



Concepto 179701 de 2021 Departamento Administrativo de la Función Pública

20216000179701

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20216000179701

Fecha: 22/05/2021 02:48:47 p.m.

Bogotá D.C.

Referencia: TRABAJADORES OFICIALES - RÉGIMEN PRESTACIONAL ¿Que factores salariales se les debe reconocerá los trabajadores oficiales?
Radicación No. 20212060421452 del 05 de mayo de 2021

En atención a la comunicación de la referencia remitida esta entidad por el Ministerio de Trabajo, mediante la cual consulta factores salariales se les debe reconocerá los trabajadores oficiales, me permito manifestarle lo siguiente:

Con el fin de atender su planteamiento jurídico, es preciso atender lo preceptuado mediante Sentencia del Consejo de Estado, Ley [6](#) de 1945, Decreto 2127 de 1945, el Decreto [1919](#) de 2002, Sentencia C-09 de 1994 emitida por la Corte Constitucional, la Ley [344](#) de 1996, la Ley [50](#) de 1990 y la Ley [432](#) de 1998,

Sea lo primero indicar la diferencia entre empleado público y trabajador oficial, la cual, radica básicamente en que el primero se rige por una relación legal y reglamentaria, "esto es, establecida por ley o reglamentos válidos, que no pueden ser modificados sino por normas de la misma jerarquía de aquellas que las crearon", a diferencia del tipo de "vinculación contractual", en donde existe la posibilidad de la previa deliberación sobre las condiciones y de las prestaciones correspondientes, en sentido favorable, por decisión unilateral del patrono o por convenciones colectivas de trabajo."¹ (Se subraya)

Los derechos mínimos para tales servidores se encuentran establecidos en la Ley [6](#) de 1945, el Decreto 2127 de 1945 y el Decreto [1919](#) de 2002 en cuanto a prestaciones sociales mínimas se refiere. Estos mínimos pueden ser mejorados entre las partes en el contrato laboral de trabajo, la convención colectiva y el reglamento interno de trabajo. En tales documentos se señalará igualmente todo lo relacionado con la relación laboral, derechos, deberes, salarios, prestaciones sociales, causales para la terminación del contrato, etc.

Por su parte, la Corte Constitucional en Sentencia C-09 de 1994 con relación a las condiciones y derechos que se pueden establecer en las convenciones colectivas de trabajo, con la Ponencia del Magistrado Antonio Barrera Carbonell, manifestó:

"El elemento normativo de la convención se traduce en una serie de disposiciones, con vocación de permanencia en el tiempo, instituidas para

regular las relaciones de trabajo individual en la empresa; en virtud de dichas disposiciones se establecen anticipadamente y en forma abstracta las estipulaciones que regirán las condiciones individuales para la prestación de los servicios, esto es, los contratos individuales de trabajo. Las cláusulas convencionales de tipo normativo constituyen derecho objetivo, se incorporan al contenido mismo de los contratos de trabajo y, en tal virtud, contienen las obligaciones concretas del patrono frente a cada uno de los trabajadores, como también, las obligaciones que de modo general adquiere el patrono frente a la generalidad de los trabajadores, vgr., las que fijan la jornada de trabajo, los descansos, los salarios, prestaciones sociales, el régimen disciplinario, o las que establecen servicios comunes para todos los trabajadores en el campo de la seguridad social, cultural o recreacional." (Negrita y subrayado fuera del texto).

Por lo anterior, es puede concluir que con relación al pago de otras prestaciones sociales a los trabajadores oficiales, se debe tener en cuenta que el régimen laboral de los trabajadores oficiales se encuentra establecido en el contrato de trabajo, así como por lo establecido en la convención laboral, el pacto colectivo y el reglamento interno de trabajo y, en lo no indicado en dichos instrumentos, por lo consagrado en la ley 6 de 1945 y el Decreto 1083 de 2015.

Al respecto, el Decreto Ley 1919 de 2002, establece lo siguiente:

"Artículo 1.- A partir de la vigencia del presente Decreto todos los empleados públicos vinculados o que se vinculen a las entidades del sector central y descentralizado de la Rama Ejecutiva de los niveles Departamental, Distrital y Municipal, a las Asambleas Departamentales, a los Concejos Distritales y Municipales, a las Contralorías territoriales, a las Personerías Distritales y Municipales, a las Veedurías, así como el personal administrativo de empleados públicos de las Juntas Administrativas Locales, de las Instituciones de Educación Superior, de las Instituciones de Educación Primaria, Secundaria y media vocacional, gozarán del régimen de prestaciones sociales señalado para los empleados públicos de la Rama Ejecutiva del Poder Públicos del Orden Nacional.

Las prestaciones sociales contempladas en dicho régimen serán liquidadas con base en los factores para ellas establecidas."

(...)

"ARTÍCULO 4.- El régimen de prestaciones sociales mínimas aplicable a los trabajadores oficiales vinculados a las entidades de que trata este Decreto será, igualmente, el consagrado para los empleados públicos de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional." (Subrayado fuera de texto).

De acuerdo con lo anterior se considera que a partir de la vigencia del Decreto 1919 de 2002, los empleados públicos del nivel territorial, gozan del régimen de prestaciones sociales señalado para los empleados públicos de la Rama Ejecutiva del Poder Público del Orden Nacional (Decreto Ley 1045 de 1978), que es a la vez el régimen de prestaciones sociales mínimas aplicable a los trabajadores oficiales del mismo nivel territorial.

Así las cosas, las prestaciones sociales a que tienen derecho los empleados públicos del nivel territorial, y las mínimas para los trabajadores oficiales del mismo nivel, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Ley 1045 de 1978, son las siguientes:

a- Vacaciones;

b- prima de vacaciones;

c- Bonificaciones por recreación;

d- Prima de navidad;

e- Subsidio familiar;

f- Auxilio de cesantías;

g- Intereses a las cesantías, en el régimen con liquidación anual;

h- Dotación de calzado y vestido de labor;

i- Pensión de jubilación;

j- Indemnización sustitutiva de pensión de jubilación;

k- Pensión de sobrevivientes;

l- Auxilio de enfermedad;

m- Indemnización por accidente de trabajo o enfermedad profesional;

n- Auxilio funerario;

o- Asistencia médica, farmacéutica, quirúrgica y hospitalaria, servicios odontológicos;

p- Pensión de invalidez;

q- Indemnización sustitutiva de pensión de invalidez;

r- Auxilio de maternidad. (Subrayado fuera de texto)

Así las cosas, dichas prestaciones sociales, pueden ser superiores para el caso de dichos trabajadores acuerden con la respectiva en el contrato de trabajo, la convención colectiva de trabajo, pactos colectivos y reglamento interno de trabajo.

En este sentido, para efectos de determinar las prestaciones sociales y demás beneficios económicos a los cuales tiene derecho un trabajador oficial, es necesario señalar que los mismos se rigen por lo establecido en el contrato de trabajo, convención colectiva, pactos arbitrales y el reglamento interno, y lo que allí no se indique se regirá por las disposiciones contenidas en la Ley 6 de 1945 y el Decreto 1083 de 2015.

Con fundamento en lo expuesto, y en criterio de esta Dirección Jurídica, para la liquidación de las prestaciones sociales y elementos salariales señalados por el Decreto Ley 1045 de 1978, así como aquellos que se encuentren contemplados en el contrato de trabajo, convención colectiva, pactos arbitrales y el reglamento interno.

Frente a su segundo interrogante relacionado sobre el procedimiento para el cobro de los mayores valores pagados, es importante señalar que el Consejo de Estado estableció que los pagos efectuados consecuencia de un error de la administración no pueden unilateralmente recuperarse cuando fueron recibidos de buena fe, como principio fundamental del derecho, que exige una conducta recta u honesta en relación con las partes interesadas en un acto, contrato o proceso generando una confianza legítima. En efecto, en sentencia con radicado No. 73001-23-33-000-2015-00229-01(0913-17) y ponencia del Consejero Sandra Lisset Ibarra Vélez, la Sección Segunda del Consejo de Estado puntualizó:

"La posición así fijada encuentra su razón de ser en el principio de la buena fe, que implica la convicción del ciudadano, en que el acto emanado de la administración está sujeto a legalidad y por ende no tiene que prever que sea susceptible de demanda judicial o revocatoria, pues existe una legítima confianza en la actuación pública dada precisamente por la presunción de legalidad de la que gozan los actos administrativos."

De acuerdo a lo anterior, tenemos que el principio de la buena fe, incorpora una presunción legal, que admite prueba en contrario y por ello, le corresponde a quien lo echa de menos, probar que el peticionario actuó de mala fe. Por ello, en tratándose de un error de la administración al concederse el derecho a quien no reunía los requisitos legales, no puede la entidad alegar a su favor su propia culpa para tratar de recuperar un dinero que fue recibido por una persona de buena fe².

Pero, distinta es la situación cuando el reconocimiento del derecho no deviene directamente del error de la administración, en cuyo caso, habrá que analizar situaciones particulares de los actos de los involucrados en la actuación, y la utilidad e incidencia en la producción de los actos definitivos que resolvieron la cuestión. (Subrayado fuera de texto).

Conforme a la jurisprudencia en cita, no es dable para la administración alegar a su favor su propia culpa para recuperar un dinero que fue recibido por una persona de buena fe, debiendo desestimar mediante prueba en concreto que la actuación no devino directamente de un error, sino de una conducta de mala fe efectuada por quien resultó beneficiado.

Por consiguiente, se exige para la devolución de los dineros recibidos y no causados por parte de los particulares la demonstración de su mala fe, estando la administración en la obligación de demandar su propio acto ante la imposibilidad de obtener el consentimiento del particular para revocarlo

En los términos anteriormente expuestos, esta Dirección Jurídica considera que corresponde a la administración determinar si el mayor valor efectuado consecuencia del pago de una liquidación no debida fue recibido de buena fe, ya que, de ser así, solo será posible el reintegro de lo otorgado cuando se demuestre la mala fe del beneficiado, ya sea por ejemplo, por inducir al error a la administración como resultado de la utilización de un documento falso o fraudulento.

De igual manera cabe señalar que para efectuar los descuentos correspondientes en caso de que sea procedente, es necesario que la entidad solicite autorización del empleado. Si el empleado no accede a ello, entonces será necesario acudir a la jurisdicción contenciosa para recuperar dicho valor y reportar la situación al Grupo de Control Interno Disciplinario.

En todo caso las acciones administrativas y/o judiciales que se emprenda para recuperar los recursos pagados a los servidores, deben efectuarse en cumplimiento a un procedimiento administrativo que garantice el debido proceso del interesado, tal como lo establece el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

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

Proyecto: Sandra Barriga Moreno

Revisó y aprobó: Dr. Armando López Cortes

12.602.8.4

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1. Consejo De Estado Sección 2da., sentencia de marzo 26 de 1981.

2. En este sentido, se pronunció recientemente la Sala en las sentencias del 17 de noviembre de 2016, exp. 2677-15, Consejero Ponente: César Palomino Cortés, y del 29 de junio de 2017, exp. 4321-2016, Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez.

Fecha y hora de creación: 2026-01-29 22:24:34