

CONCEPTO 26005 DE 2020

(abril 27)

<Fuente: Archivo interno entidad emisora>

SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE - SENA

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

DE: XXXXX Coordinador Grupo de Conceptos Jurídicos y Producción Normativa, 10014

ASUNTO: Concepto de viabilidad de congelamiento préstamos educativos y calamidad doméstica

En respuesta a su comunicación del 15 de abril de 2020 con radicado No. 8-2020-023821, por medio de la cual solicita concepto de viabilidad sobre congelamiento de préstamos educativos y calamidad doméstica; al respecto, de manera comedida le informo.

ALCANCE DE LOS CONCEPTOS JURÍDICOS

Los conceptos emitidos por la Dirección Jurídica del SENA 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.

PRECEDENTES NORMATIVOS

En el análisis del tema objeto de la consulta se tendrán en cuenta como antecedentes normativos los siguientes: Decreto [1014](#) de 1978, Convención Colectiva de Trabajo SENA-SINTRASENA 2003 – 2004, Código de Comercio, Ley 1527 de 2012 y Concepto SENA No. [7541](#) de 2019, entre otras.

ANÁLISIS JURÍDICO

Con el fin de resolver la consulta, se abordará lo relativo a los préstamos por calamidad doméstica y préstamos educativos de acuerdo con la reglamentación que aplica para el SENA, así como lo atinente a garantías crediticias (pagaré y libranza) y la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

1. Prestamos por calamidad domestica Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA.

El artículo [44](#) del Decreto 1014 de 1978 establece:

“El SENA podrá hacer préstamos por calamidad doméstica, entendiéndose por ésta: incendios, robos y daños graves en la vivienda del empleado, la grave enfermedad del cónyuge y de los hijos del empleado casado o de los padres del empleado soltero, que exijan un gasto urgente e inmediato por parte del empleado para atenderlos y que afecten gravemente la estabilidad de la economía familiar.

El SENA deducirá las sumas destinadas a la amortización del préstamo previa autorización del empleado. Dichos préstamos podrán hacerse, aunque haya de afectarse el salario mínimo o la

parte inembargable o aunque el total de la deuda supere el monto del salario en tres meses.

Los préstamos serán autorizados mediante Resolución expedida por el Director General o su delegado. En esta Resolución deberá fijarse la cuota objeto de deducción por parte del SENA y el plazo para la amortización gradual de la deuda. En ningún caso se cobrarán intereses por concepto de estos préstamos.”

Por su parte, la Convención Colectiva de Trabajo SENA-SINTRASENA 2003 – 2004 en su artículo [33](#) establece:

“En caso de enfermedad del cónyuge, compañero o compañera permanente del trabajador o pensionado, de los hijos de éste, los padres y hermanos, siempre y cuando dependan económicamente de él y que exijan un gasto urgente e inmediato del trabajador para atenderlos, así como también los casos de incendio, robo y daños en la vivienda del trabajador, el SENA concederá préstamos al trabajador, previa autorización por parte de éste para que se le hagan las deducciones, retenciones o compensaciones para amortizar el préstamo, aunque haya de afectarse el salario mínimo o la parte inembargable o aunque el total de la deuda supere el monto del salario en cuatro (4) meses. Estos préstamos se autorizarán mediante resolución expedida por el Director General o su delegado.

En la misma resolución debe fijarse la cuantía del préstamo, la cuota objeto de deducciones o compensación por parte del SENA y el plazo para la amortización gradual de la deuda. Estos préstamos o anticipos no causan intereses y se tramitarán oportunamente.

El plazo máximo para cancelar los préstamos por calamidad doméstica, al igual que el pago de excedentes por servicio médico asistencial, será hasta de treinta y seis (36) meses. ”

Con el fin de facilitar la lectura y comprensión de las disposiciones que regulan el trámite y otorgamiento de los préstamos de calamidad doméstica se expidió el Acuerdo [5](#) de 2012, modificado parcialmente por el Acuerdo [04](#) de 2019, el cual establece en su articulado lo siguiente:

ARTÍCULO [1](#)o. Los préstamos por calamidad doméstica, se concederán únicamente a los empleados públicos y trabajadores oficiales del SENA, en los siguientes casos:

1. Por enfermedad grave del cónyuge, compañero (a) permanente o hijos del servidor público, o por grave enfermedad de los padres del servidor público soltero, entendiéndose por tal la lesión o perturbación funcional que pone en peligro la vida o la integridad física o psíquica de una persona.
2. Incendio: Destrucción total o parcial ocasionada por el fuego en la vivienda o en los enseres del servidor público de la entidad.
3. Hurto: Sustracción de bienes muebles y enseres de la vivienda del servidor público de la entidad.
4. Graves daños: Deterioro grave que sufra la vivienda de propiedad del servidor público y que pone en peligro la integridad física o la salud de las personas que conviven bajo el mismo techo y que sean consecuencia de humedad, filtraciones de aguas, sistema eléctrico, vendavales, inundaciones, movimientos sísmicos, explosiones, por alteración del orden público, sabotaje. (...)”

“ARTÍCULO [3](#)o. Los préstamos de calamidad doméstica serán autorizados por resolución expedida por el funcionario competente, previa obtención del certificado de disponibilidad presupuestal, de acuerdo con lo siguiente:

1. El Consejo Directivo Nacional aprobará las solicitudes de préstamos por calamidad doméstica que presente el Director General del SENA.
2. El Director General del SENA o su delegado aprobará las solicitudes de préstamo por calamidad doméstica de los demás servidores públicos de la Entidad.

PARÁGRAFO. La resolución que autorice el préstamo por calamidad doméstica deberá expresar el plazo y la forma de pago, así como los demás aspectos que sean necesarios para la identificación del crédito y del deudor (...)

ARTÍCULO [5](#)o. REQUISITOS PARA SER BENEFICIARIOS DE LOS PRÉSTAMOS. Los beneficiarios de los préstamos por calamidad doméstica deberán suscribir antes de su desembolso, un pagaré en blanco con carta de instrucciones a favor del SENA y una libranza por medio de la cual el servidor autorice descontar de su salario mensualmente las cuotas de amortización previamente determinadas para cubrir el valor prestado; en esta libranza también se autorizará que en caso de retiro de la entidad se deduzca el saldo total del préstamo de la respectiva liquidación de prestaciones sociales.”

La Resolución [0192](#) de 2020, por la cual se establecen lineamientos para el Sistema de Estímulos y Programas de Bienestar Social para los Empleados Públicos del SENA, señala en su articulado lo siguiente:

“Artículo [1](#). Definiciones.

(...)

c) Empleados públicos. Son los servidores cuya vinculación se formaliza a través del acto de nombramiento y la posesión. Su relación laboral se encuentra establecida por la ley o por los reglamentos (...).

Los empleados públicos están comprendidos por los de carrera administrativa, libre nombramiento y remoción, provisionales y temporales.

(...)

“Artículo [15](#). Programa de Gestión de Beneficios. Está dirigido a los empleados públicos de la Entidad. En las condiciones señaladas por la normatividad vigente, entre los cuales se encuentran los siguientes:

- 1) Prestamos por calamidad doméstica, excepto para los empleados públicos vinculados con nombramiento provisional y en planta temporal.”
2. Prestamos Educativos Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA.

La convención colectiva de trabajo SENA-SINTRASENA 2003 – 2004 respecto del Fondo de Prestamos Educativos establece:

“ARTÍCULO [46](#). FONDO DE PRÉSTAMOS EDUCATIVOS

El SENA constituirá un fondo para préstamos educativos destinado a los trabajadores oficiales al servicio de la Entidad, garantizando un presupuesto para cubrir las necesidades de la Dirección General y de cada una de las Regionales.

Características del fondo:

(...)

f. Aprobación: El Comité Convencional, previo análisis de las solicitudes, recomendará a la Dirección General o Regional, según el caso, la adjudicación de los préstamos, teniendo en cuenta, entre otros aspectos, presupuesto, necesidades y condiciones individuales de los aspirantes.

(...).”

La Resolución [0192](#) de 2020, por la cual se establecen lineamientos para el Sistema de Estímulos y Programas de Bienestar Social para los Empleados Públicos del SENA, establece en su articulado lo siguiente:

“Artículo [1](#). Definiciones.

(...)

c) Empleados públicos. Son los servidores cuya vinculación se formaliza a través del acto de nombramiento y la posesión. Su relación laboral se encuentra establecida por la ley o por los reglamentos (...).

Los empleados públicos están comprendidos por los de carrera administrativa, libre nombramiento y remoción, provisionales y temporales.

(...)

Artículo [15](#). Programa de Gestión de Beneficios. Está dirigido a los empleados públicos de la Entidad. En las condiciones señaladas por la normatividad vigente, entre los cuales se encuentran los siguientes:

(...)

2) Apoyo económico semestral económico semestral para hijos y/o hijastros, conyugue o compañera (o) permanente de los empleados públicos o hijos de los pensionados del SENA para programas de educación formal de pregrado en el marco de los convenios entre instituciones de Educación Superior (...).”

3) Apoyo a empleos públicos para programas de educación formal (...)

4) Auxilio educativo para los hijos y/o hijastros menores de veinticinco (25) años (...).”

3. Garantías crediticias.

3.1. Pagare.

Es un título valor de contenido crediticio, se rige por las normas generales que regulan los títulos valores en el Título III, Capítulo I del Código de Comercio, y en particular por las normas contenidas en el Capítulo V, Sección II *Ibíd.*, cuyos requisitos se encuentran establecidos en el

artículo [709](#) del Código de Comercio el cual señala:

“El pagaré debe contener, además de los requisitos que establece el Artículo [621](#), los siguientes:

- 1) La promesa incondicional de pagar una suma determinante de dinero;
- 2) El nombre de la persona a quien deba hacerse el pago;
- 3) La indicación de ser pagadero a la orden o al portador, y
- 4) La forma de vencimiento.”

3.2. Libranza

La libranza está regulada en Colombia por la Ley 1527 de 2012, la cual establece en su clausulado lo siguiente:

“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 pensión <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 pensionado, estará obligada a girar los recursos directamente a la entidad pagadora.

PARÁGRAFO. La posibilidad de adquirir productos y servicios financieros o bienes y servicios de cualquier naturaleza a través de libranza no constituye necesariamente, a cargo del operador la obligación de otorgarlos, sino que estarán sujetos a la capacidad de endeudamiento del solicitante y a las políticas comerciales del operador. (...)”

“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.

(...)”

4. Emergencia Económica, Social y Ecológica

El 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud - OMS declaró el actuar brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 como una pandemia que representa una amenaza global a la salud pública, con afectaciones al sistema económico de magnitudes impredecibles e incalculables, de la cual Colombia no está exenta.

En consecuencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo [215](#) de la Constitución Política de Colombia el Presidente de la República expidió el Decreto [417](#) de 2020 por medio del cual declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia del citado decreto.

Las medidas sanitarias han impactado la capacidad económica y los flujos de caja de personas y empresas, con posibles incumplimientos de pagos y obligaciones, rompiendo relaciones de largo plazo entre deudores y acreedores que se basan en la confianza y pueden tomar periodos largos en volver a normalizarse; choques que afectan los mercados financieros y laborales, desencadenando efectos profundos y prolongados que deterioran el crecimiento, el bienestar de la sociedad y el empleo, como lo muestran la experiencia de la crisis colombiana de fin de siglo y la experiencia de la crisis internacional de 2008. En el caso de la experiencia colombiana, durante 1999 se redujo la tasa de crecimiento económico a -4.1% y se produjo un aumento en la tasa de desempleo de 12,5% en 1997 a 20,2% en el año 2000.

Por su parte, la Organización Internacional del Trabajo -OIT insta a los Estados a adoptar medidas urgentes para (i) proteger a los trabajadores y empleadores y sus familias de los riesgos para la salud generados por el coronavirus COVID-19; (ii) proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo; (iii) estimular la economía y el empleo, y (iv) sostener los puestos de trabajo y los ingresos, con el propósito de respetar los derechos laborales, mitigar los impactos negativos y lograr una recuperación rápida y sostenida.

Asimismo, el Ministerio de Trabajo, con el objetivo de proteger el empleo, ha instado a los empleadores a usar otro tipo de mecanismos tales como el "trabajo en casa", los permisos remunerados, las jornadas flexibles, el teletrabajo y el otorgamiento de vacaciones acumuladas, anticipadas y colectivas. Sin embargo, el 42,4% de los trabajadores en Colombia laboran por cuenta propia y un 56,4% no son asalariados por lo que sus ingresos y los de sus familias se han visto restringidos por las medidas necesarias para controlar el escalamiento de la pandemia.

Ante el impacto económico generado por el coronavirus - COVID-19, el gobierno nacional y las entidades del estado han venido usando mecanismos ordinarios de que disponen las instituciones económicas en tiempos normales para contener el choque sorpresivo y profundo que ha sufrido la economía. Sin embargo, estas medidas son insuficientes para conjurar el efecto en la salud pública, el empleo, el ingreso básico de los colombianos, la estabilidad económica de los trabajadores y de las empresas, la actividad económica de los trabajadores independientes.

Esta situación amerita que el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA defina acciones para mitigar el impacto económico generado a las familias a las cuales se les ha disminuido sus ingresos y enfrentarían dificultades en el pago regular de sus obligaciones o con problemas de salud derivados de la ocurrencia de la pandemia COVID-19.

No obstante, estas acciones deben establecer beneficios y beneficiarios focalizados con el propósito de mitigar los efectos negativos de los que realmente han sido afectados, tal como se ha realizado con cada una de las medidas adoptadas por el gobierno nacional.

Finalmente, las medidas que se pretendan adoptar y el tiempo de estas deben tener en consideración la afectación de los flujos de caja de los fondos a los que pertenece dichos préstamos, con el fin de garantizar que las medidas adoptadas no impidan a la entidad conceder préstamos a empleados que se vean de igual forma afectados por dicha crisis.

RESPUESTA JURÍDICA

Conforme con los argumentos expuestos y la normatividad que regula la materia, se procede a responder cada uno de sus interrogantes:

PREGUNTA 1. ¿Teniendo en cuenta la situación mundial y nacional generada por el COVID-19

y sus implicaciones negativas en la economía, es procedente jurídicamente con base en las normas vigentes, suspender o congelar el pago de las cuotas o los descuentos mensuales de los préstamos educativos y los de calamidad doméstica en el SENA? ¿Por cuánto tiempo?

Ante el impacto económico generado por coronavirus - COVID-19, el SENA podrá definir las acciones que permitan mitigar las consecuencias económicas generadas a sus trabajadores y familias a las cuales se les ha disminuido sus ingresos y enfrentarían dificultades en el pago regular de sus obligaciones o con problemas de salud derivados de la ocurrencia de la pandemia COVID-19.

Las medidas que se pretendan adoptar y el tiempo fijado, que puede ser estimado conforme a lo que determine el gobierno nacional, deben tener en consideración la afectación de los flujos de caja de los fondos a los que pertenece dichos préstamos, con el fin de garantizar que dichas medidas no impidan a la entidad conceder nuevos préstamos a empleados que se vean de igual forma afectados por dicha crisis.

PREGUNTA 2. ¿Se deben modificar los pagarés, libranzas o autorizaciones de descuento emitidos para respaldar esos créditos?

Respectos a los créditos otorgados por el SENA en calidad de acreedor y como quiera que la posición desde la que actúa le permite tener el derecho dispositivo en lo que refiere a exigibilidad de la obligación contraída por el deudor, es posible proponer a este último la suspensión y prórroga del plazo inicial convenido. Sin embargo, con el fin de formalizar esta prerrogativa e impedir que el deudor entre en mora, deberá formalizarse la suspensión del cobro de las cuotas mensuales correspondiente, así como la modificación del término inicialmente concedido.

Es así como mediante documento adicional modificatorio, el SENA podrá proponer al deudor la suspensión y prórroga del plazo inicialmente convenido, en cuyo caso para que surta efectos deberá ser solicitado y aceptado por el obligado.

En el anterior orden de ideas y como quiera que se presume que los pagarés suscritos por los deudores se encuentran en blanco junto con la respectiva carta de instrucciones para su diligenciamiento, los primeros no deberán sufrir modificación alguna; no obstante, lo que refiere a la carta de instrucciones habrá de precisarse si la misma amerita modificación alguna en cuanto a sus condiciones.

Finalmente, determinando a que deudores o segmento aplica las medidas adoptadas y siendo la libranza una autorización expresa de descuento, basta con el simple reconocimiento y aceptación de las condiciones del beneficio por parte del respectivo beneficiario.

PREGUNTA 3. ¿Quién es el funcionario competente en la entidad para ordenar la mencionada medida y establecer las condiciones de esta?

De conformidad con la normatividad que regula la materia, le compete a la Secretaria General del SENA evaluar las medidas que debe adoptar estableciendo las condiciones y responsables de las mismas.

El presente concepto se rinde de conformidad con el alcance dispuesto en el artículo [28](#) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, incorporado por la Ley [1755](#) de 2015.

Cordial saludo,

Antonio José Trujillo Illera

Coordinador Grupo de Conceptos Jurídicos y

Producción Normativa - Dirección Jurídica

Dirección General



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma del Sena

ISSN Pendiente

Última actualización: 20 de abril de 2024 - (Diario Oficial No. 52.716 - 3 de abril de 2024)

