CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Contraloria General de la Republica :: SGD 31-01-2020 09:39
Al Contestar Cite Este No.: 2020EE0010788 Fol:8 Anex:0 FA:0
ORIGEN 80112-OFICINA JURÍDICA / JULIAN MAURICIO RUIZ RODRIGUEZ
DESTINO CARLOS SAAVEDRA ZAFRA / ASCONTROL
ASUNTO RESPUESTA A RADICADO NO. 2019ER0105077
OBS

2020EE0010788

CGR-OJ- 008 2019
80112 –

Bogotá, D.C.,

Doctor
CARLOS SAAVEDRA ZAFRA
Presidente Nacional
Asociación Sindical de Trabajadores de los Órganos de Control Público Nacional (ASCONTROL)
ascontrol@contraloriagen.gov.co
Carrera 69 NO. 44-35
Bogotá D.C.

Referencia: Respuesta al radicado No. 2019ER0105077
Tema: DESCUENTOS SALARIALES / DESCUENTO POR LIBRANZA O DESCUENTO DIRECTO.- Pagos respecto de los que procede. DESCUENTO POR LIBRANZA O DESCUENTO DIRECTO SOBRE PRIMAS DE SERVICIO Y DE NAVIDAD – Factores que constituyen salario para la CGR.

Respetado doctor Saavedra:

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la Republica –CGR- recibió su solicitud de consulta citada en la referencia[1], la cual procedemos a responder a continuación.

1. Antecedente

Mediante el oficio señalado en la referencia solicita concepto respecto a la viabilidad de efectuar descuentos mediante libranzas sobre primas de servicios y de navidad a los funcionarios de la Contraloría General de la República.

Indica también, que jamás se había establecido restricción legal o administrativa alguna respecto a la viabilidad de realizar descuentos mediante libranza sobre las primas de servicios, por lo que se venían efectuando dichos trámites. En este contexto, se transcribe los siguientes interrogantes:

[1] Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Art. 14, numeral 2°, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015: "Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción."

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

"nos permitimos reiterar en nombre de los trabajadores de la CGR y específicamente de los aproximadamente 500 compañeros darle viabilidad jurídica y presupuestal a las solicitudes que se encuentran efectuando los trámites necesarios para adquirir créditos con cargo a las primas de navidad y de servicios y con ellos cubrir compromisos personales.
(...)
En ese sentido solicitamos se permita continuar con este derecho de disponer voluntaria y unilateralmente de los salarios o en su defecto se autorice el trámite, de las solicitudes presentadas o radicadas hasta el 12 de septiembre del presente año hasta tanto se resuelva jurídicamente la manera definitiva sobre el restablecimiento de este derecho(...)"

2. Alcance del concepto y competencia de la Oficina Jurídica

Los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la Republica, son orientaciones de carácter general que no comprenden la solución directa de problemas específicos, ni el análisis de actuaciones particulares.

En cuanto a su alcance, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución ni tienen el carácter de fuente normativa y sólo pueden ser utilizados para facilitar la interpretación y aplicación de las normas jurídicas vigentes, en materia de control fiscal.

Por lo anterior, la competencia de la Oficina Jurídica para absolver consultas se limita a aquellas que formulen las dependencias internas de la CGR, los empleados de las mismas y las entidades vigiladas *"sobre interpretación y aplicación de las disposiciones legales relativas al campo de actuación de la Contraloría General"*[2], así como las formuladas por las contralorías territoriales *"respecto de la vigilancia de la gestión fiscal y las demás materias en que deban actuar en armonía con la Contraloría General"*[3], y las presentadas por la ciudadanía respecto de *"la consultas de orden jurídico que le sean formuladas a la Contraloría General de la Republica"*[4].

En este orden de ideas, mediante su expedición se busca *"orientar a las dependencias de la Contraloría General de la Republica en la correcta aplicación de las normas que rigen para la vigilancia de la gestión fiscal"*[5] y *"asesorar jurídicamente a las entidades que ejercen el control fiscal en el nivel territorial y a los sujetos pasivos de vigilancia cuando estos lo soliciten"*[6].

Finalmente se aclara que no todos nuestros conceptos implican la adopción de una doctrina e interpretación jurídica que comprometa la posición institucional de la Contraloría General de la Republica, porque de conformidad con el artículo 43,

[2] Art. 43, numeral 4° del Decreto Ley 267 de 2000
[3] Art. 43, numeral 5° del Decreto Ley 267 de 2000
[4] Art. 43, numeral 12° del Decreto Ley 267 de 2000
[5] Art. 43, numeral 11° del Decreto Ley 267 de 2000
[6] Art. 43, numeral 14° del Decreto Ley 267 de 2000

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

numeral 16[7] del Decreto Ley 267/00, esta calidad solo la tienen las posiciones jurídicas que hayan sido previamente coordinadas con la(s) dependencia(s) implicada(s).

3. Precedente doctrinal de la Oficina Jurídica

La Oficina Jurídica se pronunció mediante concepto 2019IE0081735 del 13 de septiembre de 2019, concluyendo lo siguiente:

> *"La Ley 1527 de 2012 únicamente autoriza que el descuento por libranza o descuento directo se practique sobre el salario del empleado; por lo tanto, no es procedente que el empleador realice esa modalidad de descuento sobre las prestaciones sociales, aunque medie autorización de aquel."*

4. Consideraciones jurídicas

4.1 Problema jurídico

¿Es procedente aplicar descuentos por libranza o descuento directo sobre la prima de servicio y la prima de navidad que devenguen los empleados de la Contraloría General de la República?

Para dar respuesta al problema jurídico, en primer lugar, se hará una interpretación sistemática de las disposiciones pertinentes de la Ley 1527 de 2012, "Por medio de la cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo y se dictan otras disposiciones", para luego establecer los factores de constituyen salario para los empleados de la CGR y, con base en ello, concluir si procede o no el descuento directo sobre la prima de servicio y la prima de navidad.

4.2. La Ley 1527 de 2012

La Ley 1527 de 2012, establece:

> "ARTÍCULO 1o. OBJETO DE LA LIBRANZA O DESCUENTO DIRECTO. <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1902 de 2018. El nuevo texto es el siguiente:> El objeto de la libranza es posibilitar la adquisición de productos y servicios financieros o bienes y servicios de cualquier naturaleza, **acreditados con el salario,** los pagos u honorarios o la prensión <sic>, siempre que medie autorización expresa de descuento dada al empleador o entidad pagadora, quien en virtud de la suscripción de la libranza o descuento directo otorgada por el asalariado, contratista o

[7] Decreto 267 de 2000, Articulo 43: "Artículo 43. Oficina Jurídica. Son funciones de la Oficina Jurídica: (...) 16. Coordinar con las dependencias la adopción de una doctrina e interpretación jurídica que comprometa la posición institucional de la Contraloría General de la República en todas aquellas materias que por su importancia ameriten dicho pronunciamiento o por implicar una nueva postura de naturaleza jurídica de cualquier orden."

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

pensionado, estará obligada a girar los recursos directamente a la entidad pagadora."
"(...)"

"ARTÍCULO 2o. DEFINICIONES APLICABLES A LOS PRODUCTOS Y SERVICIOS FINANCIEROS ADQUIRIDOS MEDIANTE LIBRANZA O DESCUENTO DIRECTO. Las siguientes definiciones se observarán para los efectos de aplicación de la presente ley:

a) Libranza o descuento directo. Es la autorización dada por el asalariado o pensionado, al empleador o entidad pagadora, según sea el caso, para que realice el descuento del salario, o pensión disponibles por el empleado o pensionado, con el objeto de que sean giradas a favor de las entidades operadoras para atender los productos, bienes y servicios objeto de libranza.

b) Empleador o entidad pagadora. Es la persona natural o jurídica, de naturaleza pública o privada, que tiene a su cargo la obligación del pago del salario, cualquiera que sea la denominación de la remuneración, en razón de la ejecución de un trabajo o porque tiene a su cargo el pago de pensiones en calidad de administrador de fondos de cesantías y pensiones."
"(...)"

"PARÁGRAFO 1o. Para efectos de la presente ley, se entiende como asalariado aquel que tenga un contrato laboral vigente suscrito entre el deudor que autoriza los descuentos y la entidad pagadora, como contratista aquel que tenga un contrato u orden de prestación de servicios vigente, como asociado aquel que se encuentre vinculado a una cooperativa o precooperativa, como afiliado aquel que se encuentre vinculado a un fondo administrador de cesantías y como pensionado aquel que tenga la calidad de beneficiario de una mesada o asignación pensional."
"(...)"

"ARTÍCULO 3o. CONDICIONES DEL CRÉDITO A TRAVÉS DE LIBRANZA O DESCUENTO DIRECTO. Para poder acceder a cualquier tipo de producto, bien o servicio a través de la modalidad de libranza o descuento directo se deben cumplir las siguientes condiciones:

1. Que exista autorización expresa e irrevocable por parte del beneficiario del crédito a la entidad pagadora de efectuar la libranza o descuento respectivo de conformidad con lo establecido en la presente ley."
"(...)"

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

"5. Que la libranza o descuento directo se efectúe, siempre y cuando el asalariado o pensionado no reciba menos del cincuenta por ciento (50%) del neto de su salario o pensión, después de los descuentos de ley. (...)"
(...)

"ARTÍCULO 6o. OBLIGACIONES DEL EMPLEADOR O ENTIDAD PAGADORA. Todo empleador o entidad pagadora estará obligada a deducir, retener y girar de las sumas de dinero que haya de pagar a sus asalariados, contratistas, afiliados o pensionados, los valores que estos adeuden a la entidad operadora para ser depositados a órdenes de esta, previo consentimiento expreso, escrito e irrevocable del asalariado, contratista, afiliado o pensionado (...)"

"La entidad pagadora deberá efectuar las libranzas o descuentos autorizados de la nómina, pagos u honorarios, aportes o pensión de los beneficiarios de los créditos y trasladar dichas cuotas a las entidades operadoras correspondientes, (...)" (Énfasis añadido)

De la simple lectura de los apartes legales que regulan el descuento por libranza, es claro que el mismo se aplica sobre el salario.

4.2.1. Salario y prestaciones sociales

La Corte Constitucional en Sentencia C-892 de 2009, determinó que constituye salario:

"el salario, según lo dispone el artículo 127 CST, subrogado por el artículo 14 de la Ley 50/90, está conformado no sólo por la remuneración ordinaria, fija o variable, sino por todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación directa del servicio, sea cualquiera la forma o denominación que se adopte, como primas, sobresueldos, bonificaciones habituales, valor del trabajo suplementario o de las horas extras, valor del trabajo en días de descanso obligatorio, porcentajes sobre ventas y comisiones. Esta definición excluye, por ende, otro tipo de ingresos laborales que no están dirigidos a retribuir dicho servicio, sino a asumir riesgos o gastos de otra naturaleza, y dentro de la categoría de pagos no constitutivos de salario quedan incorporados (i) las indemnizaciones que asume el patrono por daños o demás detrimentos que sufra el trabajador en el marco de la relación laboral; 00 la remuneración del trabajador durante el descanso obligatorio (vacaciones y días no laborables de naturaleza legal y/o estipulados en el contrato respectivo); (iii) las sumas o bienes que recibe el trabajador con el fin de ejercer cabalmente sus funciones, como sucede con el auxilio de transporte de que trata la Ley 15/59, al igual que los demás conceptos que enlista el artículo 128 CST.; y (iv) aquellos montos que recibe el trabajador por simple liberalidad del empleador y no como contraprestación por el servicio personal que presta."

Sobre las prestaciones sociales ha indicado la misma Corporación en Sentencia T 331 de 2018.

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

"Además de la obligación genérica en cabeza del empleador de pagar la remuneración pactada en las condiciones, períodos y lugares convenidos –de conformidad con lo previsto en el artículo 57 del Código Sustantivo del Trabajo–, el ordenamiento jurídico prevé junto con el salario[16] otros derechos y prestaciones de carácter social a favor del trabajador dependiente y a cargo del patrono, entre los que se cuentan las vacaciones remuneradas, el auxilio de cesantía y las primas de servicios, de los cuales son beneficiarios en igualdad de condiciones las personas que laboran para sociedades cuyo objeto es una actividad económica como aquellas que prestan su servicio a empleadores sin carácter de empresa, dado que "*la Constitución no autoriza el que la condición o las circunstancias particulares del patrono se conviertan en factores de tratos desiguales, en perjuicio de los trabajadores.*"[17]

"Además de la obligación genérica en cabeza del empleador de pagar la remuneración pactada en las condiciones, períodos y lugares convenidos –de conformidad con lo previsto en el artículo 57 del Código Sustantivo del Trabajo–, el ordenamiento jurídico prevé junto con el salario[16] otros derechos y prestaciones de carácter social a favor del trabajador dependiente y a cargo del patrono, entre los que se cuentan las vacaciones remuneradas, el auxilio de cesantía y las primas de servicios, de los cuales son beneficiarios en igualdad de condiciones las personas que laboran para sociedades cuyo objeto es una actividad económica como aquellas que prestan su servicio a empleadores sin carácter de empresa, dado que "*la Constitución no autoriza el que la condición o las circunstancias particulares del patrono se conviertan en factores de tratos desiguales, en perjuicio de los trabajadores.*"[17]

El Departamento Administrativo de la Función Pública, sobre las prestaciones sociales en el servicio público, ha señalado:

"Las prestaciones sociales constituyen pagos que el empleador hace al trabajador directamente o a través de las entidades de previsión o de seguridad social en dinero motivo de la misma.

Se diferencian de los salarios en que no retribuyen directamente los servicios prestados, y de las indemnizaciones, en que no reparan perjuicios causados por el empleador. La Corte Constitucional [C-823, 2006] ha abordado la clasificación y definición de las prestaciones sociales en los siguientes términos:

La ley laboral clasifica las prestaciones sociales a cargo del empleador en los siguientes dos grandes grupos:

Las prestaciones sociales comunes, que son aquellas que corren a cargo de todo empleador independientemente de su capital. Pertenecen a esta especie las prestaciones por accidente y enfermedad profesional, el auxilio monetario por enfermedad no profesional, el calzado y vestido de labor, la protección a la maternidad, el auxilio funerario y el auxilio de cesantía.

> Las prestaciones sociales especiales, que por el impacto económico que conllevan, están a cargo de ciertas empresas atendiendo a su capital, como son la pensión de jubilación, el auxilio y las pensiones de invalidez, escuelas, especialización, primas, servicios y el seguro de vida colectivo."[8]

Dentro de las prestaciones sociales se encuentran la prima de servicios y de navidad, las cuales las ha definido el DAFP, así:

Prima de servicios:

> "Es el reconocimiento en dinero de 15 días de salario, que se pagará en los primeros 15 días del mes de julio de cada año, a todos los empleados públicos vinculados o que se vinculen a las entidades del sector central y descentralizado de la Rama Ejecutiva del orden territorial, a las asambleas departamentales, a los concejos distritales y municipales, a las contralorías territoriales, a las personerías distritales y municipales y el personal administrativo del sector educación. (...)"

La prima de navidad

> "La prima de navidad es una prestación social que consiste en el pago que da el empleador al servidor en la primera quincena del mes de diciembre. La suma es equivalente a un mes del salario que corresponde con el cargo desempeñado a treinta de noviembre de cada año."

De lo expuesto, se colige que el salario comprende todos los ingresos que percibe el trabajador como retribución por el servicio personal que presta al empleador o como asunción económica de las contingencias propias del ejercicio de la actividad laboral y constituyen prestaciones sociales, las vacaciones, prima de vacaciones, bonificación por recreación, auxilio de cesantías, dotación de calzado y vestido de labor, prima de navidad, la prima de servicios entre otras, y las prestaciones a cargo del Sistema de Seguridad Social, Riesgos Profesionales y Caja de Compensación.

5. Las prestaciones sociales en la Contraloría General de la República

La Ley 106 de 1993, establece en el artículo 113 las prestaciones sociales de los empleados de la contraloría General de la República, cuando señala que los empleados públicos de la Contraloría General de la República tendrán derecho a disfrutar, además del régimen prestacional establecido para los empleados públicos de la Rama Ejecutiva del Poder Público a nivel nacional, de las prestaciones que vienen disfrutando en virtud de normas anteriores, entre otros, a saber:

> "1. (...)
> 2. Prima de Servicio Anual

[8] GUÍA DE ADMINISTRACIÓN P ÚBLI CA: Régimen prestacional y salarial de los empleados públicos del orden territorial. Versión 2. 2018.

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

> Los Empleados de la Contraloría General de la República tienen derecho a una prima de servicio anual, equivalente al valor de un mes de remuneración mensual que se pagará en la segunda quincena del mes de junio. Esta se liquidará sobre el salario mensual devengado según el cargo y que estuviere vigente el 15 de junio del respectivo año.
> Para tener derecho a percibir la prima anual de servicios se requiere que el empleado haya trabajado durante un año en la Contraloría General de la República. En caso contrario, se reconocerá a razón de una doceava parte por cada mes completo de servicios.
> Esta Prima no es incompatible con la prima de navidad que se cancela en el mes de diciembre conforme a las mismas prescripciones de la prima de servicio anual.
> (...)"

De acuerdo con la norma antes indicada, es claro que la prima de servicios y la prima de navidad constituyen prestaciones sociales.

En consecuencia, al tener la connotación de prestación social las primas de navidad y de servicios no es procedente el pago de créditos en la modalidad de libranza con estos recursos.

Ahora bien respecto a la petición de dar trámite positivo a las solicitudes de créditos sobre las primas de servicios y de navidad presentadas antes del 12 de septiembre de 2019, corresponde a las dependencias competentes evaluar su viabilidad.

5. Conclusiones

La Ley 1527 de 2012 únicamente autoriza que el descuento por libranza o descuento directo se practique sobre el salario del empleado; por lo tanto, dentro del régimen especial de la Contraloría General de la Republica, al considerarse la prima de servicios y la prima de navidad como prestación social, no es procedente que el empleador realice esa modalidad de descuento.

Cordialmente,

JULIÁN MAURICIO RUIZ RODRÍGUEZ
Director Oficina Jurídica

Proyecto: Sergio Felipe Torres C.
Revisó: Lucenith Muñoz Arenas
Radicado: 2019ER0105077
TRD. 80112-033 – Conceptos Jurídicos