



Función Pública

Concepto Sala de Consulta C.E. 2225 de 2014 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL
Consejero ponente: GERMAN ALBERTO BULA ESCOBAR
Bogotá, D.C., cuatro (4) de diciembre de dos mil catorce (2014).-
Rad. No. 11001-03-06-000-2014-00180-00

Número interno: 2225

Actor: MINISTERIO DEL TRABAJO

El señor Viceministro de Trabajo, encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Trabajo, adiciona la consulta presentada a la Sala sobre la prerrogativa de cobro coactivo prevista en el artículo 98 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011, en relación con las multas que impone la Superintendencia del Subsidio Familiar como autoridad de inspección, control y vigilancia.

1. ANTECEDENTES

La Sala emitió el Concepto 2164 del 5 de junio de 2014, cuya reserva fue levantada por el Ministerio del Trabajo mediante oficio 1365 el 29 de agosto de ese año, oportunidad en la que analizó la facultad de cobro coactivo de las entidades y organismos públicos, las funciones sancionatorias de la Superintendencia del Subsidio Familiar y los gastos de cobranza en el procedimiento de cobro coactivo, entre otros asuntos.

En esa ocasión la Sala respondió las preguntas formuladas, así:

1. *“Siendo la Superintendencia del Subsidio Familiar, la entidad que cumple funciones de inspección, vigilancia y control sobre las Cajas de Compensación Familiar es procedente que siga ejerciendo las actividades de cobro coactivo y haga efectivas las sanciones de multa que ella impone a favor del Fondo para el Fomento al Empleo y Protección al Desempleo, que administran estas Corporaciones de Derecho Privado, cuando la Ley 1066 de 2006, señala que la jurisdicción coactiva hoy cobro coactivo es sobre multas o créditos a favor del Estado?”*

La Superintendencia del Subsidio Familiar está facultada para seguir ejerciendo la potestad de cobro coactivo sobre los actos administrativos sancionatorios por ella expedidos que presten mérito ejecutivo, de conformidad con los artículos 98 y 99 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en concordancia con el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006”.

2. *“Si no fuera la Superintendencia del Subsidio Familiar, quien deba adelantar el proceso de cobro coactivo a favor del Fondo para el Fomento al Empleo y Protección al Desempleo, se podría indicar a quien le corresponde hacerlo o debe acudir ante los Jueces de la República?”*

Sin perjuicio de la respuesta dada en el punto anterior, el artículo 98 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo deja abierta la opción de acudir a los jueces competentes mediante la vía del proceso ejecutivo para el cobro de las obligaciones que presten mérito ejecutivo contenidas en los actos administrativos sancionatorios por ella expedidos, en concordancia con el artículo 100 de dicho código”.

Con posterioridad a la emisión del citado concepto, el Ministerio del Trabajo adiciona la consulta resuelta por la Sala, previas alusiones a la facultad de cobro coactivo y al procedimiento de cobro, así como el destino de las multas a favor del Fondo para el Fomento al Empleo y Protección al Desempleo.

Para el efecto formula la siguiente:

PREGUNTA:

1. *“Siendo la Superintendencia del Subsidio Familiar, entidad que cumple funciones de inspección, vigilancia y control sobre las Cajas de Compensación Familiar, es procedente que siga ejerciendo las actividades de jurisdicción coactiva y sobre las sanciones las sanciones que ella impone a favor del Fondo para el Fomento al Empleo y Protección al Desempleo, que administran estas corporaciones de derecho privado, cuando la Ley 1066 de 2006, señala que la jurisdicción coactiva hoy cobro coactivo es sobre multas o créditos a favor del Estado?”*

"Ahora bien, si la respuesta es positiva, es decir, si la Superintendencia del Subsidio Familiar debe realizar el cobro coactivo de las sanciones que imponga con destino al FOSFEC, solicitamos nos indiquen si es viable utilizar recursos de la Nación para los procesos de cobro coactivo que son a favor de un tercero y que los valores recuperados no ingresarán al tesoro nacional ni harán parte del presupuesto general de la Nación, pues con los únicos recursos con los que cuenta la Entidad para la defensa del Estado están el rubro Defensa de la Hacienda Pública (Costos judiciales, peritazgos y otros gastos), definidos en el Plan de Cuentas a que se refiere el artículo 5 del Decreto 4836 de 2011...". (Paréntesis textual, transcripción del artículo 5 del citado decreto, suplida).

2. CONSIDERACIONES

A. Delimitación de la adición presentada por el Ministerio de Trabajo

De conformidad con los antecedentes referidos en precedencia se establece que la adición solicitada queda reducida al planteamiento contenido en el segundo párrafo de la pregunta arriba transcrita, toda vez que el primer párrafo corresponde esencialmente a la primera de las preguntas formuladas a la Sala en la consulta que se resolvió mediante el Concepto 2164 del 5 de junio de 2014. En este sentido, la Sala se remite en su integridad a la respuesta dada en dicha oportunidad, la cual servirá para atender la solicitud de adición bajo estudio, en los términos que enseguida se exponen.

B. El cobro coactivo de las multas a favor del del Fondo para el Fomento al Empleo y Protección al Desempleo (FOSFEC) es una función propia de la Superintendencia del Subsidio Familiar.

En el Concepto 2164 de 2014 la Sala concluyó que a la Superintendencia del Subsidio Familiar se le asignó la función específica de realizar el cobro coactivo de las multas a favor del del Fondo para el Fomento al Empleo y Protección al Desempleo (FOSFEC). Lo anterior en atención a las razones que se resumen a continuación:

1. El artículo 98 del CPACA, en concordancia con el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006, evidencian la potestad de cobro coactivo de la Superintendencia del Subsidio Familiar¹ sobre los actos administrativos por ella expedidos que presten mérito ejecutivo;

2. De los actos administrativos sancionatorios debe distinguirse, por una parte, el vínculo jurídico obligacional que nace de pagar una suma de dinero y, por otra, que el producto de las multas pagadas por los sujetos sancionados por la Superintendencia en cumplimiento de los actos administrativos correspondientes tenga como destino el Fondo para el Fomento al Empleo y Protección al Desempleo.

Así las cosas, materialmente y procesalmente la prerrogativa de cobro coactivo es un *medio* para *hacer efectiva* la multa, o lo que es lo mismo, *"la prestación de lo que se debe"*, siendo la prestación debida en el caso de las multas, la suma de dinero a cargo del sujeto vigilado en virtud de la sanción impuesta por esa Superintendencia. Dado que el objeto de la actuación administrativa de cobro es obtener el pago o recaudo de la suma que se debe, una vez ello ocurre culmina la actuación y, por tanto, el destino de los dineros recaudados es una situación ajena al mencionado cobro coactivo, y

3. Por expresa disposición de los numerales 16, 17 y 18 del artículo 24 de la Ley 789 de 2002, las sumas recaudadas por concepto de multas impuestas por la Superintendencia del Subsidio Familiar, bien sea en virtud del cobro coactivo o por los pagos que voluntariamente hagan los sujetos sancionados, deberán dirigirse o girarse a favor del Fondo para el Fomento al Empleo y Protección al Desempleo, beneficiario final de los mismos, por disposición legal, extinguiéndose de esta manera la obligación dineraria cuyo origen es el acto administrativo sancionatorio, según se dijo.

En consecuencia, si bien el producto de las multas pagadas por los sujetos sancionados por la Superintendencia en cumplimiento de los actos administrativos correspondientes tiene como destino el Fondo para el Fomento al Empleo y Protección al Desempleo, tal circunstancia no anota la potestad de cobro coactivo radicada directamente por la ley en esa Superintendencia.

C. Los gastos en que incurra la Superintendencia del Subsidio Familiar para el cobro coactivo de multas son gastos de funcionamiento

La actividad presupuestaria del Estado, en cualquiera de sus niveles, se expresa como una asignación de recursos para el cumplimiento de una actividad concreta, en un período de tiempo, a fin de obtener unos resultados concretos (bienes y servicios) para la satisfacción de las necesidades públicas².

El Decreto 111 de 1996 "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto", dispone en su artículo 11 que el presupuesto general de la Nación se compone de las siguientes partes: Presupuesto de rentas, presupuesto de gastos o ley de apropiaciones y disposiciones generales.

A su vez, el artículo 36 *ibídem* establece:

"ARTÍCULO 36. El presupuesto de gastos se compondrá de los gastos de funcionamiento, del servicio de la deuda pública y de los gastos de inversión"

Por su parte, el Decreto 3036 del 27 de diciembre de 2013 “*Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2014, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos*”, define los gastos de funcionamiento en la siguiente forma:

“**ARTÍCULO 40.-** Las apropiaciones incluidas en el presupuesto para la vigencia fiscal de 2014 se definen en la siguiente forma:

A. FUNCIONAMIENTO.

Son aquellos que tienen por objeto atender las necesidades de los órganos para cumplir a cabalidad con las funciones asignadas en la Constitución Política y la ley.

1. Gastos de personal

Corresponde a aquellos gastos que debe hacer el Estado como contraprestación de los servicios que recibe sea por una relación laboral o a través de contratos, los cuales se definen como sigue: (...)

2. Gastos Generales

Son los gastos relacionados con la adquisición de bienes y servicios necesarios para que el órgano cumpla con las funciones asignadas por la Constitución Política y la ley; y con el pago de los impuestos y multas a que estén sometidos legalmente...”. (Negrilla textual).

De esta manera, dado que la Superintendencia del Subsidio Familiar tiene asignada la función de cobro coactivo de las multas por ella impuestas y que según el artículo 7, numeral 9, del Decreto 2595 de 2012³, corresponde a la Oficina Asesora Jurídica de esa Autoridad “*Dirigir, coordinar y ejercer la jurisdicción coactiva de la Superintendencia*”, las erogaciones en que incurra por el cumplimiento de dicha actividad son gastos de funcionamiento de la Superintendencia en los términos del Estatuto Orgánico del Presupuesto, dentro de los rubros “*gastos de personal*” o “*gastos generales*”.

Lo expuesto es plenamente concordante con el artículo 5 del Decreto 4836 de 2011 “*por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto y se modifican los Decretos 115 de 1996, 4730 de 2005, 1957 de 2007 y 2844 de 2010, y se dictan otras disposiciones en la materia*”, que dispone:

“**ARTÍCULO 5. Registro de Compromisos.** El registro de los compromisos con cargo al Presupuesto General de la Nación correspondiente a las cuentas de Gastos de Personal y Gastos Generales en el Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación, deberá hacerse de conformidad con el detalle establecido en el plan de cuentas expedido por la Dirección General del Presupuesto Público Nacional”.

En consecuencia al tratarse de gastos de funcionamiento dentro de los rubros “*gastos de personal*” o “*gastos generales*”, la Superintendencia del Subsidio Familiar deberá registrar el compromiso presupuestal correspondiente de conformidad con el detalle establecido en el plan de cuentas expedido por la Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

3. LA SALA RESPONDE:

1. “*Siendo la Superintendencia del Subsidio Familiar, entidad que cumple funciones de inspección, vigilancia y control sobre las Cajas de Compensación Familiar, es procedente que siga ejerciendo las actividades de jurisdicción coactiva y sobre las sanciones las sanciones que ella impone a favor del Fondo para el Fomento al Empleo y Protección al Desempleo, que administran estas corporaciones de derecho privado, cuando la Ley 1066 de 2006, señala que la jurisdicción coactiva hoy cobro coactivo es sobre multas o créditos a favor del Estado*”

Ahora bien, si la respuesta es positiva, es decir, si la Superintendencia del Subsidio Familiar debe realizar el cobro coactivo de las sanciones que imponga con destino al FOSFEC, solicitamos nos indiquen si es viable utilizar recursos de la Nación para los procesos de cobro coactivo que son a favor de un tercero y que los valores recuperados no ingresarán al tesoro nacional ni harán parte del presupuesto general de la Nación, pues con los únicos recursos con los que cuenta la Entidad para la defensa del Estado están el rubro Defensa de la Hacienda Pública (Costos judiciales, peritazgos y otros gastos), definidos en el Plan de Cuentas a que se refiere el artículo 5 del Decreto 4836 de 2011...”. (Paréntesis textual, transcripción del artículo 5 del citado decreto, suplida).

La Superintendencia del Subsidio Familiar está facultada para seguir ejerciendo la potestad de cobro coactivo sobre los actos administrativos sancionatorios por ella expedidos que presten mérito ejecutivo, de conformidad con los artículos 98 y 99 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en concordancia con el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006.

Los gastos en que incurra la Superintendencia del Subsidio Familiar para el cobro coactivo de los actos administrativos sancionatorios por ella expedidos que presten mérito ejecutivo, son gastos de funcionamiento en los términos del Estatuto Orgánico del Presupuesto, dentro de los rubros “gastos de personal” o “gastos generales”.

Remítase al señor Ministro del Trabajo y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

ÁLVARO NAMÉN VARGAS

PRESIDENTE DE LA SALA

GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR

CONSEJERO DE ESTADO

WILLIAM ZAMBRANO CETINA

CONSEJERO DE ESTADO

LUCÍA MAZUERA ROMERO

SECRETARIA DE LA SALA

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

¹ Según el artículo 7, numeral 9, del Decreto 2595 de 2012, corresponde a la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia del Subsidio Familiar: “Dirigir, coordinar y ejercer la jurisdicción coactiva de la Superintendencia”.

² Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano.

³ “Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia del Subsidio Familiar y se determinan las funciones de sus dependencias”.

Fecha y hora de creación: 2025-08-02 10:02:46