

CONCEPTO 54199 DE 2022

(agosto 12)

<Fuente: Archivo interno entidad emisora>

SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE - SENA

PARA: Doctora XXXX XXXX XXXX, Coordinadora Grupo Administración de Salarios - secretaria general. xxxxxxxx@sena.edu.co.

DE: Coordinadora Grupo de Conceptos Jurídicos y Producción Normativa, xxxxxxxx@sena.edu.co

ASUNTO: Concepto. Vigencias expiradas y pago de prestaciones del funcionario en Comisión para ejercer cargos LNR. RAD 01-9-2022-047047

Respetada Edna Mariana,

En respuesta a la comunicación radicada bajo No. 9-2022-047047 de fecha 13/07/2022, dirigida a la Coordinación del Grupo de conceptos y producción normativa, mediante la cual solicita, concepto sobre los siguientes temas:

“solicitamos el concepto de esa Dirección Jurídica en relación con el siguiente tema relacionado con gestiones presupuestales:

Con ocasión de los lineamientos establecidos en la Circular 01-3-2022-000[130](#), expedida por la Dirección Administrativa y Financiera, es responsabilidad de las regionales adelantar el procedimiento de vigencias expiradas para efectos de realizar los pagos correspondientes a vigencias anteriores.

Específicamente en relación con los pagos asociados a la nómina, la Ley 2159 de 2021, señala en su artículo [35](#) que:

“Las obligaciones por concepto de servicios médicos asistenciales (no pensiones), servicios públicos domiciliarios (Acueducto y Alcantarillado, Energía, Gas natural), servicios públicos de comunicaciones (que incluye los servicios de telecomunicaciones y postales), servicios de transporte de pasajeros o carga y contribuciones inherentes a la nómina, causados en el último bimestre de 2021, se pueden pagar con cargo a las apropiaciones de la vigencia fiscal de 2022. Los sueldos de vacaciones, la prima de vacaciones, la indemnización de vacaciones, la bonificación especial de recreación, los auxilios de cesantías, las pensiones, los auxilios funerarios a cargo de las entidades, los impuestos, las contribuciones (incluida la tarifa de control fiscal), las contribuciones a organismos internacionales, así como las obligaciones de las entidades liquidadas correspondientes a servicios públicos domiciliarios y contribuciones inherentes a la nómina, se pueden pagar con cargo al presupuesto vigente cualquiera que sea el año de su causación, afectando el rubro que les dio origen” (El resaltado y subrayado es nuestro).

Ahora bien, en el contexto del Sistema Salarial de Evaluación por Méritos para Instructores del SENA – SSEMI, consagrado en el Decreto [1424](#) de 1998, se realiza anualmente el ascenso de grado de los instructores de la entidad, con efectos retroactivos al 1 de enero de cada vigencia, a quienes cumplen las condiciones para el efecto, para lo cual se expiden los actos administrativos correspondientes, contra los cuales proceden recursos de reposición y apelación.

El trámite de esos recursos de reposición y apelación (que se gestionan desde esa Dirección

Jurídica), han superado el curso de la vigencia 2021 y se resolvieron varios de ellos en la vigencia 2022, ante lo cual surgen las siguientes preguntas, sobre las cuales solicitamos su concepto:

Teniendo en cuenta que los actos administrativos en firme que dan origen al pago del SSEMI con retroactivo al 1 de enero de 2021, se causan con la expedición de la resolución que resuelve el recurso de reposición o apelación, ocurrida en el año 2022:

1. ¿Se entiende que la causación de la obligación es en la vigencia 2022 y por ende es viable el pago con el presupuesto de nómina de esta vigencia?

Ahora bien, con el fin que sucesos como este no se repliquen en otras vigencias,

2. ¿Es posible que mientras se resuelven los recursos que se interpongan en el año 2022 y vigencias siguientes, se realice el registro de la novedad en el aplicativo de gestión de recursos humanos Kactus y se realice el consecuente pago, de tal forma que si hay lugar a ajuste en virtud de la resolución de los recursos, se pague cuando se cause?

Si la respuesta es positiva:

3. ¿Los retroactivos de los ajustes a que haya lugar se pagarían con el presupuesto de la vigencia en la que se expida el acto administrativo que resuelve el (los) recurso(s)?.

Otro tema que nos genera inquietud, son los pagos ocasionados por los conceptos que se deben pagar a los funcionarios que retornan a la entidad después de desempeñar en comisión empleos de libre nombramiento y remoción; al respecto el DAFP ha manifestado (<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=114637>):

“En este orden de ideas, esta Dirección considera que, si un empleado de carrera administrativa es comisionado en un empleo de libre nombramiento y remoción, en la misma o en otra entidad, como se manifestó, el empleado no rompe el vínculo laboral con la entidad en la cual se encuentra el empleo del cual es titular. No obstante, suspenderá la causación de derechos del empleo anterior y percibirá todos los beneficios del cargo de libre nombramiento y remoción o de período en los términos consagrados en la Ley.

No obstante, deberá tenerse en cuenta que cuando ocurre el retiro del cargo del empleo de libre nombramiento y remoción en el cual el empleado se encuentra nombrado, mediando la comisión respectiva para salvaguardar sus derechos de carrera, procederá el reconocimiento y pago de los elementos salariales y prestacionales con base en el sueldo que devengaba en dicho cargo.

En el caso de su consulta, al haberse dado por terminada la comisión para desempeñar otro cargo se dio un retiro efectivo del servicio, por lo que, a la fecha de terminación de la misma, que manifiesta usted fue en el mes de agosto, la entidad debía liquidarle todas las prestaciones sociales con base en el salario devengado en el cargo de libre nombramiento y remoción o de período.

Es decir que, una vez usted reasuma el cargo sobre el cual ostenta derechos de carrera, la entidad deberá iniciar un nuevo conteo y realizar el reconocimiento y pago proporcional de las prestaciones sociales.

Lo anterior implica que cuando un empleado de carrera administrativa se va a desempeñar un empleo de libre nombramiento y remoción en otra entidad, no se realiza el pago de salarios y

prestaciones, por ejemplo, pago del retroactivo de la asignación básica, primas causadas proporcionalmente etc., de forma que cuando el empleado público regresa a su cargo de carrera se deben realizar esos pagos del año en el que se fue a desempeñar el empleo de libre, pero que se causan y se pueden pagar únicamente al momento de su retorno.

Con base en lo anterior, para proceder al pago

4. ¿Es necesaria la expedición de un acto administrativo ordenando el pago de estos conceptos con base en el presupuesto de la vigencia en curso o es procedente sencillamente realizar el ajuste de estos conceptos en el aplicativo de gestión del recurso humano “Kactus”? o ¿es necesario el trámite de vigencias expiradas?

Por último, cuándo existan otros pagos asociados a la nómina (diferentes a los señalados en la Ley transcrita), por ejemplo: quinquenios, bonificaciones, pagos de retroactivos, que no se realizaron en un año determinado (no prescritos):

5. ¿Es posible que se expida un acto administrativo ordenando su pago con presupuesto de la vigencia en curso y con ello se entendería que su causación es con base en el acto administrativo emitido?”.

Al respecto, nos permitimos indicarle,

PRECEDENTES NORMATIVOS

Para el análisis del presente concepto se tendrá en cuenta el siguiente fundamento normativo:

- RESOLUCIÓN 355 DE 2007 (septiembre 5) Modificada por la Resolución 669 de 2008, “Por la cual se adopta el Plan General de Contabilidad Pública”.

- CONCEPTO JURÍDICO No.00011581 DE 2012 (abril 27), Contaduría General de la República

- Concepto 049461 de 2020, Departamento Administrativo de la Función Pública.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=114637>

ANÁLISIS JURÍDICO

El Grupo de Conceptos Jurídicos y Producción Normativa de la Dirección Jurídica, no resuelve casos particulares ni entra a analizar situaciones concretas que son del resorte de las áreas o instancias institucionales que tienen la competencia para abordarlos y resolverlos o brindar la orientación o asesoría pertinente, en razón a ello el tema consultado se analizará en abstracto, para que la instancia competente tome la decisión pertinente al caso en concreto.

1. Vigencias expiradas - Causación

Frente a este tema debemos determinar que la figura presupuestal y contable de las vigencias expiradas se constituye y tiene su origen para atender pasivos originados legalmente en compromisos adquiridos por la entidad que no son cumplidos en la misma vigencia por razones ajenas al acreedor y que por consiguiente hacen necesario el pago de la suma respectiva en otra vigencia fiscal.

El doctor Mario Mejía Cardona, tratadista en presupuesto público, en su libro “El Laberinto Fiscal”, editado por la Escuela Superior de Administración Pública, Bogotá enero de 2002,

páginas 332 y 333, señala:

“La vigencia expirada es el mecanismo mediante el cual se atiende el pago de las obligaciones legalmente contraídas, pero que por diferentes motivos no fue posible atenderlas cumplidamente durante la vigencia respectiva o incluirlas en las reservas presupuestales o las cuentas por pagar y que por no estar sometidas a litigio alguno no se requiere de pronunciamiento judicial para autorizar su pago, se está frente a una dificultad administrativa que no puede implicar el perjuicio de los terceros en sus relaciones con el Estado. La vigencia expirada no es entonces un mecanismo de legalización de pagos adquiridos ilegalmente. (...)”. (Subrayado fuera de texto).

Desde la perspectiva contable, el párrafo 117 del Plan General de Contabilidad Pública-PGCP, adoptado mediante la Resolución 355 de 2007, expedida por el Contador General de la Nación, la cual contiene las pautas conceptuales que deben observarse para la construcción del Sistema Nacional de Contabilidad Pública (SNCP), integrado por el Marco Conceptual, la estructura y las descripciones de las clases del Régimen de Contabilidad Pública, define el principio de Devengo o Causación en los siguientes términos: “Los hechos financieros, económicos, sociales y ambientales deben reconocerse en el momento en que sucedan, con independencia del instante en que se produzca la corriente de efectivo o del equivalente que se deriva de estos. El reconocimiento se efectuará cuando surjan los derechos y obligaciones, o cuando la transacción u operación originada por el hecho incida en los resultados del período”. (Subrayado fuera de texto).

También, el párrafo 224 de la citada norma contable, en lo relativo a las cuentas por pagar, indica que “Las cuentas por pagar deben reconocerse por el valor total adeudado, que se define como la cantidad a pagar en el momento de adquirir la obligación. (...). Las cuentas por pagar se registran en el momento en que se reciba el bien o servicio, o se formalicen los documentos que generan las obligaciones correspondientes, (...)”. (Subrayado fuera de texto)

De otra parte, el Catálogo General de Cuentas contenido en el Manual de Procedimientos del Régimen de Contabilidad Pública, describe la cuenta 5815-AJUSTE DE EJERCICIOS ANTERIORES, como: “el valor a registrar como ajuste a los gastos de la vigencia, por hechos relacionados y no reconocidos en vigencias anteriores, por la corrección de valores originados en errores aritméticos en el registro de gastos en vigencias anteriores y en la aplicación de principios, normas técnicas y procedimientos”.

2. Pago de prestaciones a los funcionarios que retornan a la entidad después de desempeñar en comisión empleos de libre nombramiento y remoción.

Ahora bien, se observa que, en el aludido concepto de la Función Pública, lo fundamenta en lo contemplado en el “Artículo 26 Comisión para desempeñar empleos de libre nombramiento y remoción o de período. de la Ley [909](#) de 2004, y expone “...Esta comisión permite ejercer un nuevo cargo (libre nombramiento y remoción o período) sin perder la condición de empleado de carrera, pero en todo lo demás existe un cambio de régimen jurídico. Quiere ello decir, que el régimen de obligaciones, derechos, deberes, remuneración y de prestaciones sociales ya no será el que rige para el cargo del cual se es titular, sino el que se aplique para el cargo en el cual fue nombrado.

Desde el momento mismo en que un empleado de carrera administrativa asume un cargo de libre nombramiento y remoción mediando una comisión en otra entidad, suspende la causación de derechos salariales y prestacionales del empleo del cual es titular y se hará beneficiario de todos

los derechos del cargo de libre nombramiento y remoción en la forma que legalmente deban reconocerse.

En este orden de ideas, esta Dirección considera que, si un empleado de carrera administrativa es comisionado en un empleo de libre nombramiento y remoción, en la misma o en otra entidad, como se manifestó, el empleado no rompe el vínculo laboral con la entidad en la cual se encuentra el empleo del cual es titular. No obstante, suspenderá la causación de derechos del empleo anterior y percibirá todos los beneficios del cargo de libre nombramiento y remoción o de período en los términos consagrados en la Ley.

No obstante, deberá tenerse en cuenta que cuando ocurre el retiro del cargo del empleo de libre nombramiento y remoción en el cual el empleado se encuentra nombrado, mediando la comisión respectiva para salvaguardar sus derechos de carrera, procederá el reconocimiento y pago de los elementos salariales y prestacionales con base en el sueldo que devengaba en dicho cargo.

(...)Es decir que, una vez usted reasuma el cargo sobre el cual ostenta derechos de carrera, la entidad deberá iniciar un nuevo conteo y realizar el reconocimiento y pago proporcional de las prestaciones sociales.

Del concepto se extrae:

- a. Que la Ley 909 de 2004 en el artículo [26](#), contempla la posibilidad de ejercer un nuevo cargo de libre nombramiento y remoción sin perder la condición de empleado de carrera.
- b. Que se suspenden la causación de derechos salariales y prestacionales del empleo del cual es titular como empleado de carrera.
- c. Que el ejercicio del cargo de libre nombramiento y remoción es titular de los derechos y prestaciones sociales propias de la entidad donde ejerce dicho cargo.
- d. Que al retiro del cargo de libre nombramiento y remoción la entidad donde ejerció dicho cargo debe liquidarle la totalidad de las prestaciones sociales a las cuales tenía derecho durante el término que estuvo ejerciendo dicho cargo.
- e. Que al volver a la entidad en su condición de empleado de carrera se reactivan sus derechos de carrera y por ende el pago proporcional de las prestaciones atendiendo la fecha de reintegro al 31 de diciembre.
- f. Que para el pago de las prestaciones sociales y salariales se debe atender las disposiciones normativas vigentes al momento del reintegro.

En conclusión el citado concepto en el mismo sobre la forma de liquidar cada una de las prestaciones dejadas de cancelar en la entidad base del cargo en carrera administrativa, trayendo a colación las normas en las cuales se determina el salario y la oportunidad para liquidar total o parcialmente la prestación dejada de cancelar, por la suspensión que originó durante la Comisión de servicios, siendo claro que las mismas se realizarán total o proporcionalmente con el salario que corresponda al cargo desempeñado al treinta de noviembre de cada año.

Por lo tanto, al realizar el conteo de términos para el pago de prestaciones sociales proporcionales, siempre y cuando haya lugar a ello, se debe tener presente si se le pagaron o no las prestaciones sociales a que tiene derecho, esto es, a la fecha anterior de habersele otorgado la comisión para ejercer cargos de libre nombramiento y remoción (momento en el cual se

suspenden sus derechos salariales y prestacionales), y el reinicio de los términos desde la fecha del reintegro a la entidad una vez finalizado dicho nombramiento.

Teniendo en cuenta lo anterior, no se está tratando temas de vigencias expiradas, sino al pago normal de las prestaciones a la fecha en que se causen.

CONCLUSIÓN

Del análisis anterior, podemos dar respuesta concreta a sus interrogantes de la siguiente manera:

1. ¿Se entiende que la causación de la obligación es en la vigencia 2022 y por ende es viable el pago con el presupuesto de nómina de esta vigencia?

Rta/: Conforme lo desarrollado en el acápite normativo es claro que el Devengo o Causación, como reconocimiento de los hechos financieros, económicos, sociales y ambientales, se debe contabilizar en el momento en que sucedan, con independencia del instante en que se produzca la corriente de efectivo o del equivalente que se deriva de estos.

En consecuencia, teniendo en cuenta que dicho reconocimiento se debe efectuar cuando surjan los derechos y obligaciones a favor de un funcionario y en el caso planteado en su consulta, como los pronunciamientos de segunda instancia que reconocen derechos con ocasión de la evaluación SSEMI son expedidos dentro de la vigencia presupuestal del año 2022, claramente los pagos se deben realizar con cargo al rubro de presupuesto de nómina de esta vigencia.

2. ¿Es posible que mientras se resuelven los recursos que se interpongan en el año 2022 y vigencias siguientes, se realice el registro de la novedad en el aplicativo de gestión de recursos humanos Kactus y se realice el consecuente pago, de tal forma que, si hay lugar a ajuste en virtud de la resolución de los recursos, se pague cuando se cause?

Rta:/ Los posibles derechos que surgen de la evaluación SSEMI y que actualmente se encuentran sometidos a segunda instancia para desatar recursos interpuestos por el instructor, hasta tanto no se resuelvan en vía gubernativa, constituyen derechos inciertos, dudosos y cuya causación no es clara, en consecuencia no es viable registrar novedad alguna en el aplicativo de gestión de recursos humanos Kactus, por cuanto no constituyen cuentas por pagar ni se han causado o nacido a la vida jurídica.

Aquí el Grupo de Administración salarios y sus homólogos en las regionales, lo que deben tener presente, es que el instructor perciba normalmente sus ingresos conforme al grado en el cual este escalafonado, antes de la evaluación SSEMI impugnada; los cuales deberán cancelarse sin que para ello se requiera esperar a que se resuelva el recurso que decida el ascenso de grado, ya que este como se anotó en el párrafo anterior, constituye un derecho incierto que cobrará vigencia o devengo, en el momento que se desate el recurso a favor del funcionario, procediéndose a pagar de forma retroactiva únicamente los valores excedentes.

Si la respuesta es positiva:

3. ¿Los retroactivos de los ajustes a que haya lugar se pagarían con el presupuesto de la vigencia en la que se expida el acto administrativo que resuelve el (los) recurso (s)?

Rta:/ Como la respuesta anterior no es positiva a este interrogante no se procede a dar respuesta.

4. ¿Es necesaria la expedición de un acto administrativo ordenando el pago de estos conceptos

con base en el presupuesto de la vigencia en curso o es procedente sencillamente realizar el ajuste de estos conceptos en el aplicativo de gestión del recurso humano “Kactus”? o ¿es necesario el trámite de vigencias expiradas?

Rta:/ Conforme a lo desarrollado en el acápite de análisis normativos es claro que para el pago de estas prestaciones no se debe realizar expedición de acto administrativo diferente solamente es procedente realizar los ajustes necesarios de estos conceptos para el pago de estas prestaciones a prorrata de los tiempos laborados en la entidad en la vigencia en que se causen. Por demás, es decir, que el pago de estas prestaciones no corresponde al concepto de vigencias expiradas por cuanto su causación corresponde a la vigencia de reingreso o la decisión inmersa en el resuelve de los recursos que se hayan interpuesto..

Por último, cuándo existan otros pagos asociados a la nómina (diferentes a los señalados en la Ley transcrita), por ejemplo: quinquenios, bonificaciones, pagos de retroactivos, que no se realizaron en un año determinado (no prescritos):

5. ¿Es posible que se expida un acto administrativo ordenando su pago con presupuesto de la vigencia en curso y con ello se entendería que su causación en con base en el acto administrativo emitido?

Rta:/Conforme a lo desarrollado en el acápite anterior de análisis jurídico, el párrafo 224 del Plan General de Contabilidad Pública-PGCP, adoptado mediante la Resolución 354 de 2007, expedida por el Contador General de la Nación, indica que las cuentas por pagar deben reconocerse por el valor total adeudado, que se define como la cantidad a pagar en el momento de adquirir la obligación y se registran en el momento en que se reciba el bien o servicio, o se formalicen los documentos que generan las obligaciones correspondientes.

Ahora bien, teniendo en cuenta que las prestaciones laborales de los servidores públicos tienen una causación definida y reconocida en el manual de prestaciones de la entidad y en las normas que regulan el tema, en el caso de que no hayan sido canceladas oportunamente, para cancelarlas dentro de una vigencia posterior, se tendrá que constituir una cuenta por pagar mediante acto administrativo dejando claro en la parte considerativa las razones por las cuales no se realizó oportunamente el pago y notificando a la Oficina de Control Interno Disciplinario, con el fin de que esta dependencia determine si inicia las investigaciones pertinentes por las acciones u omisiones de los funcionarios que dieron lugar a no pago oportuno de la prestación a favor del funcionario.

La presente respuesta 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. Lo anterior no sin advertir, que el mismo se encuentra sujeto a las modificaciones legales y jurisprudenciales que se expidan y acojan dentro del asunto.

Cordial saludo,

GLORIA ACOSTA CONTRERAS

Coordinadora 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)

