



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?»

Antes de proceder a dar respuesta a lo planteado, debemos indicar que, teniendo en cuenta las funciones constitucionales y legales asignadas a la Auditoría General de la República, no puede este ente de control tener injerencia en la toma de decisiones que sean de competencia de las entidades vigiladas (contralorías y fondos de bienestar social de las mismas) o de sus sujetos de vigilancia, dado que no le es posible coadministrar o ser juez y parte. Por tanto, nos abstenemos de emitir conceptos sobre asuntos o situaciones individuales o concretas que puedan llegar a ser sometidos a vigilancia, por lo cual, se abordará el tema de manera general y abstracta.

Respecto a la función de la AGR, el sentido, alcance, delimitación y competencia del ejercicio del control fiscal, la Corte Constitucional se pronunció entre otras en la Sentencia C-1176 de 2004, señalando:

«Por disposición constitucional, la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República le corresponde a la Auditoría, **sin que por tal circunstancia, ésta pueda convertirse en ente superior de aquella en cuanto al direccionamiento de la vigilancia y control fiscal**, pues la atribución constitucional conferida a la Auditoría solo se restringe a la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General, según así lo precisa la propia Constitución (...).» (Negrilla fuera de texto).

Así mismo, le indicamos que de conformidad con el numeral 3 del artículo 18 del Decreto-Ley 272 de 2000 «Por el cual se determina la organización y funcionamiento de la Auditoría General de la República», es función de la Oficina Jurídica «Emitir los conceptos jurídicos sobre temas de control fiscal y administrativos que le sean solicitados por el Auditor General o los requeridos por las demás dependencias del organismo», los cuales abordan los temas de manera general y abstracta, sin que tengan el carácter de fuente normativa, buscando solamente orientar y facilitar la aplicación normativa jurídica, más no la solución directa al problema jurídico planteado, por lo tanto, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Este Despacho para brindar elementos de juicio que contribuyan al debate académico y permitan al consultante dilucidar la problemática planteada traerá a colación las normas, jurisprudencia y doctrina referentes que se encuentra al alcance de todos, exponiendo algunas consideraciones jurídicas, para así emitir concepto de manera general y abstracta.

1. De la capacitación a funcionarios

La Ley 909 de 2004 «Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones», respecto a la capacitación para los empleados públicos, establece:

«Artículo 2°. Principios de la función pública.

(...)

3. Esta ley se orienta al logro de la satisfacción de los intereses generales y de la efectiva prestación del servicio, de lo que derivan tres criterios básicos:

(...)

d) Capacitación para aumentar los niveles de eficacia.»

«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»

institucional, a la mejor prestación de servicios a la comunidad, al eficaz desempeño del cargo y al desarrollo personal integral. Esta definición comprende los procesos de formación, entendidos como aquellos que tienen por objeto específico desarrollar y fortalecer una ética del servicio público basada en los principios que rigen la función administrativa.

Parágrafo. Educación formal. La educación definida como formal por las leyes que rigen la materia no se incluye dentro de los procesos aquí definidos como capacitación. El apoyo de las entidades a programas de este tipo hace parte de los programas de bienestar social e incentivos y se regirá por las normas que regulan el sistema de estímulos.»

«Artículo 6º. Principios rectores de la capacitación. Las entidades administrarán la capacitación aplicando estos principios:

- a) Complementariedad. La capacitación se concibe como un proceso complementario de la planeación, por lo cual debe consultarla y orientar sus propios objetivos en función de los propósitos institucionales;
- b) Integralidad. La capacitación debe contribuir al desarrollo del potencial de los empleados en su sentir, pensar y actuar, articulando el aprendizaje individual con el aprendizaje en equipo y con el aprendizaje organizacional;
- c) Objetividad. La formulación de políticas, de planes y programas de capacitación debe ser la respuesta a diagnósticos de necesidades de capacitación previamente realizados utilizando procedimientos e instrumentos técnicos propios de las ciencias sociales y administrativas;
- d) Participación. Todos los procesos que hacen parte de la gestión de la capacitación, tales como detección de necesidades, formulación, ejecución y evaluación de planes y programas, deben contar con la participación activa de los empleados;
- e) Prevalencia del interés de la organización. Las políticas, los planes y los programas responderán fundamentalmente a las necesidades de la organización;
- f) Integración a la carrera administrativa. La capacitación recibida por los empleados debe ser valorada como antecedente en los procesos de selección, de acuerdo con las disposiciones sobre la materia;
- g) Profesionalización del servidor público. Los servidores públicos, independientemente de su tipo de vinculación con el Estado, podrán acceder a los programas de capacitación y bienestar que adelante la entidad, atendiendo a las necesidades y al presupuesto asignado. En todo caso, si el presupuesto es insuficiente se dará prioridad a los empleados con derechos de carrera administrativa.
- h) Economía. En todo caso se buscará el manejo óptimo de los recursos destinados a la capacitación, mediante acciones que pueden incluir el apoyo interinstitucional;
- i) Énfasis en la práctica. La capacitación se impartirá privilegiando el uso de metodologías que hagan énfasis en la práctica, en el análisis de casos concretos y en la solución de problemas específicos de la entidad;
- j) Continuidad. Especialmente en aquellos programas y actividades que por estar dirigidos a impactar

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

competencias.» (Negrillas fuera de la norma)

En esta norma también se establece como posibilidad una forma de capacitación sólo para los funcionarios de carrera y de libre nombramiento y remoción de los niveles profesional, técnico, administrativo y operativo a través de becas como parte del plan de estímulos; observándose que dicha capacitación no es de prestación directa, sino a través de convenios con entidades públicas o privadas especializadas en el sector educativo, así mismo, esta capacitación no se encuentra restringida a sus funciones y/o a la misionalidad de la entidad, sino que es general a libre elección del funcionario.

Así mismo el Presidente de la República expidió el Decreto Único 1083 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública”, en el que se compilan, entre otras, las normas reglamentarias referentes a la carrera administrativa y dentro de ellas en el Título 9 (artículos 2.2.9.1 a 2.2.9.6) lo atinente a la capacitación de los empleados públicos establecidas en el Decreto 1227 de 2005, señalándose lo siguiente:

«Artículo 2.2.9.1. Planes de capacitación. Los planes de capacitación de las entidades públicas deben responder a estudios técnicos que identifiquen necesidades y requerimientos de las áreas de trabajo y de los empleados, para desarrollar los planes anuales institucionales y las competencias laborales.

Los estudios deberán ser adelantados por las unidades de personal o por quienes hagan sus veces, para lo cual se apoyarán en los instrumentos desarrollados por el Departamento Administrativo de la Función Pública y por la Escuela Superior de Administración Pública.

Los recursos con que cuente la administración para capacitación deberán atender las necesidades establecidas en los planes institucionales de capacitación.»

«Artículo 2.2.9.2. Finalidad. Los programas de capacitación deberán orientarse al desarrollo de las competencias laborales necesarias para el desempeño de los empleados públicos en niveles de excelencia.»

Ese mismo cuerpo normativo establece una capacitación diferente a la inherente a las funciones del servidor, cuando éste haga parte de la Comisión de Personal como representante de los empleados, a fin de cumplir dicha labor; lo cual se encuentra en el artículo 2.2.14.2.18 (modificado en su inciso tercero por el artículo 5º del Decreto 51 de 2018 “Por el cual se modifica parcialmente el Decreto número 1083 de 2015, Único Reglamentario del Sector de Función Pública, y se deroga el Decreto número 1737 de 2009”), así como en el artículo 2º del Decreto 2566 de 2014, en los siguientes términos:

«Artículo 2.2.14.2.18 Capacitación a los representantes de los empleados ante las Comisiones de Personal. 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 periodo 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. 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:

«Artículo 37. Derechos. Además de los contemplados en la Constitución, la ley y los reglamentos, son derechos de todo servidor público:

(...)

3. Recibir capacitación para el mejor desempeño de sus funciones.

4. Participar en todos los programas de bienestar social que para los servidores públicos y sus familiares establezca el Estado, tales como los de vivienda, **educación**, recreación, cultura, deporte y vacacionales.

5. Disfrutar de estímulos e incentivos conforme a las disposiciones legales o convencionales vigentes.

(...). (Negrilla fuera de la norma)

La Corte Constitucional en la sentencia C-1163 del 6 de septiembre de 2000, al analizar la constitucionalidad del literal g) del artículo 6º del Decreto-Ley 1567 de 1998, dijo:

«5. La capacitación, según lo dispuesto en el artículo 53 de la C.P., es un principio mínimo fundamental de carácter prevalente, que rige en cualquier relación laboral, incluidas las que surgen entre la administración pública y sus servidores.

(...)

Ahora bien, esos principios, como en reiteradas oportunidades lo ha señalado esta Corporación, son los enunciados en el artículo 53 de la Constitución Nacional, a saber:

“La igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil proporcional a la cantidad y la calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad de los beneficios mínimos establecidos en las normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos ciertos e indiscutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales del derecho; primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social; la capacitación; el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajo del menor de edad.”

En esa perspectiva, la capacitación implica el desarrollo de un principio de rango constitucional, que se erige como un derecho del cual son titulares todos los trabajadores y en la administración pública todos sus servidores. Así las cosas, lo que deberá ahora determinar la Corte, es si la decisión del legislador extraordinario, de distinguir entre empleados de carrera y empleados provisionales, a la hora de impartir cursos de capacitación diferentes a los de inducción y entrenamiento específico para el puesto de trabajo, dando prevalencia a los primeros, constituye una forma de discriminación no justificada o irrazonable, que como tal vulnera el ordenamiento superior, especialmente el principio de igualdad al que se refiere el artículo 13 superior.

(...)

Lo anterior se afirma, si se tiene en cuenta que el objetivo principal de la capacitación en la administración pública es mejorar la calidad de la prestación de los servicios a cargo del Estado, para garantizar así el bienestar general y la consecución de los fines que le son propios, objetivo que no se distorsiona ni se elude con el trato diferente que contempla la norma legal impugnada para los empleados vinculados con nombramiento provisional, los cuales, dice ella misma expresamente, tendrán derecho a los programas de inducción y de entrenamiento en el puesto de trabajo, lo que es suficiente para garantizar el cumplimiento de ese objetivo, y además es razonable y se justifica, si se tiene en cuenta la temporalidad de su vinculación y los costos crecientes de ese tipo de programas, que exigen estrategias de racionalización y optimización a la hora de utilizarlos, una de las cuales es destacarlos para aquellos servidores que permanecerán en su cargos, pues sólo así, paralelamente, se

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

territoriales del país, cual fue la de destinar como mínimo el dos por ciento (2%) de su presupuesto para la capacitación de sus funcionarios y sujetos de control, esto como una medida de fortalecimiento al ejercicio del control fiscal. La ley no contempló ninguna forma, alternativa o causal que exima de esta obligación a las autoridades de control fiscal territorial.

En otras palabras, cada anualidad las contralorías territoriales tienen la obligación legal de destinar como mínimo este porcentaje de recursos de su presupuesto, con destinación específica para la capacitación de sus funcionarios y sujetos de control, y respetarlo durante todas las etapas presupuestales, como son las de preparación, presentación, aprobación, liquidación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones.

Es decir, durante toda la cadena presupuestal debe velarse por el cumplimiento de la destinación de este mínimo de recursos; controlar su desarrollo de manera permanente, durante toda la anualidad correspondiente, para asegurar a lo sumo la ejecución de este porcentaje para el fin propuesto por el legislador, la ejecución de recursos en este rubro podrá ser mayor pero nunca menor a este porcentaje del 2%; para ello se deben tener en cuenta los cambios en el presupuesto a través de sus diferentes formas de modificación - aplazamientos, reducciones, adiciones y traslados. Durante la ejecución presupuestal, las modificaciones presupuestales se deben controlar de manera que se garantice en todo momento el cumplimiento normativo, so pena de las sanciones que puedan proceder por su infracción.»

Sobre el mismo tema, este Despacho en el mencionado concepto 110.061.2009, respecto a los recursos para la capacitación, dijo:

«De acuerdo con lo anterior la capacitación que se ofrezca a los empleados públicos que corresponde a la no formal y la informal, debe obedecer a los planes y programas que para el cumplimiento de estos objetivos diseñe la unidad de personal de cada entidad siguiendo los lineamientos que para el efecto establezca el Departamento Administrativo de la Función Pública. **Los recursos asignados al rubro de capacitación de cada entidad solo podrán cubrir las necesidades debidamente establecidas en respectivo plan institucional de capacitación.**» (Negrilla propia del texto)

Finalmente, en el concepto 110.038.2021 (Radicado 20211100019591 del 17 de junio de 2021), esta Oficina sobre el tema dijo:

«Complementando los conceptos mencionados, debemos decir que el legislador no discriminó qué porción o porcentaje de ese 2% del presupuesto destinado a capacitación en el artículo 4º de la Ley 1416 de 2010 corresponde a la capacitación para los funcionarios y cuanto para la capacitación para sus sujetos de control; situación que tampoco ha sido objeto de reglamentación por parte del ejecutivo, así como tampoco ha sido objeto de desarrollo jurisprudencial. Así las cosas, al operador de la norma no le compete establecer o determinar tales valores.

No obstante lo anterior, la administración del órgano de control debe cumplir con el mandato legal de destinar tales recursos (del 2% de su presupuesto) para la capacitación tanto de sus funcionarios como de sus sujetos de control, es decir, que es dable concluir que no puede destinar la totalidad de estos recursos solamente para uno de los destinatarios en detrimento del otro.

Es así como la administración deberá tener en cuenta para la distribución de estos recursos, el plan

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;

(...)

d) Recursos. Cada entidad contará para la capacitación con los recursos previstos en el presupuesto, así como con sus propios recursos físicos y humanos, los cuales debe administrar con eficiencia y transparencia, estableciendo mecanismos que permitan compartirlos con otros organismos para optimizar su impacto. El Departamento Administrativo de la Función Pública apoyará la búsqueda de mecanismos de coordinación y de cooperación interinstitucional que hagan posible utilizar con mayor eficiencia los recursos disponibles para hacer capacitación en las entidades del Estado;

e) Organismos. Además de sus responsabilidades desde el punto de vista de su propia gestión interna, las siguientes entidades tienen atribuciones especiales en relación con el sistema de capacitación:

1. Departamento Administrativo de la Función Pública. Como organismo superior de la administración pública le corresponde establecer las políticas generales, formular y actualizar el Plan Nacional de Formación y Capacitación conjuntamente con la Escuela Superior de Administración Pública y coordinar su ejecución; expedir normas, brindar asesoría, diseñar y adaptar metodologías, llevar a cabo acciones de divulgación y seguimiento.

2. Escuela Superior de Administración Pública. Además de las funciones establecidas en sus estatutos, le corresponde participar en la elaboración, la actualización y el seguimiento del Plan, así como prestar asesoría a las entidades que lo soliciten para la ejecución de éste. Le corresponde igualmente diseñar el currículo básico de los programas de inducción y de reinducción, siguiendo las orientaciones que imparta el Departamento Administrativo de la Función Pública.

3. Entidades. Cada entidad tiene el deber de ejecutar internamente las políticas impartidas por el Gobierno Nacional, formular los planes internos y participar en programas conjuntos con otros organismos para optimizar el uso de los recursos.

4. Escuelas públicas de formación y capacitación. Se entiende por escuelas públicas de formación y capacitación aquellas dependencias de organismos públicos organizadas para impartir de manera permanente formación y capacitación a empleados del Estado y que, para tal efecto, llevan a cabo actividades docentes y académicas. Como componentes del sistema de capacitación deben propender por actuar integralmente para el mejor aprovechamiento de los recursos, diseñar conjuntamente soluciones de formación y capacitación, incentivar la investigación en temas propios de la función pública y desarrollar fortalezas pedagógicas.»

«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;

(...)

d) Incluir en el presupuesto los recursos suficientes para los planes y programas de capacitación, de acuerdo con las normas aplicables en materia presupuestal;

(...)

f) Establecer previamente, para efectos de contratar actividades de capacitación, las condiciones que éstas deberán satisfacer en cuanto a costos, contenidos, metodologías, objetivos, duración y criterios de evaluación;

g) Llevar un archivo de la oferta de servicios de capacitación tanto de organismos públicos como de

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

debe corresponder a la realización temporal de actividades inherentes a su propia administración y/o al cumplimiento de su objeto misional; es así que teniendo en cuenta que la capacitación tanto a sus funcionarios como a sus sujetos de control se encuentra dentro de sus funciones, en desarrollo del objeto misional, es procedente que se adelante dicha capacitación a través de contratistas idóneos, cuando no se cuente dentro de sus funcionarios con personal que la puedan impartir.

Para ello, deben observarse las normas presupuestales contenidas en el Estatuto Orgánico del Presupuesto contenido en el Decreto 111 de 1996 «Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto», y de manera puntual las siguientes:

«Artículo 109. Las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial. Mientras se expiden estas normas, se aplicará la Ley Orgánica del Presupuesto en lo que fuere pertinente.
(...)»

«Artículo 15. Universalidad. El presupuesto contendrá la totalidad de los gastos públicos que se espere realizar durante la vigencia fiscal respectiva. En consecuencia, ninguna autoridad podrá efectuar gastos públicos, erogaciones con cargo al Tesoro o transferir crédito alguno, que no figuren en el presupuesto (Ley 38 de 1989, art. 11, Ley 179 de 1994, art. 55, inciso 3º, Ley 225 de 1995, artículo 22).»

«Artículo 18. Especialización. Las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas (Ley 38 de 1989, art. 14, Ley 179 de 1994, art. 55, inciso 3º).»

4. Conclusiones

De conformidad con la normatividad, jurisprudencia y conceptualización anotada anteriormente respecto a los temas consultados, podemos concluir:

- i) La capacitación está consagrada como un derecho de los servidores públicos buscando garantizar las competencias y capacidades laborales específicas necesarias a fin de mejorar la calidad de la prestación de los servicios a cargo de la respectiva entidad, logrando así el bienestar general y la consecución de los fines que le son propios.
- ii) La capacitación que debe suministrar la entidad pública es aquella que requieren los empleados públicos en el desarrollo de sus funciones tendiente a la mejora continua en la prestación del servicio. Igualmente tiene el deber de suministrar capacitación a los funcionarios representantes de los empleados ante la Comisión de Personal, en temas referentes a dicha labor.
- iii) Cualquier otro tipo de capacitación diferente a la inherente a sus funciones, al objeto misional de la entidad o a los representantes de los empleados ante la Comisión de Personal solicitada por el empleado público, puede ser atendida por la entidad a través

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

resulta más cómodo, también puede diligenciarla de manera virtual a través de nuestra página web www.auditoria.gov.co ingresando por el botón *SIA*, seleccionar la opción *SIA ATC ATENCIÓN AL CIUDADANO*, luego, seleccionar el botón *Encuesta de Satisfacción* e ingrese los dígitos del código SIA-ATC que aparecen en la referencia de la presente comunicación y la contraseña 3d8a3c72 También puede consultar su solicitud en el botón *Consultar Solicitud* ingresando igualmente el mismo código SIA-ATC y contraseña.

Atentamente,



PABLO ANDRÉS OLARTE HUGUET
Director Oficina Jurídica

Anexo: Formato encuesta de satisfacción

	Nombre y Apellido	Firma	Fecha
Proyectado por:	Fabio Luis Jiménez Castro		4/08/2022
Revisado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet		5/08/2022
Aprobado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet		5/08/2022

Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para la firma.