

CONCEPTO 1161 DE 2021

(febrero 18)

<Fuente: Archivo interno entidad emisora>

SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE - SENA

PARA: XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

DE: XXXXXXXXXXXX Coordinador Grupo de Conceptos Jurídicos y Producción Normativa 1-0014

ASUNTO: Concepto financiación gastos de funcionamiento y operación de los proyectos presentados con recursos procedentes de la Ley [344](#) de 1996

Mediante comunicación electrónica sin radicar de fecha 12 de febrero de 2021 solicita concepto jurídico acerca de la posibilidad de financiar gastos de funcionamiento y operación de los proyectos presentados con recursos procedentes de la Ley [344](#) de 1996, reglamentada mediante la normatividad del SENA, teniendo en cuenta que dichos recursos están destinados a inversión

Señala en su comunicación que en atención a lo previsto en el artículo [16](#) de la Ley 344 de 1996, la Coordinación de SENNOVA de la Dirección de Formación Profesional tiene a cargo la tarea de apoyar la financiación de programas para la innovación y el desarrollo tecnológico a nivel nacional, por lo que en el análisis de los proyectos presentados se ha identificado como un riesgo para la ejecución y consecución de los resultados definidos en dichos proyectos, la no inclusión de rubros destinados a financiar gastos de funcionamiento y operación, tales como cuotas de administración de inmuebles.

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

Para el análisis del presente concepto se tendrán en cuenta los siguientes fundamentos normativos:

Ley 119 de 1994 “Por la cual se reestructura el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, se deroga el Decreto [2149](#) de 1992 y se dictan otras disposiciones” - artículo [30](#)

Ley 344 de 1996 “Por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones” - artículo [16](#) (modificado por el artículo [32](#) de la Ley 1607 de 2012).

Decreto ley 111 de 1996 “Por el cual se compilan la Ley [38](#) de 1989, la Ley [179](#) de 1994 y la Ley [225](#) de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto” – artículo [29](#)

Acuerdo 008 de 2000 Por el cual se establece el Reglamento Presupuestal del Servicio Nacional

de Aprendizaje, SENA.

Acuerdo 003 de 2012 “Por el cual se imparten políticas y directrices para el manejo de la inversión para la competitividad y el desarrollo tecnológico productivo y se subroga en su totalidad el Acuerdo [008](#) del 2006”, - artículo [8](#) y [13](#) (modificado por el Acuerdo [15](#) de 2012).

Acuerdo [16](#) de 2012 “Por el cual se regula el Programa de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación y se subrogan los Acuerdos números [007](#) de 2006 y [004](#) de 2008

ANÁLISIS JURÍDICO

1o. La Ley 119 de 1994 “Por la cual se reestructura el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, se deroga el Decreto [2149](#) de 1992 y se dictan otras disposiciones” establece en su artículo [30](#).

“ARTÍCULO [30](#). PATRIMONIO. El patrimonio del SENA está conformado por:

(...)

4. Los aportes de los empleadores para la inversión en el desarrollo social y técnico de los trabajadores, recaudados por las cajas de compensación familiar o directamente por el SENA, así:

a) El aporte mensual del medio por ciento (1/2%) que sobre los salarios y jornales deben efectuar la Nación y las entidades territoriales, dentro de los primeros diez (10) días de cada mes;

b) El aporte del dos por ciento (2%) que dentro de los diez (10) primeros días de cada mes deben hacer los empleadores particulares, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, sobre los pagos que efectúen como retribución por concepto de salarios.

(...)

Los aportes de que trata el numeral 4o. de este artículo son contribuciones parafiscales” (Inciso adicionado por el artículo [25](#) de la Ley 225 de 1995)^[1].

2o. La Ley 344 de 1996 “Por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones” dispuso en su artículo [16](#), modificado por el artículo [32](#) de la Ley 1607 de 2012:

“ARTÍCULO [16](#). De los recursos totales correspondientes a los aportes de nómina de que trata el artículo [30](#) de la Ley 119 de 1994, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) destinará un 20% de dichos ingresos para el desarrollo de programas de competitividad y desarrollo tecnológico productivo. El SENA ejecutará directamente estos programas a través de sus centros de formación profesional o podrá realizar convenios en aquellos casos en que se requiera la participación de otras entidades o centros de desarrollo tecnológico.

PARÁGRAFO 1o. El Director del Sena hará parte del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y el Director de Colciencias formará parte del Consejo Directivo del SENA.

PARÁGRAFO 2o. El porcentaje destinado para el desarrollo de programas de competitividad y desarrollo tecnológico productivo de que trata este artículo no podrá ser financiado con recursos provenientes del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE)”.

3o. Mediante Acuerdo 008 de 2000 expedido por el Consejo Directivo Nacional del SENA se estableció el Reglamento Presupuestal del Servicio Nacional de Aprendizaje, el cual contiene las normas y procedimientos para la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación, ejecución, control y evaluación del presupuesto del SENA, reglamento al que deberán someterse todas las instancias que conforman la estructura orgánica de la Entidad. (artículo 1o)

Sobre la composición del presupuesto del SENA, el artículo 19 ibídem dispone:

“ARTICULO 19. ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO. El Presupuesto del Sena está compuesto por:

1. El Presupuesto de Ingresos, que contendrá la estimación de los Ingresos corrientes del Sena; de las contribuciones parafiscales, de los fondos, de los recursos de capital y de los aportes de la Nación.
2. El Presupuesto de Gastos o de Apropriaciones. Incluirá las apropiaciones distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión, clasificados y detallados en la forma que indica el presente reglamento”. (Negritas y subrayado fuera de texto).

Por su parte, el artículo 20 del precitado Acuerdo 008 de 2000 sobre la clasificación y definición de los ingresos de la Entidad prevé:

“ARTICULO 20. CLASIFICACION Y DEFINICION DE LOS INGRESOS DEL SENA. Los ingresos se clasifican en:

(...)

3. Las Contribuciones Parafiscales. Son los ingresos obtenidos por concepto de los aportes que hacen los empleadores al Sena en cumplimiento de lo dispuesto por la Ley 119 de 1994, artículo 30, numeral 4...”.

En relación con la composición e integralidad de los gastos, los artículos 23 y 24 de la ley ut supra, prescriben:

“ARTICULO 23. COMPOSICION DEL PRESUPUESTO DE GASTOS. El Presupuesto de Gastos se compondrá de los gastos de funcionamiento, del servicio de la deuda y de los gastos de inversión.

1. Gastos de Funcionamiento. Son los gastos en que incurre el Sena para desarrollar sus actividades y funciones administrativas. Los gastos de funcionamiento se agrupan en Gastos de Personal, Gastos Generales y Transferencias Corrientes.

Los Gastos de funcionamiento se desagregan en Cuentas, Subcuentas, Objeto del Gasto y Ordinal.

(...)

3. Gastos de Inversión. Son aquellos destinados a invertir en el desarrollo social y técnico de los trabajadores colombianos. En el Proyecto de Presupuesto de Inversión se indicarán los proyectos establecidos en el Plan Operativo Anual de Inversiones, clasificado según lo dispuesto en este reglamento.

En los gastos de inversión se contemplan la inversión física en construcciones y adquisición de equipos, la divulgación, asistencia técnica y capacitación del recurso humano, los pagos de mesadas pensionales, el crédito hipotecario y pago de cesantías, y los apoyos de sostenimiento para capacitación.

Los gastos de inversión se desagregan en Programas, Subprogramas, Proyectos y Subproyectos.

PARAGRAFO 1o. Todos los gastos del Sena programados tanto en funcionamiento como en inversión se entienden como gasto social pues su misión, objetivos y funciones determinadas en la Ley [119](#) de 1994 son de carácter eminentemente social.

PARAGRAFO 2o. En los presupuestos de gastos de funcionamiento e inversión no se podrán incluir gastos con destino al servicio de la deuda.

PARAGRAFO 3o. Según lo dispuesto en el artículo [16](#) de la Ley número 344 de 1996, el Sena en el presupuesto de inversión destinará el 20% del recaudo de los aportes recibidos de acuerdo con el numeral 4 del artículo [30](#) de la Ley 119 de 1994 para atender el desarrollo de programas de competitividad y desarrollo tecnológico productivo...”

“ARTICULO [24](#). INTEGRALIDAD DE LOS GASTOS DE INVERSION. Con base en el principio de la Integralidad Presupuestal, en el presupuesto de los Centros de Formación Profesional y los Programas Nacionales de Asistencia al Desarrollo Empresarial Colombiano, Administración Educativa y Servicios de Apoyo a la Formación Profesional, Administración e Información de Empleo, Promoción de Servicios del Sena y Recaudo de Aportes, se involucran los gastos por servicios personales, gastos generales, transferencias e infraestructura física”.

Finalmente, el artículo [26](#) dispone que la totalidad de los recursos de la entidad se destinarán al desarrollo de sus objetivos y funciones en cumplimiento de la misión de Formación Profesional Integral y se asignarán de la siguiente manera:

1. El 80% del total de los aportes recibidos de acuerdo con el numeral 4 del artículo [30](#) de la Ley 119 de 1994, se destinará al financiamiento de las inversiones y gastos originados en el desarrollo de los programas de Formación Profesional Integral en todas sus modalidades y el funcionamiento de la entidad.
2. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo [16](#) de la Ley 344 de 1996, el Sena destinará el 20% del recaudo de los aportes para atender el desarrollo de programas de competitividad y desarrollo tecnológico productivo.

Estos recursos se asignarán de la siguiente manera:

- 2.1 El 10% para programas de desarrollo tecnológico e innovación en función de los programas de Formación Profesional Integral y relacionados con los objetivos del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.
- 2.2 El 10% para el desarrollo de convenios de competitividad con el sector productivo a través de acciones de Formación Profesional Continua.

El Sena ejecutará directamente estos programas a través de sus centros de formación profesional o podrá realizar convenios en aquellos casos en los que se requiera la participación de otras entidades o centros de desarrollo tecnológico.

El Sena de su presupuesto regular podrá destinar recursos adicionales al 10%, a las acciones de Formación Profesional Continua.

El Sena no podrá destinar más del 10% del total de los aportes recibidos de acuerdo con el numeral 4 del artículo [30](#) de la Ley 119 de 1994 a la atención de sus gastos de funcionamiento. Dentro de los gastos de funcionamiento no se incluye el pago de mesadas pensionales que se efectuará con cargo al Fondo de Pensiones, que corresponde al presupuesto de gastos de inversión.

4o. El Acuerdo [003](#) de 2012 “Por el cual se imparten políticas y directrices para el manejo de la inversión para la competitividad y el desarrollo tecnológico productivo y se subroga en su totalidad el Acuerdo [008](#) del 2006”, modificado por el Acuerdo 15 de 2012 establece:

“Artículo [8o](#). Programación de rubros presupuestales. En cada uno de los programas y líneas programáticas inscritas dentro de la política para la competitividad, el desarrollo tecnológico productivo y la innovación del SENA, se establecerá de manera explícita cuáles son los rubros presupuestales financiables y los no financiables, de los proyectos correspondientes a ser atendidos con recursos provenientes del artículo [16](#) de la Ley 344 de 1996. De igual forma, se definirá la composición específica de la contrapartida.

PARÁGRAFO 1o. No se financiarán con recursos del SENA ni podrán formar parte de la contrapartida en dinero ni en especie, los siguientes rubros presupuestales:

a) Compra de lotes, construcciones, adecuación de infraestructura física.

(...)

PARÁGRAFO 2o. Lo correspondiente a pago de aportes parafiscales y al Sistema General de Seguridad Social del personal dedicado al proyecto, así como las pólizas de seguro requeridas para la ejecución del convenio, podrán ser financiados solo con recursos de contrapartida de la empresa.

PARÁGRAFO 3o. Se exceptúan de la enunciación de rubros presupuestales no financiables, los impuestos, tasas, contribuciones y gravámenes que se causen por la adquisición de bienes muebles y servicios necesarios para la ejecución del proyecto, incluido el gravamen a los movimientos financieros, cada uno de ellos con cargo a la fuente de recursos con que se financie el gasto o adquisición que los genere”. (Negrillas y subrayado fuera de texto)

CONCLUSIÓN

De acuerdo con lo antes expuesto se encuentra que los aportes de que trata el numeral 4o del artículo [30](#) de la Ley 119 de 1994 son contribuciones parafiscales y por lo mismo hacen parte de los ingresos y patrimonio del SENA.

Tal como lo contempla el Acuerdo [008](#) de 2000, el presupuesto de gastos del SENA está constituido por los gastos de funcionamiento, del servicio de la deuda y de los gastos de inversión, desagregándose estos últimos en Programas, Subprogramas, Proyectos y Subproyectos.

Respecto a los gastos de inversión, el artículo [23](#) del Reglamento Presupuestal del SENA establecido por el Acuerdo 008 de 2000 señala que en el Proyecto de Presupuesto de Inversión se indicarán los proyectos establecidos en el Plan Operativo Anual de Inversiones. En dichos gastos

de inversión se contemplan: (i) la inversión física en construcciones y adquisición de equipos, (ii) la divulgación, (iii) asistencia técnica y capacitación del recurso humano, (iii) los pagos de mesadas pensionales, (iv) el crédito hipotecario y (v) pago de cesantías, y los (vi) apoyos de sostenimiento para capacitación.

Así mismo, el artículo [24](#) ejusdem prevé que con base en el principio de la Integralidad Presupuestal, en el presupuesto de los Centros de Formación Profesional y los Programas Nacionales de Asistencia al Desarrollo Empresarial Colombiano, Administración Educativa y Servicios de Apoyo a la Formación Profesional, Administración e Información de Empleo, Promoción de Servicios del Sena y Recaudo de Aportes, se involucran los gastos por servicios personales, gastos generales, transferencias e infraestructura física.

Así pues, el Acuerdo 008 de 2000 que estableció el Reglamento Presupuestal del SENA, teniendo en cuenta lo contemplado en el artículo [16](#) de la Ley 344 de 1996, dispuso expresamente que el SENA en el presupuesto de inversión destinará el 20% del recaudo de los aportes recibidos de acuerdo con el numeral 4 del artículo [30](#) de la Ley 119 de 1994 para atender el desarrollo de programas de competitividad y desarrollo tecnológico productivo.

Significa lo anterior que el 20% de los ingresos provenientes del recaudo de aportes parafiscales de que trata el artículo [30](#) de la Ley 119 de 1994, se incluirán en el presupuesto de gastos de inversión para el desarrollo de programas de competitividad y desarrollo tecnológico productivo, los cuales se asignarán en la forma prevista en el artículo del Acuerdo [008](#) de 2000.

Por tanto, la posibilidad de financiar gastos de funcionamiento y operación de los proyectos presentados con recursos procedentes de la Ley [344](#) de 1996, tales como cuotas de administración de inmuebles, planteada en su comunicación, debe examinarse si se enmarca o se involucra en alguno o algunos de los gastos a que se refieren los artículos [23](#) y [24](#) del Acuerdo 008 de 2000.

Empero, es necesario tener en cuenta lo previsto en el artículo [8o](#) del Acuerdo 003 de 2012, el cual establece que encada uno de los programas y líneas programáticas inscritas dentro de la política para la competitividad, el desarrollo tecnológico productivo y la innovación del SENA, se establecerá de manera explícita cuáles son los rubros presupuestables financiables y los no financiables, de los proyectos correspondientes a ser atendidos con recursos provenientes del artículo [16](#) de la Ley 344 de 1996.

En este mismo sentido, se sugiere revisar el Acuerdo [16](#) de 2012 “Por el cual se regula el Programa de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación y se subrogan los Acuerdos números [007](#) de 2006 y [004](#) de 2008”.

Por último, y acorde con lo antes señalado, recomendamos se consulte a la Dirección de Planeación y Direccionamiento Corporativo del SENA sobre el tema planteado en su comunicación por ser la dependencia competente para “Elaborar el anteproyecto de presupuesto de la entidad para cada vigencia y los proyectos de modificación presupuestal, para presentarlos a consideración del Director General y del Consejo Directivo Nacional y tramitarlos ante las autoridades competentes”, de conformidad con las funciones señaladas en el artículo [10](#) numeral 7o del Decreto 249 de 2004 y en el Acuerdo [008](#) de 2000.

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. 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,

Antonio José Trujillo Illera

Coordinador Grupo de Conceptos Jurídicos y

Producción Normativa - Dirección Jurídica



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)

