.607.

- Decreto 2351 de 1965. (1965). Por el cual se reforman las normas sobre organización sindical. Diario Oficial No. 31.933.
- Presidencia de la República. (2014). Decreto 160 de 2014, por el cual se reglamenta la negociación colectiva con las organizaciones de empleados públicos. Diario Oficial No. 49.052.
- Corte Constitucional. (2002). Sentencia T-326 de 2002. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/T-326-02.htm>
- Corte Constitucional. (2008). Sentencia C-466 de 2008. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-466-08.htm>
- Corte Constitucional. (2008). Sentencia C-063 de 2008. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-063-08.htm>
- Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral. (2000). Sentencia SL-8002 de 2000.
- Corte Constitucional. (2008). Sentencia C-796 de 2008. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-796-08.htm>
- Montoya, C., & Álvarez, J. (2021). Negociación colectiva y conflicto laboral en Colombia. Universidad Externado de Colombia.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2012). Principios de la negociación colectiva. <https://www.ilo.org>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1949/2005). Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva (n.º 98). <https://www.ilo.org>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2005). Negociación colectiva en el sector público. Ginebra: OIT.

-Quintero Martinez, Saida Andrea. Abuso del derecho de asociación sindical. El caso colombiano, Bogotá D.C, editorial Universidad del Rosario, 2023.

-Monsalve Arenas, G (2018) El Derecho Colombiano de la Seguridad Social. Legis Editores S.A. (4ª. ed)

-[https://www1.funcionpublica.gov.co/documents/418537/7869206/Organismos\\_de\\_control.pdf](https://www1.funcionpublica.gov.co/documents/418537/7869206/Organismos_de_control.pdf)