

DEPENDENCIA: SECRETARIA JURIDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202508-00072332
OFICINA PRODUCTORA: AREA DE ASUNTOS LEGALES Código TRD:9400	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

Bucaramanga, 13 de Agosto de 2025.

Doctor
Iván Darío Torres Alfonso
Secretario de Despacho
Secretario de Desarrollo Social
E.S.D.

Asunto: Respuesta a solicitud de concepto jurídico

Cordial saludo,

Comendidamente, en atención a la solicitud elevada mediante consecutivo 2-S-SdDSB-202507-00035583, la Secretaría Jurídica, procede respetuosamente a emitir pronunciamiento, conforme a las siguientes:

CONSIDERACIONES:

I. Antecedentes

La Secretaría de Desarrollo Social del Municipio de Bucaramanga, en el marco de su función misional de atender a población con discapacidad, con ocasión a la entrega de ayudas técnicas (sillas de ruedas, bastones, entre otros) bajo la figura de comodato, plantea mediante consecutivo 2-S-SdDSB-202507-00035583, de fecha 12 de julio de 2025, las siguientes inquietudes expuestas a continuación:

1. Alternativas contractuales para entrega de ayudas técnicas: Determinar si es viable suscribir con los beneficiarios un contrato diferente al comodato que permita legalizar la entrega de los bienes sin que estos se registren en el inventario del supervisor, garantizando su custodia y devolución.
2. Custodia y responsabilidad sobre bienes en sedes descentralizadas: Definir mecanismos jurídicos para que contratistas por prestación de servicios que tienen bajo su cuidado bienes muebles en espacios descentralizados (Centros Vida, Ágoras, Casa de la Democracia, etc.) asuman obligaciones claras de custodia y responsabilidad en caso de pérdida o daño. Se consulta también la viabilidad de contratar una póliza de responsabilidad civil extracontractual para amparar dichos bienes.
3. Mantenimiento especializado de ciertos bienes: Establecer un procedimiento para el cuidado y mantenimiento de bienes que requieren atención especializada, como instrumentos musicales, incluyendo la definición de responsables idóneos y la formulación de un plan de mantenimiento técnico, claro y objetivo para preservar su buen estado y funcionamiento.

A efectos de dar respuesta a los interrogantes planteados, se considera necesario analizar los siguientes aspectos jurídicos: 1. Uso del Contrato de Comodato en la Entrega de Ayudas Técnicas. 2. Custodia de Bienes Públicos por Contratistas en Sedes Descentralizadas. 3. Mantenimiento de Mobiliario Especializado.

1. Uso del Contrato de Comodato en la Entrega de Ayudas Técnicas

El contrato de comodato (préstamo de uso gratuito) es definido por el Código Civil¹ como el contrato en que *"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"*² siendo una figura legalmente viable para que una entidad pública entregue ayudas

¹ En virtud de esta definición, el comodato es un contrato real, unilateral y gratuito, que no implica una donación en favor de un tercero quien recibe un bien estatal para satisfacer sus necesidades sin que medie ánimo de lucro.

² Artículo 2200 Código Civil.

técnicas (sillas de ruedas, bastones entre otros) a personas con discapacidad sin transferirles la propiedad del bien.

Su aplicación por parte del municipio de Bucaramanga, conlleva inherentemente el deber de administrar con diligencia los bienes públicos³ concretado en la obligación de registrar todo bien entregado a través de inventarios debidamente actualizados, conforme a las normas contables, esto es, las resoluciones No. 533 de 2015 y 0193 de 2016 expedidas por la Contaduría General de la Nación y el manual de administración de bienes muebles M-INV-8500-170-001 que rige para el ente territorial.

En virtud de lo anterior, el comodato⁴ en tratándose de bienes entregados bajo esta figura jurídica, no exonera consecuentemente el registro en inventarios, por cuanto se constituye un requisito *sine qua non* para garantizar al ente territorial, la trazabilidad del bien mueble y prevenir la pérdida, sustracción o uso indebido del patrimonio público.

Así las cosas, es legalmente válido y conveniente, usar el contrato de comodato para entregar ayudas técnicas a beneficiarios con discapacidad, tal y como sobre el particular el municipio de Bucaramanga lo adopta en la política pública de discapacidad mediante Acuerdo Municipal 053 de 2010, modificado por el Acuerdo 039 de 2011, a través del cual se ordenó implementar un Banco de Ayudas Técnicas para personas con discapacidad, orientado a adquirir, administrar y suministrar estos elementos en calidad de comodato.

En desarrollo de esa política, el municipio de Bucaramanga expide el Decreto 0268 de 2013, que crea el Banco de Ayudas Técnicas y Tecnológicas y establece que su objetivo general es "*ofrecer en comodato, o en préstamo, ayudas técnicas*" a las personas con discapacidad del municipio; este programa prevé que los beneficiarios firmen formatos de solicitud y constancia de recibo del bien en comodato, y asuman deberes como dar al bien un uso y cuidado adecuados, para permitir el seguimiento por parte de la entidad, y devolver la ayuda técnica cuando ya no la necesiten.

En síntesis, el comodato es una figura jurídicamente válida, eficiente y utilizada para entregar ayudas técnicas a población vulnerable sin menguar el patrimonio público, toda vez que el bien continúa en el inventario de la entidad y bajo supervisión estatal, en lugar de salir definitivamente del dominio público.

Esta figura permite entonces sortear la prohibición constitucional de auxilios, puesto que no hay transferencia definitiva de dominio ni ánimo de liberalidad, sino un préstamo condicionado a la restitución del bien; pues en particular, el artículo 355 de la Constitución prohíbe a todas las autoridades decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado, salvo que exista una autorización legal especial.

Alternativas contractuales

Dada la restricción constitucional mencionada, la alternativa de una donación directa de estos bienes a particulares es jurídicamente restricta pues sólo sería viable si existiera una norma legal expresa que la autorizara como forma de auxilio estatal en especie, tal

³ Ley 80 de 1993, arts. 2 y 4

⁴ En el ámbito público, no existe prohibición legal para celebrar contratos de comodato de bienes muebles con particulares, siempre que se respete el marco constitucional y legal, de hecho, conforme al principio de autonomía de la voluntad⁴ las entidades estatales pueden celebrar comodatos de bienes muebles tanto entre sí (entre entidades públicas) como con destinatarios privados sin ánimo de lucro, e incluso actuar como comodatarias frente a bienes de terceros. La principal restricción aplica a bienes inmuebles, que sólo pueden darse en comodato a entidades públicas u organizaciones solidarias en los términos del art. 38 de la Ley 9 de 1989, pero para bienes muebles el Código Civil y la Constitución permiten esta figura para fines de interés público.



cual lo sería los subsidios con fines de interés social que pueden entregarse en dinero o especie, en casos de urgencia manifiesta, o bajo programas autorizados expresamente por la ley.

No obstante, para ayudas técnicas específicas, no se identifica una ley que habilite la donación directa a individuos; por ello se han optado por esquemas de comodato o convenios con entidades sin ánimo de lucro.

Ahora bien, otra figura posible es la entrega a través de contratos o convenios con fundaciones u organizaciones sin ánimo de lucro (amparados en el inciso segundo del artículo 355 C.P.), de modo que sea la entidad privada quien reciba los bienes del municipio y los distribuya a beneficiarios finales como parte de un programa social; sin embargo, esta opción añade intermediarios y trámites, por lo que el comodato directo con el beneficiario suele ser más práctico.

De este modo, la premisa relativa al control y custodia de los bienes públicos, son deberes indelegables, de manera que cualquier contrato que implique su entrega, sin importar su denominación, debe preservar esos principios; de ahí que la búsqueda de una figura que omita el registro en inventario no solo se aparta de las exigencias normativas vigentes, sino que podría interpretarse como un intento de eludir controles esenciales para la transparencia administrativa.

En ese orden de ideas, para la Secretaría Jurídica, no resulta jurídicamente viable sustituir el comodato por otro contrato que, aun garantizando teóricamente la custodia y devolución del bien, omita el registro en inventarios institucionales. La recomendación es mantener el comodato como figura idónea, fortaleciendo sus cláusulas sobre conservación, uso y devolución, e incorporando garantías que aseguren la protección del bien durante todo el tiempo que permanezca en poder del beneficiario; a tal punto que cualquier alternativa contractual o supletoria deberá sujetarse a las mismas obligaciones de registro y control, por lo que la pretensión de prescindir de ellas carece de sustento legal y podría vulnerar los principios de responsabilidad y transparencia que rigen la gestión del patrimonio público.

En conclusión, el comodato es la figura óptima y legalmente sólida para la entrega de ayudas técnicas, pues permanecen como bienes devolutivos de la entidad y garantizan que, una vez cumplan su función social, puedan ser recuperados, mantenidos o reasignados por la administración.

2. Custodia de bienes públicos por contratistas en sedes descentralizadas

En el marco de la contratación estatal, es frecuente que el ente territorial entreguen bienes muebles de su propiedad a contratistas, con el fin de que estos sean utilizados para la ejecución del objeto contractual; esta situación plantea un interrogante subsecuente frente al alcance de la responsabilidad que asume el contratista respecto a la custodia, conservación y eventual restitución de dichos bienes.

Para el efecto, es claro que el contratista estatal, no ostenta la calidad de servidor público, sin embargo, cuando recibe bienes públicos para su uso temporal, asume una función material de gestión fiscal, entendida en el artículo 3 de la Ley 610 de 2000 como *"el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas que realizan las personas responsables de la administración, manejo, utilización, custodia e inversión de recursos o bienes públicos"*.

De acuerdo con esta definición, la custodia de bienes públicos por parte de un contratista genera en corolario una obligación de diligencia y conservación, que aunque no surge de



un vínculo legal de empleo, si se proyecta como un deber jurídico de naturaleza fiscal y contractual.

A nivel disciplinario, la Ley 1952 de 2019 (Código General Disciplinario) prevé que es deber de todo gestor de bienes públicos *"usar, custodiar y responder por los bienes que se les asignen"*, y sanciona como falta gravísima la pérdida, extravío o daño de dichos bienes por dolo o culpa grave. Aunque los contratistas no están sujetos a la jurisdicción disciplinaria en los mismos términos que los servidores, sí lo están a las consecuencias contractuales y fiscales de un manejo negligente.

Sobre este punto de derecho se infiere que todo particular que administre maneje o custodie bienes del Estado es un gestor fiscal y, por tanto, puede ser sujeto de procesos de responsabilidad fiscal en caso de daño patrimonial. Así, el incumplimiento de las obligaciones de custodia no solo puede derivar en un incumplimiento contractual, sino también en la obligación de resarcir el detrimento ocasionado al erario.

En el ámbito contractual, el municipio de Bucaramanga debe prever cláusulas que regulen la entrega, custodia, conservación y restitución de bienes, incluyendo mecanismos como pólizas de manejo y garantías específicas que cubran la pérdida o deterioro.

Para garantizar lo anterior, es viable y recomendable incluir cláusulas expresas en los contratos de prestación de servicios que estipulen las obligaciones del contratista en materia de custodia de bienes públicos; dichas cláusulas pueden contemplar, a modo de ejemplo, la descripción detallada de los bienes que la entidad entrega en comodato o bajo custodia al contratista (anexando un inventario), la obligación de emplearlos solo para los fines del contrato, mantenerlos en buen estado con el cuidado propio, reportar cualquier novedad o daño, y devolverlos al término del contrato en las mismas condiciones (salvo el deterioro natural por el uso autorizado).

Igualmente, es jurídicamente válido pactar que el contratista asuma responsabilidad civil por pérdida o daños injustificados en esos bienes, obligándose a repararlos o indemnizarlos; esto se sustenta en los principios generales de la contratación estatal mediante el cual, el contratista responde por los perjuicios derivados del incumplimiento de sus obligaciones, según lo dispuesto en el artículo 5 Ley 80 de 1993⁵ y puede convenirse una cláusula penal o garantía que cubra esos riesgos.

De hecho, el régimen de garantías en contratación estatal permite exigir pólizas que amparen los bienes entregados al contratista. Por regla general, en contratos de prestación de servicios puede exigirse al menos la póliza de cumplimiento; adicionalmente, la entidad puede requerir garantías específicas si la naturaleza del contrato lo amerita acorde a lo establecido en el artículo 2.2.1.2.3.1.1 del Decreto 1082 de 2015.

Aunado a lo anterior, además de exigir seguros al contratista, el Municipio en sí mismo puede adquirir pólizas de responsabilidad civil para proteger su patrimonio en ejercicio de su autonomía administrativa y presupuestal, ya sean que cubran tanto los daños patrimoniales causados a terceros como los causados al ente territorial por las actuaciones de sus servidores o contratistas en desarrollo de sus funciones.

En suma, existen herramientas contractuales para manejar la custodia de bienes públicos por contratistas, dadas al momento de la asignación formal de responsabilidades a cada contratista por los bienes que use, inclusión de cláusulas de indemnidad y reposición de daños, y aseguramiento, exigido al contratista para cubrir riesgos de pérdidas o daños

⁵ *"Artículo 5: De los Derechos y Deberes de los Contratistas. Para la realización de los fines de que trata el artículo 3o. de esta Ley, los contratistas: (...) "4o. Garantizarán la calidad de los bienes y servicios contratados y responderán por ello."*

tanto a los bienes públicos como a terceros afectados en la operación contractual; estas medidas fortalecen la protección del patrimonio público y clarifican la responsabilidad jurídica durante la ejecución de los contratos.

De esta forma se asegura no solo la protección del patrimonio público, sino también la claridad en las obligaciones asumidas por los contratistas, evitando vacíos normativos o interpretativos que puedan debilitar la defensa de los intereses estatales.

3. Mantenimiento de Mobiliario Especializado (Instrumentos Musicales y Otros)

El mantenimiento preventivo y correctivo de los bienes muebles de una entidad pública es parte integral de la administración eficiente del patrimonio estatal.

Sobre el particular, el Código General Disciplinario, Ley 1952 de 2019, en su artículo 22, consagra como deber de todo funcionario *"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"*. Esto implica que si a un servidor público o contratista asimilado en la gestión de bienes *(que en el ejercicio de su contrato, ejercen funciones públicas, administran recursos públicos o realizan labores de interventoría o supervisión de manera permanente o transitoria)* se le asignan instrumentos musicales u otro mobiliario especializado, debe usarlos adecuadamente y propender por su preservación en condiciones óptimas; la negligencia en el cuidado de bienes públicos podría incluso configurar falta disciplinaria si conduce a un daño antijurídico al patrimonio del Estado.

A nivel administrativo, las normas de contabilidad y control interno público refuerzan esta obligación de mantenimiento. El modelo estándar de control interno y los manuales de administración de bienes, suelen prever que cada entidad diseñe y ejecute programas de mantenimiento preventivo y correctivo para sus activos fijos, especialmente aquellos de uso prolongado.

En el orden territorial, conforme al manual de administración de bienes muebles regulado mediante el procedimiento M-INV-8500-170-001, en el caso particular según el numeral 8.1.2.1.2 y la naturaleza del bien, los instrumentos musicales corresponden a un bien mueble de tipo devolutivo, relativo a un instrumento musical caracterizado como un equipo de música (231) lo que traduce que no corresponde a un bien para el funcionamiento de la administración.

En ese orden de ideas, en lo que concierne a bienes cuya adquisición sean para el funcionamiento inherente de la administración, existe el procedimiento F-RF-8300-238,37-009, a través del cual se diligencia y reporta las novedades frente a un bien mueble que por su uso sea sujeto a un mantenimiento o reparación.

Ahora bien, frente al tipo de bien objeto de consulta, en el marco de hipótesis que su entrega se de en comodato, en efecto frente a este tipo de negocio jurídico, se recomienda que a través del supervisor se verifiquen las obligaciones contractuales dadas en el contrato de comodato al comodatario, referente al mantenimiento, conservación y reparación del bien dado en custodia y guarda.



Así mismo y finalmente en lo correspondiente al deterioro por el uso inherente del bien mueble por su uso, obsolescencia, por estar inservible, hurto o robo, caso fortuito o fuerza mayor; en dichos eventos se debe dar el retiro definitivo del bien mueble de los registros de la entidad, cumpliendo el protocolo interno bajo el procedimiento de baja de bienes muebles con código interno P-INV-8500-170-005.

El presente concepto, se expide con alcance a lo establecido en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, y las respuestas a las inquietudes se circunscriben dentro del ámbito general y legal que regula la materia consultada⁶ sin que con ellas, se pretenda absolver situaciones particulares por parte de la Secretaría de Desarrollo Social como oficina consultante; lo anterior acorde al ámbito de competencias y funciones de la Secretaría Jurídica, determinadas en los Decretos 068 de 2018 y Decreto 331 de 2020 como oficina encargada de estudiar, analizar y conceptuar bajo una perspectiva de unidad de criterio jurídico, sobre la aplicación de normas y la expedición de los actos administrativos que competan a las diferentes dependencias de la administración municipal.

Agradeciendo la atención prestada,



PAOLA ANDREA MATEUS PACHÓN
Secretario de Despacho
Secretaría Jurídica

Revisó / Andrés Alfonso Mariño Mesa – Sub-Secretario de Despacho 
Proyectó / Pedro José Quitian Pradilla - Abogado CPS 

⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera Radicación Núm: 11001 0324 000 2007 00050 01. Bogotá, D.C., 22 de abril de 2010 Consejero Ponente: Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta: "Como todo concepto jurídico no obligatorio jurídicamente, se trata de una opinión, apreciación o juicio, que por lo mismo se expresa en términos de conclusiones, sin efecto jurídico directo sobre la materia de que trata, que sirve como simple elemento de información o criterio de orientación, en este caso, para la consultante, sobre las cuestiones planteadas por ella. De allí que las autoridades a quienes les corresponda aplicar las normas objeto de dicho concepto, no están sometidas a lo que en él se concluye o se opina, de modo que pueden o no acogerlo, sin que el apartarse del mismo genere consecuencia alguna en su contra, aspecto éste en que justamente se diferencia la circular de servicio con el simple concepto jurídico a que da lugar el artículo 25 del C.C.A., pues la circular de servicio obliga a sus destinatarios, so pena de incurrir en falta disciplinaria o administrativa. La circular de servicio es norma superior de los actos y conductas de sus destinatarios en el ejercicio de sus funciones relacionadas con los asuntos de que ella trata, mientras que el referido concepto jurídico no tiene ese carácter de ninguno modo para persona alguna" (Subrayas y negrilla fuera de texto).