

MEMORANDO

OAJ-001-2022

1900 – 202200003211

Medellín, 22 de abril de 2022

PARA: Doctor OSCAR ALONSO MUÑOZ CANO
Secretario General Organismos de Control (E)

DE: OFICINA ASESORA DE JURÍDICA

ASUNTO: Respuesta concepto jurídico sobre ordenación del gasto para el reconocimiento o pago de capacitaciones contingentes individuales a los servidores de la Contraloría General de Medellín.

La Oficina Asesora de Jurídica de la Contraloría General de Medellín, procede a dar respuesta a la consulta de la referencia, elevada por usted, en los siguientes términos:

I. LA SOLICITUD DE CONCEPTO JURÍDICO

A través de memorando 202200003151 del 20 de abril de 2022, el Doctor Oscar Alonso Muñoz Cano, en su calidad de Secretario General de Organismo de Control (E), solicita a esta Oficina Asesora, se emita concepto jurídico relacionado con la ordenación del gasto para el pago de capacitaciones individuales contingentes a los servidores de la Contraloría General de Medellín mediante acto administrativo.

Soporta su solicitud en los supuestos que a continuación se sintetizan:

- 1.1.** Indica, que actualmente la Contraloría General de Medellín tiene constituido y reglado el Comité de Capacitación, que conoce de las resoluciones referentes a las solicitudes sobre capacitaciones contingentes individuales a petición de los servidores públicos de la Entidad interesados en adelantarlas.

- 1.2. Explica que, cuando el servidor público previo visto bueno de su jefe inmediato, solicita la aprobación de la capacitación a dicho comité, éste solo aprueba su pertinencia y luego la Dirección de Talento Humano y la Secretaría General, en forma conjunta emiten una resolución mediante la cual se ordena el gasto, direccionada a autorizar el pago de la capacitación a la respectiva persona jurídica o natural, según el caso, sin que medie ningún contrato.
- 1.3. Advierte que, mediante resolución, la Contraloría General de Medellín viene recociendo al respectivo servidor que se desplazó a otra ciudad fuera de Medellín a recibir la capacitación, por cuanto, lo que se refiere a tiquetes aéreos los adquiere el servidor público con sus propios recursos y posteriormente, le son reembolsados o reconocidos por la Contraloría General de Medellín.
- 1.4. Finalmente, añade que hay ocasiones en que se acopian varias solicitudes de capacitaciones individuales contingentes con una misma o varias personas jurídicas, por lo que, la Entidad debe desembolsar u ordenar el gasto por sumas considerables de recursos públicos, situación que se realiza a través de acto administrativo (Resolución), en la que se consigna la ordenación del gasto para sufragar los costos que demandan la prestación del servicio de la capacitación solicitada por el servidor.

Con base en la exposición de los anteriores supuestos fácticos, se eleva los siguientes interrogantes:

“1. La ordenación del gasto o el pago por concepto de capacitación contingentes individuales, jurídicamente se pueden realizar por acto administrativo y en caso positivo, cuáles serían los soportes jurídicos para realizarlo de esa manera? ¿o la ordenación del gasto para tales efectos, debe realizarse a través de los procesos de contratación previstos en el Estatuto General de Contratación Estatal?”

“2. ¿La Contraloría General de Medellín, jurídicamente puede hacer reconocimiento por concepto de pagos de tiquetes aéreos a través de resolución administrativa, previo a la adquisición que por su propia cuenta adelanta el respectivo servidor público beneficiario de la capacitación contingente individual? ¿O cual serían la modalidad para que la Entidad le reconozca el valor por concepto de tiquetes aéreos? ¿o deberá adelantar un proceso de contratación para la adquisición de tiquetes aéreos, con la finalidad de garantizar los desplazamientos de los servidores públicos no solo a recibir capacitación sino a representar a la Entidad cuando sea menester?”

Previo a emitir el concepto requerido y concretamente dar respuesta a los interrogantes planteados, es pertinente analizar las siguientes;

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

2.1. Marco normativo que regula la elaboración y ejecución de los Planes Institucionales de Capacitación, el Decreto - Ley 1567 de 1998.

El Decreto - Ley de 1998, por el cual se crea el Sistema Nacional de Capacitación y el Sistema de Estímulos para los empleados del Estado, establece:

“ARTÍCULO 2. Sistema de Capacitación. Créase el sistema nacional de capacitación, definido como el conjunto coherente de políticas, planes, disposiciones legales, organismos, escuelas de capacitación, dependencias y recursos organizados con el propósito común de generar en las entidades y en los empleados del Estado una mayor capacidad de aprendizaje y de acción, en función de lograr la eficiencia y la eficacia de la administración, actuando para ello de manera coordinada y con unidad de criterios.

ARTÍCULO 3. 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;

b) Plan Nacional de Formación y Capacitación. El Gobierno Nacional, mediante el Plan Nacional de Formación y Capacitación, orientará la formulación de los planes institucionales que deben elaborar las entidades públicas. El Plan tiene por objeto formular la política en la materia, señalar las prioridades que deberán atender las entidades públicas y establecer los mecanismos de coordinación, de cooperación, de asesoría, de seguimiento y de control necesarios;

c) Planes Institucionales. Con el propósito de organizar la capacitación internamente, cada entidad formulará con una periodicidad mínima de un año su plan institucional de capacitación.

Este deberá tener concordancia con los parámetros impartidos por el Gobierno Nacional a través del Plan Nacional de Formación y Capacitación, con los principios establecidos en el presente Decreto - Ley y con la planeación

institucional. Para ello las entidades podrán solicitar asesoría de la Escuela Superior de Administración Pública y el Departamento Administrativo de la Función Pública, entidad ésta que podrá revisar los planes, hacerles las observaciones que considere pertinentes y ordenar los ajustes que juzgue necesarios, los cuales serán de forzosa aplicación. La Comisión de Personal participará en la elaboración del plan y vigilará su ejecución.

d) Recursos. Cada entidad contará para la capacitación con los recursos previstos en el presupuesto, así como 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 institucional que hagan posible utilizar con mayor eficiencia los recursos disponibles para hacer capacitación en las entidades del Estado. (Resaltado y subrayado de la O.A.J.)

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

integradamente 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.” (Subrayado fuera del texto)

“ARTÍCULO 6. 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 el aprendizaje organizacional;

c) Objetividad. La formulación de políticas, 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 y los programas responderán fundamentalmente a las necesidades de la organización; (...).”

2.2. La ejecución de presupuesto a través de la expedición de un acto administrativo.

Por su parte, los Actos Administrativos son en nuestro ordenamiento jurídico, manifestaciones unilaterales de la Administración Pública, creadoras de situaciones jurídicas de cualquier clase, que pueden ser generales o individuales dependiendo si la situación jurídica que se crea es subjetiva o general.¹

El Acto Administrativo Individual o Subjetivo, tiene como característica principal la creación, modificación o extinción de situaciones jurídicas a una persona o a un grupo determinado de personas. **Ahora bien, el legislador no limitó la clase de situaciones jurídicas que pueden ser creadas por la administración, salvo la connotación que las mismas deben ser lícitas y que su finalidad conlleve el bien general, de manera que mediante Acto Administrativo podrán crearse situaciones como la creación de**

¹ La definición de Acto Administrativo es tomada de: Santofimio, Jaime. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II. Acto Administrativo, procedimiento, eficacia y validez. Ed. Universidad Externado de Colombia. 1986.

una obligación para la entidad, y/o para el particular, el reconocimiento de derechos e incluso aquella que comprometen los recursos de la entidad:

(...) El Acto Administrativo definido como la manifestación de la voluntad de la administración, tendiente a producir efectos jurídicos ya sea creando, modificando o extinguiendo derechos para los administrados o en contra de éstos, tiene como presupuestos esenciales su sujeción al orden jurídico y el respeto por las garantías y derechos de los administrados.² (Resaltado a propósito)

Ahora bien, de cara a la consulta realizada es necesario evidenciar la procedencia de la ordenación de gasto a través de Acto Administrativo, teniendo como primera premisa que el legislador no limitó las funciones del Acto Administrativo, tal como se evidencia en los párrafos anteriores.

Dentro del ciclo presupuestal de las entidades públicas nacionales, se encuentra el proceso administrativo de ejecución del presupuesto, el cual puede entenderse en los términos del doctor Restrepo “como aquella etapa referida al gasto; y en segundo lugar, como aquella referida al ingreso, o sea al recaudo de las rentas públicas”³. Sin embargo, es nuestro interés en este momento hacer énfasis en la ejecución del presupuesto desde el gasto.

La ejecución del presupuesto de gasto, desde su perspectiva formal, es usualmente relacionada con la celebración de contrato, sin embargo, la normativa no limita a esta modalidad de ejecución del presupuesto. Al respecto, la doctrina es clara en advertir que (...) La ejecución formal de éste (el presupuesto) que se realiza, según sea la modalidad del gasto que se trata, a través de diversos mecanismos, entre los cuales la doctrina ha distinguido los siguientes:

- La inclusión en el Banco de Programas y Proyectos en el caso de los gastos de inversión
- La autorización de vigencias futuras y viabilidad presupuestal, cuando sea el caso
- El Registro Presupuestal
- La acusación de la obligación
- La constitución de reservas y de cuentas por pagar, cuando sea procedente, y

² Corte Constitucional. Sentencia. C-1436-00

³ Restrepo, Juan Camilo. Derecho Presupuestal Colombiano. Segunda Edición. Ed. Legis. 25014

- El pago propiamente dicho⁴

Tal como se desprende de la lectura del listado anterior, la ejecución del presupuesto puede realizarse, entre otras formas, por acto administrativo que decreta cualquiera de las anteriores figuras.

Este postulado según el cual, pueden reconocerse obligaciones y proceder a su pago a través de Acto Administrativo, es decir, a través de una resolución, es reiterado dentro del Estatuto Orgánico del Presupuesto, el cual, en su artículo 71, advierte que

(...) Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos.

Igualmente, estos compromisos deberán contar con registro presupuestal para que los recursos con él financiados no sean desviados a ningún otro fin. En este registro se deberá indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar. Esta operación es un requisito de perfeccionamiento de estos actos administrativos.

En consecuencia, ninguna autoridad podrá contraer obligaciones sobre apropiaciones inexistentes, o en exceso del saldo disponible, o sin la autorización previa del Confis o por quien éste delegue, para comprometer vigencias futuras y la adquisición de compromisos con cargo a los recursos del crédito autorizados.

Para las modificaciones a las plantas de personal de los órganos que conforman el presupuesto general de la Nación, que impliquen incremento en los costos actuales, será requisito esencial y previo la obtención de un certificado de viabilidad presupuestal, expedido por la dirección general del presupuesto nacional en que se garantice la posibilidad de atender estas modificaciones.

Cualquier compromiso que se adquiera con violación de estos preceptos creará responsabilidad personal y pecuniaria a cargo de quien asuma estas obligaciones.

Si bien este artículo, del Estatuto Orgánico de Presupuesto, tiene como finalidad establecer como requisito el Certificado de Disponibilidad Presupuestal - CDP para la afectación de apropiaciones, claramente dispone que los actos administrativos -no únicamente los contratos - pueden afectar las apropiaciones del presupuestales, es decir, ejecutar presupuesto.

⁴ Ibídem

III. LA OFICINA ASESORA DE JURÍDICA CONCEPTÚA Y RESPONDE:

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones jurídicas, esta Oficina Asesora conceptúa y absuelve sus interrogantes:

“1. La ordenación del gasto o el pago por concepto de capacitación contingentes individuales, jurídicamente se pueden realizar por acto administrativo y en caso positivo, cuáles serían los soportes jurídicos para realizarlo de esa manera? ¿o la ordenación del gasto para tales efectos, debe realizarse a través de los procesos de contratación previstos en el Estatuto General de Contratación Estatal?”

La O.A.J. responde:

La ordenación del gasto por concepto de reconocimiento de capacitaciones contingentes individuales que realizan los servidores públicos de la Contraloría General de Medellín pueden y deben reconocerse a través de Acto Administrativo es decir, a través de una resolución, de conformidad con el artículo 71 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, advirtiendo que tratándose de un acto administrativo que afecta la apropiación presupuesta, se deberán contar con certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender esta clase de erogaciones.

Bajo este orden, es preciso señalar que para la Entidad no se hace estrictamente necesario y/u obligatorio acudir o adelantar un proceso de contratación previsto en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y demás normas complementarias para brindar o suministrar esta clase una capacitación contingente solicitada o requerida por un servidor de la Contraloría General de Medellín, y siempre que en primera instancia la misma salvaguarde los principios rectores de la capacitación, los cuales giran en función de lograr la eficiencia y la eficacia de la administración, y, en segundo lugar que tal actividad se ejecute en los términos de la reglamentación interna adoptada por la Entidad, la cual actualmente se encuentra reglamentada en la Resolución N° 308 del 5 de mayo de 2021, por medio de la cual se actualiza el Programa de Formación y Capacitación de la Contraloría General de Medellín.

“2. ¿La Contraloría General de Medellín, jurídicamente puede hacer reconocimiento por concepto de pagos de tiquetes aéreos a través de resolución administrativa, previo a la adquisición que por su propia cuenta adelanta el respectivo servidor público beneficiario de la capacitación contingente individual? ¿O cual serían la modalidad para que la Entidad le reconozca el valor por concepto de tiquetes aéreos? ¿o deberá adelantar un proceso de contratación para la adquisición de tiquetes aéreos, con la finalidad de garantizar los desplazamientos de los servidores públicos no solo a recibir capacitación sino a representar a la Entidad cuando sea menester?”

La O.A.J responde:

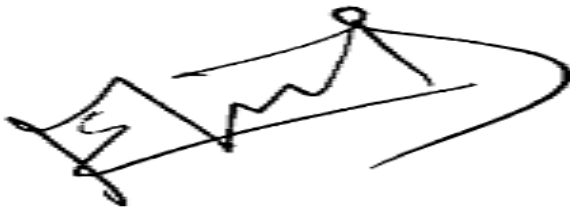
Siendo consecuentes y coherentes con la respuesta brindada al anterior interrogante, en criterio de esta Oficina Asesora, **es viable y procedente jurídicamente** que al servidor que le sea autorizada una capacitación contingente o de manera intempestiva se le reconozca a través de resolución, que a través de este mismo acto administrativo se le reconozca y ordene el pago de los viáticos y gastos de transporte en que incurrió para asistir al evento de capacitación, siempre y cuando medie demostración o acreditación por parte del servidor de haber comparecido al mismo, bien sea a través de una certificación expedida por la entidad que capacitó al servidor público, o a través de cualquier otro medio de convicción que así lo certifique.

De tal manera, se considera necesario que en el mismo acto administrativo que confiera el acceder a una capacitación individual se precise el objeto de la misma, si procede el reconocimiento de viáticos, organismo o entidad que sufraga viáticos o gastos de transporte, cuando a ello haya lugar, su duración, número de certificado presupuestal o fuente del gasto cuando la capacitación implique la utilización de recursos de la Contraloría General de Medellín.

Así las cosas, no es menester que la Contraloría General de Medellín adelante un proceso de contratación pública para la adquisición de medios de transporte para proporcionar el desplazamiento a los servidores que requieran y que se les autorice la clase de capacitaciones plurimencionadas en el presente documento, pues como fue explicado en líneas precedentes, basta que el reconocimiento de esos viáticos quede consignado expresamente en el acto administrativo que otorga la respectiva capacitación individual.

El presente concepto se rinde de conformidad con el alcance dispuesto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido por la Ley 1755 de 2015 y tomando como base el marco jurídico vigente relacionado con el asunto objeto de consulta. Lo anterior bajo advertencia, que el mismo se encuentra sujeto a las modificaciones legales y jurisprudenciales que se expidan y acojan dentro del asunto. En este sentido, la Oficina Asesora de Jurídica no compromete su responsabilidad respecto a las determinaciones o decisiones que adopten los funcionarios y directivos en el marco del ejercicio de sus funciones y competencias establecidas por la Entidad.

Atentamente,



ELKIN DE JESÚS MONTOYA RODRÍGUEZ
Profesional Universitario 2

Copia: Pablo Andrés Garcés Vásquez, Contralor General de Medellín
Luz Agueda Cuervo Martínez, Director Administrativo de Talento Humano
Juan Eduardo Cuadros Acosta, Director Administrativo de Recursos Físicos y Financieros
Viviana Muñoz Giraldo, Tesorero

Proyectó: Jorge O., Profesional Universitario