



MECANISMO DE PROTECCIÓN AL TRABAJADOR CESANTE EN COLOMBIA

**JOSELYN KARINA BELEÑO VIDES
ANDRES FELIPE RODRIGUEZ CARDENAS**

**Universidad del Magdalena
Facultad de Humanidades
Programa de Derecho
Santa Marta, Colombia
2022**



MECANISMO DE PROTECCIÓN AL TRABAJADOR CESANTE EN COLOMBIA

**JOSSELYN KARINA BELEÑO VIDES
ANDRES FELIPE RODRIGUEZ CARDENAS**

Trabajo de investigación presentado como requisito parcial para optar al título de Abogado

Director:

Christian Rodríguez Martínez

Línea de Investigación:

Socio Jurídica

Universidad del Magdalena

Facultad de Humanidades

Programa de Derecho

Santa Marta, Colombia

2022

RESUMEN

Uno de los principales problemas en el mercado laboral colombiano es la falta de protección efectiva ante la pérdida sorpresiva del empleo, es por ello, que con la expedición de la Ley 1636 de 2013 se creó el Mecanismo de Protección al Cesante, como una forma de amparo y protección de aquellos trabajadores que han perdido su empleo, permitiéndoles recibir un auxilio monetario y el pago de su Seguridad Social por un periodo de seis meses, para así garantizar un mínimo vital mientras se logra la reincorporación a un nuevo trabajo.

Sin embargo, se ha detectado que la ley al cesante es poco efectiva, ya que no solo los desempleados no acuden a ella por falta de información, sino que, además, registra como posibles beneficiarios únicamente a aquellas personas que hacen parte del sector de empleo formal en el país, dejando de lado a más del 50% de la población colombiana. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) año tras año reporta que la mitad del mercado laboral colombiano se desarrolla a través de la economía y trabajo informal, es por ello que resulta importante hacer un análisis integral sobre la manera cómo opera el Mecanismo de Protección al Cesante y si este cumple con los objetivos para los que fue creado.

Es de esa manera que, esta investigación se desarrolla con el objetivo de examinar los elementos esenciales del Mecanismo de Protección, su recorrido histórico, principios y el rol otorgado a las Cajas de Compensación en la vinculación y apoyo de los posibles beneficiarios, pudiendo entonces concluir que, existe un alto nivel de desempleo que requiere una intervención apremiante por parte del Estado, para así disminuir no solo situaciones de pobreza y desempleo, sino también la disminución del empleo informal. No obstante, pudo identificarse una de las posibles hipótesis frente a este mecanismo, y es que, no garantiza que trascurrido los seis meses de beneficios el cesante pueda incorporarse a un nuevo empleo, lo que a largo plazo termina generando seguramente un nuevo integrante al gran porcentaje de la informalidad, que luego ya no podrá optar como posible candidato en las listas de beneficiarios de las Cajas de Compensación Familiar.

Palabras clave: informalidad, seguridad social, derecho al trabajo, mercado laboral, subsidio, desempleo, protección social.

ABSTRACT

One of the main problems in the Colombian labor market is the lack of effective protection in the event of a sudden loss of employment, which is why, with the issuance of Law 1636 of 2013, the Mechanism for the Protection of the Unemployed was created as a form of protection for those workers who have lost their jobs, allowing them to receive a monetary assistance and the payment of their Social Security for a period of six months, in order to guarantee a vital minimum while reincorporation to a new job is achieved.

However, it has been detected that the law for the unemployed is not very effective, since not only do the unemployed not resort to it due to lack of information, but it also registers as possible beneficiaries only those people who are part of the formal employment sector in the country, leaving aside more than 50% of the Colombian population. Year after year, the National Administrative Department of Statistics (DANE) reports that half of the Colombian labor market is developed through the informal economy and work, which is why it is important to make a comprehensive analysis of how the Mechanism for the Protection of the Unemployed operates and whether it meets the objectives for which it was created.

Thus, this research is developed with the objective of examining the essential elements of the Protection Mechanism, its historical background, principles and the role given to the compensation funds in the linkage and support of potential beneficiaries, being able to conclude that there is a high level of unemployment that requires an urgent intervention by the State, in order to reduce not only situations of poverty and unemployment, but also the reduction of informal employment. However, one of the possible hypotheses regarding this mechanism was identified, which is that it does not guarantee that after the six months of benefits the unemployed person will be able to find a new job, which in the long term will certainly generate a new member of the large percentage of informal employment, who will then no longer be eligible as a possible candidate on the lists of beneficiaries of the Family Compensation Funds.

Keywords: informality, social security, right to work, labor market, subsidies, unemployment, social protection.

CONTENIDO

RESUMEN.....	3
CONTENIDO.....	5
INTRODUCCIÓN.....	6
CAPITULO I.....	8
LA INFORMALIDAD Y EL DESEMPLEO: ELEMENTOS ESTRUCTURALES DEL MECANISMO DE PROTECCIÓN AL CESANTE.....	8
1.1 Componentes y funcionamiento del Mecanismo de Protección al Cesante	9
1.2 De los retos que enfrenta el Mecanismo de Protección al Trabajador Cesante	11
1.2.1 Opiniones divididas: Mecanismo de Protección al Cesante ¿oportunidad o privilegio de unos cuantos?.....	14
1.3 Principios integrales del Mecanismo de Protección al Cesante y su apreciación en la realidad	17
CAPÍTULO II.....	20
EVOLUCIÓN LEGAL: LA LLEGADA DEL MECANISMO DE PROTECCIÓN AL CESANTE.....	20
2. 1 La Seguridad Social y su avance histórico fundamental a nivel nacional e internacional	20
2.2 La protección ante el desempleo en Colombia siglo XX - XXI.....	24
CAPÍTULO III.....	30
LAS CAJAS DE COMPESACIÓN FAMILAR Y SU ROL EN LA LUCHA CONTRA EL DESEMPLEO Y LA PROTECCIÓN DEL TRABAJDOR CESANTE	30
3.1 El origen histórico de las CCF	30
3.2 Responsabilidades de las Cajas de Compensación Familiar en el Mecanismo de Protección al Cesante.....	35
3.3 Los retos de las Cajas de Compensación en el MPC	37
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	39
REFERENCIAS	46

INTRODUCCIÓN

El desarrollo del mercado laboral es un elemento importante para garantizar el bienestar de una sociedad, ya que el empleo determina la capacidad de ingreso y consumo de la mayoría de los integrantes de la economía. Es entonces de interés público, propiciar las instituciones adecuadas para garantizar empleos de calidad a todos los trabajadores. Por lo anterior, el gobierno de Colombia ha intentado formular políticas que incentiven el traslado de trabajadores del sector informal al sector formal. Es así que, en 2013, a través del Ministerio De Trabajo, se dio origen al Mecanismo de Protección al Trabajador Cesante; una herramienta creada para dar cumplimiento a los fines esenciales del Estado, donde se da prioridad y garantías de una vida digna y se le permite a la sociedad participar en la economía propia y estatal.

El MPC nace bajo la idea de fomentar la formalización del mercado laboral para así reducir la duración del desempleo y con ello mantener o proveer una mínima calidad de vida al cesante. Con todo esto, el desempleo y la informalidad siguen primando en la sociedad colombiana, pues según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), para el trimestre comprendido entre julio y septiembre de 2021 Colombia presentaba una tasa de informalidad del 48%, esto quiere decir que al menos más de la mitad de los trabajadores en el país no cuentan con garantías mínimas que les permitan la protección de sus derechos; Es por ello que, el Mecanismo de Protección al Trabajador Cesante tiene como objetivo principal lograr una mejor calidad en el empleo, una mayor formalidad del mercado laboral, mitigar los efectos del desempleo y facilitar el hallazgo laboral.

Con el nacimiento de la Constitución Política de 1991, se permitió la entrada de distintos Derechos Fundamentales, que propenden por el amparo y resguardo del ciudadano frente al estado natural de su vida, bajo la premisa de un Estado Social de Derecho. Si bien el trabajador cuenta con otras formas de protección laboral tales como la indemnización por despido sin justa causa, las cesantías, protección laboral reforzada, entren otros, este trabajo va dirigido a estudiar el comportamiento del MPC, debido a que en principio fue estructurado para fungir como escudo de protección contra periodos largos de desempleo, sin embargo, la

realidad resulta ser contradictoria, pues esta forma de protección solo vincula a quienes ejercen labores el sector formal.

Por ende, es vital analizar el funcionamiento e impacto del MPC pues sus principales problemas radican en el desconocimiento del mecanismo por parte de los cesantes y la desprotección de los trabajadores informales. Es por ello la necesidad de analizar de manera oportuna la manera cómo opera dicho mecanismo desde un enfoque objetivo.

Este formato se desarrolla en tres capítulos, donde cada uno sigue un estilo de artículo investigativo. Con el fin de conocer de manera general el Mecanismo de Protección, el primer capítulo se basa en una serie de recopilaciones de estudios de diferentes autores sobre el impacto, la importancia y ejecución del mecanismo. En segundo lugar, se hará un análisis normativo sobre la evolución legal de esta forma de protección laboral hasta llegar al formato normativo actual con la Ley 1636 de 2013. Por último, se expone de manera concreta los hallazgos contenidos en los capítulos primero y segundo, para finalizar nuestra investigación con una serie de anotaciones finales a manera de reflexión y prestación de resultados obtenidos.

Para la realización de esta investigación fue utilizado el método documental, para ello fueron utilizados diferentes producciones conceptuales tales como jurisprudencia, leyes, decretos, tesis, proyectos de investigación, artículos jurídicos y demás estudios relacionados con la temática del presente escrito. Asimismo, con el fin de dar respuesta al interrogante ¿De qué manera opera el Mecanismo de Protección al Trabajador Cesante en Colombia? se utilizó el enfoque cualitativo y el método deductivo, pues resulta evidente que a partir del análisis general y legal del MPC se pueda finalizar con la enunciación de los hechos concretos y reales del mecanismo.

CAPITULO I

LA INFORMALIDAD Y EL DESEMPLEO: ELEMENTOS ESTRUCTURALES DEL MECANISMO DE PROTECCIÓN AL CESANTE

En América Latina el desempleo a lo largo de la historia ha provocado la aparición y expansión de la informalidad como una forma de subsistir ante la falta de oportunidades laborales, lo que ha generado también la implementación y estructuración por parte del Estado de distintos instrumentos para proteger al cesante. Sin embargo, las mismas carecen de una normatividad mucho más clara y eficiente a la hora de implementarlos a la realidad del mercado laboral colombiano. El derecho al trabajo en Colombia trae consigo una protección constitucional¹ presente desde el preámbulo de la Carta Política a través del cual el constituyente de 1991 decidió garantizar la concepción del Estado Social de Derecho, entendiendo entonces su consagración no solo como un factor básico indispensable de la organización social, sino como un principio axiológico medular de la Constitución.

Dicha protección tiene que ver con el ejercicio de la actividad productiva tanto del empresario como del trabajador o servidor, el derecho a acceder a un empleo en condiciones dignas, a obtener una contraprestación acorde a la cantidad y calidad de la labor desempeñada, pero también tiene que ver con el amparo dado a aquellas personas que por diferentes motivos han perdido su empleo, de manera que, cuenten con un mínimo de ayudas dentro de las cuales se les permita mantener el acceso a la salud y el ahorro para su pensión de vejez. Lo anterior, sustentado en el hecho de que el derecho a la seguridad social es expansivo no excluyente y junto con el principio de solidaridad se busca la protección de los más vulnerables.

Este primer capítulo pretende abordar las diferentes visiones que existen sobre el MPC durante los 9 años de vigencia que lleva; para ello, se realizará una breve, pero concreta revisión literaria relacionada con sus efectos, funcionamiento, apreciación social, y, de esa manera, poder establecer una conexión entre el MPC, la informalidad y el desempleo.

¹ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-593 de 2014 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; 20 de agosto de 2014)

1.1 Componentes y funcionamiento del Mecanismo de Protección al Cesante

Durante el año 2013 por medio legislativo se incluyó lo que al día de hoy se conoce como el Mecanismos de Protección al Trabajador Cesante, siendo su principal objetivo otorgar beneficios que ayuden al cesante y a su familia, a lidiar con la condición económica que les deviene luego de perder su trabajo. Su funcionamiento consiste en que en el momento en que el trabajador se encuentra desempleado y luego de cumplir con una serie de requisitos previos, procederán entonces las Cajas de Compensación Familiar con los recursos destinados al FOSFEC a realizar aportes en salud y pensión por un lapso de seis (6) meses, bajo la base de un salario mínimo legal vigente, significando ese aporte una protección no solo del trabajador, sino también de sus beneficiarios, pudiendo, además recibir un subsidio familiar, con la obligación de asistir a servicios de intermediación y capacitación laboral brindados por las mismas Cajas de Compensación o por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), de manera que, puedan adecuar sus competencias básicas y laborales específicas y tener más oportunidades en el mercado laboral.

Ahora bien, la necesidad de implementar este mecanismo surge bajo la base de los principios y derechos constitucionales tales como la vida, el trabajo, el mínimo vital, la salud y demás, pero también tiene que ver con el hecho de cumplir el objetivo planteado dentro de la Ley 100 de 1993², referente a la universalización de la salud y que, se ha visto obstaculizado por el alto nivel de desempleo que con el paso de cada año sigue en constante aumento. Cardona et al,³ considera que,

“Los trabajadores cesantes (aquellos que han tenido historia de vinculación laboral y que han perdido su empleo) constituyen con sus familias una población que en alto porcentaje carece de aseguramiento en salud, con lo cual queda expuesta al riesgo de pérdida del patrimonio familiar cuando alguno de sus integrantes se vea precisado a demandar atención que debe financiarse con los propios recursos”. (p. 21)

² Congreso de la República de Colombia. (23 de diciembre de 1993) Ley 100 de 1993: Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. *DO*: 41.148.

³ Cardona, A., Nieto, E., Restrepo, R., Sierra, Ó., Castaño, E., & Guarín, G. (2004). Caracterización de los trabajadores cesantes en Colombia en el periodo 1992-2002, como fundamento para el diseño de una estrategia organizativa y financiera para la sostenibilidad de su aseguramiento en salud. *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, 22(2).

Por otro lado, si bien en Colombia el derecho al trabajo ha expandido sus alcances jurídicos, dando prioridad al principio constitucional y legal de la estabilidad en el empleo, a través de normas tales como el Decreto 2351 de 1965⁴, la Ley 50 de 1990⁵ y la Ley 789 de 2002⁶, y de una extensa línea jurisprudencial, el Gobierno Nacional no ha sido capaz de implementar proyectos en materia de política pública que permita comprender que más que una estabilidad laboral lo que se necesita es poder ingresar en el mercado laboral sin necesidad de durar prolongados periodos de tiempo en busca de un nuevo empleo.

Así, un trabajo de investigación⁷ realizado en el año 2011 determinó que, este tipo de sistemas de protección deben cumplir con mínimo 2 objetivos: I) asegurar suficiente liquidez a los trabajadores para permitirles seguir manejando un mínimo vital; II) garantizar seguridad ante un desempleo de duración incierta sin reducir el esfuerzo de búsqueda. Lo anterior, debido a que, el desempleo, es un fenómeno que desencadena una serie de problemas sociales a nivel externo e interno, tanto así, que resulta posible manifestar que,

“Los constantes cambios a nivel político, social, económico que experimenta nuestra sociedad exponen en gran medida a las familias a ser afectadas en sus dinámicas y relaciones por fenómenos como el desempleo el cual se constituye en uno de los flagelos que más ha deteriorado el tejido social en nuestro país, dado que este afecta al ser humano en varias de sus etapas del ciclo vital”. (p. 5)⁸

Adicional a ello, Farfán⁹ considera que con el desempleo y la escasez de fuentes de ingresos, las personas pierden su “calidad de vida, aparecen las dificultades, deudas, problemas personales y familiares” (p. 16). Igualmente, Cardozo¹⁰ señala que dicha situación también

⁴ Decreto 2351 de 1965. “Por el cual se hacen unas reformas al Código Sustantivo del Trabajo”. 04 de septiembre de 1965

⁵ Congreso de la República de Colombia. (28 de diciembre de 1990) Ley 50 de 1990: “Por la cual se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones”.

⁶ Congreso de la República de Colombia. (27 de diciembre de 2002.) Ley 789 de 2002: “Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo”.

⁷ Repetto, A., & Micco, A. (2011). *Sistemas de Protección contra el Desempleo en América Latina: ¿Proteger el Empleo o los Ingresos?* (No. wp_014).

⁸ Pallares, M., Parody, Y., López, E., Ariza, M. y Sánchez, M. (2015). Efectos del desempleo en el desarrollo humano de las comunidades en el sur de la Guajira.

⁹ Farfán, N. (2019). Análisis de la relación entre el desempleo y la pobreza en Colombia en los años 2010 al 2018 (trabajo de grado). Universidad Cooperativa de Colombia, Ibagué, Colombia

¹⁰ Cardozo, G. T., & Pórtela, S. M. (2020). Subsidio al desempleo: sobre la delicada línea de la pobreza. *Negonotas Docentes*, (15), 47-63.

acarrea “la incapacidad de sustentarse en condiciones dignas, lo que puede poner en riesgo el mínimo vital de subsistencia de todo un grupo familiar” (p. 48). En ese mismo sentido, la Directora de Estudios Económicos FASECOLDA, María José Vargas¹¹ opina que la economía colombiana contiene una de las tasas de desempleo más altas, en donde “sector informal representa más de la mitad de la población ocupada del país y finalmente, una alta y persistente desigualdad del ingreso” (p. 21).

1.2 De los retos que enfrenta el Mecanismo de Protección al Trabajador Cesante

El incremento en el desempleo no es la única dificultad que enfrenta el Mecanismo de Protección, ya que, un alto porcentaje de trabajadores en Colombia desconoce que existe esta herramienta, pues dentro de sus empresas no se implementan estrategias de sensibilización y socialización frente al acceso de estos servicios. Asimismo, algunos autores como Argüello¹², creen que esta forma de subsidio para el desempleo al ser temporal no garantiza la verdadera esencia del derecho al trabajo que fue contemplado en la Carta Magna.

De igual modo, debe añadirse que la Protección al Cesante solo aplica para el sector formal del mercado laboral, es decir, para que una persona tenga derecho a este subsidio tiene que haber estado vinculada laboralmente y cumplir con una serie de requisitos establecidos en la Ley 1636 del 2013¹³. Lo anterior encuentra sustento en lo fallado por la Corte Constitucional

¹¹ Mancera, M. J. V. (2012). Un seguro de desempleo para Colombia. *Revista Fasecolda*, (150), 21-24.

¹² Argüello, S. (2016). Seguro de desempleo en Colombia: un estudio comparado con España (trabajo de grado). Universidad Católica de Colombia, Bogotá, Colombia.

¹³ 1. Que su situación laboral haya terminado por cualquier causa o en el caso de ser independiente su contrato haya cumplido con el plazo de duración pactado y no cuente con ningún otro o no cuente con ninguna fuente de ingresos.

2. Que hayan realizado aportes durante un año, continuo o discontinuo, a una Caja de Compensación Familiar en el transcurso de los últimos tres años para el caso de los trabajadores dependientes y dos años, continuos o discontinuos, para los independientes.

3. Inscribirse en cualquiera de los servicios de empleo autorizados pertenecientes a la Red de Servicios de Empleo y desarrollar la ruta hacia la búsqueda de empleo.

4. Estar inscrito en programas de capacitación y re-entrenamiento en los términos dispuestos por la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.

5. Para tener derecho al incentivo monetario por el ahorro voluntario de sus cesantías, quienes devenguen hasta dos SMMLV deberán haber ahorrado como mínimo el 10% del promedio de su salario mensual del último año. Para quienes devenguen más de 2 SMMLV el ahorro mínimo deberá ser de 25%.

en sentencia C- 393 de 2007¹⁴; allí, la Corte señala que quien se repute como desempleado debe estar vinculado a la Caja de Compensación Familiar para que, de esta manera, pueda acceder al subsidio. Ello resulta necesario a los ojos del máximo órgano constitucional, debido a que,

“[...] el hecho de que el subsidio familiar constituya una prestación social justifica la diferenciación entre dos grupos de personas que respecto de las cajas de compensación se encuentran en situaciones que se aprecian prima facie como manifiestamente distintas. Otra sería la cuestión si el subsidio por desempleo fuera proveído directamente por el Estado. El derecho del trabajador al subsidio familiar se deriva de la existencia de una relación laboral. Dado que el trabajo suministrado por el asalariado genera ordinariamente excedentes para el dueño del capital, se ha dispuesto que éste, además del salario, le brinde al trabajador una serie de prestaciones sociales, que consisten en beneficios o servicios para atender los riesgos y necesidades que se causen durante el ciclo laboral, el cual comprende tanto la evolución de la relación laboral como los periodos durante los cuales el trabajador no se encuentra vinculado laboralmente por estar desempleado”.

Con todo esto, la Corte afirma que, en aras de garantizar los derechos y obligaciones estatales asumidos en un Estado Social de Derecho, ha buscado por medio legal brindar apoyo a aquellas personas que si bien están desempleadas no se encuentran afiliadas a ninguna Caja de Compensación Familiar. Por esa razón, la Ley 789 de 2002 establece que se debe destinar el 5% de los recursos del FONEDE para brindar un subsidio a los desempleados sin vinculación a una caja de compensación familiar en los tres años anteriores a la presentación de la solicitud de apoyo, lo cual, para la Corte, es adecuado al fin perseguido, el cual es garantizar el mínimo vital de las personas beneficiadas.

Por otra parte, pasados los seis meses de recibido el subsidio y pese haber sido inscrito en la red de desempleo manejada por la Caja de Compensación Familiar y capacitado de acuerdo a su perfil, la persona desempleada no cuenta con alguna garantía sobre si culminado ese tiempo va a conseguir un empleo y, mucho menos, si será un empleo estable.

¹⁴ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C- 393 de 2007 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; 23 de mayo de 2007).

En ese contexto, Mario Velásquez¹⁵ afirma que el problema radica verdaderamente en la falta de protección efectiva ante un evento de pérdida del empleo y, que, pese a que en el país existen “instrumentos destinados a proporcionar beneficios monetarios” ante dicha eventualidad, su “provisión y suficiencia no está necesariamente asegurada” (p. 19). En ese sentido, Velásquez considera que el MPC contiene un bajo margen de utilización al no asegurar verdaderamente un alivio económico a largo plazo.

“[...] no asegura una provisión significativa de beneficios monetarios capaz de compensar la pérdida de ingresos que genera la cesantía. [...] la existencia de prestaciones monetarias para suavizar el consumo en caso de la cesantía depende de la voluntad del trabajador para usar sus propios fondos del Auxilio por Cesantía, con unos aportes complementarios a modo de incentivos. Sin embargo, el Auxilio por Cesantía se ha constituido, en gran medida, en un décimo tercer salario, por lo cual su uso se ha desvirtuado para financiar gastos de consumo” (p. 19).

En otro orden de ideas, Sánchez¹⁶, a través de informe de investigación en el año 2019, parte de la idea de que lo establecido en el Decreto 118 de 1957¹⁷ puede considerarse como los inicios del subsidio familiar y las Cajas de Compensación, siendo COMFAMA la primera Caja de Compensación creada en Colombia. Menciona Sánchez que años más tarde, la Asociación de Cajas de Compensación Familiar (ASOCAJAS) “fortaleció su propósito de asesorar a éstas en el cumplimiento de sus metas como administradoras del Subsidio y ejecutoras de las prestaciones sociales otorgadas por la ley en beneficio del núcleo familiar de los trabajadores de las empresas afiliadas” (p. 16). No obstante, pese a que ASOCAJAS establece su objetivo de apoyar y fortalecer el trabajo de las Cajas de Compensación, Sánchez pudo establecer que para el caso del Magdalena existe un proceso de entrada lento y sin mayor acompañamiento al cesante, impidiendo que la persona comprenda el proceso y que deba esperar más de 30 días para aprovechar dicho subsidio.

¹⁵ Velásquez Pinto, M. D. (2016). Los desafíos de la protección contra el desempleo: opciones para Colombia y la República Dominicana.

¹⁶ Sánchez, J. C. P. Factores que inciden para que las personas que quedan desempleadas no conozcan los beneficios que brinda el estado a través de los subsidios de desempleo.

¹⁷ Decreto 118 de 1957. Por el cual se decretan aumentos de salarios, se establece el subsidio familiar y se crea el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA. (21 de junio de 1957)

1.2.1 Opiniones divididas: Mecanismo de Protección al Cesante ¿oportunidad o privilegio de unos cuantos?

Aun con todo lo expuesto hasta el momento, hay algunos autores, como Vargas Mancera¹⁸, que consideran que el Mecanismo de Protección al Trabajador Cesante representa una gran oportunidad, pues se les brinda “protección a los desempleados, basado no sólo en ayudas económicas a los mismos, sino en el apoyo a la búsqueda de empleo y ayuda en la formación y educación para el trabajo que el sector productivo que requiere” (p. 24).

Contrario del pensamiento de Vargas, Yuliana Salazar¹⁹ opina que la Protección al Cesante muchas veces resulta ser una ayuda incompleta, pues tal y como se ha expresado en los subtítulos anteriores, no se tiene certeza sobre si la persona desempleada contará con los beneficios monetarios suficientes para subsistir ya que, en palabras de Salazar, “el subsidio familiar solo es recibido para quienes tengan derecho, o por el contrario si se tiene el derecho puede que no sean suficientes para el financiamiento de la duración de la cesantía” (p. 1).

La creación de la Ley 1636 del 2013²⁰ es sin duda un gran avance en materia de seguridad social en Colombia, pues permite evidenciar el activismo estatal al querer ofrecer protección a aquella población desempleada, que si bien ya había sido objeto de preocupación durante el año 2002 con la Ley 789, se permitió progresar al incluir un esquema mucho más moderno y un poco más preocupado por la verdadera crisis laboral.

Se presentó inicialmente con el proyecto de Ley 241 del 2012 en el Senado, siendo su impulsador principal el Ministerio del Trabajo; Este proyecto consistía en establecer un seguro por desempleo, mediante el cual quienes perdieran su empleo recibieran durante seis (6) meses una ayuda, teniendo en cuenta formulas financieras mediante un subsidio que permitiera amortiguar esa situación como cesante, y el cual se basaría en la reutilización de un pequeño porcentaje de los aportes realizados a las Cajas de Compensación Familiar, donde

¹⁸ Mancera, M. J. V. (2012). Un seguro de desempleo para Colombia. *Revista Fasecolda*, (150), 21-24.

¹⁹ Salazar Murillo, Y. (2019). Efectividad de los beneficios de protección al cesante incluidos en la ley 1636 de 2013 en el departamento de Caldas.

²⁰ Congreso de la República de Colombia. (18 de junio de 2013) Ley 1636 de 2013: Por medio de la cual se crea el mecanismo de protección al cesante en Colombia

su uso sería posteriormente reglamentado por el Gobierno Nacional conforme a las disposiciones planteadas en la ley 1636 de 2013.

A pesar de ello, hoy día puede verse que la situación laboral no ha mejorado, pues no se ha promovido verdaderamente una reinserción laboral en un ambiente digno, permanente y, sobre todo, formal. Lo anterior puede verse reflejado dentro de un estudio denominado “El mercado laboral colombiano Desempeño reciente y agenda de reformas”²¹, allí se explica que,

“Aquellos trabajadores que han logrado acumular cesantías por cinco o más años estarían en capacidad de mantener sus niveles de consumo inalterados por períodos de desempleo hasta de seis meses (sin tener que recurrir a otras fuentes). Aquellos afortunados que hayan logrado acumular cesantías por nueve o más años podrían resistir hasta un año de desempleo” (p. 16).

Lo descrito precedentemente quiere decir que muy a pesar de que determinada persona logre acumular durante varios años pequeñas cotizaciones en las Cajas de Compensación Familiar, ello no será proporcional a la hora de perder su empleo, lo cual conlleva a plantear el interrogante de ¿qué sucede entonces con aquellos cesantes que no han podido trabajar por más de 5 años?, incluso vale el cuestionamiento de ¿qué sucede en el evento que el desempleo dure más de 1 año?, teniendo en cuenta que Colombia tiene uno de los más altos niveles de desempleo y trabajo informal del mundo.

La problemática radica entonces en que la ley 1636 de 2013 trae consigo el requisito de ahorro de las cesantías correspondiente a 10% para quienes devengan hasta 2 Salarios mínimos legales mensuales vigentes y 25% para quienes devengan más de 2 salarios mínimos legales mensuales vigentes, lo cual en la mayoría de los casos es imposible de realizar, pues existen otros gastos tales como vivienda, alimentación, educación y demás, que no son tenidos en cuenta dentro de dichos porcentajes.

Al respecto de ello, la Sentencia T- 648 de 2015²² estableció:

²¹ Clavijo, S., Vera, A., & Cabra, M. (2013). El mercado laboral colombiano. Desempeño reciente y agenda de reformas. *Revista Carta Financiera-ANIF*.

²² Corte Constitucional. Sentencia T- 648 de 2015 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; 13 de octubre de 2015).

“Acorde con lo dispuesto por el citado artículo (artículo 48 de la Constitución consagró la seguridad social), la jurisprudencia de esta Corte ha determinado que el derecho fundamental a la seguridad social se encuentra definido como aquel ‘conjunto de medidas institucionales tendientes a brindar progresivamente a los individuos y sus familias, las garantías necesarias frente a los distintos riesgos sociales que puedan afectar su capacidad y oportunidad, en orden a generar los recursos suficientes para una subsistencia acorde con la dignidad del ser humano’.

Por su parte, el artículo 49 de la Carta, en relación con lo anterior, consagró que toda persona tiene el derecho de acceso a la protección y recuperación de su salud, el cual se encuentra a cargo del Estado reiterando que este debe ser prestado conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad”.

Es así, como el Estado, por medio de su poder legislativo, debe garantizar a las personas cesantes la oportunidad de continuar realizando sus aportes al Sistema de Seguridad Social para la satisfacción de sus necesidades básicas.

Por otra parte, José Wilman²³ considera que el MPC debe ser modificado bajo dos perspectivas, la primera, “que las personas que accedan vean resueltas sus necesidades inelásticas de consumo y asistan a programas de reentrenamiento y/o búsqueda de manera obligatoria” (p. 25), y la segunda, “fortalecer las acciones de registro de vacantes por parte de los empleadores en el marco del Servicio Público de Empleo” (p. 26), es decir, mayor articulación entre las acciones adelantadas por el Ministerio del Trabajo y la Unidad Administrativa del Servicio Público de Empleo entorno a los beneficiarios de las prestaciones por desempleo.

Desde otra perspectiva, María García²⁴ considera que si bien el MPC ha permitido disminuir el tiempo de espera del desempleo, en Colombia esto no representa un gran cambio, pues se ha podido comprobar que una gran parte de la población afiliada a las Cajas de Compensación Familiar sí logran ser beneficiarias del subsidio, pero hacen parte de manera voluntaria al pertenecer al sector informal, razón por la cual, García considera que el Mecanismo de

²³ Sánchez, J. W. L. (2016). *Efectos de las prestaciones por desempleo del Mecanismo de Protección al Cesante sobre la probabilidad de ocuparse en la formalidad y sobre la calidad de los emparejamientos* (Doctoral dissertation, Uniandes).

²⁴ García Guío, M. C. Efectos del mecanismo de la protección al cesante en la composición del mercado laboral.

Protección al Cesante no cumple con su objetivo de incentivar a la formalización de los individuos que hacen parte del mercado laboral, y que si bien “logra ofrecerles a los usuarios el beneficio de disminuir la duración del desempleo, la diferencia que se encuentra entre el grupo de control y tratamiento no logra ser sobresaliente como para representar un beneficio real que estimule la contribución de los empleados al Mecanismo” (p. 18).

1.3 Principios integrales del Mecanismo de Protección al Cesante y su apreciación en la realidad

La investigación denominada “La protección al cesante de acuerdo a la Ley 1636 de 2013”²⁵ del año 2015 relaciona y explica los principios que permiten dar vida y forma al Mecanismo de Protección al Trabajador Cesante. Allí, Fuentes Carrero señala 3 axiomas que para él son los únicos y más importantes:

- “a) Solidaridad. Es la práctica del mutuo apoyo para garantizar el acceso y sostenibilidad del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (Fosfec), entre las personas, los empleadores y los agentes del sistema. Es deber del Estado garantizar la solidaridad del mecanismo mediante su participación, control y dirección del mismo;
- b) Eficiencia. Es la mejor utilización de los recursos disponibles en el mecanismo para que tanto los beneficios monetarios como los servicios de inserción y capacitación laboral frente al desempleo sean otorgados o prestados de forma adecuada y oportuna;
- c) Sostenibilidad. Los beneficios que otorga el mecanismo no podrán exceder los recursos destinados por la ley para tal fin. En el caso del beneficio monetario, los recursos no podrán usarse más allá de la capacidad del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (Fosfec) y de su posibilidad de generar excedentes y des acumularlos a lo largo del tiempo” (p. 26).

²⁵ Fuentes Carrero, D. A. (2015). La protección al cesante de acuerdo a la ley 1636 de 2013.

Los anteriores principios son duramente criticados por diferentes autores, pues muchos de ellos consideran que no son más que letras en el papel, pues la realidad resulta muy diferente, sobre todo en lo referido al principio de solidaridad. Al respecto, Cortázar et al²⁶, considera que el MPC en muchos casos resulta ser un arma de doble filo, dado que estar desempleado es un requisito para acceder al beneficio, afirma este autor entonces que,

“la informalidad en este escenario, es el producto de un comportamiento de “fraude” que los agentes ejercen en el estado de transición de su mercado laboral, cuando estando desempleados se involucran en empleos informales para evitar que dicho empleo sea detectado y perder el derecho a los beneficios, o mientras no están desempleados porque realmente se desempeñan en una actividad informal que es difícil de detectar” (p. 42).

A su vez, Gladis Vélez²⁷ considera que,

“La presencia de informalidad en el mercado laboral puede generarse por dos aspectos: la deficiente capacidad de regulación y monitoreo del ente administrador por la que no alcanza a percibir la condición del beneficiario y/o controlar la asignación o suspenderla y/o por la estructura económica y social sobre la que se fundamenta el mercado local al que se enfrenta el individuo, cuyas circunstancias económicas en presencia de un mercado laboral oculto, podrían obligarlo a obtener recursos trabajando en el sector informal” (p. 43).

En suma, el funcionamiento del Mecanismos de Protección al Trabajador Cesante a pesar de ser un buen ideal no ha sido bien ejecutado y ajustado a la realidad, puesto que no incluye los trabajadores más vulnerables que son el porcentaje predominante del mercado laboral en Colombia. Analizar el comportamiento del MPC permite evaluar su aceptación como estrategia para dinamizar el mercado laboral y suavizar las cifras de desempleo, además, su funcionamiento es duramente confrontado por el desarrollo social y productivo de aquella población más vulnerable, que no solo no posee los medios económicos suficientes, sino que además se ven enfrentados a largos periodos de desempleo. De ello se podría desprender

²⁶ Cortázar, R., Echeverría, C., & Gonzalez, P. A. B. L. O. (1995). Hacia un nuevo diseño del sistema de protección a cesantes. *Colección*.

²⁷ Vélez Montes, G. Evaluación de impacto del mecanismo de protección al cesante en la duración de la cesantía y la informalidad.

entonces que, algunas de las condiciones de acceso al Mecanismo de Protección desconocen derechos de los trabajadores, especialmente de aquellos más frágiles y de condiciones económicas más bajas.

CAPÍTULO II

EVOLUCIÓN LEGAL: LA LLEGADA DEL MECANISMO DE PROTECCIÓN AL CESANTE

En esta sección se presenta un análisis sobre el camino transitado por la Seguridad Social hasta convertirse en el derecho fundamental que hoy es, obedeciendo a su evolución histórica, reconociéndolo como un importante elemento inherente a los trabajadores, durante un periodo de tiempo en el que la Seguridad Social era lo menos importante. Luego se analizan las diferentes leyes que antecedieron la llegada del MPC a la legislación colombiana, permitiendo reconocer que los primeros elementos incorporados al sistema de protección social fueron algunos modelos de pensiones y protección en salud, hasta la llegada del Código Sustantivo del Trabajo en 1951 y su estabilización a todo el sistema laboral, permitiéndole convertirse en un derecho flexible que poco a poco se iba ajustando a la realidad colombiana.

El análisis de cada subtítulo recogió una revisión amplia de la legislación entre leyes, decretos, sentencias de la corte constitucional y actos legislativos, además de un análisis de distintas opiniones académicas e investigativas.

2. 1 La Seguridad Social y su avance histórico fundamental a nivel nacional e internacional

Años atrás, la Seguridad Social era un privilegio de pocos pues ello dependía de sus niveles de ingreso y condición laboral y social. Sin embargo, con el paso del tiempo estos cambiaron y empezó a convertirse en un valioso instrumento de protección del hombre surgido de la capacidad de previsión del individuo y de la solidaridad como valor social, de tal manera que la dignidad personal y los derechos a la vida fueron reconocidos y respetados para todas las personas, a través de un sistema más incluyente y equitativo, sin necesidad de ceñirse a los aportes que estos hagan a las diferentes instituciones, constituyendo, por tanto, un sistema de garantía de un mínimo social.

En Colombia, de conformidad con la Constitución Política de 1991, la Seguridad Social tiene una doble configuración. En primer lugar, según el artículo 48, es un servicio público “de carácter obligatorio” que se presta con estricto cumplimiento a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, bajo la dirección, coordinación y vigilancia del Estado. En segundo lugar, es un “derecho irrenunciable” de todos los habitantes del territorio nacional, que puede adquirir mayor valor en determinadas situaciones, por ejemplo, en el caso de las mujeres durante el embarazo y después del parto (artículo 43), los niños (artículo 44), las personas de la tercera edad (artículo 46), los trabajadores (artículo 53) y las personas discapacitadas (artículo 54).

Tanto valor ha adquirido la Seguridad Social, que en virtud de los distintos tratados y convenios firmados y/o ratificados por Colombia, se ha adquirido la obligación de garantizarla como un derecho humano, lo que ha conllevado a interpretar y modificar el ordenamiento jurídico interno a la luz del derecho internacional. En ese sentido, el artículo 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece:

Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

Igualmente, el artículo 16 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre afirma que:

Toda persona tiene derecho a que la seguridad social le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia.

Asimismo, el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Sociales y Culturales estipula que “Los Estados parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”, o el artículo 9 del Protocolo Adicional a la

Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que prescribe:

Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes.

En una investigación titulada “La seguridad social como un derecho fundamental para las comunidades rurales en Colombia”²⁸, se reflexiona sobre la llamada tesis de conexidad, a partir de la cual el ordenamiento jurídico colombiano permitió que los derechos sociales, económicos y culturales, llamados también de segunda generación, pudieran ser amparados por vía de tutela, solo si se lograba demostrar un nexo imprescindible entre estos derechos de orden prestacional y un derecho fundamental.

No obstante, se analiza otra corriente doctrinal que considera que, los derechos civiles y políticos, así como los derechos sociales, económicos y culturales son derechos fundamentales que implican obligaciones tanto de carácter negativo como de índole positiva. En ese sentido, afirma Abramovich²⁹ que “despojar a los derechos sociales, como el derecho a la seguridad social, de su carácter de derechos fundamentales resultaría contradictorio”.

La Corte Constitucional³⁰ al respecto ha señalado que:

“[...] todos los derechos constitucionales son fundamentales pues se conectan de manera directa, con los valores que los Constituyentes quisieron elevar democráticamente, a la categoría de bienes especialmente protegidos por la Constitución. Estos valores consignados en normas jurídicas con efectos vinculantes marcan las fronteras materiales más allá de las cuales no puede ir la acción estatal sin incurrir en una actuación arbitraria (obligaciones estatales de orden negativo o de abstención). Significan, de modo simultáneo, admitir que, en el Estado social y

²⁸ Quintero-Duque, S. P., Quintero-Quintero, M. L., & Duque-Quintero, D. A. (2017). La seguridad social como un derecho fundamental para las comunidades rurales en Colombia. *Opinión Jurídica*, 16(32), 189-209.

²⁹ Abramovich, V., Courtis, C., & Ferrajoli, L. (2002). *Los derechos sociales como derechos exigibles* (Vol. 2). Madrid: Trotta.

³⁰ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T- 164 de 2013 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; 22 de marzo de 2013).

democrático de derecho, no todas las personas gozan de las mismas oportunidades ni disponen de los medios, económicos y educativos, indispensables que les permitan elegir con libertad aquello que tienen razones para valorar. De ahí el matiz activo del papel del Estado en la consecución de un mayor grado de libertad, en especial, a favor de aquellas personas ubicadas en una situación de desventaja social, económica y educativa. Por ello, también la necesidad de compensar los profundos desequilibrios en relación con las condiciones de partida mediante una acción estatal eficaz (obligaciones estatales de carácter positivo o de acción)”.

Siguiendo la misma línea, en la Sentencia T- 016 de 2007³¹ la Corte afirma que la distinción entre los derechos fundamentales y los derechos económicos, sociales y culturales resulta errada ya que, el carácter fundamental de todos los derechos no depende de la forma como estos se hacen efectivos en la práctica. De igual forma, la Sentencia T- 414 de 2009³² señala:

“[...] debe repararse en que todos los derechos constitucionales fundamentales - con independencia de si son civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, de medio ambiente- poseen un matiz prestacional de modo que, si se adopta esta tesis, de ninguno de los derechos, ni siquiera del derecho a la vida, se podría predicar la fundamentalidad. Restarles el carácter de derechos fundamentales a los derechos prestacionales, no armoniza, por lo demás, con las exigencias derivadas de los pactos internacionales sobre derechos humanos mediante los cuales se ha logrado superar esta diferenciación artificial que hoy resulta obsoleta así sea explicable desde una perspectiva histórica.”

Es así entonces que el derecho a la Seguridad Social es un derecho fundamental cuya efectividad se deriva de su carácter irrenunciable, de su reconocimiento en los convenios y tratados internacionales ratificados por el Estado colombiano y del principio de universalidad e integralidad, para que de esa forma se pueda garantizar la verdadera igualdad material.

³¹ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T- 016 de 2007 (M.P. Dr. Humberto Antonio Sierra Porto; 22 de enero de 2007).

³² Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T- 414 de 2009 (M.P. Dr. Luis Ernesto Vargas Silva; 25 de junio de 2009).

2.2 La protección ante el desempleo en Colombia siglo XX - XXI

Habiendo hecho un bosquejo general sobre el avance de la Seguridad Social como derecho, es importante entrar a analizar su evolución institucional. Andrés Álvarez³³ indica que “la política de seguridad social y empleo en Colombia nace de manera desarticulada” (p. 7) y que para finales del siglo XIX solo ciertos funcionarios públicos eran merecedores de una pensión.

Kalmanovitz y López-Rivera³⁴ mencionan que el aumento en la industrialización y la creciente urbanización de la población unido junto con las revoluciones internacionales “crearon las condiciones para que tanto los empresarios como el Estado colombiano buscaran implementar formas incipientes de Seguridad Social, con el propósito mejorar las condiciones materiales de los trabajadores o de responder a las demandas sociales de los mismos” (p. 5).

Inicialmente, la Seguridad Social fue concebida como aquella condición de contar con un trabajo en el que el empleador proveía al trabajador con capacitaciones, pensiones y una cobertura limitada en salud. Sin embargo, con la llegada de la Constitución de 1991 esta visión se amplía mucho más, pues los constituyentes buscaban incluir a quienes, por sus condiciones laborales inconstantes, debían ser cubiertos por algunos servicios de la Seguridad Social (inicialmente salud y pensiones) a través de mecanismos diferentes a un contrato laboral. Según Marta Villaveces³⁵, lo anterior puede verse reflejado en la primera mitad del siglo XX, pues se comienzan a reconocer los riesgos y las enfermedades laborales y las condiciones de las mujeres trabajadoras en embarazo. Empero, indica Marta, “se abordaba de manera separada y sin conexión con una lógica o una visión de la seguridad al empleo” (p. 8).

³³ Álvarez, A., & Villaveces Niño, M. J. (2021). El rompecabezas de la protección social en un mercado laboral con alta informalidad: análisis de un siglo de reformas en Colombia (The Puzzle of the Social Protection System in a Highly Informal Labor Market: Analysis of a Century of Reforms in Columbia). *Documento CEDE*, (55).

³⁴ GRECO (2002), El Crecimiento Económico Colombiano en el Siglo XX, Banco de la República de Colombia, Bogotá

³⁵ Álvarez, A., & Villaveces Niño, M. J. (2021). El rompecabezas de la protección social en un mercado laboral con alta informalidad: análisis de un siglo de reformas en Colombia (The Puzzle of the Social Protection System in a Highly Informal Labor Market: Analysis of a Century of Reforms in Columbia). *Documento CEDE*, (55).

Para los años treinta se da el nacimiento de nuevas legislaciones sobre remuneración y despido, pero también las primeras formas modernas de protección social, todo ello como resultado a las preocupaciones sociales del momento, tales como definición del derecho al trabajo y las condiciones de los desempleados. Por otro lado, para el periodo comprendido entre 1940 y finales de 1960 aparecen las formas de protección al cesante, con la consolidación de las cesantías como una forma acumulativa de auxilio al desempleo. Dice Marta Villaveces que,

“Al inicio, este diseño no preveía ningún mecanismo de reconocimiento de intereses, y se dejaba la administración de los montos a las empresas. En este sentido, las empresas acumulaban un pasivo con los trabajadores que desincentivan la estabilidad de largo plazo de la relación laboral. Las firmas, especialmente las pequeñas y medianas, no hacían provisiones suficientes para cubrir estos pasivos. Y llegado el momento de crisis y la necesidad de reducción de la planta de personal, el pago de este pasivo agravaba la situación de insolvencia y se convertía en un problema considerable para la resiliencia de las firmas en tiempos de crisis” (p. 15).

Por otro lado, con la expedición del Código Sustantivo del Trabajo en 1951³⁶ las instituciones laborales registraron cambios importantes, pues se comenzaron a sentar las bases de protección social, uno de ellos fue la idea de un subsidio familiar a través de las Cajas de Compensación Familiar y el Servicio de Educación Nacional para el Aprendizaje (SENA)³⁷ financiados ambos con porcentajes sobre la nómina con cargo a los patronos.

Lo anterior fue llevada a cabo durante la dictadura del General Gustavo Rojas Pinilla, por medio del Decreto 118 de 1957³⁸, el cual indirectamente adoptaba las recomendaciones hechas por el Banco Mundial durante su misión en 1949, la cual tuvo por objetivo medir la calidad de vida de los colombianos en temas como la salud, alimentación, vivienda y educación. Con la creación de estas dos instituciones se da origen a la parafiscalidad a la

³⁶ Diario Oficial No 27.622 de junio de 1951, que compila los Decretos 2663 y 3743 de 1950 y 905 de 1951, con el objetivo de “lograr la justicia en las relaciones que surgen entre empleadores y trabajadores, dentro de un espíritu de coordinación económica y equilibrio social”.

³⁷ Díaz, A. (1997): “La verdadera historia de la creación del SENA”, documento de trabajo, Formación de docentes. SENA.

³⁸ Decreto 118 de 1957. “Por el cual se decretan aumentos de salarios, se establece el subsidio familiar y se crea el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA.” 21 de junio de 1957

nómina laboral, pues tanto las Cajas de Compensación como el SENA nacen financiadas de recursos sobre la nómina del 4% y del 1% respectivamente, ello atendiendo al hecho de que se buscaba el bienestar del trabajador y porque no existían los recursos públicos sufrientes para sostener ambos programas.

Opina Echavarría³⁹ que, “hasta 1968 la seguridad social tenía ciertas características que la hacían muy limitada en cobertura y además desarticulada en su oferta” (p. 20), pues “la desarticulación del sistema entre los componentes públicos y privados, generaba una heterogeneidad en la calidad y alcance de la oferta de las prestaciones sociales” (p. 20). Dicha característica generaría una burbuja social en la cual se comenzará a dejar por fuera a lo que hoy día se reconoce como informalidad, pero que realmente resulta siendo una forma de desempleo en la que, tal y como se ha reconocido a lo largo de esta investigación, la mitad o más de la mitad del mercado laboral continúa haciendo parte.

Ya con la idea de establecer una forma de ahorro para los trabajadores cesantes llega la Ley 10 de 1934⁴⁰; en esta, inicialmente el ahorro fue condicionado al comportamiento y a las causales de retiro de los trabajadores, además de incluir un auxilio más por enfermedad. Afirma Álvarez⁴¹ que esta primera forma de protección era presentada como un “mecanismo de aseguramiento, pero su funcionamiento y su cobertura no permite más que considerarla una forma de ahorro forzado a cargo de los empleadores para amortiguar de manera temporal la pérdida de ingresos” (p. 60).

En 1981 con la Ley 25⁴² nace la Superintendencia de Subsidio Familiar, permitiendo controlar los aportes del 4% en su destino para el subsidio monetario y las actividades de bienestar social tales como supermercados, recreación y salud. Luego, con la Ley 100 de 1993, se agrega un destino de los recursos para salud al Fosyga, y a partir del 2002, un

³⁹ Echavarría Soto, J.J y López, E; Ocampo, S y Rodríguez-Niño, N. (2012). "Choques, instituciones laborales y desempleo en Colombia," En: Arango-Thomas, L.E y HamannSalcedo, F (ed.), El mercado de trabajo en Colombia: hechos, tendencias e instituciones, capítulo 18, pp: 753-794, Banco de la República de Colombia 40 Congreso de la República de Colombia. (20 de noviembre de 1934) Ley 10 de 1934: Sobre pérdida y rehabilitación de derechos políticos y por la cual se establecen algunos derechos de los empleados.

⁴¹ Álvarez, A., & Villaveces Niño, M. J. (2021). El rompecabezas de la protección social en un mercado laboral con alta informalidad: análisis de un siglo de reformas en Colombia (The Puzzle of the Social Protection System in a Highly Informal Labor Market: Analysis of a Century of Reforms in Columbia). *Documento CEDE*, (55). 42 Congreso de la República de Colombia. (24 de febrero de 1981) Ley 25 de 1981: Por la cual se crea la Superintendencia del Subsidio Familiar y se dictan otras disposiciones.”

porcentaje se destina para el Fondo para el Fomento del Empleo y Protección al Desempleo - FONEDE- y para los programas para la primera infancia (niñez y jornada escolar 71 complementaria).

Con la llegada de la Ley 50 de 1990⁴³ se crean los Fondos de Cesantías como una forma de apoyo financiero, pues durante los debates de la ley, el diagnóstico y propósitos de la reforma fueron claramente enunciados⁴⁴:

“En el sentido histórico, el auxilio de cesantía equivale en Colombia a un seguro de desempleo. Paradójicamente la normatividad lo ha debilitado, pues ha inducido a la evasión rampante o a la elusión mediante la inestabilidad, las agencias de empleo, etc., que impiden que el trabajador acumule montos significativos de cesantías. Se cree que al mejorar de una manera realista el esquema de las cesantías, se estaría en cierta forma fortaleciendo la protección del trabajador contra el desempleo”.

Es así entonces que, la ley 50 se concentró entonces en solucionar el problema del manejo financiero de estos recursos, pero no rediseñó profundamente el sistema de seguro al desempleo, creando un régimen especial de cesantías, en el que los emperadores están condicionados a consignar en algún fondo aquellas cesantías que hubiese podido reportar el trabajador en el año anterior.

Años más tarde llega la Ley 789 de 2002⁴⁵, mediante la cual se dictaron normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social, además de modificar algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo. Durante la entrada en vigencia de esta ley se dio uno de los avances más significativo en materia de protección al trabajador cesante, ya que se crea al Fondo de Subsidio al Empleo y al Desempleo (FONEDE), con el fin de que este destine los recursos para fomentar el empleo y proteger al desempleado con el apoyo de las Cajas de Compensación Familiar a través de un subsidio al desempleo. Sin embargo, este sistema presentaba deficiencias, puesto que los montos de los auxilios eran bajos y de difícil trámite;

43 Congreso de la República de Colombia. (28 de diciembre de 1990) Ley 50 de 1990: “Por la cual se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.”

⁴⁴ (Ley 50 de 1990. Ponencia para primer debate; MTS, 1991, pp. 131-133

⁴⁵ Congreso de la República de Colombia. (27 de diciembre de 2002) Ley 789 de 2002: "Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo."

igualmente, solo cubrían a aquellos trabajadores formales que contaban con una afiliación a las Cajas de Compensación dejando por fuera a la gran mayoría de la población colombiana por no contar con la característica de formalidad laboral.

Destaca Álvarez también que,

“Otra fuente de posible inequidad en la distribución de los beneficios de la protección al cesante está relacionada con que el manejo de estos beneficios tiene un componente regional, [...] es posible que las regiones, o ciudades, con mayor formalidad, mayor estabilidad del mercado laboral, más bajo desempleo, estén más preparadas para la ejecución de estos beneficios, mientras que las regiones con mayor incidencia de informalidad y desempleo pueden tener menor disponibilidad de recursos para atender a una masa más importante de demandantes de los beneficios de subsidios al desempleo” (p. 64).

El sistema de protección del cesante se ve nuevamente reformado por medio de la Ley 1636 de 2013. Con esta se crea oficialmente el Mecanismo de Protección al Trabajador Cesante, pudiendo entonces definir con mayor claridad las funciones de las Cajas de Compensación Familiar, pasando no solo a administrar los recursos, sino también a implementarlos. Considera Álvarez que este nuevo sistema permite un aseguramiento temporal, pero también crea “un apoyo integral a quienes pierden el trabajo para acompañarlos en el tránsito entre empleos, buscando atacar las fricciones del emparejamiento entre trabajadores y firmas en el mercado laboral” (p. 65).

De este modo, el MPC se compone de tres esferas: I) como una forma de ahorro individual; II) como una red de agencias de gestión de empleo (Servicio Público de Empleo); III) subsidio de 6 meses para el cesante y su familia. Este último enfoque además de permitir que dicho trabajador cesante pueda continuar cotizando su pensión de vejez, contribuye a disminuir las sobrecargas que recibe el sistema de salud subsidiado como consecuencia del desempleo y el periodo de transición de la situación de cesante a empleado formal.

Por otra parte, en 2015 con la expedición del Plan Nacional de Desarrollo⁴⁶ para el periodo de 2014-2018 se adiciona el reconocimiento al beneficio de los bonos de alimentación para los cesantes, el cual fue reglamentado por medio del Decreto 582 de 2016⁴⁷ y siendo esta la última modificación realizada al MPC.

En definitiva, la evolución del sistema de Seguridad Social y el cambio del mercado laboral ha permitido establecer que Colombia continua en la brusquedad de un sistema de protección social más eficiente, siendo su principal oponente la presencia de la informalidad y la no preocupación de la misma por parte de las instituciones estatales. En ese sentido, las reformas tanto legislativas como institucionales deben tener en cuenta la realidad y hacer cambios de adaptación que permitan lograr un equilibrio funcional.

46 Congreso de la República de Colombia. (09 de junio de 2015) Ley 1753 de 2015: “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.

47 Decreto 582 de 2016. Por el cual se modifican los artículos 2.2.6.1.3.1. y 2.2.6.1.3.12. Y se adicionan los artículos 2.2.6.1.3.18. a 2.2.6.1.3.26. al Decreto 1072 de 2015 para reglamentar parcialmente el artículo 77 de la Ley 1753 de 2015 y adoptar medidas para fortalecer el Mecanismo de Protección al Cesante en lo relativo a Bonos de Alimentación. 08 de abril de 2016.

CAPÍTULO III

LAS CAJAS DE COMPESACIÓN FAMILIAR Y SU ROL EN LA LUCHA CONTRA EL DESEMPLEO Y LA PROTECCIÓN DEL TRABAJADOR CESANTE

Durante el desarrollo de este capítulo se retratará el inicio de la institución denominada como Cajas de Compensación familiar. Varias investigaciones afirman que, si bien en Alemania nació la política de la Seguridad Social, fue Francia quien empezó a concebir la idea de crear los llamados subsidios familiares, los cuales en Colombia comenzaron a adquirir importancia a mediados del siglo XX. Posterior a ello, se hará referencia a las funciones y responsabilidades de las Cajas de Compensación Familiar (en adelante CCF) dentro del esquema del Mecanismo de Protección al Cesante, como entes administradores y distribuidores de los recursos financieros a los cesantes. Por último, se plantearán algunos de los retos a los que se ven enfrentados las CCF y que aún no han sido asumidos para su correcta solución.

3.1 El origen histórico de las CCF

Como se mencionó en la parte inicial de este tercer capítulo, el origen del Subsidio Familiar y de las Cajas de Compensación debe ser atribuido a Francia. Álvaro Tarazona⁴⁸ recopila información sobre este hecho afirmando que, fue el empresario León Harmel quien en el año de 1891 creó los llamados subsidios familiares en su fábrica. Dichos subsidios consistían en aumentar en un 0.80% el salario de los trabajadores por cada hijo que tuviera el obrero. Años más tarde, en una ciudad al sureste de Francia comenzaron a idearse las Cajas de Compensación por los industriales Emilio Romanet y Marcesche puesto que, se implementó con el fin de tener una reserva de apoyo a los obreros entonces, se aportaría una cifra fija por cada trabajador que la fábrica contratara, pudiéndoles entregar a su vez a cada uno de los empleados un subsidio en proporción al número de integrantes de su hogar principal.

⁴⁸ Tarazona, Á. A. (2010). La seguridad social. Historia, marco normativo, principios y vislumbres de un Estado de derecho en Colombia. *Anuario de Historia Regional y de las Fronteras*, 15(1), 191-204.

Ahora bien, fue en el año de 1946 con la Ley 90 que se creaba el Instituto Colombiano de Seguros Sociales y el régimen de los seguros obligatorios, siendo ese el primer momento en el que empezaron a consolidarse las principales Cajas de Compensación Familiar en el país, cumpliendo inicialmente un simple papel de repartidoras del Subsidio Familiar. Sin embargo, fue en 1945 con el pacto entre Ferrocarriles de Antioquia y sus trabajadores que se daría una de las primeras convenciones, pues allí fue acordado que se daría un pago subsidiado de \$3.000 mil pesos por hijos, menores de 15 años, mensualmente y de manera voluntaria. Como consecuencia de ello, surgiría en 1949 un sindicato con el objeto de reglamentar y controlar ese subsidio.

De igual forma, en ese mismo año, la Unión de Trabajadores de Colombia UTC, mencionó la importancia de establecer un aporte del 1% de los salarios de los trabajadores, sobre todo de aquellos con necesidades familiares urgentes pidiendo entonces, la creación de las Cajas de Compensación. No obstante, la precaria situación de la época y la falta de intervención del Gobierno Nacional obligó a trabajadores, organizaciones sindicales y empresas a actuar por sí mismas intentado detener o por lo menos atenuar los problemas sociales.

La precaria situación que vivían muchas familias colombianas permitió dejar a la vista que el salario no permitía mantener un nivel de vida digno y razonable. Sin embargo, tras años de luchas y resistencia, fue en el congreso de la ANDI que se optó por empezar a reglamentar la creación de una institución que se encargara de brindar un apoyo a los trabajadores y sus familias. Es así que, el 30 de julio de 1954 se crea COMFAMA, siendo la primera caja con personería jurídica, establecida como corporación y como una entidad sin ánimo de lucro, sin duda la creación de COMFAMA marcaba el inicio de un avance significativo y la inserción de una figura acertada para constituir el progreso social y el bienestar laboral.

Aunque, entre la población aún persistía la necesidad de elevar el nivel de vida de la familia, fue hasta el Gobierno del General Rojas Pinilla, que se expidió el Decreto 180 de 1956⁴⁹ donde se estimuló la implantación en el país del Subsidio Familiar, y se buscó su promoción voluntaria. Por este motivo, se dispone la excepción al pago del impuesto de timbre nacional,

⁴⁹ Decreto 180 de 1956. “Por el cual se estimula la implantación en el país del subsidio familiar”. 01 de febrero de 1956.

para aquellos cheques destinados para el desembolso del Subsidio Familiar y se decreta que el mismo es inembargable.

Por otra parte, se logra avanzar también con la llegada del Decreto 118 de 1957⁵⁰, en el cual se promulgaba la obligatoriedad del subsidio familiar y facultaba a los empleadores a constituir Cajas de Compensación buscando ampliar las experiencias obtenidas con el nacimiento de COMFAMA. A partir de su promulgación, se obligó a los establecimientos públicos descentralizados y a los patronos que tuvieran un capital de \$100.000 pesos o superior y que emplearan a más de 20 personas a pagar dicho subsidio. Por otro lado, el artículo 10 de ese mismo decreto, reglamentaba que, aquellos trabajadores de ambos sexos que laboraran una jornada legal completa y tuviesen a su cargo hijos menores de 18 años, también podían acceder al subsidio, convirtiéndose así una garantía y un gran paso hacia la búsqueda de la Seguridad Social.

Ese mismo Decreto generaría otro cambio trascendental, pues se buscaba crear un servicio dispuesto a los trabajadores que les permitiera generar nuevas oportunidades laborales, es así como inician los primeros pasos del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), siendo financiado por los empleadores con aportes del 1% del valor de sus nóminas. De igual manera, en el año de 1962 ocurren cambios relevantes en beneficio de los subsidiados toda vez que, el Decreto 3151 permite la descentralización del Subsidio Familiar y un aumento presupuestal de los aportes para lograr una mayor cobertura y mejor servicio social. También permite el uso de recursos no empleados del porcentaje de gastos de la administración autorizado, en la creación de subsidios extraordinarios en situaciones particulares del empleado y en una serie de servicios sociales como: el Mercadeo Social, atención en salud, creación de centros educativos, etc.

El Decreto 2937 de 1964 con esos mismos fines, no solo permite el uso de recursos no empleados del porcentaje de gastos de la administración autorizado sino, de saldos favorables resultantes en cada ejercicio semestral en la cuenta de apropiación para el pago del Subsidio

⁵⁰ Decreto 118 de 1957. “Por el cual se decretan aumentos de salarios, se establece el subsidio familiar y se crea el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA” 21 de junio de 1957.

Familiar. En esa misma vía, el Decreto 2937 de 1964, el Decreto 584 de 1971, la Ley 56 de 1973⁵¹ y la Ley 27 de 1974⁵² permite la inversión conjunta de cajas.

En el año de 1963 el órgano legislativo por primera vez regula las CCF, introduciendo una reforma significativa, el Subsidio Familiar se convierte en universal, es decir, no se limita al sector privado sino también a los establecimientos públicos. Además, ordena el pago del 6% del valor de la nómina (a las entidades con empleadores civiles y trabajadores oficiales) y amplía el número de empleadores que debían pagar el Subsidio Familiar, reduciendo de \$100.000 a \$50.000 el requisito capital y de 20 a 10 trabajadores que ocuparan.

Con el fin de garantizar el bienestar de la población infantil y los hogares comunitarios, la ley 27 de 1974 crea un nuevo aporte del 1% destinado al Instituto de Bienestar Familiar (ICBF) que luego de la expedición de la ley 89 de 1988 aumenta el aporte al 3%, sumando en su totalidad 9% del valor de la nómina.

Por otro lado, y en aras de ejercer control y vigilancia sobre las CCF se expide la Ley 25 de 1981 dándole paso a la Superintendencia del Subsidio Familiar cuyas funciones tenían que ver con el control administrativo, vigilancia de los programas, controles de calidad de prestación del servicio, entre otros. Es así que, la década de los noventa es trascendental para el funcionamiento de las CCF inicialmente, pues la Ley 49 crea un fondo destinado para el Subsidio de Vivienda de Interés Social (denominado FOVIS). Siendo la Ley 633 de 2000⁵³, la que reglamenta los porcentajes de manera detallada.

En otro orden de ideas y, a partir de la promulgación de la ley 100 de 1993, se considera las CCF como entes importantes para su constitución. En sentido, las faculta para crear empresas promotoras de Salud y Fondos de pensiones, con el fin de amparar a la población que sufriera contingencias derivadas de la vejez.

⁵¹ Congreso de la República de Colombia. (31 de diciembre de 1973) Ley 56 de 1973: “Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre Subsidio Familiar”.

⁵² Congreso de la República de Colombia (28 de enero de 1975) Ley 27 de 1974: “Por la cual se dictan normas sobre la creación y sostenimiento de Centros de atención integral de Pre-escolar, para los hijos de empleados y trabajadores de los sectores públicos y privados”.

⁵³ Congreso de la República de Colombia (29 de diciembre de 2000) Ley 633 de 2000: “Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial.”

Años más tarde, se reordena el funcionamiento de las CCF, convirtiéndose en el nuevo génesis del Sistema según la ley 789 de 2002. Se crea el Fondo de Atención Integral a la Niñez (Foniñez) y el Fondo de Empleo y Desempleo (Fonede). El último relevante en el objeto de estudio de esta investigación toda vez que, su finalidad es ser un mecanismo de ayuda para las personas que enfrentaran crisis económicas debido a la pérdida de empleo y un régimen para la promoción de empleo.

La primera década del siglo XXI se observan en el país altas tasas de informalidad y desempleo e ineficiencia en la administración y prestación de servicios debido al gran número de tareas asignadas a las CCF. Por este motivo, en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez se expide la ley 789 de 2002, introduciendo un nuevo marco legal para su funcionamiento. En esta se destina un porcentaje adicional de los recursos para la creación del Fondo de Subsidio al Empleo y al Desempleo (FONEDE), encargado de entregar el subsidio al desempleo, capacitar a los desempleados para estimular el re-enganche laboral y de estudiar y brindar créditos a Mypimes con el objeto de promover la creación de empleo formal.

En el año de 2003 mediante el decreto se establece la cuota de referencia departamental a la cual deben ajustarse cada una de las CCF, el objetivo principal de esta disposición es regular la competencia desleal. Por otro lado, se establece que ninguna CCF puede sobrepasar a partir de 2008 un coeficiente particular de 105%.

En el año 2004 y 2005 a través de la Ley 920⁵⁴ y el Decreto 1465 respectivamente se autoriza a las CCF a adelantar actividades financieras y a asumir funciones de operador de información de la seguridad social.

Por último, en el año 2013 por medio de la Ley 1636 se suprime el Fondo de Fomento al Empleo y Protección al Desempleo (FONEDE) y se crea el “Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante” el cual, incluye una serie de beneficios sociales y económicos, capacitación y una ruta de empleo para la población cesante.

Y así sucesivamente, se podría seguir citando el marco normativo de las CCF que son la columna vertebral de sus antecedentes históricos. Sin embargo, se han mencionado las

⁵⁴ Congreso de la República de Colombia. (24 de diciembre de 2004) Ley 920 de 2004: “por la cual se autoriza a las cajas de compensación familiar adelantar actividad financiera y se dictan otras disposiciones”.

normas jurídicas hito con el fin, de que no se convierte este en un estudio jurídico. Lo importante es comprender que, desde su nacimiento y hasta la actualidad se han regulado las CCF por medio de diferentes normas jurídicas, cuyo fin principal es suplir las necesidades de los trabajadores y su familia. Por consiguiente, su desarrollo conforma el esquema y estructura del Sistema de Subsidios y la CCF. La cual, a lo largo de este relato refleja ser robusta, con una alta vocación social y que persigue la igualdad y protección social de la población.

A este respecto, la jurisprudencia ha resaltado que las Cajas de Compensación Familiar son “entes jurídicos de naturaleza especialísima”, que no ejercen funciones públicas, sino que, desarrollan una función social, cumpliendo con obligaciones dentro del Sistema General de Seguridad Social y estando sometidas en todo momento a la inspección, control y vigilancia del Estado.

3.2 Responsabilidades de las Cajas de Compensación Familiar en el Mecanismo de Protección al Cesante

Inicialmente, es necesario mencionar que sin la existencia y evolución de las Cajas de Compensación Familiar no habría sido posible el nacimiento y funcionamiento del Mecanismo de Protección al Cesante. Desde el 2013 las CCF a través del MPC, han sido un auxilio para los ciudadanos desempleados, brindando durante seis meses la protección social (salud, pensiones y cuota monetaria del subsidio familiar), acceso a los servicios de gestión y colocación y capacitación para la reinserción laboral.

Según lo establecido por la ley, las CCF son las encargadas de administrar los recursos del Fondo de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (FOSFEC), y desarrollar la estructura necesaria para brindar los servicios de capacitación, Servicio Público de Empleo (SPE) y prestaciones económicas definidos por la normatividad.

Al respecto, se puede citar el artículo 48 del Decreto Reglamentario 2852 de 2013⁵⁵ que regula los aportes de trabajadores independientes a las cajas de compensación familiar:

En desarrollo de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 9 de la Ley 1636 de 2013, los trabajadores independientes que accedan voluntariamente al Mecanismo de Protección al Cesante, deberán realizar aportes a las Cajas de Compensación Familiar de conformidad con lo establecido en el párrafo 1 del artículo 19 de la Ley 789 de 2002, a través de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), cancelando el 2% sobre el ingreso base de cotización al Sistema Integral de Seguridad Social.

Asimismo, las Cajas de Compensación Familiar, como administradoras del FOSFEC, pagarán el ahorro de cesantías y el beneficio monetario que se cause por el MPC, solo cuando el cesante esté incorporado en el registro de beneficiarios. De acuerdo al Decreto 135 de 2014, las CCF darán la orden a la administradora de fondos de cesantías para que inicie el traslado de los recursos que habían sido previamente ahorrados por el cesante para que así se liquide el valor de su beneficio y pueda comenzar a distribuirse el pago en máximo seis instalamentos.

Por otro lado, las Cajas de Compensación adaptan el MPC a las necesidades de los beneficiarios derivadas de la situación económica, política y sanitaria del país. En ese sentido, durante la emergencia económica declarada por el Gobierno Nacional a raíz de la pandemia del Covid-19, se creó de manera transitoria un Auxilio Económico de Emergencia que consistió en una transferencia monetaria de 2 salarios mínimos divididos en tres meses.

Según la revista Valora Analitik, 537 mil personas que perdieron su empleo se beneficiaron del subsidio de emergencia al cesante lo cual, representó la entrega de más de \$1.457 mil millones.

Por último y no menos importante, las Cajas de Compensación Familiar trabajan de manera conjunta con el ejecutivo y el legislativo con el fin de impulsar proyecto de ley en pro de las necesidades y derechos de los cesantes. Actualmente, las CCF y el ejecutivo, conscientes de los rezagos de la pandemia del Covid-19, buscan la expedición de un proyecto de ley que

⁵⁵ Decreto 2852 de 2013. “por el cual se reglamenta el Servicio Público de Empleo y el régimen de prestaciones del Mecanismo de Protección al Cesante, y se dictan otras disposiciones”. 06 de diciembre de 2013.

crea una transferencia monetaria por un valor total de 1,5 salarios mínimos, que se entregara durante cuatro meses en cuotas decrecientes, y otorga la cotización a salud y pensiones por un salario mínimo durante cuatro meses.

3.3 Los retos de las Cajas de Compensación en el MPC

A lo largo de este trabajo se ha hecho énfasis sobre la falta de publicidad que tiene el MPC en la sociedad colombiana, pues son pocos los trabajadores que conocen de esta herramienta y son aún más pocos aquellos que ha podido acceder a la misma. María Alejandra Marín⁵⁶ considera que, es importante que “desde el mundo del trabajo se obtenga la información y el conocimiento suficientes sobre las herramientas propias del ahorro con las que se pueda contar para enfrentar el periodo de desempleo con mejores y mayores recursos” (p. 60).

En 2020, Cardozo y Pórtela⁵⁷ realizaron una investigación de campo, en la cual evaluaron las posibilidades de que los trabajadores de la Empresa de Servicios Públicos servaf S. A. E. S. P. pudieran ser beneficiarios del Mecanismo de Protección al Trabajador Cesante. Dentro de dicho estudio se pudo precisar que, aunque muchos de los trabajadores no se encontraban afiliados a ninguna Caja de Compensación, ello no puede convertirse en indicador sobre que la empresa esté exenta de cancelar los parafiscales por este, pues de acuerdo a lo señalado por el artículo 12 de la Ley 21 de 1982⁵⁸, el pago de los aportes sobre la nómina debe ser del 9 %, de los cuales el 4 % estará destinado a las Cajas de Compensación Familiar, de forma tal que el empleador está obligado a afiliarse a la Caja de Compensación que funcione en el lugar donde se causen los salarios.

Igualmente, se pudo determinar que existe un alto nivel de desconocimiento sobre este tipo de herramientas, pues ni los empleadores ni las Cajas de Compensación socializan a los trabajadores del sector empresarial afiliado los servicios que ofrecen.

⁵⁶ Marín Mendoza, M. A., & Villamil Mayoral, S. P. (2021). Mecanismo de protección al cesante: en busca de una correcta garantía para los trabajadores en situación de desempleo.

⁵⁷ Cardozo, G. T., & Pórtela, S. M. (2020). Subsidio al desempleo: sobre la delicada línea de la pobreza. *Negonotas Docentes*, (15), 47-63.

⁵⁸ Congreso de la República de Colombia. (22 de enero de 1982). Ley 21 de 1982: Por la cual se modifica el régimen del Subsidio Familiar y Se dictan otras disposiciones.

Por otro lado, Jairo Núñez⁵⁹ dentro de su estudio denominado “Evaluación de resultados del Mecanismo de Protección al Cesante”, indica que otro de los principales problemas del MPC y las CCF es que, El FOSFEC, al estar constituido a partir del recaudo de las CCF, va a depender de las dinámicas empresariales y de empleo de los territorios, por lo cual en los departamentos en donde es necesario impulsar las políticas de empleo, no se cuenta con el recurso suficientes, es así que este autor recomienda “un esquema de redistribución de recursos que permita mantener la estabilidad financiera del sistema tanto a nivel nacional como a nivel regional” (p. 192).

En otro sentido, el Servicio de Empleo es fundamental dentro del funcionamiento del MPC en tanto es la puerta de entrada de los posibles beneficiarios a todo el sistema y es por medio del cual se da la articulación con los otros componentes del MPC, señala Núñez que es importante dedicar tiempo a la promoción y capacitación del uso de las plataformas creadas para los cesantes, pues dentro de su investigación pudo determinarse que son mínimos los empleadores que utilizan el sistema creado para la búsqueda de empleo de aquellos cesantes que hacen parte del Mecanismo. Asimismo, señala que es indispensable orientar a los trabajadores cesantes en temas primordiales tales como talleres de hoja de vida, de presentación de entrevistas y de competencias claves y transversales, así como el acompañamiento con asesores especializados.

En definitiva, el hecho de que el MPC sea poco conocido entre los trabajadores y que los beneficiarios tampoco tengan claras las reglas de su funcionamiento, conlleva a que el Mecanismo no cumpla de manera efectiva con los objetivos planteados a la hora de su promulgación, pues más que falta de información, el problema radica en la falta de pedagogía y socialización de los compromisos, riesgos y beneficios, que impiden a los beneficiarios reconocer sus derechos y deberes durante los seis meses de apoyo dentro del Mecanismo de Protección. Por ello, puede decirse que el problema de comunicación es uno de los factores clave en la inoperancia de esta herramienta, puesto que la información a pesar de estar estructurada no se transmite adecuadamente y, por tanto, no es comprendida por los potenciales beneficiarios.

⁵⁹ Núñez, J., Samacá, R., Farné, S., & Ariza, N. (2018). Evaluación de resultados del Mecanismo de Protección al Cesante.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A lo largo de este trabajo se ha podido evidenciar el avance significativo que ha tenido el derecho a la Seguridad Social en Colombia y como esto ha permitido la promulgación de diferentes leyes y decretos que buscan menguar la situación de los trabajadores colombianos. Según la Organización Internacional de Trabajo (OIT), los pioneros en protección al cesante, provienen de Europa, primero con un sistema basado en un seguro de desempleo que inicialmente era atribuido únicamente a aquellos trabajadores que portaban la calidad de sindicalizados. No obstante, hoy día las modalidades de ayuda y protección a los cesantes han crecido a tal punto que se cuenta con la indemnización por despido, los Fondos de Protección, sistemas de cuentas de ahorro y Programas de Asistencia por Desempleo.

Durante el desarrollo de esta investigación pudo darse respuesta al interrogante planteado sobre ¿De qué manera opera el Mecanismo de Protección al Trabajador Cesante en Colombia? Y, de esta manera entender cómo se aplica dicha figura en nuestro sistema estatal, permitiendo así, por medio de esta investigación, brindar herramientas que faciliten el estudio y entendimiento del mecanismo no solo de docentes y estudiantes, sino también para la población en general.

Para este punto, el lector pudo observar que el MPC nació como una forma de protección al trabajador y a sus derechos por un periodo determinado de tiempo, para así lograr una disminución de los grandes porcentajes de desempleo en Colombia. No obstante, pudo observarse también que su error radica en no tener en cuenta la realidad social, pues es imposible dirigir un mecanismo de protección al desempleo únicamente para un sector de la población, que además resulta ser minoría.

Ahora bien, las críticas realizadas al MPC tienen un punto de origen que ha sido constantemente tocado en este documento y es la informalidad, pues no es posible desear alcanzar un mayor acceso a la Seguridad Social cuando la economía de Colombia está basada en el empleo informal. De acuerdo con el DANE, para el año 2019 la informalidad tenía un nivel del 47,9% y si bien en lo que va del año 2022 se ha podido ver una reducción del mismo, esto no ha generado aún algún cambio significativo pese a los esfuerzos legislativos por favorecer la inclusión de trabajadores independientes. El lento e insuficiente proceso de

generación de empleo por parte de las empresas formales permite que la tasa de desempleo aumente aún más, por lo cual, el sector informal aparece como luz de salvación para aquellos que no pueden pertenecer al sector formal por razones que tiene que ver con su sexo, edad y educación, pero también para aquellos que, aunque formaron parte de la población formal no han podido volver a establecerse allí.

A pesar de las dificultades para medir su tamaño y evolución, la informalidad representa en nuestro país cerca de la mitad de nuestra actividad económica, en donde los diferentes estudios y proyecciones sugieren que la misma ha aumentado indiscutiblemente y seguirá ese camino de no plantearse una buena política que se concentre no solo en el incentivo por parte del Estado para realizar trabajos formales, sino que permita garantizar el acceso a las mismas. Igualmente, debe ir dirigida a fomentar la declaración y pago de impuestos, la formalización de los contratos laborales, los aportes al Sistema de Seguridad Social, aspectos que sin duda contribuyen a la informalidad, pues muchas veces ese trabajador informal prefiere continuar en ese estatus para no someterse a ningún tipo de trámite riguroso o pago de impuestos.

Por otra parte, y sabiendo ya que la situación de informalidad no es ninguna novedad, resulta importante conectar dicha situación con los esquemas de aporte en la Seguridad Social, puesto que de acuerdo a las contribuciones que se realicen así será el nivel del mínimo de la mesada pensional. Lo cual termina generando que, en un sistema de bajos niveles de cobertura pensional se haga ilegal la fijación de pensiones parciales, razón por la cual se debe recurrir a realizar innovaciones jurídicas que permitan un cubrimiento parcial de poblaciones adultas mayores vulnerables.

En otro orden de ideas, puede concluirse también que el rol de las Cajas de Compensación Familiar ha sido insuficiente, puesto que muchas de las personas que hoy día laboran el sector formal desconocen que tienen la posibilidad de acceder a los beneficios del MPC, pues recordemos que uno de sus principales requisitos es haber realizado ciertos aportes a las Cajas de Compensación un tiempo anterior al caer en situación de desempleo. Por ello, muchos trabajadores resultan excluidos, pues a pesar de contar con los demás requisitos el no haber realizado aporte alguno le impide entrar en lista de beneficiario.

Como ya sabemos, las afiliaciones a las Cajas de Compensación operan, en su mayoría, de manera obligatoria para aquellas personas que cuentan con un contrato laboral, lo cual no representa ni el 50% de la población. Es así que, dicha protección termina cubriendo a menos de la mitad de los trabajadores colombianos. Adicional a ello, los aportes a las Cajas de Compensación no garantizan un verdadero acceso al MPC, debido a que no pueden cubrirse a todos los desempleados, sino únicamente a un grupo limitado que cumpla con una serie de requisitos y que serán aceptados de acuerdo a su orden de solicitud, por ello, una vez se designen todos los recursos, se cierra entonces la posibilidad de que nuevos solicitantes sean merecedores del mecanismo.

Es así que, una posible solución a ello es la capacitación empresarial, es decir, la realización de campañas de sensibilización sobre el MPC y su funcionamiento, para que de esta manera los trabajadores puedan conocer de los derechos y beneficios de los que gozan por el mero hecho de ser trabajador y, así, no verse vulnerados por parte de empleadores indiferentes que no socializan los distintos programas u oportunidades con los que los trabajadores cuentan.

Las discusiones anteriores, permiten evidenciar las dificultades reales del esquema de protección al desempleo para cubrir tanto a trabajadores formales como informales o independientes, pues al no ofrecer otras opciones de acceso termina generando que estos últimos no se interesen en acceder y cotizar al sistema. Así, se hace necesario que las discusiones que surjan alrededor de estos mecanismos tengan en cuenta montos, condiciones de vida, precariedad de ingresos y falta de estabilidad laboral.

La realidad muestra que la estructura del mercado laboral no ha reducido la informalidad, por el contrario, sigue siendo dominante dentro de la distribución del empleo. En este sentido, una posible solución es crear una política pública que permita tener en cuenta y que pueda acoplarse a los cambios o resistencias del mercado laboral sin establecer criterios tan fuertes para el acceso al mismo. Ward y Zurbruegg⁶⁰ afirman que, “una cobertura contra el riesgo de desempleo permite suavizar el consumo de los hogares y, por lo tanto, reducir la vulnerabilidad de los mismos y la magnitud de los ciclos” (p. 3).

⁶⁰ Ward D. & R. Zurbruegg (2000), “Does Insurance Promote Economic Growth: Evidence from OECD Countries”, *Journal of Risk and Insurance*.

Siguiendo la misma línea, en una investigación titulada “Incidencia de las políticas públicas de empleo sobre la desocupación en Colombia: un análisis de intervención para el periodo 2002-2014”⁶¹ se destaca la importancia de establecer una política de empleo la cual, según Marcelo Resico⁶², consiste en la destinación de ciertas actividades de la política económica para incidir sobre la situación de empleo de un país, pudiendo estas ser políticas de tipo activa o pasiva. Será una política activa cuando dentro de sus objetivos de mediano y largo plazo busca “disminuir el desempleo, alcanzar un efecto positivo sobre el grado de empleo y promover la generación de nuevos puestos de trabajo” (p. 5)⁶³. Por otro lado, será pasiva cuando lo que se pretende es “estimular a los desempleados para que salgan de la inactividad y busquen de forma más intensa un empleo por medio de los servicios públicos de empleo u otra vía” (p. 5)⁶⁴.

La implementación de las políticas públicas posibilita la búsqueda de soluciones ante situaciones que son socialmente problemáticas, de manera que, permite involucrar no solo expertos técnicos y políticos, sino también a aquellos que están siendo afectados para la obtención del bienestar social. En ese sentido, Juliana Jiménez⁶⁵ considera que,

“Las políticas públicas como respuesta a los problemas públicos deben permitir la evolución positiva de los mismo a través de mecanismos de acción concretos, de no ser así el objetivo de las políticas estaría siendo menguado por intereses de corte político que dificultan el avance de las situaciones problemáticas transformando la construcción de las políticas en ciclos repetitivos sin mayores alcances” (p. 143).

No obstante, lo anterior aplicado en Colombia no ha tenido mayor incidencia puesto que muchas de las políticas ejecutadas no han tenido como fundamento el problema del

⁶¹ URIBE, J. F., FAJARDO, E. O., & ROMERO, H. L. (2017). Incidencia de las políticas públicas de empleo sobre la desocupación en Colombia: un análisis de intervención para el periodo 2002-2014. *Revista Espacios*, 38(36).

⁶² Resico, M. F. (2019). *Introducción a la economía social de mercado*.

⁶³ URIBE, J. F., FAJARDO, E. O., & ROMERO, H. L. (2017). Incidencia de las políticas públicas de empleo sobre la desocupación en Colombia: un análisis de intervención para el periodo 2002-2014. *Revista Espacios*, 38(36).

⁶⁴ URIBE, J. F., FAJARDO, E. O., & ROMERO, H. L. (2017). Incidencia de las políticas públicas de empleo sobre la desocupación en Colombia: un análisis de intervención para el periodo 2002-2014. *Revista Espacios*, 38(36).

⁶⁵ Jiménez, J. M. (2012). Modelos de implementación de las políticas públicas en Colombia y su impacto en el bienestar social. *Analecta política*, 2(3), 141-164.

desempleo, dejando de lado criterios tales como el desempleado, el fomento del crédito y el emprendimiento, el fomento el empleo a través de la demanda de trabajo, la reducción de la informalidad, el mejoramiento del bienestar de la fuerza laboral y la transformación del mercado de trabajo.

En ese contexto, la OIT en su informe denominado “El trabajo en el mundo 2000. La seguridad de los ingresos y la protección social en un mundo en plena transformación”⁶⁶, resalta que aquellos países donde las prestaciones hechas por motivos de desempleo son inferiores a un año deberán entenderse como una protección de nivel bajo. Asimismo, señala también que,

“La mayoría de los países latinoamericanos funcionan con planes de compensación por finalización del trabajo, que prevén la entrega de una única suma como indemnización para ayudar a salir de apuros a los trabajadores desempleados mientras dura su situación de desempleo. En los últimos años se han introducido planes de seguros de desempleo, en la mayoría de los casos complementarios de las indemnizaciones por finalización, pero (...) las normas de acceso a ellos son muy restrictivas. Normalmente están excluidos los asalariados más vulnerables: trabajadores de la construcción, domésticos, agrícolas y jóvenes”

De esta manera, el apoyo gubernamental se considera indispensable, pues a pesar de los beneficios que a primera vista puede mostrar el Mecanismo de Protección al Cesante, este termina excluyendo a aquellas personas cuyo acceso a las Cajas de Compensación es casi imposible, desconociendo de esa manera los derechos de los trabajadores, especialmente los más vulnerables y de condiciones económicas más bajas. Es así que la dificultad principal de este sistema es que los montos de los auxilios son bajos y de difícil trámite, además de solo cubrir en su gran mayoría a aquellos trabajadores formales con afiliación a las Cajas de Compensación, y en empleos de una alta estabilidad y formalidad comparadas con el promedio de los trabajadores.

⁶⁶ Organización Internacional del Trabajo. Noticias. La mayoría del mundo carece de seguro de desempleo. [Sitio web]. Disponible en: http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_008584/lang-es/index.htm

Puede decirse entonces que, al momento de implementar este tipo de políticas de protección frente a riesgos inminentes de pérdida del empleo, se tengan entonces en consideración las características del mercado laboral, población beneficiaria y un buen diseño político con el fin de evitar, por lo menos en una gran mayoría, efectos no deseados.

En suma, si bien aún persisten condiciones estructurales que dificultan la reducción de la informalidad y el acceso eficaz a la protección social a través de un mercado laboral estable y formal, este no se ha logrado abordar de manera integral para cambiar las condiciones. Lo anterior obedece a que los sistemas de protección al desempleo operan sobre la formalidad y presuponen la existencia de un contrato de trabajo sin tener en cuenta que más de la mitad de la población en Colombia pertenece al sector informal, lo cual dificulta que dichas personas puedan reunir las condiciones de elegibilidad dentro del MPC.

En este sentido, al haber analizado y descrito el funcionamiento y aplicabilidad del Mecanismo de Protección al Trabajador Cesante, es posible concluir entonces que resulta evidente la necesidad de plantear reformas completas y ajustarlas al contexto social y real del mercado, bien sea por medio de la creación de una nueva política pública o a través de una reforma legislativa que permitan, no simplemente proporcionar más empleos, sino suministrar trabajo socialmente productivo, que este produzca los ingresos adecuados para un nivel de vida razonable y que se tenga en cuenta a quienes han sido invisibles por años y, de esta manera, aplicar una verdadera teoría del derecho dentro de la cual la ejecución de la legislación sea productiva y basada en la verdadera experiencia y realidad jurídica.

El MPC, pese a figurar como un gran avance en materia laboral, es un mecanismo incompleto e insuficiente para proteger a todos los trabajadores en caso de sobrevenir en un desempleo, debido a que el acceso a este no garantiza realmente los principios de solidaridad y universalidad concedidos en la ley, puesto que como se ha dicho ya, solo serán protegidos aquellos trabajadores que hayan cotizado por un tiempo continuo o discontinuo durante los último tres años en las Cajas de Compensación y que además, no cuenten con ningún tipo de fuente de ingreso.

Resulta claro entonces que, el largo camino recorrido por la Seguridad Social y más específicamente por el Mecanismo de Protección al Trabajador Cesante, ha estado condicionado por el pasado, puesto que los intentos actuales por una nueva legislación más

eficiente y real no han podido concretarse. Tal rigidez no sólo está presente en el marco de los componentes de la Seguridad Social, sino también en la del mercado laboral, impidiendo así la generación de empleo y llevando a la población a recurrir a trabajos no formales.

Al fin y al cabo, lo que ocurre con el MPC tiene que ver con su precepción y enfoque, pues los esquemas de protección social en Colombia están concentrados en un subconjunto de la población formal, la cual tiene diversas herramientas para protegerse ante riesgos diversos, incluyendo el desempleo. Por ello, cuando estos mecanismos de protección pierden su esencia se evidencia la fragilidad institucional de Colombia para hacer frente a una problemática profunda, en la que se pretende que sean las cesantías la única forma de protección al cesante.

Por todo lo anterior, si bien Colombia continúa trabajando en el fortalecimiento del empleo, la disminución de la informalidad y el desempleo, aún queda un largo camino por recorrer, el Mecanismo de Protección al Trabajador Cesante ha sido una herramienta de gran ayuda, empero es necesario que nuestros legisladores se hagan partícipes de un derecho viviente y enfocado en la realidad social, las leyes y normas rígidas no contribuyen al bienestar social, las leyes, normas, decretos y constituciones de papel resultan tóxicas para un Estado Social de Derecho y sobre todo para un país tan pluricultural como Colombia. Por esa razón, podemos concluir que, si bien el MPC significó un gran avance en materia social laboral, nuestro gobierno debe continuar trabajando en el mejoramiento y comunicación de los derechos y obligaciones que portan los trabajadores por su calidad de trabajadores y ello incluye a todos aquellos que por años han hecho parte del sector informal.

REFERENCIAS

Abramovich, V., Courtis, C., & Ferrajoli, L. (2002). *Los derechos sociales como derechos exigibles* (Vol. 2). Madrid: Trotta.

Álvarez, A., & Villaveces Niño, M. J. (2021). *El rompecabezas de la protección social en un mercado laboral con alta informalidad: análisis de un siglo de reformas en Colombia* (*The Puzzle of the Social Protection System in a Highly Informal Labor Market: Analysis of a Century of Reforms in Columbia*). Documento CEDE, (55). Tomado de https://www.misionempleo.gov.co/Documentos%20compartidos/Informe_Final_Doc_Diagnostico/El_rompecabzas_de_la_proteccion_social.pdf

Argüello, S. (2016). *Seguro de desempleo en Colombia: un estudio comparado con España* (trabajo de grado). Universidad Católica de Colombia, Bogotá, Colombia. Tomado de <https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/3602/4/VERSI%C3%93N%20FINAL%20SEGURO%20DE%20DESEMPLEO.pdf>

Cardona, A., Nieto, E., Restrepo, R., Sierra, Ó., Castaño, E., & Guarín, G. (2004). *Caracterización de los trabajadores cesantes en Colombia en el periodo 1992-2002, como fundamento para el diseño de una estrategia organizativa y financiera para la sostenibilidad de su aseguramiento en salud*. *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, 22(2). Tomado de [file:///C:/Users/hp/Downloads/552-Texto%20del%20articulo-1812-2-10-20210709%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/hp/Downloads/552-Texto%20del%20articulo-1812-2-10-20210709%20(2).pdf)

Cardozo, G. T., & Pórtela, S. M. (2020). *Subsidio al desempleo: sobre la delicada línea de la pobreza*. *Negonotas Docentes*, (15), 47-63. Tomado de [file:///C:/Users/hp/Downloads/725-Texto%20del%20art%C3%ADculo-1550-1-10-20220614%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/hp/Downloads/725-Texto%20del%20art%C3%ADculo-1550-1-10-20220614%20(1).pdf)

Clavijo, S., Vera, A., & Cabra, M. (2013). *El mercado laboral colombiano. Desempeño reciente y agenda de reformas*. *Revista Carta Financiera-ANIF*.

Congreso de la República de Colombia. (23 de diciembre de 1993) Ley 100 de 1993: *Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.* DO: 41.148. Tomado de <https://funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5248>

Congreso de la República de Colombia. (28 de diciembre de 1990) Ley 50 de 1990: *“Por la cual se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones”.* Tomado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=281>

Congreso de la República de Colombia. (31 de diciembre de 1973) Ley 56 de 1973: *“Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre Subsidio Familiar”.* Tomado de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1609138#:~:text=El%20subsidio%20familiar%20es%20una,n%C3%BAcleo%20b%C3%A1sico%20de%20la%20sociedad.>

Congreso de la República de Colombia (28 de enero de 1975) Ley 27 de 1974: *“Por la cual se dictan normas sobre la creación y sostenimiento de Centros de atención integral de Pre-escolar, para los hijos de empleados y trabajadores de los sectores públicos y privados”.* Tomado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=10580#:~:text=Se%20dictan%20normas%20sobre%20la,1%20a%204.>

Congreso de la República de Colombia (29 de diciembre de 2000) Ley 633 de 2000: *“Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial.”* Tomado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6285>

Congreso de la República de Colombia. (24 de diciembre de 2004) Ley 920 de 2004: *“por la cual se autoriza a las cajas de compensación familiar adelantar actividad financiera y se dictan otras disposiciones”.* Tomado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=15520>

Congreso de la República de Colombia. (27 de diciembre de 2002.) Ley 789 de 2002: “Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo”. Tomado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6778>

Congreso de la República de Colombia. (22 de enero de 1982). Ley 21 de 1982: Por la cual se modifica el régimen del Subsidio Familiar y Se dictan otras disposiciones. Tomado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4827>

Congreso de la República de Colombia. (18 de junio de 2013) Ley 1636 de 2013: Por medio de la cual se crea el mecanismo de protección al cesante en Colombia. Tomado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=53493>

Congreso de la República de Colombia. (20 de noviembre de 1934) Ley 10 de 1934: Sobre pérdida y rehabilitación de derechos políticos y por la cual se establecen algunos derechos de los empleados. Tomado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=86139>

Congreso de la República de Colombia. (24 de febrero de 1981) Ley 25 de 1981: Por la cual se crea la Superintendencia del Subsidio Familiar y se dictan otras disposiciones.” Tomado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=73140>

Congreso de la República de Colombia. (09 de junio de 2015) Ley 1753 de 2015: “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. Tomado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=61933>

Cortázar, R., Echeverría, C., & Gonzalez, P. A. B. L. O. (1995). Hacia un nuevo diseño del sistema de protección a cesantes. Colección. Tomado de <http://www.cieplan.org/wp-content/uploads/2019/05/Coleccion-Estudios-Cieplan-Num40.pdf>

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-593 de 2014 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; 20 de agosto de 2014). Tomado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-593-14.htm>

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C- 393 de 2007 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; 23 de mayo de 2007). Tomado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-393-07.htm#:~:text=C%2D393%2D07%20Corte%20Constitucional%20de%20Colombia&text=El%20actor%20considera%20que%20es,una%20caja%20de%20compensaci%C3%B3n%20familiar.>

Corte Constitucional. Sentencia T- 648 de 2015 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; 13 de octubre de 2015). Tomado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/T-648-15.htm>

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T- 164 de 2013 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; 22 de marzo de 2013). Tomado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/T-164-13.htm>

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T- 016 de 2007 (M.P. Dr. Humberto Antonio Sierra Porto; 22 de enero de 2007). Tomado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/T-016-07.htm#:~:text=T%2D016%2D07%20Corte%20Constitucional%20de%20Colombia&text=El%20Comit%C3%A9%20de%20Derechos%20Econ%C3%B3micos,del%20derecho%20a%20la%20salud.>

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T- 414 de 2009 (M.P. Dr. Luis Ernesto Vargas Silva; 25 de junio de 2009). Tomado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/t-414->

[09.htm#:~:text=En%20virtud%20del%20principio%20de,al%20reconocimiento%20de%20derechos%20pensionales.](#)

Cortes (2011) “Análisis de la evolución de la figura de las cajas de compensación familiar en Colombia como entes gestoras de la Seguridad Social para el período comprendido entre 1954 y 2009. Estudio de caso Cafam”. Tomado de <https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/2556/1020728228-2011.pdf?sequence=1>

Decreto 2351 de 1965. “Por el cual se hacen unas reformas al Código Sustantivo del Trabajo”. 04 de septiembre de 1965. Tomado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=83596>

Decreto 118 de 1957. Por el cual se decretan aumentos de salarios, se establece el subsidio familiar y se crea el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA. (21 de junio de 1957). Tomado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65462>

Decreto 180 de 1956. “Por el cual se estimula la implantación en el país del subsidio familiar”. 01 de febrero de 1956. Tomado de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1040902>

Decreto 2852 de 2013. “por el cual se reglamenta el Servicio Público de Empleo y el régimen de prestaciones del Mecanismo de Protección al Cesante, y se dictan otras disposiciones”. 06 de diciembre de 2013. Tomado de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1495884>

Decreto 118 de 1957. “Por el cual se decretan aumentos de salarios, se establece el subsidio familiar y se crea el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA.” 21 de junio de 1957. Tomado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65462>

Decreto 582 de 2016. Por el cual se modifican los artículos 2.2.6.1.3.1. y 2.2.6.1.3.12. Y se adicionan los artículos 2.2.6.1 .3.18. a 2.2.6.1.3.26. al Decreto 1072 de 2015 para

reglamentar parcialmente el artículo 77 de la Ley 1753 de 2015 y adoptar medidas para fortalecer el Mecanismo de Protección al Cesante en lo relativo a Bonos de Alimentación. 08 de abril de 2016.

Díaz, A. (1997): "La verdadera historia de la creación del SENA", documento de trabajo, Formación de docentes. SENA.

Diario Oficial No 27.622 de junio de 1951, que compila los Decretos 2663 y 3743 de 1950 y 905 de 1951, con el objetivo de "lograr la justicia en las relaciones que surgen entre empleadores y trabajadores, dentro de un espíritu de coordinación económica y equilibrio social".

Echavarría Soto, J.J y López, E; Ocampo, S y Rodríguez-Niño, N. (2012). "Choques, instituciones laborales y desempleo en Colombia," En: Arango-Thomas, L.E y HamannSalcedo, F (ed.), El mercado de trabajo en Colombia: hechos, tendencias e instituciones, capítulo 18, pp: 753-794, Banco de la República de Colombia. Tomado de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-44832011000300005

Farfán, N. (2019). Análisis de la relación entre el desempleo y la pobreza en Colombia en los años 2010 al 2018 (trabajo de grado). Universidad Cooperativa de Colombia, Ibagué, Colombia. Tomado de http://repository.ucc.edu.co/bitstream/20.500.12494/13219/1/2019_An%C3%A1lisis_Relaci%C3%B3n_Desempleo.pdf

Fuentes Carrero, D. A. (2015). La protección al cesante de acuerdo a la ley 1636 de 2013. Tomado de https://repository.ugc.edu.co/bitstream/handle/11396/4117/Protecci%C3%B3n_cesante_le_y_1636.pdf?sequence=1&isAllowed=y

García Guío, M. C. *Efectos del mecanismo de la protección al cesante en la composición del mercado laboral*. Tomado de <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/39455/u806839.pdf?sequence=1>

GRECO (2002), *El Crecimiento Económico Colombiano en el Siglo XX*, Banco de la República de Colombia, Bogotá.

Jímenez, J. M. (2012). *Modelos de implementación de las políticas públicas en Colombia y su impacto en el bienestar social*. *Analecta política*, 2(3), 141-164. Tomado de [file:///C:/Users/hp/Downloads/Dialnet-ModelosDeImplementacionDeLasPoliticasyPublicasEnCol-5206421%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/hp/Downloads/Dialnet-ModelosDeImplementacionDeLasPoliticasyPublicasEnCol-5206421%20(1).pdf)

Mancera, M. J. V. (2012). *Un seguro de desempleo para Colombia*. *Revista Fasecolda*, (150), 21-24. Tomado de [file:///C:/Users/hp/Downloads/admin,+Gestora+de+la+revista,+v150a5%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/hp/Downloads/admin,+Gestora+de+la+revista,+v150a5%20(1).pdf)

Marín Mendoza, M. A., & Villamil Mayoral, S. P. (2021). *Mecanismo de protección al cesante: en busca de una correcta garantía para los trabajadores en situación de desempleo*. Tomado de <https://bdigital.uexternado.edu.co/server/api/core/bitstreams/d9c174ce-1f11-434e-a805-e775157ea2db/content>

Ministerio del Trabajo, República de Colombia (2022) “*Informe del sistema de subsidio familiar en Colombia*”. Tomado de [file:///C:/Users/Carlos%20Basto/Downloads/informe_I_sistema_de_subsidio_familiar%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Carlos%20Basto/Downloads/informe_I_sistema_de_subsidio_familiar%20(1).pdf)

Organización Internacional del Trabajo. *Noticias*. *La mayoría del mundo carece de seguro de desempleo*. Tomado de http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_008584/lang--es/index.htm

Pallares, M., Parody, Y., López, E., Ariza, M. y Sánchez, M. (2015). *Efectos del desempleo en el desarrollo humano de las comunidades en el sur de la Guajira*. Tomado de <https://repository.unad.edu.co/bitstream/handle/10596/3687/1120743397.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Quintero-Duque, S. P., Quintero-Quintero, M. L., & Duque-Quintero, D. A. (2017). *La seguridad social como un derecho fundamental para las comunidades rurales en Colombia*. *Opinión Jurídica*, 16(32), 189-209. Tomado de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1692-25302017000200189

Repetto, A., & Micco, A. (2011). *Sistemas de Protección contra el Desempleo en América Latina: ¿Proteger el Empleo o los Ingresos?* (No. wp_014). Tomado de https://www.uai.cl/RePEc/uai/wpaper/wp_014.pdf

Resico, M. F. (2019). *Introducción a la economía social de mercado*. Tomado de <http://190.57.147.202:90/jspui/bitstream/123456789/493/1/Introducci%C3%B3n%20a%20la%20Econom%C3%ADa%20Social%20de%20Mercado%20%28Pdf%29%20v%202.pdf>

Revista Valora Analitik (2022) “Asocajas impulsa creación de nuevo beneficio del Mecanismo de Protección al Cesante”. Tomado de <https://www.valoraanalitik.com/2022/07/10/asocajas-beneficio-mecanismo-proteccion-al-cesante/>

Salazar Murillo, Y. (2019). *Efectividad de los beneficios de protección al cesante incluidos en la ley 1636 de 2013 en el departamento de Caldas*. Tomado de <https://ridum.umanizales.edu.co/xmlui/bitstream/handle/20.500.12746/3734/trabajo%20final.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Sánchez, J. C. P. *Factores que inciden para que las personas que quedan desempleadas no conozcan los beneficios que brinda el estado a través de los subsidios de desempleo*. Tomado

de http://repository.ucc.edu.co/bitstream/20.500.12494/16668/4/2019-PalacioSanchez-Desempleo_Subsidio.pdf

Sánchez, J. W. L. (2016). *Efectos de las prestaciones por desempleo del Mecanismo de Protección al Cesante sobre la probabilidad de ocuparse en la formalidad y sobre la calidad de los emparejamientos* (Doctoral dissertation, Uniandes). Tomado de https://mpra.ub.uni-muenchen.de/106698/1/MPRA_paper_106698.pdf

Tarazona, Á. A. (2010). *La seguridad social. Historia, marco normativo, principios y vislumbres de un Estado de derecho en Colombia*. *Anuario de Historia Regional y de las Fronteras*, 15(1), 191-204. Tomado de <file:///C:/Users/hp/Downloads/Dialnet-LaSeguridadSocialHistoriaMarcoNormativoPrincipiosY-5755001.pdf>

URIBE, J. F., FAJARDO, E. O., & ROMERO, H. L. (2017). *Incidencia de las políticas públicas de empleo sobre la desocupación en Colombia: un análisis de intervención para el periodo 2002-2014*. *Revista Espacios*, 38(36). Tomado de <https://www.revistaespacios.com/a17v38n36/17383622.html>

Velásquez Pinto, M. D. (2016). *Los desafíos de la protección contra el desempleo: opciones para Colombia y la República Dominicana*. Tomado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40811/1/S1601103_es.pdf

Vélez Montes, G. *Evaluación de impacto del mecanismo de protección al cesante en la duración de la cesantía y la informalidad*. Tomado de <http://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/79681/43595334.2021.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

Ward D. & R. Zurbrugg (2000), "Does Insurance Promote Economic Growth: Evidence from OECD Countries", *Journal of Risk and Insurance*. Tomado de <https://www.jstor.org/stable/253847>

