

Bogotá, D. C.

Doctor

PABLO ANDRÉS RUÍZ DEVIA

Subdirector de Gestión y Desarrollo de Talento Humano (E)

Secretaría de Integración Social

NIT 899.999.061-9

KR 7 32 16 Ciudadela San Martín

Ciudad

CONCEPTO

| | |
|-------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Referencia | 2019ER132004 |
| Descriptor general | Presupuestal |
| Descriptores especiales | Nombramiento en encargo, gastos de funcionamiento por servicios personales. |
| Problema jurídico | <i>¿Los encargos efectuados en un mismo cargo en la misma vigencia fiscal, afectan presupuestalmente la proyección del costo de la nómina?</i> |
| Fuentes formales | Artículos 53, 122, 128 y 209 de la Constitución Política; Parágrafo del artículo 3 y artículo 52 de la Ley 617 de 2000; artículo 2.2.5.5.44 del Decreto Nacional 1083 de 2015; artículos 8, 13, 52 y 87 del Decreto Distrital 714 de 1996; artículos 14 y 17 del Decreto Distrital 816 de 2019; artículos 9 y 17 del Decreto Distrital 777 de 2019; Resolución SDH -191 de 2017. |

IDENTIFICACIÓN CONSULTA:

El Subdirector de Gestión y Desarrollo de Talento Humano de la Secretaría de Integración Social expone el caso de una servidora pública nombrada en el cargo de asesor, posteriormente nombrada en cargos de mayor denominación, donde señala el consultante *“se le liquidaron las prestaciones sociales con lo devengado a la terminación de las vinculaciones, con el fin de no afectar el presupuesto con sobrecostos generados por las mismas. La servidora pública reclama la liquidación de sus prestaciones con el último salario devengado”*.

Frente al caso referido se plantean las siguientes inquietudes, para determinar su incidencia presupuestal:

1. *“La Secretaría de Hacienda aprueba el presupuesto de cada entidad, atendiendo los gastos de Personal con la Planta Full, lo que significa que cada cargo tiene un presupuesto asignado para la vigencia. ¿Cuándo un cargo ha sido ocupado por dos o más personas en la misma vigencia, proviniendo estas de una menor escala salarial y a cada una de ellas se le liquida las prestaciones sociales con el valor del cargo más alto afecta la proyección en el costo de la nómina? ¿Qué consecuencia conlleva en materia presupuestal?”*

2. *“En el evento de que una persona ostente cargos de menor salario, y sea nombrada en otro de mayor rango y asignación, es válido liquidarle las prestaciones sociales a la terminación de cada una de estas vinculaciones, con el fin de no ser liquidada con la mayor asignación, ¿para no generar sobrecostos en el presupuesto?”*

CONSIDERACIONES

Este despacho en el ámbito de su competencia proporcionará una orientación de manera general sobre la consulta, pero no resolverá situaciones concretas de servidores públicos de la Secretaría Distrital de Integración Social, siendo el operador jurídico el que debe tomar las decisiones respectivas, de conformidad con el artículo 87 del Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital, Decreto Distrital 714 de 1996 respecto de la ordenación del gasto y la autonomía presupuestal¹.

Para dilucidar las inquietudes se analizará el pago de salarios y prestaciones sociales de servidores públicos nombrados en la misma entidad en encargo de conformidad con el salario devengado y luego se revisará el manejo presupuestal de los gastos de funcionamiento de servicios personales.

El pago de salarios y prestaciones sociales de servidores públicos nombrados en la misma entidad en encargo de conformidad con el salario devengado

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.2.5.5.44 del Decreto Nacional 1083 de 2015, estando en encargo el servidor público,² ningún empleado público podrá devengar el salario del cargo que esté desempeñando en encargo si el titular de este lo está devengando. Lo anterior se establece igualmente para el pago de prestaciones sociales en la cuantía del cargo de mayor asignación, si dicho cargo está siendo desempeñado por el titular del mismo.

Lo contrario conllevaría una doble carga salarial y prestacional por un mismo empleo, contraviniendo lo normado en el artículo 122 Constitucional el cual establece que para proveer los empleos de carácter remunerado los mismos deben tener contemplado sus emolumentos en el presupuesto correspondiente y que nadie puede recibir doble asignación del tesoro público, según las voces del artículo 128 Superior.

Por tanto, para proveer un cargo en encargo y que el servidor público que lo ocupe pueda devengar los salarios correspondientes al cargo de mayor valor, aquél no puede estar siendo desempeñado por el titular del cargo, para evitar transgredir las precitadas disposiciones constitucionales.

Ante la afirmación del consultante que esa Secretaría liquidó las prestaciones sociales a una servidora pública con lo devengado a la terminación de cada las vinculaciones, con el fin de no afectar el presupuesto con sobrecostos generados por las mismas, resulta necesario precisar que los salarios y prestaciones sociales deben liquidarse de conformidad con las normas que regulan la materia, de conformidad con el salario a que tenga derecho el servidor público, no pudiéndose desconocer los derechos de los mismos, so pretexto de no generar sobrecostos en el presupuesto de la entidad, toda vez que se estarían desconociendo derechos fundamentales

¹ "De la Ordenación de Gasto y la Autonomía. Los Órganos y Entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la que, hacen parte y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en su presupuesto, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la Ley. Estas facultades estarán en cabeza del Jefe de cada Entidad quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes. (...)"

² "El empleado encargado tendrá derecho al salario señalado para el empleo que desempeña temporalmente, siempre que no deba ser percibido por su titular."

como el trabajo³ que merece especial protección del Estado, así como que la remuneración debe ser proporcional a la cantidad y calidad del trabajo efectuado.⁴

Para el caso que nos ocupa, no es viable jurídicamente desconocer tales derechos fundamentales y los principios que deben regir la función administrativa consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política en especial, los de igualdad, moralidad y eficacia, entre otros, pues las autoridades administrativas deben dirigir sus actuaciones al eficiente y adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

Aspectos presupuestales de los gastos de funcionamiento – Servicio Personales

Para el caso objeto de estudio se procede a dar una explicación sucinta del trámite presupuestal de los gastos de funcionamiento servicios personales que servirá para dilucidar las inquietudes de índole presupuestal de la entidad consultante.

Se arribará con la definición de los gastos de funcionamiento: son las apropiaciones necesarias para atender las necesidades de las entidades y para cumplir a cabalidad con las funciones asignadas y con el desarrollo de las actividades administrativas, técnicas y operativas, los cuales comprenden **los gastos por servicios personales**, gastos generales, y transferencias de funcionamiento⁵. Los gastos de funcionamiento hacen parte del Presupuesto de Gastos⁶ del Presupuesto Anual del Distrito Capital y se financian con sus ingresos corrientes de libre destinación, de tal manera que estos sean suficientes para atender sus obligaciones corrientes⁷.

Los gastos por servicios personales son *“erogaciones que realizan las entidades distritales como contraprestación a los servicios que se reciben provenientes de una relación laboral o a través de las diferentes formas de contratación existentes y establecidas en normas vigentes. Incluye el pago de las prestaciones económicas; los aportes a favor de las instituciones de seguridad social privadas y públicas, derivadas de los servicios que esas instituciones prestan al personal en los términos de las disposiciones legales vigentes y los aportes parafiscales⁸. (Negrilla fuera de texto)*

La Dirección Distrital de Presupuesto de la Secretaría Distrital de Hacienda realiza el análisis de los gastos de funcionamiento e inversión, **con base en la información suministrada por las entidades que hacen parte del Presupuesto Anual durante el proceso de programación presupuestal y proyectados con base en la modernización y mejoramiento de la capacidad institucional de cada una de las entidades, teniendo como límite las cuotas globales de gasto asignadas por la Secretaría Distrital de Hacienda - Dirección Distrital de Presupuesto.**

³ Constitución Política, artículo 25.

⁴ *Ibidem*, artículo 53.

⁵ Manual Operativo Presupuestal del Distrito Capital, Resolución SDH – 191 de 2017

⁶ Decreto Distrital 714 de 1996, artículo 18°. Del Presupuesto de Gastos. El presupuesto de gastos se clasificará en gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión. Cada uno de estos gastos se presentará clasificado por Entidades Ejecutoras del Distrito así: Concejo Distrital, Contraloría Distrital, Personería Distrital, Veeduría Distrital, una (1) por cada Secretaría, Departamento Administrativo y Establecimiento Público Distrital.

⁷ En virtud del Parágrafo 1° del artículo 3° para las entidades territoriales y el artículo 52 (específicamente para el Distrito Capital) de la Ley 617 de 2000.

⁸ *Óp.*, Cit Manual Operativo Presupuestal del Distrito Capital, Resolución SDH – 191 de 2017

Estas cuotas globales de gasto las comunica esta Secretaría por escrito a cada entidad responsable definidas en el Acuerdo Distrital 257 de 2006, incluida la Secretaría de Integración Social, distribuida **entre los agregados de funcionamiento**, deuda e inversión, con la discriminación de las fuentes de financiamiento.

Atendiendo el principio presupuestal de Programación Integral⁹, la Secretaría de Integración Social le corresponde realizar el cálculo de los gastos inherentes a la nómina tanto en servicios personales, como en aportes patronales, **considerando la planta total de cargos**: asignación básica mensual, número de cargos autorizados y detalle de estos, de conformidad con los actos administrativos que la respalden.

Por tanto, de conformidad con el manejo presupuestal de los gastos de funcionamiento de servicios personales, independientemente del número de personas que hayan ocupado el cargo, el mismo ésta costeadado con todos los factores salariales y prestaciones que demande el mismo. Adicionalmente, en virtud del artículo 52 del Decreto Distrital 714 de 1996 y el artículo 17 del Decreto Distrital 777 de 2019, no puede efectuarse ningún gasto público que no esté precedido de un respaldo presupuestal que garantice la existencia de apropiación suficiente para ejecutar el respectivo compromiso.¹⁰

"Disponibilidad presupuestal. De conformidad con el principio presupuestal de Universalidad establecido en los artículos 345 y 346 de la Constitución Política y el artículo 13 del Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital, todo compromiso de gasto público debe tener un respaldo presupuestal que garantice la existencia de las apropiaciones suficientes para su cumplimiento."

Aunado a lo anterior, el Decreto Distrital 816 de 2019¹¹, prevé en su artículo 14 que para el nombramiento de personal en cargos vacantes el responsable de presupuesto expedirá previamente una certificación en la que conste que existe **saldo de apropiación suficiente para respaldar las obligaciones por concepto de servicios personales y aportes patronales durante la vigencia fiscal en curso**. Bajo el entendido que la atención de los salarios de personal y prestaciones sociales están contemplados como uno de los pagos prioritarios de la Secretaría de Integración Social, según lo precisa la norma en cita en el artículo 17.

CONCLUSIONES

Con fundamento en el estudio legal realizado se procede a contestar los interrogantes en el orden planteado:

⁹ Decreto Distrital 714 de 1996 Artículo 13 literal f) Programación Integral. Todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y Normas Legales Vigentes. El programa presupuestal incluye las obras complementarias que garanticen su cabal ejecución. (Acuerdo 24 de 1995, art. 11, lit. g)

¹⁰ Decreto Distrital 777 de 2019, artículo 17. "Disponibilidad presupuestal. De conformidad con el principio presupuestal de Universalidad establecido en los artículos 345 y 346 de la Constitución Política y el artículo 13 del Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital, todo compromiso de gasto público debe tener un respaldo presupuestal que garantice la existencia de las apropiaciones suficientes para su cumplimiento."

¹¹ "Por el cual se liquida el Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos y de Gastos e Inversiones de Bogotá, Distrito Capital, para la vigencia fiscal comprendida entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2020, y se dictan otras disposiciones, en cumplimiento del Decreto de Expedición 744 del 26 de diciembre de 2019, expedido por el Concejo de Bogotá"

1. ¿Cuándo un cargo ha sido ocupado por dos o más personas en la misma vigencia, proviniendo estas de una menor escala salarial y a cada una de ellas se le liquida las prestaciones sociales con el valor del cargo más alto afecta la proyección en el costo de la nómina? ¿Qué consecuencia conlleva en materia presupuestal?

Las normas presupuestales distritales establecen que desde la programación del presupuesto de la Secretaría de Integración Social, de los gastos de funcionamiento para servicios personales, se debe contemplar la totalidad de los gastos necesarios de funcionamiento requeridos, para la validez del proceso presupuestal, siendo uno de los pagos prioritarios, el cumplir con los salarios y prestaciones sociales de los servidores públicos de la respectiva Entidad, contando con apropiación suficiente para respaldar las obligaciones por esos conceptos durante la vigencia en curso.

Teniendo en cuenta lo anterior, el pago de prestaciones sociales a servidores públicos en encargo ya estaba contemplado, en tanto solo puede recibir el salario y prestaciones de un cargo.

En caso de ser necesario aumentar las apropiaciones presupuestales para atender los gastos de funcionamiento por servicios personales, se podrán efectuar modificaciones al presupuesto, mediante traslados presupuestales, por medio de los cuales se puede disminuir una apropiación para aumentar otra, en la misma cuantía, para lo cual se expedirá una resolución por parte del representante legal de la Entidad, de conformidad con los instructivos expedidos para el efecto por la Dirección Distrital de Presupuesto, a la luz del artículo 9° del Decreto Distrital 777 de 2019.¹²

2.- En el evento de que una persona ostente cargos de menor salario, y sea nombrada en otro de mayor rango y asignación, es válido liquidarle las prestaciones sociales a la terminación de cada una de estas vinculaciones, con el fin de no ser liquidada con la mayor asignación, ¿para no generar sobrecostos en el presupuesto?

No es viable jurídicamente desconocer los derechos fundamentales de servidores públicos, so pretexto de no generar sobrecostos en el presupuesto, por cuanto se estaría vulnerando no solo el derecho al trabajo que tiene especial protección del Estado, sino el principio contenido en el artículo 53 Constitucional, como es a trabajo igual salario igual, relativo a la proporcionalidad que debe haber entre el trabajo realizado y la remuneración que éste demanda, el no cancelar los salarios y prestaciones de acuerdo con la ley, produciría para la Administración Distrital un daño antijurídico y correlativamente acciones de tipo disciplinario y fiscal.

¹² "Artículo 9. Modificaciones al anexo del decreto de liquidación. Las modificaciones al anexo del Decreto de Liquidación de los órganos y entidades que hacen parte del presupuesto anual, incluidos los organismos de control, y los Fondos de Desarrollo Local que no modifiquen en cada sección presupuestal el monto agregado de sus apropiaciones de funcionamiento, servicio de la deuda e inversión aprobados por el Concejo de Bogotá D.C. y las Juntas Administradoras Locales, se harán mediante resolución expedida por el representante de la entidad respectiva o por decreto del Alcalde Local. En el caso de los Establecimientos Públicos del Distrito estas modificaciones al anexo del Decreto de Liquidación se harán por resolución o acuerdo de las Juntas o Consejos Directivos. Estos actos administrativos requieren para su validez del concepto previo y favorable de la Secretaría Distrital de Hacienda - Dirección Distrital de Presupuesto. Si se trata de gastos de inversión se requerirá, además, del concepto favorable de la Secretaría Distrital de Planeación.

Parágrafo. Se exceptúan del concepto previo y favorable de la Secretaría Distrital de Hacienda - Dirección Distrital de Presupuesto, las modificaciones en Gastos de Funcionamiento de los traslados presupuestales al interior de cada uno de los rubros que componen Factores constitutivos de salario. Contribuciones inherentes a la nómina. Remuneraciones no constitutivas de factor salarial siempre que correspondan al mismo tipo de vinculación, Honorarios. Activos Fijos, Materiales y suministros, Adquisición de servicios, FONPET, Obligaciones por Pagar (Adquisición de Bienes, Adquisición de Servicios y Otros Gastos Generales).

(...)"

Concomitantemente con lo anterior, se estarían desconociendo los principios de la función pública, como son entre otros, el de igualdad, moralidad y eficacia.

En procura de impulsar la política de mejoramiento continuo en el procedimiento de Asesoría Jurídica, agradecemos verifique si el concepto emitido contribuyó a resolver de fondo el problema jurídico planteado. De no ser así, informe a la Dirección Jurídica.



LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO
Director Jurídico

Revisó Clara Lucía Morales Posso
Proyectó Matilde Murcia Celis / Clara Lucía Morales Posso