

CONCEPTO 57071 DE 2021

(julio 22)

<Fuente: Archivo interno entidad emisora>

SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE - SENA

PARA: XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

DE: XXXXXXXXXXXX. Coordinadora (e) Grupo de Conceptos Jurídicos y Producción Normativa 1-0014

ASUNTO: Concepto políticas contables Fondo Emprender

En atención a su solicitud contenida en el correo del 12 de julio de 2021, con radicación No. 9-2021-054527, mediante el cual solicita concepto referente a las políticas contables de FONDO EMPRENDER; tema de las inversiones "... No es procedente la constitución de patrimonios ni encargo fiduciario con los recursos del Fondo Emprender, toda vez que existen limitantes normativas para realizar inversiones con los recursos del Estado de manera directa como Entidad ..."; 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.

ANÁLISIS JURÍDICO

Frente al Régimen de Contabilidad Pública hay que señalar que a las Entidades de Gobierno le corresponde el conjunto de normas señaladas por la Resolución No 533 de 2015[1] en la que se establece en su artículo 2: " El Marco normativo para entidades de gobierno incorporado en el artículo 1 de la presente Resolución será aplicado por las entidades de gobierno que se encuentran bajo el ámbito del Régimen de Contabilidad Pública." e igualmente el artículo 1 señala: " Incorporar, como parte integrante del Régimen de Contabilidad Pública, la estructura del Marco normativo para entidades de gobierno, la cual está conformada por: el Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera; las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos; los Procedimientos Contables; las Guías de Aplicación; el Catálogo General de Cuentas y la Doctrina Contable Pública." y sus modificaciones, entre otras, la introducida por la Resolución No 484 de 2017[2] y Resolución 425 de 2019 de la CGN (Subrayado fuera de texto)

De igual manera la Contaduría General de la Nación (CGN) incorporó, mediante la Resolución No. 620 de 2015, el Catálogo General de Cuentas al marco normativo para entidades de gobierno, para efectos de registro y reporte de información financiera a este organismo de regulación, en las condiciones y plazos definidos mediante la Resolución 706 de 2016 y sus modificaciones.

En consecuencia de lo anterior, se debe tener presente los PRINCIPIOS DE CONTABILIDAD PÚBLICA[3] cuyo fin principal es que la información financiera de las entidades debe ser útil y para que sea útil, debe ser relevante y representar fielmente los hechos económicos. A fin de preparar información financiera que cumpla con estas características cualitativas, las entidades observan pautas básicas o macro-reglas que orientan el proceso contable, las cuales se conocen como principios de contabilidad.

Es por ello, importante señalar que los principios de contabilidad se aplican en las diferentes etapas del proceso contable; por tal razón, a los criterios que se deben tener en cuenta para reconocer, medir, revelar y presentar los hechos económicos en los estados financieros de la entidad. Los principios de contabilidad que deben observar las entidades en la preparación de los estados financieros de propósito están entre otros el de: UNIFORMIDAD: que son los criterios de reconocimiento, medición, revelación y presentación, se mantienen en el tiempo y se aplican a los elementos de los estados financieros que tienen las mismas características, en tanto no cambien los supuestos que motivaron su elección. Si se justifica un cambio en la aplicación de tales criterios para mejorar la relevancia y la representación fiel, la entidad debe revelar los impactos de dichos cambios, de acuerdo con lo establecido en las Normas.

Dichos principios van de la mano para establecer las políticas contables que son las bases, acuerdos, reglas y procedimientos adoptados por el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA para la elaboración y presentación de los respectivos Estados Financieros, del Fondo.

Ahora bien, frente a este FONDO se tiene que de conformidad a lo indicado por el artículo [40](#) de la Ley 789 de 2002 [4] señala: “Créase el Fondo Emprender, FE, como una cuenta independiente y especial adscrita al Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, el cual será administrado por esta entidad y cuyo objeto exclusivo será financiar iniciativas empresariales que provengan y sean desarrolladas por aprendices o asociaciones entre aprendices, practicantes universitarios o profesionales que su formación se esté desarrollando o se haya desarrollado en instituciones que para los efectos legales, sean reconocidas por el Estado de conformidad con las Leyes [30](#) de 1992 y [115](#) de 1994 y demás que las complementen, modifiquen o adicionen (...)”

Presupuestalmente se tiene que el artículo [30](#) del Decreto 111 de 1996[5] indica que “Constituyen fondos especiales en el orden nacional, los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador”.

Ahora bien, en cuanto a su definición conceptual de Fondo, la H. Corte en Sentencia C-650 de 2003, señaló frente a los fondos especiales que “son un sistema de manejo de cuentas, de acuerdo a los cuales una norma destina bienes y recursos para el cumplimiento de los objetivos contemplados en el acto de creación y cuya administración se hace en los términos en éste señalados”.

El artículo [1](#) y [27](#) de la Ley 225 de 1995[6] señalan: “El Presupuesto de Rentas contendrá la estimación de los ingresos corrientes de la Nación; de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del Presupuesto; de los fondos especiales, de los recursos de capital y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional.” y “

Constituyen fondos especiales en el orden nacional, los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador. (subrayado nuestro)

Así mismo el artículo 4 de la Ley 331 de 1996[7] – dispone.(...) Los fondos sin personería jurídica deberán ser creados por ley o por su autorización expresa y estarán sujetos a las normas y procedimientos establecidos en la Constitución Nacional, el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación, la presente Ley y las demás normas que reglamenten los órganos a los cuales pertenecen.” (subrayado nuestro)

En aquella oportunidad la Corte también explicó que un fondo con personería jurídica no es equiparable a un fondo especial que constituye una cuenta (sin personería jurídica). De esta manera, el primero se asimila a una entidad de naturaleza pública que hace parte de la administración pública y por tanto modifica su estructura, mientras el segundo se refiere al sistema de manejo de recursos y por lo tanto no tiene personería jurídica. No obstante, un fondo-entidad puede tener dentro de sus funciones la administración de un fondocuenta. (Subrayado fuera de texto)

Si bien, la ley puede conferir el carácter de entidades públicas a ciertos fondos, en términos generales “lo que pretende el legislador al crear o autorizar la creación de un fondo, no es constituir un organismo que modifique la estructura de la administración nacional, sino la constitución de una cuenta para que se concentren los ingresos a efectos de cumplir ciertos cometidos, que son los que le otorgan identidad a dicho fondo”.

Ahora bien, el artículo 2o de la Resolución 156 de 2018[8], que modifica 5o de la Resolución 354 de 2007, establece: ARTICULO 2o. Modificar el artículo 59 de la Resolución 354 de 2007, el cual quedará así “ARTÍCULO 5o. Ámbito de aplicación. El Régimen de Contabilidad Pública debe ser aplicado por: 1) las entidades u organismos que integran las Ramas del Poder Público en sus diferentes niveles y sectores, las cuales integrarán a su información la de los patrimonios autónomos que constituyan y la de los fondos sin personería jurídica que le sean asignados; (Subrayado fuera de texto) (...); en consecuencia, dado que el Fondo no tiene personería jurídica, su información contable deberá agregarse a la del SENA, entidad a la que le fue asignado dicho Fondo para su administración.

Adicionalmente, de conformidad con la forma de organización y ejecución del proceso contable del SENA, en el Sistema Integrado de Información Financiera-SIIF Nación, la contabilidad del Fondo Emprender no está definida como una contabilidad independiente sino como una contabilidad centralizada, la cual a través de una PCI (Posición de Catálogo Institucional) permite identificar los hechos económicos, transacciones y operaciones asociados al Fondo Emprender, adscrito a esta entidad. En consecuencia, la información del SENA y la del Fondo Emprender se debe observar y analizar como una sola entidad, para efectos de la preparación de los estados financieros y el reporte de la información que requiere la CGN para la elaboración del Balance General de la Nación, sin perjuicio de la preparación y presentación de informes y reportes contables y financieros específicos que los organismos de control y administrativos puedan solicitar de los fondos en cumplimiento de sus funciones.

Así mismo, la Resolución No 525 de 2016[9], por la cual incorpora, en el Régimen de Contabilidad Pública, la Norma de Proceso Contable y Sistema Documental Contable, la cual es

transversal a los marcos normativos, y sus modificaciones, en especial la Resolución N0. [385](#) de 2018[10], determina: “3. FORMAS DE ORGANIZACIÓN Y EJECUCIÓN DEL PROCESO CONTABLE. A partir de las características de la organización administrativa y operativa, así como de la capacidad tecnológica para procesar información contable, las entidades pueden optar por alguna de las siguientes formas de organización y ejecución del proceso contable, con el propósito de generar sus estados financieros. a) Contabilidad centralizada. b) Contabilidad separada en unidades contables.

En consecuencia, se tiene que de conformidad con lo señalado por el artículo [4](#) del Decreto 934 de 2003[11] que indica: 4o. Administración y dirección del Fondo Emprender FE. La administración del Fondo Emprender. FE estará a cargo del Consejo Directivo del Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, quien ejercerá las funciones de consejo de administración del mismo.(...)” e igualmente regulado por los acuerdos 10 de 2020 y 3 del 2020[12], en consecuencia de conformidad con el numeral 1 y 2 del artículos [1](#) y [2](#) del acuerdo 3 de 2020 como administrador (...) en general cualquier acción que se requiera para el debido funcionamiento del Fondo”. “(...) en ejercicio de estas facultades podrá celebrar o autorizar cualquier negocio jurídico necesario para el desarrollo del Fondo, en virtud de las disposiciones normativas establecidas en el derecho común o privado.”

De igual manera el Artículo [261](#), Ley 1450 de 2011[13] Cuenta Única Nacional (...) Para tal efecto, los recaudos de recursos propios, administrados y de los fondos especiales de los órganos que forman parte del Presupuesto General de la Nación serán trasladados a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público conforme los plazos y condiciones que determine la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.

En consecuencia, el documento “GESTION DE RECURSOS FINANCIEROS MANUAL DE POLITICAS CONTABLES BAJO EL NUEVO MARCO NORMATIVO PARA ENTIDADES DE GOBIERNO POLITICAS CONTABLES DEL FONDO EMPRENDER. FE” debe compilar los lineamientos contables mínimos a seguir, para lograr la uniformidad en la información contable pública del Fondo Emprender. FE y debe ser aplicada en toda la Entidad., de conformidad con lo lineamiento antes expresados.

Frente al tema de la constitución de patrimonios autónomos y encargo fiduciario tenemos que a pesar con lo señalado por el artículo [2.2.6.4.6](#) del Decreto 1072 de 2015[14] que indica: “De acuerdo con lo dispuesto en la ley y las directrices que imparta el Consejo de Administración del Fondo, el Director General del Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, podrá contratar total o parcialmente el manejo de los recursos del Fondo, mediante encargo fiduciario, fondos fiduciarios, contratos de fiducia, contratos de administración de recursos y de proyectos, de mandato y los demás negocios jurídicos que sean necesarios, para la correcta administración de los recursos del Fondo.” (Subrayado nuestro); advirtiendo que los actos y negocios jurídicos que suscriba el Director General del SENA en su calidad de Director Ejecutivo del Fondo Emprender se rigen por las reglas del derecho privado, tal como lo establece el artículo [2.2.6.4.8](#) del Decreto 1072 de 2015 (compilatorio del artículo [13](#) del Decreto 934 de 2003).; respetando el deber de selección objetiva de los contratistas y del ejercicio del control por parte de las autoridades competentes y organismos de control, tal como lo indica el artículo [2.2.6.4.8](#) la citada norma.

Existe limitante señalada por los artículos [261](#) de la Ley 1450 de 2011 arriba citado y el artículo [2.3.1.4](#) Decreto 1068 de 2015[15] cuando indica y corrobora que:” Traslado de Recursos a la

Cuenta Única Nacional. A partir del 18 de septiembre de 2014 y previa instrucción de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, los recaudos de los recursos propios, administrados y de los fondos especiales de los órganos que forman parte del Presupuesto General de la Nación deberán trasladarse a la Cuenta Única que para estos efectos disponga la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (Subrayado nuestro)

En consecuencia el legislador le dio un giro al termino podrá por deberá que es la imposición señalada por el Decreto [1068](#) de 2015.

De igual manera la norma señala que la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público establecerá para cada entidad o fondo especial a los que se les aplique, los procedimientos operativos, plazos y flujos de información requeridos para el funcionamiento del Sistema de Cuenta Única Nacional; procedimiento que debe ser revisado por parte del área que ejecuta este recurso.

Sin embargo, se sugiere elevar consulta a la Contaduría General de la Nación que por competencia y por la especialidad del tema, le asiste.

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,

Martha Bibiana Lozano Medina

Coordinadora (E) 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)

