



Radicado No: 20221100038421

Fecha: 02-11-2022

Bogotá D.C.,
110

Señor

ROLANDO NORIEGA

Asesor Contraloría General de Santander
asesor1@contraloriasantander.gov.co
Calle 37 No. 10-30, Oficina 603, sexto piso
Bucaramanga, Santander

Referencia: Concepto 110.087.2022
SIA-ATC. 012022000768

Temas: (i) De las capacitaciones realizadas por las contralorías territoriales

Respetado Rolando Noriega:

La Auditoría General de la República recibió su requerimiento mediante correo electrónico del miércoles, 21 septiembre de 2022, el cual fue radicado bajo No. 20222330021682 y SIA-ATC. No. 012022000768, y en el que hace la siguiente consulta:

¿Puede una contraloría territorial realizar contratación con fines de capacitación para funcionarios y sujetos de control y así mismo en aras de garantizar y fortalecer los procesos mismos de control social invitar y hacer partícipe de estas capacitaciones a veedores?

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, ya que nos corresponde un control posterior y selectivo de su gestión fiscal; por tanto, nos abstenemos de emitir conceptos sobre asuntos o situaciones individuales o concretas que puedan llegar a ser sometidos a vigilancia; por lo tanto, 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 en Colombia, 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).

Por lo tanto, con el fin de dar respuesta a su requerimiento, nos permitimos a abordar el asunto presentado por usted, de manera general y abstracta, en los siguientes términos:

1. De las capacitaciones realizadas por las contralorías territoriales.

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.»

Adicionalmente, la Ley 909 de 2004, reguló la capacitación de empleados públicos, en ella se dispuso como una de las funciones de las unidades personales, el diseño y administración los programas de formación y capacitación,¹ así mismo, se determinó para ello se debía elaborar un plan anual que cubriera con las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal², adicionalmente, se establecieron como objetivos de la capacitación, los siguientes:

«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.»

¹ Ley 909 de 2004, Artículo 15, Numeral 2, 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.

² Ley 909 de 2004, Artículo 17

En ese sentido, se tiene que los planes anuales de capacitación y formación están encaminados a propiciar la eficiencia de los empleados desarrollando sus capacidades, habilidades, y competencias fundamentales y que, la implementación de estos, no corresponde exclusivamente a una prestación directa de la entidad, sino que puede desarrollarse a través de contratos con entidades públicas o privadas.

No obstante, debe anotarse que para las contralorías departamentales, el artículo 15 de la ley 330 de 1996 estableció como prohibición:

«ARTÍCULO 15. PROHIBICIONES. Las Contralorías Departamentales no podrán contratar la prestación de servicios personales para el cumplimiento de funciones que estén a cargo de los empleados que hagan parte de la planta de personal. Igualmente, no podrán destinar recurso alguno para atender actividades que no tengan relación directa con el control fiscal. La violación de lo dispuesto en este artículo será causal de mala conducta.»

En relación de esta disposición, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, mediante concepto rad. 11001-03-06-000-2010-00052-00(2003)A del 24 de mayo de 2011, concluyó:

«Siguiendo su texto, la norma dispone que las contralorías departamentales:

a) No pueden contratar “servicios personales” cuando el objeto del contrato corresponda a las funciones de los empleos que integran su planta de personal;

b) Pueden contratar servicios personales, para atender actividades que no están contempladas en las funciones de los empleos de sus plantas de personal;

c) Pueden contratar bajo el tipo de prestación de servicios, otros que no sean personales, siempre y cuando “tengan relación directa con el control fiscal”, pues de lo contrario estarían incurriendo en la prohibición acerca del destino de sus recursos que el mismo artículo 15 consagra.

Desagregando así la norma objeto de la consulta, se destaca que la diferencia con la definición del artículo 32, numeral 3º, de la ley 80, consiste en que las demás entidades estatales pueden contratar las funciones que tienen a su cargo y que están asignadas a los empleos que integran sus plantas de personal, y sólo se les restringe la contratación de personas naturales si el personal de planta es suficiente.

Como la diferencia está en que las contralorías departamentales no pueden celebrar ese contrato si su objeto es alguna de las funciones de los empleos de sus plantas de personal, mientras que para las demás entidades estatales sus funciones sí pueden ser objeto de dichos contratos, claramente hay una restricción o limitación en la competencia de las contralorías departamentales en materia de contratación de servicios personales.

Para concluir, la Sala sintetiza:

a) Por mandato del artículo 15 de la ley 330 de 1996, las contralorías departamentales no pueden contratar servicios personales, es decir, no pueden celebrar contratos de prestación de servicios con personas

naturales ni jurídicas, para ninguna de las actividades y funciones asignadas a los empleos de sus plantas de personal.

b) Con aplicación del Estatuto Contractual y sus reglamentos, las contralorías departamentales están habilitadas para celebrar los contratos de prestación de servicios profesionales y los de apoyo a la gestión con personas jurídicas y con personas naturales, para atender las demás actividades que su administración y funcionamiento requieran siempre que ellas tengan relación directa con el control fiscal.» (Subrayado por fuera del texto)

Así las cosas, en lo que respecta a la contratación por prestación de servicios para la capacitación, ésta es legalmente procedente, siempre y cuando esta función no esté contemplada entre las funciones de los empleos de su planta de personal, siempre que tenga relación directa con el control fiscal.

Ahora bien, para las contralorías territoriales, los funcionarios no son los únicos beneficiarios de los programas de capacitación, mediante el artículo 4 de Ley 1416 de 2010, se determinó:

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

Así las cosas, las contralorías territoriales destinarán sus programas tanto a sus funcionarios como a sus sujetos de control, y por disposición de la Ley 1474 de 2011, en cuanto a las medidas para el fortalecimiento del ejercicio de la función de control fiscal, los entes de control territorial propenderán la conformación de equipos especializados de veedores ciudadanos, mediante:

«Artículo 121. Alianzas estratégicas. Las Contralorías Territoriales realizarán alianzas estratégicas con la academia y otras organizaciones de estudios e investigación social para la conformación de equipos especializados de veedores ciudadanos, con el propósito de ejercer con fines preventivos el control fiscal social a la formulación y presupuestación de las políticas públicas y los recursos del erario comprometidos en su ejecución.»

En razón a lo expuesto, podrán ser partícipes de las capacitaciones que realicen las contralorías territoriales, los funcionarios, los sujetos de control del ente de control y los veedores ciudadanos, en todo caso dando cumplimiento a las disposiciones normativas que regulan la materia.

En los anteriores términos consideramos atendidas sus inquietudes, esperando haber dado claridad sobre las mismas. 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)

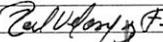
Para este Despacho es importante conocer la percepción sobre la atención brindada, para lo cual, adjunto a la presente encontrará un formato de encuesta para que lo diligencie y nos lo remita a la dirección de correspondencia Calle 26 # 69-76, Ed. Elemento, Torre 4 (Agua), Pisos 17 y 18 Bogotá, Cundinamarca o a los correos electrónicos juridica@auditoria.gov.co y pavelasquez@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, seleccionando la opción SIA ATC ATENCIÓN AL CIUDADANO, estando allí, seleccione 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 ff23e8f9, también puede consultar su solicitud seleccionando el botón Consultar Solicitud ingresando igualmente el mismo código SIA-ATC y contraseña.

Cordial saludo,



PABLO ANDRÉS OLARTE HUGUET
Director Oficina Jurídica

Anexo: Formato encuesta de satisfacción

	Nombre y Apellido	Firma	Fecha
Proyectado por:	Paula Andrea Velásquez Ferreira		28/10/2022
Revisado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet		28/10/2022
Aprobado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet		28/10/2022

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.