



Concepto 254211 de 2022 Departamento Administrativo de la Función Pública

20226000254211

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20226000254211

Fecha: 14/07/2022 11:38:43 a.m.

Bogotá D.C.

Referencia: REMUNERACIÓN- Descuentos- Libranzas- Salario. Trabajadores oficiales. Radicado: 20229000308552 del 3 de junio de 2022.

En atención a la comunicación de la referencia, donde consulta:

"Actualmente los funcionarios vinculados a la planta del Fondo Nacional del Ahorro reciben de forma periódica y constante un auxilio de alimentación, el cual es entregado en dinero al momento de pago de los salarios. El fondo de empleados tomaba como capacidad de descuento por libranza el 50% del total del ingreso menos los descuentos de ley (salario + auxilio), buscando dar cumplimiento a lo establecido en la ley 1527 de 2012, el auxilio de alimentación en mención es un beneficio convencional de los trabajadores donde se dice de manera explícita que este no constituye base salarial ni prestacional. a partir del mes de mayo el área de nómina del FNA decidió no tomar en cuenta el auxilio de alimentación como capacidad de descuento toda vez que no constituye salario y tomando como base jurídica la ley antes mencionada. La consulta va en torno a que, si bien reconocemos que la Ley de libranza establece el porcentaje máximo de descuento por libranza, esta toma como base la parte constitutiva de salario. haciendo la búsqueda relacionada a los descuentos sobre los valores no constitutivos de salario no existe ninguna regulación ni límite al respecto, razón por la cual y considerando que en nuestra autorización de libranza el trabajador permite el descuento sobre el salario y demás valores a su favor para el pago de su cuota de crédito y al no haber restricción alguna sobre los valores no constitutivos de salario, ¿es posible solicitar a la pagaduría que tome nuevamente un porcentaje del auxilio de alimentación como capacidad de descuento?. nos permitimos responderle en los siguientes términos:

Sea lo primero señalar frente a su interrogante que de acuerdo con lo establecido en el Decreto 430 de 2016¹, este Departamento Administrativo tiene como objeto el fortalecimiento de las capacidades de los servidores públicos y de las entidades y organismos del Estado, su organización y funcionamiento, el desarrollo de la democratización de la gestión pública y el servicio al ciudadano, mediante la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, la adopción de instrumentos técnicos y jurídicos, la asesoría y la capacitación.

En ese sentido, la resolución de los casos particulares corresponderá a la autoridad empleadora y nominadora, en cuanto es la instancia que conoce de manera cierta y documentada la situación particular de su personal.

Por tanto, este Departamento Administrativo, en ejercicio de sus funciones, realiza la interpretación general de las disposiciones legales y, en consecuencia, no le corresponde la valoración de los casos particulares.

Teniendo en cuenta lo señalado, se precisará de forma general sobre la naturaleza del Fondo Nacional del Ahorro, la Ley 432 de 1998² dispone lo siguiente:

ARTÍCULO 1.- Naturaleza jurídica. El Fondo Nacional de Ahorro, establecimiento público creado mediante el Decreto - Ley 3118 de 1968, se

transforma en virtud de la presente Ley en empresa Industrial y Comercial del Estado de carácter financiero del orden nacional, organizado como establecimiento de crédito de naturaleza especial, con personería jurídica, autonomía administrativa y capital independiente, y en consecuencia su régimen presupuestal y de personal será el de las empresas de esta clase. Estará vinculado al Ministerio de Desarrollo Económico y la composición de su Junta Directiva será la que señala la presente Ley.

(...)"

De acuerdo con lo señalado, el Fondo se constituye como una Empresa Industrial y Comercial del Estado, de manera que sus servidores se constituyen como empleados públicos de libre nombramiento y remoción (los de confianza y manejo) y como trabajadores oficiales el resto de servidores.

Así las cosas, respecto de los trabajadores oficiales tenemos que a diferencia de los empleados públicos, los mismos tienen una relación contractual con la Administración, que les permite negociar sus condiciones laborales. Sobre el particular, el tratadista Diego Younes Moreno, en su libro Derecho Administrativo Laboral, expresa lo siguiente:

La modalidad contractual laboral otorga a quien por ella se vincula a la Administración el carácter de trabajador oficial y se traduce en un contrato de trabajo que regula el régimen del servicio que se va a prestar, permitiendo obviamente la posibilidad de discutir las condiciones aplicables.

El trabajador oficial suscribe un contrato de trabajo para desarrollar actividades que realizan o pueden realizar ordinariamente los particulares, entre otras, labores de construcción y sostenimiento de obras públicas (Decreto Ley 3135/1968³). Su régimen jurídico, en principio, de derecho común, y los conflictos laborales son de competencia de los jueces laborales. En este entendido, la relación contractual de los trabajadores oficiales es reglada por la Ley 6^a de 1945⁴ y el Decreto 1083 de 2015; razón por la cual, las condiciones laborales con las cuales se incorporan son aquellas establecidas en el artículo 2.2.30.3.5 del Decreto 1083 de 2015, que al respecto indica:

ARTÍCULO 2.2.30.3.5 Incorporación de cláusulas favorables al trabajador. En todo contrato de trabajo se consideran incorporadas, aunque no se expresen, las disposiciones legales pertinentes, las cláusulas de las convenciones colectivas o fallos arbitrales respectivos, y las normas del reglamento interno de la entidad, las cuales, por otra parte, sustituyen de derecho las estipulaciones del contrato individual, en cuanto fueren más favorables para el trabajador.

De acuerdo a los apartes señalados, se precisa que, dentro de las condiciones laborales, se tienen en cuenta las cláusulas pactadas en las convenciones colectivas o en los fallos arbitrales, así como, en las normas del reglamento interno de trabajo siempre que sean más beneficiosas para el trabajador. De no existir reglamentación expresa en dichos instrumentos se regirán por las disposiciones de la Ley 6 de 1945 y del Decreto 1083 de 2015.

Para el caso de los elementos salariales como el subsidio de alimentación, se precisa lo siguiente:

En relación con el subsidio de alimentación regulado en los decretos salariales, actualmente en el Decreto 961 de 2021⁶ es extensivo sólo a los empleados públicos cuando su asignación básica mensual no supere \$1.901.879 tiene derecho a \$104.591. Por ende, como se trata de un reconocimiento para los empleados públicos significa entonces que los trabajadores oficiales no se encuentran dentro del campo de aplicación de la disposición, razón por la cual, ellos por medio de los instrumentos permitidos por la ley, y según lo que quede pactado en dicha convención colectiva, el contrato o el reglamento de trabajo respectivo, establecerán los términos de su reconocimiento a los trabajadores oficiales del Fondo.

Respecto de la definición de salario tenemos que:

"El salario, remuneración, sueldo o estipendio es la cantidad de dinero que recibe regularmente un trabajador o empleado, a cambio de un tiempo de trabajo estipulado (en la realización de tareas o la fabricación de bienes específicos), de acuerdo a lo explícitamente acordado en un contrato laboral voluntario, ya sea formal o informal. En menos palabras, es la remuneración económica que una persona recibe a cambio de su fuerza de trabajo⁷".

De esta manera, de forma general el subsidio de alimentación para los empleados públicos es considerado como parte del salario⁸ y se incluiría en la base para efectos de realizar los descuentos que se autoricen sobre el salario; sin embargo, dada la relación contractual de los trabajadores oficiales y además la existencia de una convención colectiva para los trabajadores del Fondo Nacional del Ahorro, no resulta viable para este Departamento, so pena de excederse en el ejercicio de sus competencias legales, pronunciarse sobre los elementos constitutivos de salario para efectos de los descuentos de los trabajadores de esa entidad.

En este orden de ideas, le sugerimos respetuosamente acudir a los instrumentos señalados para determinar sus alcances y en caso de considerar que existen algunos puntos que necesiten de aclaración podrán acudir ante el Ministerio de Trabajo, como entidad competente para pronunciarse en los conflictos laborales de los trabajadores oficiales.

Para mayor información relacionada con los temas de este Departamento Administrativo, le sugerimos ingresar a la página web de la entidad en el link www.funcionpublica.gov.co/web/eva/gestor-normativo, «Gestor Normativo», donde podrá consultar entre otros temas, los conceptos 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.

ARMANDO LÓPEZ CORTES

Director Jurídico

Proyecto: Yaneirys Arias.

Revisor: Maia V. Borja

Aprobó: Dr. Armando López C

11602.8.4

1 Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Función Pública

2 "Por el cual se reorganiza el Fondo Nacional de Ahorro, se transforma su naturaleza jurídica y se dictan otras disposiciones".

3 «Por el cual se prevé la integración de la seguridad social entre el sector público y el privado y se regula el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales»

4 «Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial de trabajo»

5 «Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública»

6 «Por el cual se fijan las remuneraciones de los empleos que sean desempeñados por empleados públicos de la Rama Ejecutiva, Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, y se dictan otras disposiciones.»

7 Fuente: <https://concepto.de/salario/#ixzz7Z1QoS995>

8 Artículo 42 del Decreto 1042 de 1978 "Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y unidades administrativas especiales del orden nacional, se fijan las escalas de remuneración correspondientes a dichos empleos y se dictan otras disposiciones".

Fecha y hora de creación: 2026-01-29 22:32:00