

CONCEPTO 35992 DE 2018

(Junio 27)

<Fuente: Archivo interno entidad emisora>

SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE - SENA

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

ASUNTO: Concepto prestación del servicio de vigilancia a bienes muebles de propiedad del SENA en predio de propiedad privada.

Mediante correo de fecha 26 de junio de 2018 radicado con el número 8-2018-035176, solicita concepto sobre las posibilidades para que el SENA pueda continuar prestando el servicio de vigilancia a los bienes muebles ubicados en un predio rural de propiedad privada en el municipio de Caucaasia (Antioquia) para que de esta forma los estudiantes puedan continuar con sus procesos formativos en el Complejo Tecnológico para la Gestión Agroempresarial de Caucaasia en la Regional Antioquia.

Al respecto, informa lo siguiente:

“(…) en el Complejo Tecnológico para la Gestión Agroempresarial de Caucaasia en la Regional Antioquia prestamos el servicio de vigilancia para la sede principal y la finca la Uribe en la cual se desarrollan actividades de formación por lo que existe bienes propiedad de la entidad y destinados para dichas actividades académicas, la instalación de los puestos de vigilancia en la finca al Uribe fue por solicitud del subdirector de la época.

A la fecha se nos informa que la entidad no tiene vínculo contractual (comodato, arriendo etc), con los titulares de la finca la Uribe por lo que nos vemos en la necesidad de retirar dicha vigilancia, lo cual generaría los siguientes inconvenientes:

- La custodia de los bienes propiedad de la entidad, que se encuentran ubicados en dicho predio.
- Entorpecer el proceso formativo que se adelanta por el centro de formación en el predio.
- El traslado de los equipos y maquinarias ya que el centro no cuenta con espacios adecuados.

Como consecuencia de lo anterior los estudiantes por medio de un derecho de petición del cual se anexa copia, solicitan que no sea retirada la vigilancia de la finca la Uribe y del despacho Regional están cargando sobre nosotros la responsabilidad en la pérdida de cualquier elemento...”.

#### 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

1o. La Ley [734](#) de 2002 por medio de la cual se expidió el Código Disciplinario Único en relación con los deberes, prohibiciones y conductas de los servidores públicos prevé:

“Artículo [23](#). La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo [28](#) del presente ordenamiento.

“Artículo [34](#). Deberes. Son deberes de todo servidor público:

(...)

21. Vigilar y salvaguardar los bienes y valores que le han sido encomendados y cuidar que sean utilizados debida y racionalmente, de conformidad con los fines a que han sido destinados”.

22. Responder por la conservación de los útiles, equipos, muebles y bienes confiados a su guarda o administración y rendir cuenta oportuna de su utilización.

El numeral 13 del artículo [35](#) del Código Disciplinario Único, respecto de las prohibiciones de todo servidor público, prescribe lo siguiente:

“ (...)

13. Ocasionar daño o dar lugar a la pérdida de bienes, elementos, expedientes o documentos que hayan llegado a su poder por razón de sus funciones”.

2o. La Ley 610 de 2001 “por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías” dispone:

“Artículo 1o. Definición. El proceso de responsabilidad fiscal es el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado.

“Artículo 3o. Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.

“Artículo 4o. Objeto de la responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal. Para el

establecimiento de responsabilidad fiscal en cada caso, se tendrá en cuenta el cumplimiento de los principios rectores de la función administrativa y de la gestión fiscal.

Parágrafo 1o. La responsabilidad fiscal es autónoma e independiente y se entiende sin perjuicio de cualquier otra clase de responsabilidad...

Artículo 5o. Elementos de la responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal estará integrada por los siguientes elementos: - Una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal. - Un daño patrimonial al Estado. - Un nexo causal entre los dos elementos anteriores.

Artículo 6o. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público. (El texto subrayado fue declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-340 de 2007)

“Artículo 7o. Pérdida, daño o deterioro de bienes. En los casos de pérdida, daño o deterioro por causas distintas al desgaste natural que sufren las cosas, de bienes en servicio o inservibles no dados de baja, únicamente procederá derivación de responsabilidad fiscal cuando el hecho tenga relación directa con el ejercicio de actos propios de la gestión fiscal por parte de los presuntos responsables. En los demás eventos de pérdida, daño o deterioro de este tipo de bienes, el resarcimiento de los perjuicios causados al erario procederá como sanción accesoria a la principal que se imponga dentro de los procesos disciplinarios que se adelanten por tales conductas o como consecuencia civil derivada de la comisión de hechos punibles, según que los hechos que originaron su ocurrencia correspondan a las faltas que sobre guarda y custodia de los bienes estatales establece el Código Disciplinario Único o a los delitos tipificados en la legislación penal.

3o. La Resolución [2286](#) de 2006 “Por la cual se Adopta el Manual de Procedimientos en Caso de Pérdida y/o Deterioro de Bienes y Recursos de la Entidad” establece:

“CAPÍTULO II DISPOSICIONES GENERALES DISPOSICIONES GENERALES

2. Definiciones:

Para efectos del presente manual se entiende por:

(...)

4. Daño. Lesión del patrimonio público representada en el menoscabo. Disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión antieconómica, ineficaz, inequitativa e inoportuna que, en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del estado.

5. Gestión Fiscal. Según lo dispuesto en el artículo 3o de la Ley 610 de 2000, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación. manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.

## CAPITULO 111 - SUJETOS DE RESPONSABILIDAD EN EL MANEJO DE BIENES

1. Funcionarios: Son responsables todos los servidores públicos vinculados a la Institución de vigilar y salvaguardar los bienes y valores que le han sido encomendados y cuidar que sean utilizados debida y racionalmente, de conformidad con los fines para los que han sido destinados por la entidad.

Los funcionarios que administren, manejen, custodien, controlen o usen bienes que hagan parte del patrimonio del SENA, de otras entidades o de particulares puestos al servicio de la entidad, están sujetos a control y vigilancia, por lo tanto, deberán dar cuenta de su gestión a su superior inmediato y a los órganos de control fiscal y disciplinarlo, de ser procedente.

### 1.1.2. Responsables de Bienes en Servicio

Todo funcionario que use bienes de propiedad de la entidad, de otras entidades o de particulares puestos al cuidado de lo mismo se constituye en responsable de bienes en servicio...

## CAPITULO V DETERMINACION DE RESPONSABILIDAD -Responsabilidad por Pérdida, Daño o Deterioro de un bien.

(...)

### 2. Responsabilidades: Fiscal, Disciplinaria y Penal.

La pérdida, daño o deterioro de un bien que no corresponda al normal uso del mismo, puede dar lugar a tres clases de responsabilidades:

**Fiscal:** Para determinar la responsabilidad pecuniaria de las personas encargadas de la administración, custodia y manejo de los bienes.

**Disciplinaria:** Para establecer si el servidor, ex servidor o contratista cometió una falta que conlleve una sanción de la misma naturaleza.

**Penal:** Para determinar si las personas responsables de la pérdida o daño incurrieron en conductas delictivas y por ende punibles.

## ANÁLISIS

Los artículos 3o, 6o y 7o de la Ley 610 de 2000, definen la Gestión Fiscal como el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, realizadas por servidores públicos y particulares que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a su adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación y

enajenación con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales y señalan, como daño patrimonial al Estado, el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses económicos del Estado.

Los numerales 21 y 22 del artículo [34](#) de la Ley 734 de 2002 – Código Disciplinario Único - preceptúan que los servidores públicos tienen como deber vigilar y salvaguardar los bienes y valores que le han sido encomendados y cuidar que sean utilizados debida y racionalmente, de conformidad con los fines a que han sido destinados, y responder por la conservación y rendir cuenta oportuna de su utilización.

Las entidades públicas, en desarrollo de su gestión fiscal, tienen la obligación legal de implementar mecanismos idóneos que permitan cumplir con la función de vigilancia y control de los fondos y bienes públicos asignados, sin perjuicio de la competencia del órgano de control fiscal, a fin de prever el daño o pérdida patrimonial, por acción u omisión.

En este orden de ideas, la actuación de los servidores públicos que tienen entre sus funciones la ordenación del gasto debe enmarcarse dentro de los postulados de la "Gestión Fiscal" prevista en la Ley [610](#) de 2000, entendida como el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, realizadas por los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, cuyo fin sea la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de tales bienes y recursos, con el propósito de cumplir los fines esenciales del Estado, observando los principios de eficiencia, eficacia, equidad, economía, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.

En este sentido, resulta necesario que se adopten las medidas y se adelanten las acciones que impidan o minimicen los riesgos sobre los bienes de la Entidad: definir y formalizar el uso del bien rural donde se encuentran los bienes muebles de propiedad del SENA destinados a proceso de formación; contratar el servicio de vigilancia; mantener vigentes las pólizas de seguro que amparan los bienes estatales por su valor real.

## CONCLUSIÓN

Vistas así las cosas, es evidente que existe un presupuesto legal general para todos los servidores públicos, y es el deber que tiene cada servidor público frente a la custodia, cuidado y salvaguarda de los bienes de la Entidad, que no solo utiliza en el ejercicio de sus funciones, sino de aquellos otros que han sido entregados a otro título o calidad, es decir, que le han sido confiados o encomendados.

Ahora bien, como quiera que los bienes de propiedad del SENA se encuentran debidamente contabilizados y registrados en el respectivo inventario, es claro que cualquier menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de éstos, podría eventualmente dar lugar al adelantamiento de la correspondiente investigación disciplinaria, fiscal y/o penal, con la consecuente responsabilidad que se derivaría en contra del servidor público por detrimento del patrimonio público como consecuencia de la pérdida, daño o deterioro de bienes que se le haya asignado para el ejercicio de sus funciones, por causas diferentes del desgaste natural que sufren las cosas y bienes en servicio o inservibles no dados de baja o que deba responder con ocasión de sus funciones.

Teniendo en cuenta lo anterior, es necesario definir: cuántos y qué clase bienes se encuentran en la finca La Uribe; su valor real; si se encuentran amparados con póliza de seguros; la ubicación de los mismos; y el destino y utilización de los mismos.

Definido lo anterior, es necesario que, con los propietarios o titulares de derecho de dominio del predio rural donde se encuentren los bienes de propiedad del SENA, se formalice a que título se entregaría el bien: comodato, donación.

Una vez se adelanten las gestiones con los propietarios del predio y se defina el tipo de contrato o acto que habrá de celebrarse (comodato, donación), podrá contratarse el servicio de vigilancia para efectos de la custodia, cuidado y salvaguarda de los bienes del SENA que se utilizan en los procesos de formación y que están ubicados en dicho predio.

En caso de que se opte por el contrato de arrendamiento, el proceso contractual correspondiente deberá adelantarse con arreglo a lo dispuesto en las leyes [80](#) de 1993 y [1150](#) de 2007 y en el Decreto [1082](#) de 2015.

Finalmente, si no fuere dable que los bienes continúen en el predio, deberá buscarse el sitio donde se garantice la custodia y salvaguarda de los bienes de propiedad del SENA, sin que ello implique traumatismos o perjuicios al proceso de formación a cargo del Complejo Tecnológico para la Gestión Agroempresarial de Cauca en la Regional Antioquia.

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,

CARLOS EMILIO BURBANO BARRERA

Coordinador

Grupo de Conceptos Jurídicos y Producción Normativa  
Dirección Jurídica - Dirección General



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma del Sena

ISSN Pendiente

Última actualización: 31 de diciembre de 2023 - (Diario Oficial No. 52.604 - 9 de diciembre de 2023)



logo