

CONCEPTO 9704 DE 2024

<Fuente: Archivo interno entidad emisora>

## SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE - SENA

PARA: (...)@sena.edu.co, (...), Director Regional Meta – 501010  
DE: Martha Bibiana Lozano Medina - Coordinadora Grupo de Conceptos Jurídicos y Producción Normativa – Dirección Jurídica - 1-0014  
ASUNTO: Concepto naturaleza de las diligencias preliminares y procedimiento ante pérdida, hurto o daño de bienes de la entidad

Mediante comunicación electrónica radicada con el número 50-9-2024-000296 de fecha 23 de enero de 2024 solicita concepto sobre la aplicación de la Guía para el manejo ante la pérdida hurto o daño de bienes o recursos del SENA o de terceros a cargo de la entidad, teniendo en cuenta los cuestionamientos hechos por profesional de esa Dirección Regional en torno al contenido de las diligencias preliminares y actuaciones prevista en dicha Guía.

## 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

Resolución [1378](#) de 2018 “Por la cual se adopta la guía de manejo ante pérdida, hurto o daño de bienes o recursos del SENA o de terceros a cargo de la entidad y se deroga la resolución 00[2286](#) de 2006”, código **GIL-G-018**, (versión 01, fecha de vigencia: 2018-08-29) plataforma COMPROMISO - Sistema Integrado de Gestión y Autocontrol

## ANÁLISIS

Mediante Resolución [1378](#) de 2018 se adoptó la guía de manejo ante pérdida, hurto o daño de bienes o recursos del SENA o de terceros a cargo de la entidad, la cual se encuentra identificada con el código GIL-G-018, (versión 01, fecha de vigencia: 2018-08-29) en la plataforma COMPROMISO del Sistema Integrado de Gestión y Autocontrol, de cuyo contenido se destacan los siguientes aspectos: 4. Responsables, 5. Definiciones, 6. Marco Normativo, 7. Generalidades, 8. Reporte de pérdida, hurto o daño de un bien del SENA o de terceros a cargo de la entidad, 9. Apertura cuenta de responsabilidad, 10. Reclamación a la empresa aseguradora, 11. Clases de responsabilidad, 12. Sujetos de responsabilidad: 12.1. Sujetos de responsabilidad fiscal; 12.2. Sujetos de responsabilidad disciplinaria y/o penal. 12.3. Normas aplicables a servidores públicos; 12.4. Normas aplicables a particulares vinculados mediante contratos de prestación de servicios, 13. Diligencias administrativas preliminares, 14. Competencia para adelantar las diligencias, 15. Intervinientes en las diligencias administrativas preliminares, 16. Remisión del expediente: 16.1. Presunta responsabilidad fiscal; 16.2. Presunta responsabilidad disciplinaria; 16.3. Presunta responsabilidad penal; 16.4. Archivo del expediente, 17. Resarcimiento de perjuicios dentro del proceso penal o contencioso administrativo.

En el numeral 13 de la referida Guía se definieron los lineamientos para adelantar las diligencias administrativas preliminares, en el cual se señala:

13.1 “Las diligencias preliminares son de naturaleza administrativa y extraprocesal, que podrán ser recaudadas sin formalismo alguno, las cuales servirán de criterio orientador al funcionario competente o designado para evaluar de manera previa y sumaria la presunta responsabilidad fiscal, disciplinaria y/o penal por la pérdida, daño o deterioro de bienes del SENA o de terceros puestos al servicio de la Entidad.” (subrayado, negrillas y cursivas, fuera de texto)

A su turno, el numeral 13.2. de la Guía establece el objeto de las diligencias administrativas preliminares:

- 1) Identificar al presente o presuntos responsables por la pérdida, daño o deterioro de los bienes de la entidad.
- 2) Evaluar si el bien se perdió, daño o deterioró en ejercicio de gestión fiscal o por fuera de ella.
- 3) Evaluar sumariamente la presunta responsabilidad fiscal, disciplinaria y/o penal.
- 4) Solicitar al cuentadante o responsable del bien la presentación de la correspondiente denuncia.
- 5) Verificar que se haya realizado o solicitar el trámite de reclamación ante la compañía aseguradora.
- 6) Establecer si se realizó el pago total o parcial del bien o si existe deducible.
- 7) Solicitar el pago del deducible o la reposición, pago total o pago de excedente de los bienes siniestrados.
- 8) Determinar la viabilidad de solicitar a la Contraloría General de la República o a las Contralorías departamentales o municipales correspondientes el inicio del proceso de responsabilidad fiscal, cuando a ello haya lugar y remitir copia de la actuación a la Oficina de Control Disciplinario del SENA, a la Procuraduría General de la Nación o la Fiscalía General de la Nación o en su defecto el archivo de la actuación.

Ahora bien, la Guía en mención sobre la responsabilidad:

- 11. Clases de responsabilidad: fiscal, disciplinaria y penal.
- 12. Sujetos de responsabilidad: Servidores públicos (empleados públicos o trabajadores oficiales), exservidores públicos, contratistas, excontratistas o particulares que por acción u omisión hayan dado lugar a la pérdida, daño o deterioro de bienes del SENA o de terceros puestos al servicio de la entidad.
  - 12.1 Sujetos de responsabilidad fiscal a cargo de la Contraloría General de la República o las contralorías distritales, departamentales o municipales.
  - 12.2. Sujetos de responsabilidad disciplinaria a cargo de la Procuraduría General de la Nación o de las personerías distritales o municipales, según el caso o de la Oficina de Control Interno Disciplinario de la entidad.
  - 12.3. Sujetos de responsabilidad penal a cargo de la Fiscalía General de la Nación y de los respectivos jueces penales competentes.

Sobre las clases de responsabilidad indicadas, el Grupo de Conceptos Jurídicos y Producción Normativa en Concepto 52779 de 2022 expresó:

“(…) Conforme con lo anterior, la pérdida, deterioro o daño de un bien de propiedad del Estado, puede dar lugar a tres clases de responsabilidad: fiscal, disciplinaria y penal, las cuales guardan una finalidad especial que las hace independientes entre sí.

Los procesos disciplinarios permiten establecer si un servidor público (entre otros sujetos disciplinables) ha cometido una falta respecto de los deberes y responsabilidades propias de su condición. De acuerdo con lo expresado, todo servidor público es responsable de usar adecuadamente, salvaguardar, vigilar y responder por la conservación de los bienes confiados a su guarda. De acuerdo con la Ley, esta acción cesa por causa de muerte del sujeto disciplinable.

El proceso penal se orienta a determinar si las personas responsables de la pérdida o daño incurrieron en conductas delictivas y por ende punibles. Se trata entonces de una responsabilidad penal, en donde se ha reconocido que, eventualmente, la Entidad Pública puede buscar la reparación de perjuicios sobre su patrimonio mediante el ejercicio de la constitución como parte civil. La acción penal también cesa por causa de muerte del procesado.

A su vez, los procesos fiscales tienen como propósito determinar la responsabilidad pecuniaria de las personas encargadas de la administración, custodia y manejo de los bienes del Estado, en ejercicio de la gestión fiscal, tal como lo determina el citado artículo 4 de la Ley 610 de 2000, y sobre lo que a continuación se profundiza…”

Pues bien, como puede apreciarse, las diligencias preliminares de carácter administrativo, en modo alguno buscan establecer la responsabilidad fiscal, disciplinaria o penal, sino que precisamente por su naturaleza y objeto buscan (i) identificar al presunto o presuntos responsables por la pérdida, daño o deterioro de los bienes de la entidad; (ii) evaluar si el bien se perdió, daño o deterioró en ejercicio de gestión fiscal o por fuera de ella, (iii) evaluar sumariamente la presunta responsabilidad fiscal, disciplinaria y/o penal y (iv) dar traslado a los organismos competentes para que inicien las actuaciones correspondientes con el fin de determinar la responsabilidad fiscal, disciplinaria o penal de un servidor público, contratista o exservidor público o excontratista.

Por tanto, estas diligencias preliminares no están sometidas al rigor del procedimiento que le imprimen las normas legales que regulan las actuaciones y procesos de carácter fiscal, disciplinario y penal, pues su naturaleza es administrativa y extraprocesal, es decir, no hacen parte de un proceso administrativo o judicial, y tienen como propósito servir de criterio orientador al servidor público competente para que evalúe de manera previa y sumaria la presunta responsabilidad fiscal, disciplinaria y/o penal por la pérdida, daño o deterioro de bienes del SENA o de terceros puestos al servicio de la Entidad.

## CONCLUSIÓN

En primer debemos advertir que el Grupo de Concepto Jurídicos y Producción Normativa de la Dirección Jurídica no resuelve ni se pronuncia sobre asuntos o casos mediante los cuales se ventilen o pretendan resolver asuntos de carácter particular y concreto.

En relación con las inquietudes planteadas por el profesional de la Dirección Regional en torno a la naturaleza de las diligencias preliminares a que se refiere la Guía ante la pérdida, hurto o daño de bienes de la Entidad, debemos señalar que conforme con lo previsto en la Guía de Manejo

ante la pérdida, hurto o daño de bienes o recursos del SENA o de terceros a cargo de la entidad (GIL-G-018) adoptada por Resolución [1378](#) de 2018, establece que siempre que ocurra la pérdida, hurto o daño de bienes de propiedad del SENA o de otras entidades o particulares puestos al servicio de la Entidad, se deben adelantar las correspondientes diligencias y actuaciones administrativas en la forma prevista en la mencionada Guía.

Será responsabilidad del servidor público o del designado adelantar las diligencias preliminares con arreglo a lo contemplado en la Guía en mención (numerales 14.1 y 14.2)

En numeral 13.3 de la Guía de Manejo ante la pérdida, hurto o daño de bienes o recursos del SENA o de terceros a cargo de la entidad (GIL-G-018) se establece que el Auto mediante el cual se evalúan las diligencias preliminares es un acto de mero trámite, no susceptible de recursos. Este auto no tiene la connotación de providencia o acto propio de los procesos judiciales, fiscales o disciplinarios contemplados en la ley

En este punto es necesario resaltar que la Resolución [196](#) de 2017 “Por la cual se reglamenta el Sistema Integrado de Gestión y Auto Control - SIGA en el Servido Nacional de Aprendizaje SENA y se dictan otras disposiciones” establece que los lineamientos que se imparten a través de documentos como caracterizaciones, procedimientos, instructivos, guías, formatos y demás aprobados y formalizados en el Sistema Integrado de Gestión y Autocontrol y que se publican en el módulo de documentos de la plataforma Compromiso son de obligatoria implementación y cumplimiento.

Ahora, consideramos que si a juicio del consultante con la aplicación de los formatos y la guía, se contravienen normas constitucionales y legales o se usurpan funciones de determinadas jurisdicciones jurídicas del país, tiene la plena autonomía para adelantar las acciones ante las autoridades competentes.

Finalmente, en relación con aquellos asuntos que en criterio del peticionario deben ajustarse o modificarse en la Guía de manejo ante la pérdida, hurto o daño de bienes o recursos del SENA o de terceros a cargo de la entidad (código GIL-G-018), sugerimos sean puestos en conocimiento de la Dirección Administrativa y Financiera de la Dirección General, por ser la dependencia competente conforme con el artículo [15](#) numerales 1, 2, 16 y 17 del Decreto 249 de 2004, para que en caso de ser procedente, se realicen las modificaciones a que hubiere lugar.

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 Grupo de Conceptos Jurídicos

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)

