



Radicado No: 20221100026791

Fecha: 05-08-2022

Bogotá,
110

Doctora
NATALIA RODRÍGUEZ NÚÑEZ
Subdirectora de la Escuela de Capacitación
Contraloría de Cundinamarca
Calle 49 No. 13-33
Bogotá D.C.
nrodriguez@contraloriadecundinamarca.gov.co

Referencia: Concepto 110.054.2022
SIA-ATC. 012022000496

1. De la capacitación a funcionarios
2. De la capacitación en los órganos de control fiscal territorial
3. De la contratación de la capacitación

Doctora Natalia:

La Auditoría General de la República recibió su requerimiento del 1º de julio de 2022 a través de la página Web SIAATC, radicado el mismo día con el número 20222330013812 y bajo el SIA-ATC. 012022000496, el cual fue recibido el 5 de julio de 2022 de manera física en oficio del 1º de julio de 2022, en el que consulta lo siguiente:

«1. ¿Es viable y procedente que las contralorías departamentales inviertan o destinen recursos para actividades de capacitación para los funcionarios de la entidad, en temas que no tengan relación directa con el control fiscal?

2. ¿Es viable y procedente contratar personas jurídicas o naturales para la ejecución del Plan Institucional de Capacitación PIC con el fin de brindar capacitación en temas administrativos, de apoyo a la gestión, gestión del conocimiento, innovación y tecnología, ética del servidor público, planeación institucional, entre otros; toda vez que estos ejes temáticos son fundamentales para el mejor desempeño de las funciones propias del cargo de los funcionarios y contribuyen al cumplimiento del objeto misional de la entidad?

3. ¿Es viable y procedente que las contralorías departamentales inviertan o destinen recursos con el fin de brindar actividades de capacitación para los sujetos de control, en temas que no tengan relación directa con el control fiscal?»



«Artículo 15. Las unidades de personal de las entidades.

(...)

2. Serán funciones específicas de estas unidades de personal, las siguientes:

(...)

e) Diseñar y administrar los programas de formación y capacitación, de acuerdo con lo previsto en la ley y en el Plan Nacional de Formación y capacitación;

(...))»

«Artículo 17. Planes y plantas de empleos.

1. Todas las unidades de personal o quienes hagan sus veces de los organismos o entidades a las cuales se les aplica la presente ley, deberán elaborar y actualizar anualmente planes de previsión de recursos humanos que tengan el siguiente alcance:

(...)

b) Identificación de las formas de cubrir las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal para el período anual, considerando las medidas de ingreso, ascenso, capacitación y formación;

(...))»

«Artículo 36. Objetivos de la capacitación.

1. La capacitación y formación de los empleados públicos está orientada al desarrollo de sus capacidades, destrezas, habilidades, valores y competencias fundamentales, con miras a propiciar su eficacia personal, grupal y organizacional, de manera que se posibilite el desarrollo profesional de los empleados y el mejoramiento en la prestación de los servicios.

2. Dentro de la política que establezca el Departamento Administrativo de la Función Pública, las unidades de personal formularán los planes y programas de capacitación para lograr esos objetivos, en concordancia con las normas establecidas y teniendo en cuenta los resultados de la evaluación del desempeño.

3. Los programas de capacitación y formación de las entidades públicas territoriales podrán ser diseñados, homologados y evaluados por la ESAP, de acuerdo con la solicitud que formule la respectiva institución. Si no existiera la posibilidad de que las entidades o la ESAP puedan impartir la capacitación podrán realizarla entidades externas debidamente acreditadas por esta.

Parágrafo. Con el propósito de elevar los niveles de eficiencia, satisfacción y desarrollo de los empleados en el desempeño de su labor y de contribuir al cumplimiento efectivo de los resultados institucionales, las entidades deberán implementar programas de bienestar e incentivos, de acuerdo con las normas vigentes y las que desarrollen la presente Ley.»

El Decreto-Ley 1567 de 1998 «Por el cual se crean el sistema nacional de capacitación y el sistema de estímulos para los empleados del Estado», establece:

«Artículo 4°. Definición de capacitación. Se entiende por capacitación el conjunto de procesos organizados, relativos tanto a la educación no formal como a la informal de acuerdo con lo establecido por la ley general de educación, dirigidos a prolongar y a complementar la educación inicial mediante la generación de conocimientos, el desarrollo de habilidades y el cambio de actitudes, con el fin de incrementar la capacidad individual y colectiva para contribuir al cumplimiento de la misión»



en la formación ética y a producir cambios de actitudes, requieren acciones a largo plazo.»

«Artículo 11. Obligaciones de las entidades. Es obligación de cada una de las entidades:

- a) Identificar las necesidades de capacitación, utilizando para ello instrumentos técnicos que detecten las deficiencias colectivas e individuales, en función del logro de los objetivos institucionales;
- b) Formular, con la participación de la Comisión de Personal, el plan institucional de capacitación, siguiendo los lineamientos generales impartidos por el Gobierno Nacional y guardando la debida coherencia con el proceso de planeación institucional;
- c) Establecer un reglamento interno en el cual se fijen los criterios y las condiciones para acceder a los programas de capacitación;
(...)
- k) Diseñar los programas de inducción y de reinducción a los cuales se refiere este decreto ley e impartirlos a sus empleados, siguiendo las orientaciones curriculares que imparta la Escuela Superior de Administración Pública bajo la orientación del Departamento Administrativo de la Función Pública.»

«Artículo 29. Planes de incentivos. Los planes de incentivos para los empleados se orientarán a reconocer los desempeños individuales del mejor empleado de la entidad y de cada uno de los niveles jerárquicos que la conforman, así como de los equipos de trabajo que alcancen niveles de excelencia.»

«Artículo 30. Tipos de planes. Para reconocer el desempeño en niveles de excelencia podrán organizarse planes de incentivos pecuniarios y planes de incentivos no pecuniarios.

Tendrán derecho a incentivos pecuniarios y no pecuniarios todos los empleados de carrera, así como los de libre nombramiento y remoción de los niveles profesional, técnico, administrativo y operativo.»

«Artículo 33. Clasificación de los planes de incentivos no pecuniarios. Las entidades de las órdenes nacional y territorial podrán incluir dentro de sus planes específicos de incentivos no pecuniarios los siguientes: ascensos, traslados, encargos, comisiones, **becas para educación formal**, participación en proyectos especiales, publicación de trabajos en medios de circulación nacional e internacional, reconocimientos públicos a la labor meritoria, financiación de investigaciones, programas de turismo social, puntaje para adjudicación de vivienda y otros que establezca el Gobierno Nacional.

Cada entidad seleccionará y asignará los incentivos no pecuniarios para el mejor equipo de trabajo y para sus mejores empleados, de acuerdo con los criterios, los requisitos, la organización y los procedimientos que establezca el Gobierno Nacional.

Parágrafo 1°. La prima técnica no hará parte de los planes de incentivos que se establezcan en desarrollo del presente decreto-ley.

Parágrafo 2°. Los traslados, los ascensos, los encargos y las comisiones se regirán por las disposiciones vigentes sobre la materia y por aquellas que las reglamenten, modifiquen o sustituyan.

Parágrafo 3°. Los incentivos no pecuniarios que no estén regulados por disposiciones especiales deberán ser concebidos, diseñados y organizados por cada entidad de acuerdo con sus recursos y mediante convenios que realicen con entidades públicas o privadas, en el marco de la ley y de sus



Las actividades de capacitación no formal podrán ser dictadas por la Escuela Superior de Administración Pública ESAP.

A las actividades de capacitación que se programen podrán ser invitados como conferencistas los directivos de las federaciones o confederaciones sindicales de empleados públicos. Cuando la temática de las actividades de capacitación esté relacionada con los derechos de los trabajadores, serán invitados como conferencistas los directivos de las federaciones o confederaciones sindicales de empleados públicos cuyos sindicatos hagan presencia en la entidad.»

«Artículo 2°. En los programas de capacitación adoptados al interior de cada institución pública deberán incluirse los programas de educación no formal, que requieran los representantes de los empleados ante las Comisiones de Personal para el ejercicio de sus funciones, las cuales estarán sujetas a los presupuestos asignados para el efecto y deberán impartirse al inicio del período para el cual fueron elegidos los representantes de los empleados.

Las actividades de capacitación no formal podrán ser dictadas por la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

A las actividades de capacitación que se programen podrán ser invitados como conferencistas los directivos de las federaciones o confederaciones sindicales de empleados públicos.»

Otro tipo de capacitación que establece el Decreto Único 1083 de 2015, es el siguiente:

«Artículo 2.2.10.2. Beneficiarios. Las entidades públicas, en coordinación con los organismos de seguridad y previsión social, podrán ofrecer a todos los empleados y sus familias los programas de protección y servicios sociales que se relacionan a continuación:

(...)

4. Capacitación informal en artes y artesanías u otras modalidades que conlleven la recreación y el bienestar del empleado y que puedan ser gestionadas en convenio con Cajas de Compensación u otros organismos que faciliten subsidios o ayudas económicas.

(...)

Parágrafo 1°. Los programas de educación no formal y de educación formal básica primaria, secundaria y media, o de educación superior, estarán dirigidos a los empleados públicos.

También se podrán beneficiar de estos programas las familias de los empleados públicos, cuando la entidad cuente con recursos apropiados en sus respectivos presupuestos para el efecto.

(Parágrafo 1° modificado por el artículo 1° del Decreto 4661 de 2005)

Parágrafo 2°. Para los efectos de este artículo se entenderá por familia el cónyuge o compañero(a) permanente, los padres del empleado y los hijos hasta los 25 años o discapacitados mayores, que dependan económicamente del servidor.»

La Ley 1952 de 2019 «Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario», establece la capacitación como un derecho del servidor público, en los siguientes términos:



garantizará la instalación cierta y duradera de competencias y capacidades específicas en la respectiva entidad.» (Negrillas propias del texto)

Esta Oficina Jurídica en el concepto 110.42.2020 (Radicado 20201100020061 del 18 de agosto de 2020), respecto del tema concluyó:

«De acuerdo con la normatividad transcrita, podemos afirmar que los programas de capacitación para los empleados públicos, es un deber, es decir una obligación que tiene toda entidad pública encaminado al desarrollo integral, de habilidades y competencias del funcionario en temas misionales y de apoyo con el objetivo de lograr el mejoramiento en el servicio de vigilancia y control establecido (funcionarios de control fiscal), cuyo incumplimiento acarreará las respectivas acciones administrativas y disciplinarias.»

En cuanto a la diferenciación entre la educación informal y la educación formal, este Despacho en el concepto 110.061.2009, manifestó:

«De conformidad con la definición antes expuesta {artículo 4º del Decreto-Ley 1567 de 1998} se entiende que de la capacitación solo hacen parte los procesos relacionados con educación no formal, denominada en la actualidad "Educación para el trabajo y el desarrollo humano" según lo establecido por el Decreto 1064 de 2006 y la educación Informal; **pero no la educación formal**, pues esta hace parte de los programas de bienestar social e incentivos, cualquier apoyo que se pretenda ofrecer a través de este tipo de programas de educación formal, solo podrá hacerse por el sistema de estímulos.» (Negrilla propia del texto)

2. De la capacitación en los órganos de control fiscal territorial

La Ley 1416 de 2010 «Por medio de la cual se fortalece al ejercicio del control fiscal», establece:

«Artículo 4º. Las Contralorías Territoriales destinarán como mínimo el dos por ciento (2%) de su presupuesto para capacitación de sus funcionarios y sujetos de control.»

Esta Oficina Jurídica en el anteriormente mencionado concepto 110.42.2020 (Radicado 20201100020061 del 18 de agosto de 2020), al respecto dijo:

«De acuerdo a lo anterior, la capacitación constituye un gasto de funcionamiento a cargo del presupuesto de la contraloría territorial en dos direcciones: i) hacia sus funcionarios encaminado, como se dijo en el numeral anterior, a su desarrollo integral, de habilidades y competencias en temas misionales y de apoyo con el objetivo de lograr el mejoramiento en el servicio de vigilancia y control establecido, y ii) hacia sus sujetos de control con el objeto de contribuir en el mejoramiento en el uso de los recursos públicos asignados a dicho sujeto y que cumplan con su objeto misional de contribuir al bienestar general.»

Así mismo, este Despacho respecto a los recursos para capacitación establecidos en la Ley 1416 de 2010, en concepto 110.060.2018 (Radicado 20181100035891 del 27 de noviembre de 2018), concluyó:

«En este orden de ideas, de manera diáfana la ley impuso una obligación a cargo de las contralorías



institucional de capacitación de sus funcionarios diseñado y aprobado para la vigencia respectiva, así como los programas de capacitación a sus sujetos de control, los cuales apuntan especialmente a la divulgación de cambios normativos y/o procedimentales en relación con la vigilancia y el control fiscal, así como con temas referentes al manejo de los recursos públicos.

(...)

3. Conclusiones

(...)

- i) La capacitación a los funcionarios del organismo de control fiscal apunta a la generación de conocimientos, el desarrollo de habilidades, destrezas y el cambio de actitudes que incrementen su capacidad en el cumplimiento de la prestación del servicio y de la misión institucional.
- ii) La capacitación a los sujetos control se centra especialmente en la divulgación de cambios normativos y/o procedimentales atinentes a la vigilancia y el control fiscal general o específico del órgano de control fiscal, así como en la actualización en temas referentes al manejo de los recursos públicos.
- iii) Los recursos presupuestales destinados para capacitación en el artículo 4º de la Ley 1416 de 2010, se predicán tanto para la capacitación de los funcionarios, como para la capacitación de los sujetos de control, sin discriminar valores porcentuales para el uno o para el otro.
- iv) La distribución de los recursos establecidos en el artículo 4º de la Ley 1416 de 2010, deberá atender a los planes y programas institucionales de capacitación a los funcionarios, debidamente aprobados para la respectiva vigencia, así como también, a los programas de capacitación a los sujetos de control.
- v) La educación formal, por disposición del legislador, no se encuentra incluida como capacitación, sino que hace parte de los programas de bienestar social e incentivos, comúnmente denominado sistema de estímulos, cuya financiación es independiente de la establecida para capacitación.»

3. De la contratación de la capacitación

El Decreto 1567 de 1998 «Por el cual se crean el sistema nacional de capacitación y el sistema de estímulos para los empleados del Estado», establece:

«Artículo 3º. Componentes del sistema. El sistema está integrado por los componentes que se relacionan a continuación:

- a) Disposiciones legales. El conjunto de disposiciones legales relacionadas con la materia delimita las competencias y responsabilidades y constituye el marco jurídico que facilita la coordinación de acciones. La capacitación de los empleados se rige por las disposiciones del presente decreto-ley y por los decretos reglamentarios que expida el Gobierno Nacional, así como por los actos administrativos emanados de cada entidad, en concordancia con las leyes generales de educación y de educación superior, con las disposiciones reglamentarias de éstas, así como con las normas sobre organización y funcionamiento de la administración pública, sobre carrera administrativa y administración de personal;



entes privados, en el cual se indiquen la razón social, las áreas temáticas que cubren, las metodologías que emplean, así como observaciones evaluativas acerca de la calidad del servicio prestado a la entidad; (...)

j) Ejecutar sus planes y programas institucionales con el apoyo de sus recursos humanos o de otras entidades, de sus centros de capacitación o los del sector administrativo al cual pertenecen, de la Escuela Superior de Administración Pública o de establecimientos públicos o privados legalmente autorizados, o con personas naturales o jurídicas de reconocida idoneidad. La contratación se ceñirá a las normas vigentes sobre la materia; (...)

«Artículo 25. Proceso de gestión de los programas de bienestar. Para el diseño y la ejecución de los programas de bienestar social las entidades deberán seguir el proceso de gestión que se describe a continuación:

(...)

c) Ejecución de programas en forma directa o mediante contratación con personas naturales o jurídicas, o a través de los organismos encargados de la protección, la seguridad social y los servicios sociales, según sea la necesidad o la problemática a resolver; (...)

«Artículo 37. Recursos. Las entidades públicas a las cuales se aplica este decreto-ley deberán apropiarse anualmente, en sus respectivos presupuestos, los recursos necesarios para el efectivo cumplimiento de las obligaciones emanadas de los programas de bienestar social o incentivos que se adopten.

Los recursos presupuestales se ejecutarán de conformidad con los programas y proyectos diseñados.

Los programas de bienestar social que autoricen las disposiciones legales incluirán los elementos necesarios para llevarlos a cabo, con excepción de bebidas alcohólicas.»

«Artículo 39. Adecuación del presupuesto. Durante 1998 los recursos destinados a capacitación se ejecutarán de acuerdo con lo previsto por la ley de presupuesto para este año. Para las vigencias fiscales de 1999 y años siguientes, los recursos destinados a apoyar a los empleados en programas de educación formal harán parte del rubro destinado a bienestar social e incentivos.»

La Ley 80 de 1993 «Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública», establece respecto a los fines de la contratación pública:

«Artículo 3º. De los fines de la contratación estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, además de la obtención de utilidades cuya protección garantiza el Estado,¹ colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones.»

De la norma transcrita se tiene que el objeto de todo contrato celebrado por las entidades públicas,

¹ Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007

de los planes de incentivos y de manera concreta pudiera realizarse con el otorgamiento de becas para educación formal de conformidad a la reglamentación general y específica de la respectiva entidad sobre el particular.

- iv) Por disposición legal (art. 4º Ley 1416 de 2010), las contralorías territoriales deben incluir a sus sujetos de control en el presupuesto de capacitación, no obstante, dicha capacitación debe ser respecto a temas de gestión fiscal o que tengan relación con esta función, como por ejemplo temas presupuestales, contables, de contratación, entre otros; o sobre temas derivados del control y vigilancia fiscal efectuado, tales como la rendición de la cuenta, metodología de evaluación fiscal, planes de mejoramiento, etc. Esta capacitación no puede tener alcance o ser entendida como coadministración.
- v) La capacitación que brinden las contralorías territoriales tanto a sus funcionarios como a sus sujetos de control se ejecuta, en la medida de lo posible, con sus propios funcionarios siempre y cuando cuenten con la idoneidad para ello. De no contar con estos capacitadores propios, la misma se puede contratar con personas naturales o jurídicas, públicas o privadas que igualmente cuenten con la idoneidad correspondiente y bajo los parámetros y reglamentación respectiva a la contratación pública.

En los anteriores términos consideramos atendidas sus inquietudes, esperando haber dado claridad sobre las mismas, anotando que el presente concepto se emite en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015 «Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo», con carácter orientador tal como lo determina la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de Consejo de Estado en Auto del 19 de mayo de 2016 dentro del expediente radicado 20392 - 25000-23-37-000-2012-00320-01:

«(...) el artículo 253 del Decreto 01 de 1984 (hoy regulado en términos similares por el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011) prevé la consulta como una forma de ejercer el derecho de petición. La respuesta que da la administración se llama concepto y, en general, nace de la obligación de atender solicitudes de información sobre las materias que tiene a cargo. **Los conceptos sirven para orientar a los asociados sobre alguna cuestión que puede afectarlos. Pero eso no indica que siempre se trate de una manifestación unilateral de voluntad y, por ende, capaz de producir algún efecto jurídico general y abstracto. De hecho, los conceptos que emite la administración en relación con las materias que tienen a cargo no comprometen su responsabilidad 'ni serán de obligatorio cumplimiento o ejecución'»** (Negrilla fuera de texto)

Los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la Auditoría General de la República relacionados en el presente concepto pueden ser consultarlos en el siguiente enlace: <http://www.auditoria.gov.co/web/guest/auditoria/normatividad/conceptos-juridicos>

Para este Despacho es importante conocer la percepción sobre la atención brindada, para lo cual, adjunto a la presente encontrará un formato de encuesta para que lo diligencie y nos lo remita a la dirección de correspondencia Calle 26 Nro. 69-76 Piso 17, Edificio Elemento, Torre 4 de Bogotá o a los correos electrónicos juridica@auditoria.gov.co y flijimenez@auditoria.gov.co. Si para usted