

Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del 22 de octubre de 2025

Sobre el alcance de las facultades del Ministerio del Trabajo, como cabeza del sector, para realizar destinaciones y dispones de los recursos del FOSFEC, así como para modificar el régimen reglamentario de la administración de dicho fondo.

1

¿Qué pasó?

El ministro del trabajo solicitó concepto a la Sala de Consulta y Servicio Civil sobre las facultades de la cartera ministerial a su cargo para realizar destinaciones y disponer de los recursos del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (FOSFEC), así como para realizar modificaciones al artículo 2.2.6.1.3.12. del Decreto 1072 de 2015, que prevé condiciones para la administración del mismo.

2

¿Qué tuvo en cuenta la Sala de Consulta y Servicio Civil?

La Sala de Consulta consideró los siguientes elementos:

- ✓ **Marco normativo aplicable:** se analizaron, entre otras, la Constitución Política (arts. 1, 25, 48, 150.12, 189.11 y 338), la Ley 100 de 1993, la Ley 21 de 1982, la Ley 789 de 2002 y la Ley 1636 de 2013 que crea el Mecanismo de Protección al Cesante y el FOSFEC.
- ✓ **El derecho al trabajo:** la Constitución lo reconoce como un fin esencial del ordenamiento, un pilar fundamental del Estado social de derecho y un derecho de especial protección.
- ✓ **Derecho a la seguridad social:** es un servicio público obligatorio dirigido por el Estado bajo principios de eficiencia, universalidad y solidaridad que crea condiciones de protección comunes.
- ✓ **Subsidio familiar:** es una prestación social de obligatorio pago a través de las cajas de compensación familiar, a cargo de los empleadores con trabajadores permanentes, destinada a subvencionar las cargas económicas del trabajador.
- ✓ **El mecanismo de protección al cesante:** creado por la Ley 1636 de 2013, combina el Servicio Público de Empleo, capacitación laboral, el FOSFEC y las cesantías para mitigar el desempleo y facilitar la reinserción laboral.
- ✓ **Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (FOSFEC):** sus recursos financian la protección del trabajador cesante y programas para su reinserción laboral. Se encuentra conformado íntegramente por las contribuciones parafiscales contempladas en la Ley 21 de 1982 a favor de las cajas de compensación familiar y a cargo de los empleadores, correspondientes al 4% de la nómina de estos últimos.
- ✓ **Administración del FOSFEC:** corresponde a las Cajas de Compensación Familiar, bajo condiciones reglamentadas por el Gobierno Nacional, sin alterar la titularidad ni la destinación legal de sus recursos; la Superintendencia del Subsidio Familiar ejerce su control.
- ✓ **Facultad reglamentaria del Gobierno Nacional en materia de contribuciones parafiscales:** la destinación y elementos esenciales del tributo están sometidos a reserva de ley y solo corresponden al legislador; el Ejecutivo solo puede regular aspectos técnicos y operativos.
- ✓ **Facultad reglamentaria de los ministerios:** solo pueden ejercer una facultad regulatoria secundaria y subordinada, limitada a aspectos técnicos y operativos, sin desplazar la potestad del presidente ni intervenir en materias reservadas a la ley.

3

¿Qué decidió la Sala de Consulta y Servicio Civil?

La Sala precisó que al Ministerio del Trabajo no le han sido conferidas facultades constitucionales ni legales para definir o modificar las destinaciones específicas de los recursos del FOSFEC, ni para modificar el régimen reglamentario de su administración.

Los recursos del FOSFEC son de naturaleza parafiscal, regidos por el principio de reserva legal y con destinación específica sectorial, esto es, la financiación de los beneficios previstos en los artículos 3°, 6°, 11 y 12 de la Ley 1636 de 2013 (modificados por la Ley 2225 de 2022) y en los artículos 65, 66 y 67 de la Ley 2069 de 2020, que comprenden cotizaciones a salud y pensión, transferencias monetarias para cotizantes de categorías A y B, incentivos de ahorro de cesantías, servicios de intermediación laboral y capacitación, y fomento empresarial.

La reglamentación del Gobierno Nacional prevista en el parágrafo 1° del artículo 23 de la Ley 1636 de 2013 se predica de las condiciones de administración de los recursos del FOSFEC, no de su titularidad ni de su destinación específica, pues estas son materia de competencia exclusiva del Legislador.

Una eventual modificación del artículo 2.2.6.1.3.12 del Decreto 1072 de 2015, en ejercicio de la facultad reglamentaria del presidente, solo puede versar sobre las condiciones de administración del FOSFEC, sin alterar los elementos sustanciales de la contribución parafiscal, como su destinación específica y la titularidad de su administración, en garantía de los principios de legalidad y certeza tributaria.

En este orden de ideas, la Sala aclaró que el Ministerio del Trabajo no tiene facultades sobre la destinación de los recursos del FOSFEC, por tratarse de rentas parafiscales sujetas a reserva de ley; ni tampoco tiene la potestad de modificar el régimen de su administración, pues esta corresponde al presidente de la República a través de decreto.

En consecuencia, el Ministerio del Trabajo solo está facultado para expedir actos administrativos de carácter general con el propósito de desarrollar contenidos técnicos, operativos o instrumentales de acuerdo con su especialidad como cabeza de sector, y siempre subordinados a la ley.

NORMAS ASOCIADAS

Normas constitucionales:

- Artículos 1, 6, 25, 48, 122, 123, 150.12, 189.11, 209, 338.

Normas legales:

- Ley 1636 de 2013
- Ley 2069 de 2020
- Ley 2225 de 2020
- Ley 21 de 1982
- Ley 789 de 2002
- Ley 1438 de 2011
- Decreto Ley 111 de 1996
- Decreto 1072 de 2015
- Decreto 4108 de 2011

- Ley 1437 de 2011
- Ley 2080 de 2021

Jurisprudencia constitucional:

Sentencias C-473 de 2019, C-621 de 2013, C-019 de 2022, C-507 de 2014, C-805 de 2001, C-306 de 2022, C-1173 de 2001, C-149 de 1994, C-107 de 2002, T-265 de 2024, T-611 de 2001, C-644 de 2016, C-060 de 2018, C-585 de 2015, C-066 de 2021.

Jurisprudencia del Consejo de Estado:

Sentencias 19267, 24715, 2010-00119, 2009-00571, 2005-00064, 2009-00047, 2012-00494.

Conceptos de la Sala de Consulta y Servicio Civil:

2171, 2223, 2291, 2409, 2000.



Ponente: María del Pilar Bahamón Falla
Concepto: 11-001-03-06-000-2025-00363-00 (2549)
Fecha del concepto: 22 de octubre de 2025

i

Información importante