

CONCEPTO 48775 DE 2018

(agosto 28)

<Fuente: Archivo interno entidad emisora>

SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE - SENA

PARA: XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

DE: Coordinador Grupo De Conceptos Jurídicos Y Producción Normativa

ASUNTO: Extinción de la Obligación con el fallecimiento del Cuentadante

En atención a su solicitud de concepto jurídico con radicado No. 8-2018-047049 de fecha 21 de agosto de 2018, en el que plantea:

Mediante comunicación radicada xxxxxxxx de xxxxxx 2018, fui designado investigador administrativo por la pérdida de bienes o faltante de inventarios, y una de los casos a investigar corresponde al señor xxxxxxxx, con un valor de \$13.212.995,60.

La situación a consultar, es que el citado señor era pensionado de la entidad y falleció el pasado 21 de febrero de 2014 según se evidencia en registro de defunción adjunto.

Consulta: ¿Se extingue la cuenta de responsabilidad con el fallecimiento del titular?

Agradezco su respuesta para proceder con el proceso de investigación asignado.

Nos pronunciamos en el siguiente sentido:

ALCANCE DE LOS CONCEPTOS JURÍDICOS

Es pertinente señalar que los conceptos emitidos por la Dirección Jurídica del SENA – Grupo de Conceptos Jurídicos y Producción Normativa, son orientaciones de carácter general que no comprenden la solución directa de problemas específicos ni el análisis de actuaciones particulares ni de 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

Teniendo en cuenta que la situación referida en la solicitud de concepto enmarca una situación particular y concreta esta Coordinación se abstiene de pronunciarse sobre el caso particular; Sin embargo, con el fin de brindar elementos de juicio necesarios para la toma de decisiones, hacemos el siguiente análisis en abstracto, mas no de la situación concreta y particular.

ANÁLISIS

- Bienes de uso público – Bienes Fiscales

La Constitución Política en su artículo [63](#) expresa:

“ (...) Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables. “

El artículo [674](#) del Código Civil (Ley 57 de 1887) prevé:

“(…). BIENES PÚBLICOS Y DE USO PÚBLICO. Se llaman bienes de la Unión aquéllos cuyo dominio pertenece a la República.

Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio.

Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión o bienes fiscales “ (subrayado nuestro)

Los bienes de dominio público, es decir, los que están a cargo del Estado, se clasifican en bienes de uso público y bienes fiscales o patrimoniales.

Al respecto, conviene resaltar apartes del fallo proferido por la Sección Tercera (Subsección B) de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, de fecha 30 de abril de 2012, dentro del expediente con radicación No. 2500232600019950070401 (21.699), que en su parte pertinente señaló:

“(…) Los bienes fiscales o patrimoniales, son aquellos que pertenecen a sujetos de derecho público de cualquier naturaleza u orden y que, por lo general, están destinados al cumplimiento de las funciones públicas o servicios públicos, tales como los terrenos, edificios, fincas, granjas, equipos, enseres, acciones, rentas y bienes del presupuesto, etc., es decir, afectos al desarrollo de su misión y utilizados para sus actividades, o pueden constituir una reserva patrimonial para fines de utilidad común. Su dominio corresponde a la República, pero su uso no pertenece generalmente a los habitantes, de manera que el Estado los posee y los administra en forma similar a como lo hacen los particulares con los bienes de su propiedad. Los mismos a su vez se pueden subdividir en bienes fiscales propiamente dichos y bienes fiscales adjudicarles o baldíos; estos últimos corresponden a los predios de la Nación que pueden ser adjudicados a las personas que reúnan las condiciones y requisitos establecidos en la legislación.

Dentro de las características de los bienes fiscales se encuentran:

a) Alienables: es decir, son enajenables y susceptibles de disposición en virtud de actos jurídicos (vender, donar, arrendar, hipotecar etc.) en conformidad con las normas fiscales y de contratación pública aplicables.

b) Embargables: por regla general pueden constituir prenda general de los acreedores, con excepción de los casos previstos en la ley, como por ejemplo: i) los previstos en los numerales 2, 3, y 4 del artículo [684](#) del Código de Procedimiento Civil, según los cuales los bienes destinados a un servicio público sólo podrán embargarse en una tercera parte; o solo es susceptible de esta medida respecto de las dos terceras partes de las rentas bruta anual de las entidades territoriales; o respecto de aquellas sumas que constituyan anticipo de obras públicas por ejecutar, salvo cuando los créditos sean laborales y a favor de los trabajadores de la misma; ii) las rentas incorporadas al presupuesto general de la Nación y demás entidades territoriales por virtud del artículo [18](#) del Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto, o iii) las transferencias recibidas de la Nación por parte de las entidades territoriales de acuerdo con el artículo 64 del Decreto 1221 de 1986.

c) Imprescriptibles: el Código de Procedimiento Civil en el artículo [407](#), numeral 4o, modificado por el artículo 1o, numeral 210 del decreto -ley 2282 de 1989, sustrae la posibilidad de adquirir

por prescripción los bienes de propiedad de las entidades públicas, cuando indica: “La declaración de pertenencia no procede respecto de bienes imprescriptibles o de propiedad de las entidades de derecho público”.

Sobre los bienes de uso público y los bienes fiscales, la Corte Constitucional en sentencia C- 183 de 2003, expuso lo siguiente:

(...) 3.1. La Constitución Política y la ley, reconocen dos clases de dominio sobre los bienes: el dominio privado y el dominio público.

El dominio público, por el contrario, y sin entrar en las diferentes tesis que origina la formulación de un criterio para determinar lo que es el dominio público, asunto que ha sido esbozado en varias sentencias proferidas por esta Corporación, lo constituye “el conjunto de bienes que la administración afecta al uso directo de la comunidad o que lo utiliza para servir a la sociedad”. En esta categoría se encuentran los bienes fiscales, definidos en el artículo [674](#) del Código Civil como “[l]os bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión, o bienes fiscales”, denominados también bienes patrimoniales del Estado o de las entidades territoriales sobre los cuales se tiene una propiedad ordinaria sometida a las normas generales del derecho común.

Los bienes fiscales o patrimoniales se encuentran destinados a la prestación de servicios públicos que la administración utiliza de forma inmediata, como por ejemplo los edificios en que funcionan las oficinas públicas. Dentro de esta clase de bienes, también se encuentra lo que se denomina bienes fiscales adjudicables, que son aquellos que la Nación puede traspasar a los particulares que cumplan con las exigencias establecidas en la ley, como es el caso de los bienes baldíos.

Ahora, los bienes de uso público propiamente dicho, que pueden ser por naturaleza o por el destino jurídico, se caracterizan por pertenecer al Estado o a otros entes estatales, estar destinados al uso común de todos los habitantes, y por encontrarse fuera del comercio, ser imprescriptibles e inembargables. Están definidos en la ley como aquellos que “su uso pertenece a todos los habitantes de un Territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión o de uso público o bienes públicos del Territorio” (art. [674](#) C.C.)...”

CUENTADANTE

El Manual de Procedimiento por pérdida, daño o deterioro de bienes, en la introducción en el numeral 5 Definiciones señala:

“(...). Servidor Público (Empleado Público o trabajador oficial) o particular contratista que tiene bajo su cargo y responsabilidad bienes de propiedad del SENA o de un tercero y que le fueron asignados para el desarrollo de las funciones o actividades propias del objeto contractual.”

DILIGENCIAS ADMINISTRATIVAS

De conformidad con la guía de manejo ante pérdida, hurto o daño de bienes del SENA o de terceros a cargo de la entidad se tiene que:

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.

El objeto de las diligencias según el numeral 13.2 de la Guía tenemos:

13.2. Objeto de las diligencias administrativas preliminares:

Las diligencias administrativas preliminares que se adelanta en caso de pérdida, daño o deterioro de bienes del SENA o de terceros puestos al servicio de la Entidad, tendrán por objeto:

- a. Identificar al (los) presunto(s) responsable(s) de la pérdida, daño o deterioro de bienes del SENA o de terceros puestos al servicio de la Entidad.
- b. Evaluar si el bien se perdió, dañó o deterioró en ejercicio de gestión fiscal o por fuera de gestión fiscal.
- c. Evaluar de manera sumaria la presunta responsabilidad fiscal, disciplinaria y/o penal.
- d. Solicitar al cuentadante, usuario, depositario o responsable del bien la presentación de la correspondiente denuncia.
- e. Verificar que se haya realizado el trámite de reclamación ante la compañía aseguradora del bien, o solicitarlo por intermedio del Coordinador del Grupo de Servicios Generales y Adquisiciones o el que haga sus veces en las regionales del SENA.
- f. Establecer si la compañía aseguradora realizó el pago total o parcial del bien o si quedó algún deducible.
- g. En caso que la compañía aseguradora no asuma el pago total o quede algún deducible, se evalúa la posibilidad de solicitar al presunto responsable, cuentadante, usuario, depositario, administrador o custodio, según sea el caso, la reposición, el pago total o pago del excedente.
- h. Determinar la viabilidad de solicitar mediante oficio a la Contraloría General de la República o Gerencia Departamental o Distrital Colegiada el inicio del proceso de responsabilidad fiscal, cuando haya lugar a ello, aportado los documentos y soportes recaudados, o remitir copia de la actuación a la Oficina de Control Interno Disciplinario del SENA, Procuraduría General de la Nación y/o Fiscalía General de la Nación, según sea el caso, o en su defecto evaluar el archivo de la actuación.

Esta norma pone de presente que siempre que ocurra la pérdida, daño o deterioro de bienes de propiedad del SENA o de otras entidades o particulares puestos al servicio de la Entidad, se deben adelantar las correspondientes diligencias administrativas.

Una vez se tenga conocimiento de la ocurrencia del hecho, el funcionario competente (Director (es), Subdirector) debe tomar las acciones necesarias para comprobar el faltante de inventario.

En este punto es necesario destacar que corresponde a cada uno de los almacenistas de la Dirección General, Regional y/o Centro de Formación, según sea el caso, adelantar todas las gestiones tendientes a la ubicación y legalización de los bienes que se encuentran en manos de personas que a la fecha ya no laboren con el SENA (ex servidores, ex contratistas o pensionados). Una vez sean ubicados o se establezca su pérdida definitiva y se certifique que es un faltante, el respectivo almacenista deberá realizar las transacciones que sean necesarias para

su legalización (traspasos, reintegros, cuentas de responsabilidad).

En el evento de no lograr la ubicación de estos bienes dentro de las instalaciones del SENA o fuera de ellas (convenios o contratos), el almacenista debe certificar el faltante del respectivo inventario y proceder a remitir la comunicaciones y citar a los cuentadantes o personas responsables de la tenencia de los bienes, aplicando el principio del debido proceso, para que se acerquen a la sede de la Entidad y legalicen los bienes que aun figuran a su cargo.

En las regionales del SENA, la certificación del faltante debe ser firmada por los Coordinadores de Apoyo Administrativo, en virtud de lo dispuesto en el artículo [quinto](#) de la Resolución 000442 de 2005, que creó los Grupos de Apoyo Administrativo en los Centros de Formación del SENA.

Es importante resaltar que en las regionales y centros de formación, los Coordinadores de Apoyo Administrativo, en su calidad de servidores públicos, son los responsables de velar por la administración, entrega y custodia de los bienes que conforman el inventario de la regional o centro de formación; y también de tomar las acciones que sean necesarias para su protección y/o recuperación en caso de cualquier clase de siniestro.

Por política institucional todos los bienes que ingresen al almacén del SENA, en la Dirección General y en cada regional, deben reportarse a la aseguradora para queden incluidos en la póliza global de bienes que tiene la entidad.

En el evento en que no se incluya algún bien en la póliza global de bienes y éste se llegue a perder, dañar o deteriorar; el cuentadante, almacenista, Coordinador del Grupo Administrativo, jefe de la dependencia o tercero, deberá informar del hecho al Subdirector de Centro o Director Regional o Director Administrativo y Financiero, según la jurisdicción donde se perdió, daño o deterioró el bien, para que se adelanten las correspondientes diligencias administrativas; y a su vez se solicite la investigación disciplinaria por la irregularidad en que pudo haber incurrido el servidor público que omitió reportar o incluir el bien en la póliza global de bienes.

Ahora bien, el resarcimiento patrimonial de los bienes del SENA perdidos, dañados o deteriorados que no se encuentren amparados por la póliza global de bienes, lo debe asumir el servidor público, contratista o pensionado que resulte responsable del hecho o en su defecto la persona que omitió el deber de reportarlo o de incluirlo en la póliza global de bienes.

La cesación de la acción fiscal y archivo de las diligencias se produce por caducidad de la acción o prescripción de la misma; también cuando se demuestre que el hecho no existió o no comporta el ejercicio de gestión fiscal o se acredite la operación de una casual eximente de responsabilidad fiscal o aparezca demostrado que el daño investigado ha sido resarcido.

Ahora bien, la misma Ley 610 de 2000 en su artículo [19](#) establece el procedimiento que debe surtirse cuando el presunto responsable fiscal fallezca antes de proferirse el fallo con responsabilidad, indicando lo siguiente:

“ (...) Muerte del implicado y emplazamiento a herederos. En el evento en que sobrevenga la muerte del presunto responsable fiscal antes de proferirse fallo con responsabilidad fiscal debidamente ejecutoriado, se citarán y emplazarán a sus herederos con quienes se seguirá el trámite del proceso y quienes responderán hasta concurrencia con su participación en la sucesión.”

Como puede apreciarse, en materia de responsabilidad fiscal, el fallecimiento o muerte del presunto responsable fiscal o cuentadante no genera la cesación de la acción fiscal ni inhibe el adelantamiento de las diligencias administrativas preliminares por parte del SENA. Por el contrario, en los procesos de naturaleza disciplinaria y penal, la muerte del presunto responsable genera la extinción de la acción disciplinaria o penal.

En el proceso fiscal, la citación y emplazamiento de los herederos del presunto responsable fallecido, es una actuación que le compete realizar a la Contraloría General de la República o Gerencia Departamental, según corresponda, antes de proferir el fallo de responsabilidad fiscal, tal como lo dispone el artículo [19](#) de la Ley 610 de 2000.

En virtud de ello, una vez culminadas las diligencias administrativas preliminares por parte del SENA, con identificación del presunto responsable fallecido, el funcionario competente debe enviar a la Contraloría General de la República o Gerencia Departamental la información pertinente sobre el domicilio y dirección del fallecido y/o de su familia para efectos de la citación o emplazamiento de los herederos.

Ahora bien, en el evento de haber realizado todas las gestiones necesarias para la localización de los elementos y estos no fueron encontrados, se debe generar la cuenta de responsabilidad por el faltante del bien extraviado o perdido.

Para estos efectos, el Coordinador del Grupo de Bienes Servicios y Logística, en la Dirección General, o el Director Regional o el Subdirector del Centro de Formación, según sea el caso, con soporte en el informe, deberá gestionar el proceso respectivo, con el objeto de disponer la baja los bienes perdidos, dañados o deteriorados, de conformidad con lo dispuesto en la Resolución No. 91 de 2017. Además, deberá adelantar el trámite de restitución del bien, si hay lugar al mismo, frente a la respectiva compañía aseguradora, siguiendo el trámite establecido para el efecto en el Manual de Procedimientos y lo señalado en el Manual de Seguros.

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. De igual forma, este concepto deberá interpretarse en forma integral y armónica, con respeto al principio de supremacía constitucional y al imperio de la ley (C. 054 de 2016); así como, en concordancia con la vigencia normativa y jurisprudencial al momento de su uso y emisión.

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: 20 de abril de 2024 - (Diario Oficial No. 52.716 - 3 de abril de 2024)



logo