Libardo Eugenio Sarmiento Garcia

De: grupoadmondocumentos@sena.edu.co
Enviado el: lunes, 16 de febrero de 2026 3:25 p. m.
Para: Adriana Milena Gasca Cardoso; DirAdministrativaFinanciera
CC: Nestor Figueroa Cardona; Linda Yulieth Duarte Ortega; Libardo Eugenio Sarmiento Garcia; Juan Alberto Gonzalez Tovar; Liza Ximena Garzon Monroy
Asunto: CPE No. 81-9-2026-001058 - SOLICITUD DE CONCEPTO Y ACOMPAÑAMIENTO - REGIONAL ARAUCA
Datos adjuntos: INFORME ESTADO - CONVENIO SENA FUNDACIÓN ALCARAVAN.PDF 01-MAIL-ANEXOS RESPUESTAS INTERNAS - NO. 9-202.pdf; 30. ESTUDIOS PREVIOS.PDF 01-MAIL-ANEXOS RESPUESTAS INTERNAS - NO. 9-2025-113596 - NIS 2025-02-432240.pdf; C.I.(FRM)-9-2026-001058-(81)-14040-+ ADRIANA MILENA GASCA CARDOSO--SOLICITUD.html; SOLICITUD DE CONCEPTO _ TECNO PARQUE _ REGIONAL ARAUCA.PDF 01-MAIL-Anexos Respuestas Internas - No. 9.pdf; 33. CONVENIO (1).PDF 01-MAIL-ANEXOS RESPUESTAS INTERNAS - NO. 9-2025-113596 - NIS 2025-02-432240 - 1.pdf

Apreciado(a) * ADRIANA MILENA GASCA CARDOSO

Para su respectivo trámite se ha radicado la siguiente comunicación electrónica:

Radicado	N.I.S.	Fecha
81-9-2026-001058	2026-02-061172	2/16/2026 3:25:04 PM

Asunto	Descripción del asunto
CONCEPTOS	SOLICITUD DE CONCEPTO Y ACOMPAÑAMIENTO - REGIONAL ARAUCA

81-9530
Arauca,

PARA: Doctora Adriana Milena Gasca; Directora Administrativa y Financiera agasca@sena.edu.co

Dra. Liza Ximena Garzón Monroy; Coordinadora Nacional de Relaciones Estratégicas lxgarzon@sena.edu.co

DE: NÉSTOR EDUARDO FIGUEROA CARDONA, Subdirector Encargado del Centro de Gestión y Desarrollo Agroindustrial de Arauca, quien ejerce funciones de Director Regional.

ASUNTO: Solicitud de concepto y acompañamiento.

1. PLANTEAMIENTO.

La presente solicitud tiene por finalidad actualizar y reformular el análisis jurídico previamente remitido, teniendo en cuenta la comunicación inicial elevada por la Regional Arauca, su posterior traslado interno a las instancias competentes de la Dirección General, así como las actuaciones administrativas y jurídicas adelantadas con posterioridad, relacionadas con la imposibilidad actual de recibir e incorporar al patrimonio institucional los bienes adquiridos en el marco del Convenio Especial de Cooperación suscrito con el Departamento de Arauca.

En ese sentido, el análisis se orienta a examinar la situación de inseguridad jurídica, patrimonial y operativa en la que se encuentra el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA, Regional Arauca, derivada de la inexistencia de un espacio físico jurídicamente viable en el municipio de Arauca, que permita la instalación, uso y administración de los

contenedores adquiridos, así como a dejar constancia de las gestiones interinstitucionales actualmente en curso para la identificación de alternativas que garanticen la protección del patrimonio público y la continuidad del proyecto Tecnoparque Nodo Arauca.

2. CONTEXTO CONTRACTUAL Y FÁCTICO.

El Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA, Regional Arauca, suscribió el Convenio Especial de Cooperación No. CO1.PCCNTR.4452242 de 2022, con el Departamento de Arauca, cuyo objeto es "Cooperación entre las partes para aunar esfuerzos para el fomento de estrategias en el marco de Ciencia, Tecnología e Innovación y Modernización de ambientes para el fortalecimiento de los sectores productivos, cuyo propósito comprende el desarrollo de proyectos que materialicen los conceptos de investigación aplicada, desarrollo tecnológico e innovación en prototipos funcionales, procesos productivos que mejoren los niveles de calidad de los productos a través de la innovación, productos que promuevan el emprendimiento de base tecnológica, la productividad y competitividad de las empresas y la transferencia de conocimientos en beneficio de las personas, empresas y sectores productivos del departamento".

En desarrollo del referido Convenio Especial de Cooperación, el Departamento de Arauca adelantó la adquisición de diez (10) contenedores destinados a la implementación del Nodo Tecnoparque, los cuales, conforme a lo previsto, serían entregados al SENA, para su administración y operación. No obstante, durante la ejecución del convenio, la Regional Arauca, evidenció que no se encontraba plenamente definido, ni consolidado un inmueble que reuniera condiciones jurídicas, patrimoniales y técnicas suficientes para la instalación y puesta en funcionamiento de dichos bienes, circunstancia que ha impedido su recepción formal e incorporación al patrimonio institucional del SENA.

Desde la fase inicial de estructuración del proyecto, se contempló que la Fundación El Alcaraván, en su calidad de entidad privada sin ánimo de lucro, facilitaría un inmueble para la instalación y operación del Nodo Tecnoparque, como parte del esquema de articulación interinstitucional previsto para la ejecución del Convenio Especial de Cooperación. En desarrollo de dicha proyección, la Fundación manifestó su disposición de aportar un predio de su propiedad; sin embargo, la figura jurídica planteada para su formalización ha correspondido a un contrato de comodato de carácter precario, el cual, conforme a los análisis jurídicos adelantados por la Regional Arauca, y a las orientaciones institucionales, no garantiza condiciones suficientes de estabilidad jurídica, patrimonial y técnica, especialmente frente a la inversión de recursos públicos y la vocación de permanencia del proyecto. En consecuencia, no ha sido posible consolidar a la fecha un instrumento jurídico idóneo que permita la utilización del inmueble bajo parámetros de seguridad jurídica para el SENA.

Esta situación ha hecho necesario adelantar análisis jurídicos y técnicos adicionales, orientados a prevenir riesgos fiscales, disciplinarios y contables, así como a garantizar que cualquier decisión relacionada con la destinación de recursos públicos se adopte bajo criterios de legalidad, planeación y sostenibilidad.

En este punto, resulta necesario dejar constancia de que, mediante comunicación radicada No. 81-9-2025-005689 del 10 de octubre de 2025, la Regional Arauca, elevó formalmente solicitud relacionada con la definición del instrumento jurídico idóneo para la utilización del inmueble proyectado por la Fundación El Alcaraván, así como con el acompañamiento institucional requerido para garantizar la adecuada incorporación y administración de los bienes adquiridos. A la fecha de elaboración del presente informe, dicha solicitud no ha sido objeto de respuesta formal, circunstancia que ha impedido consolidar un marco jurídico definitivo para la destinación del predio y ha prolongado la situación de incertidumbre respecto de la instalación y puesta en funcionamiento de los contenedores, reforzando la necesidad de explorar alternativas interinstitucionales que garanticen la seguridad jurídica, patrimonial y operativa del proyecto.

3. PROBLEMA JURÍDICO.

¿Cuáles son las alternativas jurídicas e interinstitucionales viables que permitan al Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA, Regional Arauca, recibir, incorporar y administrar de manera segura los bienes adquiridos en el marco del Convenio Especial de Cooperación suscrito con el Departamento de Arauca, garantizando la protección del patrimonio público, ante la inexistencia actual de un inmueble jurídicamente consolidado en el municipio de Arauca, para su instalación y operación?

4. ANÁLISIS JURÍDICO.

4.1 Naturaleza de los bienes y afectación al bien inmueble.

De conformidad con el articulo 657 del código civil colombiano, lineamientos jurisprudenciales; y el concepto 78855 de 2021, emitido por la Coordinadora Grupo de Conceptos Jurídicos y Producción Normativa - Dirección Jurídica SENA, que recita los bienes muebles se convierten en inmuebles por adhesión cuando "…se vinculan y adhieren tan íntimamente al inmueble que pierden su propia individualidad, para dar nacimiento a uno nuevo, perfectamente identificable de existencia permanente y valor estable. Se adhieren al inmueble de tal manera que al separarlos se deterioran o destruyen" (…).

4.2 Comodato precario y sus implicaciones.

El artículo 2219, del Código Civil, consigna: "El comodato toma el título de precario si el comodante se reserva la facultad de pedir la cosa prestada en cualquier tiempo" (Aparte subrayado fuera de texto original), lo que genera al SENA, una alta inseguridad jurídica, desde distintas orbitas:

1. La pérdida de inversión de recursos públicos en un bien inmueble, que no es de su propiedad.
2. La suspensión de actividades de formación académica, violando el derecho constitucional a la educación.
3. Posibles hallazgos fiscales por el no uso y deterioro de los containers, y por el no cumplimiento de fines frente a la inversión realizada en un bien privado (adecuaciones, construcciones).

4.3 Inversión de recursos públicos en bienes privados.

La Constitución Política dispone que quien administra recursos públicos debe hacerlo bajo los principios de eficiencia, economía, equidad y valoración de los costos ambientales (art. 267), igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad (art. 209), y prevalencia del interés general (art. 1); en orden a cumplir los fines del Estado de servicio a la comunidad, promoción de la prosperidad general y garantía de la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales, entre otros.
Por otra parte, la Carta Constitucional también establece que: 1) la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación y las entidades territoriales; 2) la coordinación de los anteriores presupuestos con el Plan Nacional de Desarrollo y 3) la capacidad de los entes públicos para contratar; es regulada por la Constitución y la Ley Orgánica de Presupuesto (art. 352).

Por su parte, la Contraloría General de la República, ha manifestado que, en principio, no resulta conveniente que una entidad estatal asigne recursos públicos para la construcción y/o mejoramiento de un inmueble que no sea de su propiedad.

No obstante a lo anterior, la CGR, en concepto No. 80112 del 20 de agosto de 2013, también ha expresado que, eventualmente, es procedente en el ámbito legal, propiciar la inversión de recursos públicos en inmuebles de particulares, caso en el cual ésta debe cumplir con las condiciones establecidas en la Sentencia C-507 de 2008, so pena de vulnerar los principios constitucionales de igualdad, moralidad, eficacia, imparcialidad y eficiencia, en la medida en que generaría: 1) inequidad en el trato que deben recibir los particulares del Estado; 2) Enriquecimiento de un particular con cargo al presupuesto del Estado y 3) Detrimento patrimonial para el Estado por pérdida de recursos destinados al cumplimiento de sus fines constitucionales y legales.

En concordancia, la Ley 80 de 1993, artículo 3, impone a las entidades estatales el deber de proteger el patrimonio público y evitar la pérdida o riesgo de bienes financiados con recursos del Estado.

En este orden, el artículo 355 de la Constitución Política establece que ninguna autoridad podrá decretar auxilios o donaciones a favor de personas naturales o jurídicas privadas con dineros públicos, salvo por medio de contratos con entidades sin ánimo de lucro que desarrollen programas de interés público.

De lo anterior, es menester manifestar que, en algunos eventos, tales como el gravamen de usufructo o los contratos de arrendamiento o comodato, eventualmente, es procedente la inversión de recursos públicos en inmuebles de particulares.

El artículo 2200 del código civil colombiano, describe: “DEFINICION Y PERFECCIONAMIENTO DEL COMODATO O PRETAMO DE USO. El comodato o préstamo de uso es un contrato en que la una de las partes entrega a la otra gratuitamente una especie mueble o raíz, para que haga uso de ella, y con cargo de restituir la misma especie después de terminar el uso”. Este contrato se perfecciona, por la tradición de la cosa.

4.4 Competencia para suscribir convenios
Que de acuerdo a lo descrito en la resolución No. 1- 2154 de 2024, emitida por la dirección nacional del SENA, articulo 12, los directores regionales tienen competencia para suscribir convenios con “las demás entidades públicas y privadas para aunar esfuerzos, recursos e impacto en los programas de formación”. Sin embargo, se deberá tener presente que en consonancia con el decreto 249 de 2004, articulo 24, numeral 3, se deberá contar con autorización previa del consejo directivo regional.

5. PARTICIPACIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DEL SENA, EN LA IMPLEMENTACION DEL PROYECTO.
Conforme a los principios rectores de la contratación estatal y de la inversión de recursos públicos, especialmente los principios de planeación, eficiencia, transparencia y responsabilidad, contemplados en la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015, toda inversión que se pretenda realizar con recursos públicos requiere de una adecuada planificación técnica, jurídica, financiera y administrativa.

En este sentido, se hace necesario estructurar técnicamente un diagnóstico que incluya los siguientes elementos para la puesta en funcionamiento del espacio físico ofrecido:

- Disponibilidad y conexión de energía eléctrica: Es indispensable verificar si el predio cuenta con red eléctrica instalada o requiere acometidas nuevas, transformador, permisos ambientales o servidumbres.
- Acceso a servicios de agua potable y saneamiento básico: Deberá constatarse si el predio dispone de red de acueducto y alcantarillado o si será necesario gestionar los permisos, licencias.
- Condiciones de seguridad del predio: Se debe contemplar si el entorno requiere servicio de vigilancia privada, cerramiento perimetral, iluminación externa y control de acceso.
- Requerimientos de personal administrativo y operativo: Se deberá proyectar si el funcionamiento del espacio requiere la designación de personal del SENA o la contratación de apoyo externo para su operación y gestión.

Una vez culminado el proceso de planeación, incluyendo el levantamiento de diagnósticos, y definición del modelo de operación, se deberá presentar el proyecto a la Dirección General del SENA para su análisis y aprobación.
La Dirección General, en el marco de sus competencias, es la única instancia autorizada para avalar la asignación de recursos públicos a proyectos desarrollados en bienes inmuebles de propiedad de terceros, en especial cuando se trata de predios privados.
Esta validación garantiza que la inversión se realice en concordancia con la política institucional, la

6. PARTICIPACIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL Y PROPUESTA DE ARTICULACIÓN TERRITORIAL PARA LA PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DEL PROYECTO.

En el marco de la reciente visita del contratista de la Coordinación Nacional de Convenios de la Dirección de Promoción y Relaciones Corporativas de la Dirección General del SENA, el Dr. FRANKLIN JULIAN ACOSTA ACEVEDO, realizada los días 25,26 y 27 de junio de la anualidad en curso, se evidenció la importancia de poner en conocimiento de los niveles centrales la situación jurídica actual del proyecto Tecnoparque Nodo Arauca, particularmente en lo relativo a la recepción formal de los containers adquiridos por el Departamento de Arauca en virtud del Convenio Especial de Cooperación No. CO1.PCCNTR.4452242 de 2022. En ese sentido, se procede a remitir el presente informe a la Dirección General del SENA, a través del Grupo Nacional de Gestión de Activos, a efectos de garantizar la trazabilidad institucional sobre la tenencia, uso y responsabilidad patrimonial derivada del ingreso de dichos bienes al patrimonio del SENA, conforme lo disponen las normas del Sistema de Contabilidad Pública.

Dicho reporte resulta imperativo ante el hecho que los bienes, pese a haber sido adquiridos con destino al SENA, aún no cuentan con condiciones jurídicas plenas que permitan su instalación y operación efectiva, debido a la falta de claridad sobre el inmueble que se habilitará para ello. Esta situación representa un riesgo inminente tanto en términos de la responsabilidad fiscal como disciplinaria, en atención a la potencial pérdida de funcionalidad, deterioro o desuso de bienes públicos, contrario a lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 80 de 1993 y los principios de planeación y eficiencia de la contratación estatal.

7. GESTIONES INTERINSTITUCIONALES ADELANTADAS Y EN CURSO
En atención a la situación descrita y con el fin de superar la inseguridad jurídica actualmente existente, la Regional Arauca ha iniciado y continuará adelantando gestiones de articulación interinstitucional, orientadas a identificar alternativas patrimoniales que permitan la instalación del proyecto Tecnoparque Nodo Arauca, bajo condiciones de estabilidad jurídica y sostenibilidad en el tiempo.
En particular, se dejará constancia de que la Regional Arauca, elevará consultas formales ante la Alcaldía del Municipio de Arauca y la Gobernación del Departamento de Arauca, con el propósito de solicitar información y análisis respecto de bienes inmuebles de propiedad municipal o departamental que, por sus características físicas, jurídicas y de localización, puedan ser eventualmente destinados al desarrollo del proyecto, conforme a la normatividad vigente.

De igual forma, se comunicará a la Fundación El Alcaraván, la necesidad de replantear el instrumento jurídico inicialmente propuesto, exponiendo de manera expresa que los contratos de carácter precario no resultan procedentes para la inversión de recursos públicos, y planteando la conveniencia de estudiar, de manera técnica y jurídica, la posibilidad de una donación del bien inmueble, como alternativa definitiva que garantice la protección del patrimonio público y la continuidad del proyecto.

8. SOLICITUD DE ACOMPAÑAMIENTO
Así las cosas, y teniendo en cuenta la actualización del contexto fáctico y jurídico, se solicita respetuosamente el acompañamiento de la Dirección General del SENA y de las instancias competentes, con el fin de orientar y avalar las alternativas jurídicas e interinstitucionales actualmente en estudio, garantizando que la eventual recepción e incorporación de los bienes al patrimonio institucional se realice bajo condiciones de plena seguridad jurídica, contable y patrimonial.

Atentamente;
NESTOR EDUARDO FIGUEROA CARDONA
Subdirector de Centro (e) con funciones de Director Regional
Resolución No. 1-00331 del 23/01/2026, Acta de posesión No. 046 del 24/01/2026.

Revisó Aspectos Jurídicos:
Juan Alberto Gonzalez Tovar- Abogado FPI

Atentamente,

Grupo Administración de Documentos
Dirección General
servicioalciudadano@sena.edu.co
PBX:5461500
Calle 57 · 8 - 69 Bogotá Colombia
@SENAcomunica
www.sena.edu.co

NOTA: Este correo es generado por medios automáticos, por favor no dar respuesta al remitente