



Radicado No: 20211100019591

Fecha: 17-06-2021

Bogotá,
110

Doctoras

ELSA YAZMÍN GONZÁLEZ VEGA

Contralora General de Antioquia

CLAUDIA MARÍA RODRÍGUEZ MONTOYA

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Contraloría General de Antioquia

Calle 42B # 52-106 piso 7 CAD José María Córdova – La Alpujarra

Medellín - Antioquia

clamrodriguez@cga.gov.co

Referencia: Concepto 110.038.2021
 SIA-ATC. 012021000350
 1. *De la capacitación a funcionarios*
 2. *Del presupuesto para capacitación*

Doctoras Elsa Yazmín y Claudia María:

La Auditoría General de la República recibió su requerimiento contenido en oficio Radicado No 2021100004192 del 30/04/2021, allegado a través de correo electrónico de la misma fecha, el cual fue radicado con el No. 20212330007342 del 30/04/2021 y bajo el SIA-ATC. 012021000350, en el que consulta con referencia al artículo 36 de la Ley 909 de 2004 y al artículo 4º de la Ley 1416 de 2010:

¿Qué porcentaje del dos por ciento (2%) señalado en la norma se puede destinar para capacitación y formación de funcionarios que hacen parte de la Contraloría General de Antioquia?, y de igual manera, ¿qué porcentaje se podría utilizar para capacitar a los sujetos de control?

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 dado que no le es posible coadministrar o ser juez y parte. Cualquier indicación sobre cómo debe desarrollar sus procesos misionales sería coadministración y viciaría la vigilancia y el control fiscal que le corresponden ejercer de manera posterior; 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 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).

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, pues como se expuso anteriormente, será la respectiva contraloría, la encargada de analizar la norma y darle la aplicación correspondiente.

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.

1. De la capacitación a funcionarios

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”*, define la capacitación para los empleados del Estado, así:

Artículo 4°. Definición de capacitación. Se entiende por capacitación el conjunto de procesos organizados, relativos tanto a la educación no formal¹ 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.

¹ El término *“educación no formal”* es reemplazado por *“educación para el trabajo y el desarrollo humano”* según el artículo 1º de la Ley 1064 de 2006.

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.

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”, contempló en el Título VI, Capítulo I, artículo 36, el tema de la capacitación para los empleados públicos en los siguientes términos:

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.

Además de la norma anterior, dicha Ley se refiere en otros apartes a la capacitación de los funcionarios así:

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;

(...)

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 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 y 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”) y el artículo 2º del Decreto 2566 de 2014, señalándose lo siguiente, así:

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. (Negrilla fuera de la norma)

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.

Con la normatividad anterior, este Despacho en concepto 110.42.2020 (Radicado No: 20201100020061 del 18-08-2020), 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, dijo:

*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)*

En este orden de ideas las entidades públicas con el fin de motivar el desempeño eficaz de sus empleados deben organizar el sistema de estímulos que se implementa a través de programas de bienestar social, dentro de los cuales se encuentra la subvención de la educación formal con el lleno de determinados requisitos. De otra parte, de conformidad con lo establecido en el artículo 73 del Decreto 1227 de 2005 solo podrán ser beneficiarios de financiación para educación formal los empleados de libre nombramiento y remoción y los empleados de carrera acreditando que llevan por lo menos un año de servicio continuo en la entidad y un nivel sobresaliente en la calificación de servicios correspondiente al último año de servicios.

La Ley General de Educación define cual es la educación formal, siendo aquella que se imparte en establecimientos educativos aprobados, en una secuencia regular de ciclos lectivos, con sujeción a pautas curriculares progresivas, y conducente a grados y títulos.

Las maestrías como programas de educación, no cabe duda, hacen parte de la educación formal por lo cual solo en determinados casos y siempre y cuando sean resultado del sistema de estímulos se podrán cubrir con recursos del rubro destinado a bienestar social e incentivos.

2. Del presupuesto para capacitación

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.

Al respecto en el concepto relacionado en el punto anterior, este Despacho 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 No: 20181100035891 del 27-11-2018), 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.

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)*

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.

En cuanto a los recursos para la educación formal, el Decreto-Ley 1567 de 1998, establece:

Artículo 37. Recursos. Las entidades públicas a las cuales se aplica este decreto-ley deberán apropiar 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.

3. Conclusiones

De conformidad con la normatividad y conceptualización anotada anteriormente respecto al tema consultado, podemos concluir:

- 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 predicen 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.

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)

Igualmente le informamos que el Presidente de la República en uso de facultades constitucionales, mediante el Decreto-Legislativo 491 de 2020 "Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica", amplió el término para la resolución de las consultas presentadas por los ciudadanos, así:

Artículo 5. Ampliación de términos para atender las peticiones. Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así:

(...)

(ii) Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las

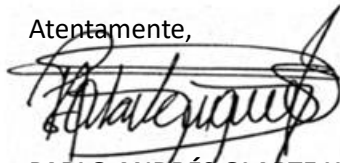
materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción.
(...)

Finalmente, le manifestamos que la señora Auditora General de la República en cumplimiento de las disposiciones del Decreto-Legislativo 491 de 2020, expidió la Resolución Reglamentaria No. 005 del 31 de marzo de 2020 “Por la cual se modifica la Resolución Reglamentaria No. 004 de 2020 y se toman otras medidas por motivos de salubridad pública.”, autorizando en su artículo 4º, el uso de la firma escaneada por parte de los directivos de la entidad en los documentos dirigidos a los usuarios, y en el artículo 5º su comunicación y notificación a través de medios electrónicos (dirección electrónica).

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>


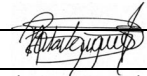
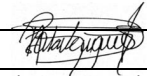
Para este Despacho es importante conocer la percepción sobre la atención brindada, para lo cual, adjunto a la presente encontrará un formato de encuesta para que lo diligencie y nos lo remita a la dirección de correspondencia Calle 26 Nro. 69-76 Piso 17, Edificio Elemento, Torre 4 de Bogotá o a los correos electrónicos juridica@auditoria.gov.co y fljimenez@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 61dce31a, también puede consultar su solicitud seleccionando 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		17/06/2021
Revisado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet		17/06/2021
Aprobado por:	Pablo Andrés Olarte Huguet		17/06/2021

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.