

Al contestar este Oficio, por favor cite este número: 2-2024-7346

Bogotá D.C., 15 de marzo de 2024 15:20

Doctor

DANIEL ENRIQUE DE CASTRO CHAPMAN

Director Administrativo Principal

Caja de Compensación Familiar CAJACOPI ATLÁNTICO

Carrera 46 No.53-34, Piso 2, Torre B, Edificio Nelmar

Atlántico, Barranquilla

Ref. Exp. 23/2024/PGEN

Asunto: Respuesta radicado No. 1-2024-5044 “SOLICITUD DE CERTIFICACIÓN DE INEMBARGABILIDAD DE CUENTAS BANCARIAS ADMINISTRADAS POR LA CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR CAJACOPI ATLÁNTICO.”

Respetado Doctor Castro:

En atención a su solicitud radicada ante esta entidad bajo el oficio No. 1-2024-5044 de fecha 06 de marzo de 2024, relacionada con certificación de inembargabilidad de cuentas bancarias administradas por la Caja de Compensación Familiar CAJACOPI ATLÁNTICO, nos permitimos informar lo siguiente:

I. CONSULTA

1. “Se solicita ante su entidad, que se emita la correspondiente **CERTIFICACIÓN DE INEMBARGABILIDAD DE LAS CUENTAS BANCARIAS** debido a la destinación y naturaleza de los recursos que estas manejan (...).”
2. “En el eventual caso en que su entidad no sea la competente para expedir la correspondiente certificación, se solicita que se informe el procedimiento y la entidad competente para adelantar los trámites y conseguir la expedición de la certificación requerida o en su defecto trasladen la solicitud al competente.”
3. Se solicita que sea expedida una respuesta de fondo por parte de entidad y sea resuelto cada uno de los puntos expuestos.
4. Se solicita a su honorable entidad que la respuesta de la presente solicitud sea remitida al correo documentación@cajacopi.com.”

Línea Atención al Ciudadano +57 (601) 348 77 77

Línea Gratuita Nacional 018000 910 110

PBX :+57 (601) 348 78 00

Portal Institucional www.ssf.gov.co

Correo electrónico ssf@ssf.gov.co

Carrera 69 No. 25 B – 44 Pisos 3, 4 y 7

Bogotá - Colombia

FO-COP-004 vr-1

@Supersubsidio



II. PROYECTO DE RESPUESTA

- I. “Se solicita ante su entidad, que se emita la correspondiente **CERTIFICACIÓN DE INEMBARGABILIDAD DE LAS CUENTAS BANCARIAS** debido a la destinación y naturaleza de los recursos que estas manejan. (...)”.

Para satisfacer la consulta elevada, esta Entidad procederá en primera instancia a examinar el contexto normativo que regula la materia, y posteriormente, se pronunciará frente a la solicitud realizada.

De conformidad con el Artículo 39 de la Ley 21 de 1982, las Cajas de Compensación Familiar son personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones en la forma prevista en el Código Civil, que cumplen funciones de seguridad social y se hallan sometidas al control y vigilancia del Estado en la forma establecida por la ley.

Las Cajas de Compensación Familiar por expresa disposición legal, administran los aportes parafiscales pagados por los empleadores y perciben ingresos de otras fuentes, cuya destinación corresponde a los fines de ley, en armonía con la naturaleza corporativa que les corresponde.

Cabe mencionar que la Dirección para la Gestión Financiera y Contable solicitó concepto jurídico a la Oficina Asesora Jurídica de esta Superintendencia mediante memorando No. 3-2022-001924 de fecha 30 de agosto de 2022, relacionado con “SOLICITUD CONCEPTO JURÍDICO “CERTIFICACIÓN PRODUCTOS FINANCIEROS, CUYA FUENTE SON RECURSOS PARAFISCALES”

Mediante memorando No. 3-2022-002231 de fecha 19 de octubre de 2022, la Oficina Asesora Jurídica dio respuesta a la consulta elevada, de la siguiente forma:

«[...]

Considerando la relevancia que tiene sentar una posición institucional uniforme sobre el particular, estimo prudente dar respuesta a su solicitud señalando: i) la naturaleza parafiscal de los aportes del 4% y su consecuente inembargabilidad; ii) las funciones legales de esta Superintendencia; y, iii) el papel de la revisoría fiscal en el manejo financiero de las Cajas de Compensación.

1) **La naturaleza parafiscal de los aportes al subsidio familiar:**

Desde un inicio, la naturaleza jurídica de los aportes hechos por los empleadores al Sistema de Subsidio Familiar ha sido objeto de análisis. Los Artículos 9 y 12 de la Ley 21 de 1982 establecieron el monto y la destinación de la contribución, pero sin otorgar cualquier clase de precisión jurídica adicional. Fue la Corte Constitucional quien, en una de sus primeras sentencias de constitucionalidad, determinó que “las cotizaciones de los empleadores son aportes de orden parafiscal, que no son impuestos ni contraprestación salarial [pues] (...) son aportes obligatorios que se reinvierten en el sector. (...) esto es, una afectación especial que no puede ser destinada a otras finalidades distintas a las previstas en la [L]ey”.¹

En línea con lo anterior, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado ha afirmado consistentemente que “los recursos de carácter parafiscal que administran las Cajas de Compensación Familiar son de naturaleza pública, en tanto constituyen una fuente de financiación que el Estado consagra en

¹ Corte Constitucional, Sentencia C-575-92. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.



beneficio de un sector, aunque desde la perspectiva presupuestal no entren a engrosar las arcas del Presupuesto General de la Nación, no sean ingresos corrientes y no tengan que reflejarse para ningún propósito en dicho presupuesto”².

Sin perjuicio de lo anterior, no ha escapado al escrutinio de ambas corporaciones que la parafiscalidad de los aportes al Sistema de Subsidio Familiar es, sin lugar a dudas, atípica. En punto de la destinación sectorial, elemento característico de la parafiscalidad, señala la Corte que son contribuciones que “han sido impuestas directamente por el legislador en cabeza de determinado grupo socio económico -los empleadores-, pero con el objeto de beneficiar a los trabajadores”.³ En esta tesitura, anota la jurisprudencia constitucional que “el concepto de grupo socio-económico supera la noción de sector, y debe entenderse en un sentido amplio, en tanto y en cuanto el beneficio que reporta la contribución no sólo es susceptible de cobijar a quienes directa o exclusivamente la han pagado, sino (...) también a quienes en razón de vínculos jurídicos, económicos o sociales (...) [están ligados] con el respectivo grupo”.⁴

En efecto, a diferencia de otras contribuciones parafiscales, en donde el acto de creación específicamente prevé la creación de un fondo, o cuenta especial de la nación para el manejo de dichos recursos, el régimen jurídico del Subsidio Familiar dispone que serán las Cajas de Compensación Familiar, Entidades sin Ánimo de Lucro y sometidas al derecho privado, las encargadas de su recaudo y administración.

2) **La inembargabilidad de las contribuciones parafiscales:**

Como se indicó previamente, las contribuciones parafiscales son verdaderos recursos públicos del Estado, aunque estén instituidos para beneficiar a un sector específico de la población,⁵ lo que, en criterio de la Corte Constitucional, implica que están cobijadas por la cláusula general de inembargabilidad contemplada Artículo 63 de la Constitución.⁶

Más allá de lo anterior, la expedición de la Ley 100 de 1993 instauró en Colombia el Sistema General de Seguridad Social (SGSS), entendido como el conjunto de instituciones, normas y procedimientos, de que disponen la persona y la comunidad para gozar de calidad de vida, mediante el cumplimiento progresivo de los planes y programas que el Estado y la sociedad desarrollen para proporcionar la cobertura integral de las contingencias, especialmente las que menoscaban la salud y la capacidad económica; y, posteriormente, la Ley 789 de 2002 reconoció a las Cajas de Compensación Familiar como actores fundamentales de dicho sistema, en su rol de administradores del pago de una prestación social.⁷ Este reconocimiento como actores del SGSS, implica que los aportes al Subsidio Familiar están cobijados, además de por la cláusula general de inembargabilidad ya mencionada, por la prohibición de usar o destinar dichos recursos para fines diferentes al ámbito de la Seguridad Social, contemplada en el Artículo 48 de la Constitución, y por la prohibición categórica para los funcionarios judiciales de decretar órdenes de embargo sobre tales recursos, contenida en el Artículo 594, Numeral 1 del Código General del Proceso.

Con relación a la inembargabilidad de los recursos de la Seguridad Social, en una reciente sentencia la Corte Constitucional sostuvo que “es una garantía que es necesario preservar y defender, ya que ella permite proteger los recursos financieros del Estado, destinados por definición, en un Estado social de derecho, a satisfacer los requerimientos indispensables para la realización de la dignidad humana”, y que “[c]onsiderando que los recursos que manejan esas entidades son recursos parafiscales (...) es claro que su exclusión del sistema tributario obedece a un fin constitucional legítimo”.⁸ Lo que cobra especial relevancia

² Consejo de Estado – Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto No. 1763 del 15 de Agosto del 2006. Consejero Ponente: Luis Fernando Álvarez Jaramillo.

³ Corte Constitucional, Sentencia C-711-01. Magistrado Ponente: Jaime Araujo Rentería.

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-337-11. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-090-01. Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz.

⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-251-11. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt.

⁷ Esto es afirmado además por la Corte Constitucional en la Sentencia C-337-11. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt.

⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-053-22. Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos.

Línea Atención al Ciudadano +57 (601) 348 77 77

Línea Gratuita Nacional 018000 910 110

PBX : +57 (601) 348 78 00

Portal Institucional www.ssf.gov.co

Correo electrónico ssf@ssf.gov.co

Carrera 69 No. 25 B – 44 Pisos 3, 4 y 7

Bogotá - Colombia

FO-COP-004 vr-1

@Supersubsidio



cuando dichos recursos son empleados para la garantía de derechos fundamentales, como el derecho al trabajo y la seguridad social de los trabajadores.

Así, tal y como lo manifiesta de forma reiterada la Caja de Compensación Familiar del Huila, las contribuciones parafiscales, y en particular los denominados “aportes del 4%”, **son recursos públicos de naturaleza inembargable**, por lo que su protección y defensa a ultranza se erigen como objetivo primordial de todos los actores del sistema del subsidio familiar.

3) Las funciones de la Superintendencia del Subsidio Familiar:

En línea con el propósito anterior, mediante la Ley 25 de 1981 se creó la Superintendencia del Subsidio Familiar, como una entidad adscrita al Ministerio del Trabajo y a la cual corresponde ejercer la inspección, vigilancia y control de las entidades encargadas de recaudar los aportes y pagar las asignaciones del Subsidio Familiar, con el propósito de que su constitución y funcionamiento se ajusten a las leyes, los decretos y a los mismos estatutos internos de la entidad vigilada.

En similares términos, el Artículo 1.2.1.4 del Decreto 1072 de 2015 (Único Reglamentario del Sector Trabajo) complementa dicha norma al señalar que la Superintendencia del Subsidio Familiar:

“[...] tiene a su cargo la supervisión de las cajas de compensación familiar, organizaciones y entidades recaudadoras y pagadoras del subsidio familiar en cuanto al cumplimiento de este servicio y sobre las entidades que constituyan o administren una o varias entidades sometidas a su vigilancia, con el fin de preservar la estabilidad, seguridad y confianza del sistema del subsidio familiar para que los servicios sociales a su cargo lleguen a la población de trabajadores afiliados y sus familias bajo los principios de eficiencia, eficacia, efectividad y solidaridad en los términos señalados en la ley”.

Partiendo de las normas citadas, esta Superintendencia tiene a su cargo numerosas funciones relativas al correcto funcionamiento de las Cajas de Compensación Familiar, que van desde el reconocimiento de su personería jurídica, pasando por su vigilancia permanente, intervención y eventual liquidación. Con todo, tal y como afirmó la Dirección para la Gestión Financiera y Contable, de las normas citadas previamente, así como de las Leyes 21 de 1982 y 789 de 2002, **no es posible concluir que la Superintendencia del Subsidio Familiar tenga dentro de su competencia el expedir certificaciones sobre el origen de los recursos que reposan en las cuentas bancarias de las Cajas de Compensación Familiar.**

En esta tesitura, no puede perderse de vista que según el artículo 6 de la Carta Política, “[...]os particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. **Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones**”, razón por la cual es el concepto de esta Oficina, que ante la ausencia de disposición jurídica expresa que autorice a la Superintendencia del Subsidio Familiar para expedir esta clase de certificaciones, **no resulta procedente acceder a la solicitud impetrada por la Caja de Compensación Familiar del Huila – Comfamiliar Huila.**

Sin embargo, la falta de competencia de esta Superintendencia para emitir certificaciones como las solicitadas por la Caja de Compensación, no puede ser empleada como patente de corso para que los operadores judiciales decreten medidas de embargo sobre contribuciones parafiscales. Por el contrario, esta labor de certificación le compete exclusivamente al **revisor fiscal** de la Corporación.

Toda Caja de Compensación Familiar debe contar con un Revisor Fiscal y su respectivo suplente, los cuales deben reunir determinadas calidades y requisitos establecidos por ley para el ejercicio de sus funciones. Como institución, la revisoría fiscal cobra una importancia vital en el seno de las Cajas de Compensación Familiar, en la medida que la Asamblea General de Afiliados le confía el control de las actividades de los órganos de administración, y paralelamente, el Estado le impone la obligación legal de velar no solo por el control en el área contable y financiera, sino sobre la generalidad de las operaciones de la Corporación.

Línea Atención al Ciudadano +57 (601) 348 77 77

Línea Gratuita Nacional 018000 910 110

PBX : +57 (601) 348 78 00

Portal Institucional www.ssf.gov.co

Correo electrónico ssf@ssf.gov.co

Carrera 69 No. 25 B - 44 Pisos 3, 4 y 7

Bogotá - Colombia

FO-COP-004 vr-1

@Supersubsidio



Con fundamento en las normas legales relacionadas con la Revisoría Fiscal,⁹ los principales objetivos de la Revisoría Fiscal de las Cajas de Compensación Familiar son:

- Controlar y analizar permanentemente que el patrimonio de la Corporación sea adecuadamente protegido, conservado y utilizado, para que las operaciones se ejecuten con la máxima eficiencia posible.
- Vigilar permanentemente que los actos de los órganos de la Caja, al tiempo de su celebración y ejecución, se ajusten al objeto social de la misma, las normas legales, estatutarias y reglamentarias vigentes y a las instrucciones impartidas por esta Superintendencia, de suerte que no se cometan irregularidades en detrimento de los afiliados (empleadores y trabajadores), terceros y a la propia Corporación.
- Inspeccionar constantemente el manejo de libros de contabilidad, los libros de actas, los documentos contables y archivos en general, asegurando que los registros hechos en libros sean los correctos y cumplan todos los requisitos establecidos por la ley, de manera que se conserven adecuadamente los documentos soporte de los hechos económicos, de los derechos y de las obligaciones de la Corporación, como fundamento que son de la información contable de la misma.
- Emitir certificaciones, dictámenes e informes sobre los estados financieros, para determinar si el balance presenta en forma fidedigna la situación financiera y el estado de pérdidas y ganancias, el resultado de las operaciones, de acuerdo con normas de contabilidad generalmente aceptadas.

En virtud de lo expuesto, nos permitimos informar a su despacho que se deberá ratificar la respuesta previamente allegada a la Caja de Compensación Familiar del Huila – Comfamiliar Huila, haciendo énfasis en que la función de certificación sobre el origen de los recursos que reposan los productos financieros a nombre de la Corporación, corresponderá al respectivo revisor fiscal. Negrilla y subrayado fuera de texto

[...].»

2. “En el eventual caso en que su entidad no sea la competente para expedir la correspondiente certificación, se solicita que se informe el procedimiento y la entidad competente para adelantar los trámites y conseguir la expedición de la certificación requerida o en su defecto trasladen la solicitud al competente.

La Superintendencia del Subsidio Familiar no tiene facultades para certificar a entes financieros o a terceras situaciones particulares propias de la Caja de compensación familiar. Esto le corresponde al área o persona encargada por parte de la Corporación.

No obstante, a lo anteriormente mencionado, nos permitimos señalar en este documento el numeral 1 del artículo 594 de la ley 1564 de 2012.

Artículo 594. Bienes inembargables.

“Además de los bienes inembargables señalados en la Constitución Política o en leyes especiales, no se podrán embargar”:

⁹ Principalmente el artículo 49 de la ley 21 de 1982 concordante con los artículos 2.2.7.1.4.1. y 2.2.7.1.4.2 del Decreto 1072 de 2015 y el artículo 10 de la Ley 145 de 1960.



1. *Los bienes, las rentas y recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación o de las entidades territoriales, las cuentas del sistema general de participación, regalías y recursos de la seguridad social. Negrilla y subrayado fuera de texto.*

Por lo anterior, es importante tener en cuenta la normativa que rige los bienes inembargables, para justificar y certificar a los entes financieros que les están solicitando las respectivas certificaciones de las cuentas bancarias recursos parafiscales.»

Así las cosas, y de acuerdo al concepto jurídico emitido, es importante tener en cuenta la normatividad legal vigente en tanto a la solicitud respectiva frente a la certificación de productos financieros cuya fuente corresponde a recursos parafiscales.

3. *Se solicita que sea expedida una respuesta de fondo por parte de entidad y sea resuelto cada uno de los puntos expuestos.*

En el punto 1 y 2 del presente documento se resolvió la solicitud por parte de esta Dirección para la Gestión Financiera y contable.

Finalmente es importante advertir que la Superintendencia del Subsidio Familiar no puede dar respuesta a circunstancias o asuntos particulares y la información acá entregada corresponde a orientaciones, puntos de vista y parámetros generales según el interrogante planteado y por lo tanto debe ser considerado e interpretado conforme a lo fijado en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011¹⁰ “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, en ejercicio de la función de comunicación transparente que realiza toda entidad del Estado, por lo anterior, el concepto emitido por esta Dirección, constituye sólo un criterio orientador y la interpretación y aplicación de la normatividad relativa al caso objeto de consulta, conservando la dependencia y autoridad pública consultante, la autonomía en el ejercicio de sus competencias legales y reglamentarias, en concordancia con la normatividad legal vigente emitida por esta Superintendencia para su cabal aplicación.

Cordialmente,

PEDRO ACOSTA LEMUS
Director para la Gestión Financiera y Contable

Proyectó: **Yaritza Ximena Lobo Velásquez**
Profesional Especializado

¹⁰ **ARTÍCULO 28. ALCANCE DE LOS CONCEPTOS.** Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuesta a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.



Documento firmado digitalmente
Identificador: KcWN +1f KESD isFr WZFy bMaJ Idw=
Copia en papel auténtica de documento electrónico. La validez de este documento puede verificarse ingresando en <https://gtss.ssf.gov.co/SedeElectronica/>