

CONCEPTO 88629 DE 2008

(octubre 3)

<Fuente: Archivo interno entidad emisora>

SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE

Bogotá D.C.,

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Asunto: Concepto Donación Gobierno de Japón - Característica presupuestal de la donación.

En atención a su consulta presentada por OnBase a la Dirección Jurídica el día 23 de septiembre de 2008 con el número de radicación 8-2008-025376, relacionada con la donación que pretende hacer al SENA el Gobierno de Japón y las exigencias que hace éste respecto de algunos documentos, le informo lo siguiente que para resolver sus inquietudes es necesario explicar la característica presupuestal de la donación y posteriormente analizar el hecho de las exigencias documentales por parte de gobierno del Japón.

#### 1. CARACTERÍSTICAS PRESUPUESTALES DE LA DONACIÓN

La decisión de donar unos recursos al SENA, genera consecuencias legales cuya aplicación es necesaria para entender el manejo que se le puede dar a los recursos. El decreto [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” estableció los principios presupuestales que aplican al caso y que merecen ser explicados a continuación.

**PRINCIPIO DE ANUALIDAD**<sup>(1)</sup>. Según éste principio, el presupuesto tiene una vigencia de un año, durante el cual debe ejecutarse el mismo.

**PRINCIPIO DE UNIDAD DE CAJA**<sup>(2)</sup>. El alcance de éste principio ha sido dado por la Corte Constitucional en sentencia C-478 de 1992, así: ...los dineros que entran al tesoro público, cualquiera sea su proveniencia, se funden en una caja común, y de ella se podrán destinar a los cometidos que se determinan en el presupuesto.”

En concordancia con lo anterior, el artículo [34](#) del mismo decreto indicó que las donaciones que hacen a los establecimientos públicos del orden nacional como el SENA, hacen parte de sus recursos de capital<sup>(3)</sup>. En conclusión, la donación que haga el gobierno del Japón ingresará al presupuesto común del SENA.

**PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD**. Éste principio se encuentra establecido en el artículo [15](#) del Decreto [111](#) de 1996<sup>(4)</sup>, y básicamente indica que el presupuesto de la entidad debe incluir los gastos que hará la misma. Es decir, que si el Gobierno del Japón exige que los recursos donados se gasten en la compra de una lancha-aula móvil, el gasto debe estar previamente definido en el presupuesto.

**PRINCIPIO DE PROGRAMACIÓN INTEGRAL**<sup>(5)</sup>. Según éste principio, debe haber una programación presupuestal que contemple los gastos de inversión como el que se pretende hacer con los recursos donados por el gobierno del Japón.

Los principios reseñados cobran importancia para entender lo siguiente: El presupuesto del SENA es aprobado anualmente por el Congreso de la República de acuerdo con el proyecto de ley que le presenta el gobierno para tal efecto. Actualmente ya se encuentra en estudio y debate el proyecto de presupuesto para la vigencia fiscal del año 2009. La situación que se presenta con la donación es que la ejecución de esos recursos tiene que estar previamente reflejada en la ley aprobatoria del presupuesto.

En términos prácticos debe decirse que los recursos que se reciban por concepto de la donación no podrían ser ejecutados en la misma vigencia fiscal (Es decir el mismo año en que se recibe la donación). La razón es que el presupuesto de los gastos de una vigencia fiscal está aprobado desde el año anterior, y la única manera de ejecutar los recursos durante el año en que se recibe la donación es que se modifique la ley aprobatoria del presupuesto

Los recursos de la donación no se pueden ejecutar inmediatamente porque el manejo presupuestal, sin importar si es una donación u otro tipo de recurso, necesitan ingresar al presupuesto de la entidad, y que luego el gasto se vea reflejado en el presupuesto de la siguiente vigencia fiscal.

## 2. LAS EXIGENCIAS DOCUMENTALES DEL GOBIERNO DEL JAPÓN

De lo que se ha dicho en la solicitud de concepto, es claro que el gobierno de Japón requiere que el Director General de la entidad, como representante legal de la misma, reciba materialmente el título valor (cheque) contentivo de la donación y luego emita un “recibo oficial”, lo cual no es algo que se encuentre dentro de las funciones normales del director general. De hecho, la única manera como se manifiesta oficialmente el Director General es a través de actos administrativos que pueden ser resoluciones, comunicaciones oficiales, memorandos, etc., donde él, como máxima autoridad del SENA, manifiesta la voluntad de la administración dirigida a producir efectos jurídicos. Un documento como el que exige por el gobierno del Japón no es un acto administrativo en el sentido estricto del término.

Pero independientemente de que dicho “recibo” no sea un acto administrativo, el verdadero problema gravita en que no hay antecedentes legales que permitan al director general de la entidad recibir directamente un dinero entregado a la entidad como donación. La expedición de dicho documento no es la fórmula usual que sirva como documento probatorio de esa donación y por lo mismo se pueden generar riesgos sobre la administración de los recursos que ingresan a la entidad.

Además de lo anterior, el decreto 249 de 2004 “Por el cual se modifica la estructura del Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA” estableció en su artículo [15](#) las funciones de la Dirección Administrativa y Financiera del SENA y su numeral 18 indicó la siguiente: //18. Dirigir, coordinar y responder por el adecuado manejo y control de los dineros y títulos que por diversos conceptos reciba el SENA.//

Significa lo anterior que en virtud del decreto [249](#), el funcionario que tiene la regencia y dirección en el manejo de cualquier recurso que ingrese al SENA, como la donación que pretende hacer el gobierno japonés, es el Director Administrativo y Financiero, por lo tanto el director general, mal haría, en expedir un “recibo” oficial sobre unas funciones que por decreto no recaen en él.

Finalmente y a manera de conclusión debe decirse lo siguiente:

Teniendo en cuenta que la donación tiene como consecuencia unas obligaciones a cumplir por parte del SENA, las mismas deben quedar consignadas en un convenio que indique las condiciones de tiempo, modo y lugar del cumplimiento de las mismas.

No es recomendable la expedición del “recibo oficial” por parte del Director General del SENA donde conste que él recibió directamente el cheque contentivo de la donación. No es la manera oficial como se pronuncia la administración y se corre el riesgo de poner en entredicho la manera como se administran los recursos en la entidad. La manera de probar que el SENA recibió la donación surge del respectivo convenio y de los informes que se presenten con relación al mismo.

Los recursos donados no se pueden ejecutar en la misma vigencia fiscal en que se reciben, es decir que es improbable que la lancha-aula móvil se pueda comprar en el mismo año en que se reciben los recursos donados. No obstante, de los formatos enviados por el gobierno de Japón se evidencia que el plazo para que el SENA cumpla con sus obligaciones es lo suficientemente amplio para que no se genere un incumplimiento que tenga como causa las dificultades propias de los manejos de recursos desde el punto de vista presupuestal.

Atentamente,

MARTHA BIBIANA LOZANO MEDINA

Coordinadora Grupo de Conceptos Jurídicos y Producción Normativa (mvlozano@sena.edu.co)

NIS: 2008-02-088629

CARM

NOTAS AL FINAL:

1. “ARTICULO [14](#). ANUALIDAD. El año fiscal comienza el 1o. de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción (Ley 38/89, artículo 10).

2. ARTICULO [16](#). UNIDAD DE CAJA. Con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación.

PARAGRAFO 1o. Los excedentes financieros de los establecimientos públicos del orden nacional son de propiedad de la Nación. El Consejo Nacional de Política Económica y Social Conpes, determinará la cuantía que hará parte de los recursos de capital del presupuesto nacional, fijará la fecha de su consignación en la Dirección del Tesoro Nacional y asignará por lo menos el 20% al establecimiento público que haya generado dicho excedente. Se exceptúan de esta norma los establecimientos públicos que administran contribuciones parafiscales.

PARAGRAFO 2o. Los rendimientos financieros de los establecimientos públicos provenientes de la inversión de los recursos originados en los aportes de la Nación, deben ser consignados en la Dirección del Tesoro Nacional, en la fecha que indiquen los reglamentos de la presente ley. Exceptúanse los obtenidos con los recursos recibidos por los órganos de previsión y seguridad social, para el pago de prestaciones sociales de carácter económico (Ley 38/89, artículo 12, Ley 179/94, artículo 55, inciso 3o., 8o. y 18, Ley 225/95 artículo [5o.](#)).

3. “ARTICULO [34](#). INGRESOS DE LOS ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS. En el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital se identificarán y clasificarán por separado las rentas y recursos de los establecimientos públicos. Para estos efectos entiéndase por:

“a) Rentas propias. Todos los ingresos corrientes de los establecimientos públicos, excluidos los aportes y transferencias de la Nación.”

“b) Recursos de capital. Todos los recursos del crédito externo e interno con vencimiento mayor de un año, los recursos del balance, el diferencial cambiaria, los rendimientos por operaciones financieras y las donaciones (Ley 38/89, artículo 22, Ley 179/94, artículo 14).”

4. “DECRETO 111 DE 1996. ARTICULO [15](#). UNIVERSALIDAD. El presupuesto contendrá la totalidad de los gastos públicos que se espere realizar durante la vigencia fiscal respectiva.”

“En consecuencia, ninguna autoridad podrá efectuar gastos públicos, erogaciones con cargo al Tesoro o transferir crédito alguno, que no figuren en el presupuesto (Ley 38/89, artículo 11. Ley 179/94, artículo 55. inciso 3o. Ley 225/95, artículo [22](#)).

5. “DECRETO 111 DE 1996. ARTICULO [17](#). PROGRAMACION 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.

PARAGRAFO. El programa presupuestal incluye las obras complementarias que garanticen su cabal ejecución (Ley 38/89, artículo 13).



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)

