



**Función Pública**

## Concepto 378681 de 2019 Departamento Administrativo de la Función Pública

\*20196000378681\*

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20196000378681

Fecha: 04/12/2019 12:17:44 p.m.

Bogotá D. C.,

REFERENCIA: ALCANCE CONCEPTOS. Alcance conceptos - RADICACION. 2019-206-037419-2 del 11 de noviembre de 2019

De manera atenta me refiero a su consulta relacionada la vigencia del concepto marco No, 10 del 16 de noviembre de 2018 emitido por este Departamento con el fin de determinar los elementos que deben tenerse en cuenta al momento de liquidar aportes parafiscales, para manifestarle lo siguiente:

Respecto del alcance de los conceptos, conviene recordar el contenido del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que frente al particular señala lo siguiente:

“ARTÍCULO 28. Alcance de los conceptos. Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.” (Se destaca).

De manera consecuente, el Consejo de Estado ha indicado en reiterada y uniforme jurisprudencia en torno al tema, lo siguiente:

En Auto de mayo 6 de 1994 la Sección Primera expresó:

“Los conceptos jurídicos de la administración no son actos administrativos (...)”.

En igual sentido, en Sentencia proferida el 6 de febrero de 1997, Expediente 7736, señaló:

“No contempla dicha disposición la posibilidad de impugnar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo la respuesta que profieren las entidades, al absolver las consultas que formulan los particulares, en ejercicio del derecho de petición, relacionadas con el alcance de las disposiciones de orden legal. (...)no contiene una decisión capaz de crear, modificar, ni extinguir situación jurídica de ninguna índole, ya sea de carácter general o particular”.

En providencia de fecha 18 de junio de 1984, la Sección Cuarta del H. Consejo de Estado, Expediente 10787, señaló:

"...A las anteriores consideraciones del auto suplicado, habrá que agregar solamente que la interpretación de la ley con autoridad solo está reservada al legislador, con el fin de 'fijar el sentido de una ley oscura, de una manera general', conforme a la prescripción del artículo 25 del Código Civil y por lo mismo, si ni siquiera la que hacen los jueces, en toda la jerarquía judicial, es por vía de autoridad, sino doctrinaria, interpretación que por lo mismo no es de obligatoria observancia por las autoridades situadas en grado inferior del juez o tribunal que interpreta la norma, es por lo menos alineante que se da tal carácter, a la interpretación de la ley tributario que haga la Dirección General de Impuestos Nacionales, que es una Oficina de la Administración".

"Se vulnera igualmente el artículo 26 del C.C., toda vez que indudablemente la doctrina es fuente de derecho, pero no es fuente obligatoria; la doctrina es la interpretación que por vía general se hace de las leyes; sirve para orientar a funcionarios y particulares, pero, repetimos, no es imperativa".

De la misma manera, la Corte Constitucional en la Sentencia C-487 de 1996 precisó:

"...Cuando el concepto se produce a instancia de un interesado, éste queda en libertad de acogerlo o no y, en principio, su emisión no compromete la responsabilidad de las entidades públicas, que los expiden...".

"Contrariamente a lo que piensa la demandante, mirado desde el ángulo del administrado, la emisión de un concepto de la Administración no lo obliga a actuar de conformidad con lo que en él se expresa. Por lo tanto, no puede admitirse que el concepto tenga una fuerza igual a la ley, simplemente contiene la expresión de una opinión sobre la forma como ésta debe ser entendida o interpretada."

La misma Corporación en la sentencia C-542 de 2.000 expresó:

"2.3.1.- El demandante considera que los conceptos emitidos por las autoridades públicas en virtud del desarrollo de un derecho de petición de consultas deben ser obligatorios, es decir, deben vincular a los administrados (...). Primero, significaría conferir a todas las autoridades públicas la posibilidad de legislar y atentaría contra el principio de legalidad establecido en el artículo 121 de la Constitución. Los conceptos emitidos por las entidades en respuesta a un derecho de petición de consulta no constituyen interpretaciones autorizadas de la ley o de un acto administrativo."

Concluye la Corte diciendo:

"Los conceptos emitidos por las entidades públicas en respuesta a un derecho de petición de consultas de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, insistimos, son orientaciones, puntos de vista, consejos y cumplen tanto una función didáctica como una función de comunicación fluida y transparente. (Subrayados y destacados fuera de texto).

De acuerdo con lo anterior, cuando el concepto se produce a instancia de un interesado, éste queda en libertad de acogerlo o no y, en principio, su emisión no compromete la responsabilidad de las entidades públicas, que los expiden, ni las obliga a su cumplimiento o ejecución.

En este sentido será importante tener en cuenta que los conceptos que emiten las autoridades constituyen simples apreciaciones técnicas sobre los temas consultados, que pueden ser o no acatados por sus destinatarios, trátense de autoridades públicas o de particulares, es decir, no contienen una declaración de voluntad de la administración capaz de producir efectos en el mundo del derecho.

finalmente, respecto a la vigencia del concepto Marco 10 emitido por este departamento respecto del cálculo y pago de aportes parafiscales, cabe señalar que el mismo no se encuentra sujeto a un término de vigencia

Ahora bien, en el desarrollo del citado concepto marco se hace referencia a la normativa que regula el cálculo y pago de aportes parafiscales, y serán aquellas normas las que determinan el tiempo y modo para aplicar el cálculo de las contribuciones parafiscales de las entidades públicas del orden nacional.

Para mayor información respecto de las normas de administración de los empleados del sector público; así como las inhabilidades e incompatibilidades aplicables a los mismos, me permito indicar que en el link <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/gestor-normativo> podrá encontrar conceptos relacionados con el tema, que han sido emitidos por esta Dirección Jurídica.

El anterior concepto se emite en los términos establecidos en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

ARMANDO LÓPEZ CORTES

Director Jurídico

Proyectó: Ruth González Sanguino

Revisó: Jose Fernando Ceballos Arroyave

Aprobó: Armando López Cortes

11602.8.4

---

Fecha y hora de creación: 2024-12-12 08:20:25