

*Oliver
8/04/08
sent*



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Departamento Administrativo

DEFENSORIA DEL ESPACIO PÚBLICO

DEPTO. ADMTIVO, FUNCIÓN PÚBLICA 02-04-2008 12:12:50
2008EE4398 01 Fol:14
Origen: DEFENSORIA DEL ESPACIO PÚBLICO/GERMAN DARIO RODRIG
Destino: DIRECCION DE CONTROL INTERNO ESTATAL/ARANGO VIANA
Asunto: SOLICITUD Obs.: CAPACITACION A PROVISORIALES EN TE

Bogotá, D.C.

Doctor
FERNANDO ANTONIO GRILLO RUBIANO
Presidente
Consejo Asesor del Gobierno Nacional en materia de Control Interno
Director
Departamento Administrativo de la Función Pública
Carrera 6 A No. 12 - 62
Ciudad

Al contestar cite este No.: **2008EE3416**
Fol:14 Anex:0 Tipo doc:OFICIO
DEFENSORIA ESPACIO PÚBLICO: 01-04-2008 08:40:20
ORIGEN: SD 180 - DESP /RODRIGUEZ GERMAN DARIO
DESTINO: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA
ASUNTO: SOLICITUD DE CONCEPTO SOBRE CAPACITACION A PROVISORIALES
OBS: CARLOS ARTURO ORDONEZ

ASUNTO: Solicitud de concepto sobre capacitación a provisionales en temas MECI, NTCGP y otras metodologías gerenciales.

Doctor Grillo;

Como director del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, comedidamente le solicito conceptuar sobre la viabilidad jurídica de capacitar a los funcionarios vinculados a la entidad como provisionales en temas del Modelo Estándar de Control Interno y Sistema de Gestión de la Calidad, teniendo en consideración los siguientes aspectos:

El artículo 125 de la Constitución Política señala que los empleos en órganos y entidades del Estado son de carrera, salvo algunos excepciones y que los funcionarios serán nombrados por concurso público, siendo necesario que para tal efecto se hayan previstos los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los meritos y calidad de los aspirantes. En el mismo ordenamiento jurídico, el artículo 123 define a los servidores públicos como miembros de las corporaciones públicas, empleados y trabajadores del Estado, los cuales deberán estar al servicio del mismo y de la comunidad.

En el anterior escenario constitucional, siendo esta norma de normas, la Ley 909 de 2004 definió lo que debería entenderse por empleo público. El empleo público es el núcleo básico de la estructura de la función pública y debe entenderse como el conjunto de funciones, tareas y responsabilidades que se le asignan a una persona y las



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Departamento Administrativo

DEFENSORIA DEL ESPACIO PÚBLICO

Continuación oficio Doctor Fernando Antonio Grillo Rubiano, solicitud de concepto capacitación provisionales.

2 de 14

competencias requeridas para llevarlas a cabo, con el propósito de satisfacer el cumplimiento de los planes de desarrollo y los fines del estados a las voces del artículo 19 de la citada norma. En tanto, el artículo 27 ídem, define la carrera administrativa: como un sistema técnico de administración de personal, teniendo por objeto la eficiencia de la administración pública. Para alcanzar dicho objetivo, el ingreso y permanencia en los empleos de carrera administrativa se hará exclusivamente con base en el merito mediante proceso de selección.

El Acuerdo Distrital 18 del 31 de julio de 1999, norma de creación de la Defensoría del Espacio Público, determina en su artículo primero que la entidad estará organizada como un departamento administrativo de la administración central y en el artículo octavo, facultó al Alcalde Mayor para determinar la estructura de la Entidad y las funciones de sus dependencias. Es así como mediante el Decreto Distrital 937 del 30 de diciembre de 1999, el Alcalde Mayor establece la estructura organizacional y las funciones del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, decreto que ha sido objeto de modificaciones a lo largo de los ocho años de existencias de la entidad.

Es un hecho que en el año de 1999, la Honorable Corte Constitucional mediante sentencia C-372 del 26 de mayo de 1999, con ponencia del magistrado José Gregorio Hernández Galindo declaró inexequibles las disposiciones de la Ley 443 de 1998, específicamente en lo que corresponde a los procesos meritocráticos de selección de personal. Así las cosas, el DADEP nace a la vida jurídica cuando se había eliminado del ordenamiento legal colombiano dicho proceso de selección de personal, existiendo así una imposibilidad jurídica de surtir los cargos de la planta de personal mediante concurso.

Para cumplir los fines del Estado de que trata el artículo 2° de la Constitución Política, frente al acto de creación del DADEP y de conformación de su estructura, el nominador tenía la obligación legal de proveer dichos cargos. Esta situación fue ejecutada a la luz de lo prescrito en el inciso tercero del artículo décimo de la Ley 443 de 1998. Cabe aquí recalcar que la Corte Constitucional en sentencia C-109 del 9 de febrero del 2000 declaró exequible dicha norma, salvo las expresiones; “respectiva”; “ante la” y “la Comisión del Servicio Civil” del artículo en comento, que a su tenor señala:

“...La Comisión del Servicio Civil respectiva podrá autorizar encargos o nombramientos provisionales o su prórroga sin la apertura de concursos por el tiempo que sea necesario, previa la justificación correspondiente en los casos que por autoridad competente se ordene la creación, reestructuración orgánica, fusión, transformación o liquidación de una entidad...”

OCI - 130



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Departamento Administrativo

DEFENSORÍA DEL ESPACIO PÚBLICO

3 de 14

Continuación oficio Doctor Fernando Antonio Grillo Rubiano, solicitud de concepto capacitación provisionales.

El máximo juez de lo constitucional estableció en sentencia C-109 del 9 de febrero 2000, con ponencia del magistrado Alfredo Beltrán Sierra en relación al artículo arriba transcrito, que:

“Como se ve, en este evento, no se ha efectuado la apertura de un concurso de méritos y, las circunstancias que justifican la autorización de encargos o nombramientos en provisionalidad, o su prórroga, son específicas. Estas circunstancias, señaladas en la disposición acusada, obedecen a juicio de la Corte, a la tarea que tiene el Estado de adecuar la estructura de las entidades públicas a las circunstancias exigidas por el Estado moderno, de conformidad con los parámetros que para el efecto le señale la ley, en cumplimiento de los principios que orientan la función pública, esto es, la igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, todo en orden a obtener el bienestar de los ciudadanos y de la comunidad en general.

“En ese orden de ideas, el Estado debe establecer los mecanismos apropiados para adecuar las entidades públicas a los criterios que orientan la función pública y, por ello, los encargos o nombramientos en provisionalidad, excediendo el límite temporal consagrado en el inciso primero del artículo 10 de la Ley 443 de 1998 encuentran su justificación constitucional.

“Pero es necesario precisar, que la autorización que confiere la Comisión Nacional del Servicio Civil, para que procedan los encargos o nombramientos en provisionalidad, “por el tiempo que sea necesario”, no puede entenderse indefinido en el tiempo, ni para todos los casos.

“Esto es así, por cuanto, si bien en tratándose de creación de nuevas entidades, hasta tanto no se organice la entidad pública, definiendo los empleos que tendrá, como las funciones que deberán cumplir los servidores públicos que a ella se vinculen, no hay duda alguna, que se impone el nombramiento en provisionalidad, en aras de dar cumplimiento a la función administrativa.

“Sin embargo, la Comisión Nacional del Servicio Civil, deberá proceder dentro de los parámetros que fije la ley, una vez se expida el acto administrativo correspondiente, en forma inmediata, a la convocatoria para el concurso de méritos de los cargos de carrera, velando siempre, porque la regla general, de que los empleos en los organismos y entidades del Estado son de carrera (art. 125 C.P.) no se convierta en la excepción, so pena de incurrir, en las responsabilidades que consagra el artículo 12 de la Ley 443 de 1998.”. (Subrayado fuera de texto)



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Departamento Administrativo

DEFENSORIA DEL ESPACIO PÚBLICO

Continuación oficio Doctor Fernando Antonio Grillo Rubiano, solicitud de concepto capacitación provisionales.

4 de 14

Nótese como la Corte señala que la temporalidad del vínculo de los empleos provisionales en las nuevas entidades no estaba ajustada a los criterios definidos en las normas legales anteriores. El criterio de atemporalidad en la vinculación de personal provisional responde a las necesidades de la función administrativa, recaló la Corte Constitucional.

Así las cosas, en la planta de personal del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, actualmente, no existe ningún funcionario nombrado mediante concurso público de méritos y en consecuencia no existe ningún funcionario vinculado a la carrera administrativa, esto no quiere decir que los cargos no sean de carrera.

Por otra parte, es importante traer a colación lo establecido en el artículo 8° de la Ley 153 de 1887, que a su tenor dice:

“Cuando no hay ley exactamente aplicable al caso controvertido, se aplicaran las leyes que regulan casos o materias semejantes, y en su defecto la doctrina constitucional y las reglas generales de derecho.”

Para efectos de claridad, también citaremos lo estipulado en los artículos 4° y 5° de la norma en comento así:

“Artículo 4°. Los principios de derecho natural y las reglas de la jurisprudencia servirán para ilustrar la Constitución en casos dudosos. La doctrina constitucional es, a su vez, norma para interpretar las leyes.”

“Artículo 5°. Dentro de la equidad natural y la doctrina constitucional, la crítica y la hermenéutica servirán para fijar el pensamiento del legislador y aclarar o armonizar disposiciones legales oscuras o incongruentes.”

La razón de citar estas normas es mostrar el marco legal en que se encuentran los funcionarios del Dadep, los cuales no están sujetos a las normas de carrera administrativa, esto es la ley 909 de 2004.

La ley 909 de 2004, al definir el objeto de la misma, estableció cuales eran los empleos públicos, así: de carrera, libre nombramiento y remoción, periodo fijo y temporales. Esta ley en ningún momento contempló la figura del empleo provisional. Es más, en el Decreto 1227 del 21 de abril de 2005, hablando de los empleos de carácter temporal en el artículo 3° inciso 3° señaló que “El ingreso a empleos de carácter temporal no genera el retiro de la lista de elegibles ni derechos de carrera.”. (Subrayado fuera de texto).



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Departamento Administrativo

DEFENSORIA DEL ESPACIO PÚBLICO

Continuación oficio Doctor Fernando Antonio Grillo Rubiano, solicitud de concepto capacitación provisionales.

5 de 14

Si la ley establece que los empleos temporales no generan derechos de carrera, y este tipo de empleos está contemplado en el objeto de la ley 909 de 2004, que se podrá decir de la provisionalidad, figura que ni siquiera es regulada en el texto la ley en comento como uno de los empleos de la función pública.

Los funcionarios nombrados en provisionalidad, tal como lo señaló la Corte Constitucional en sentencia C-109 del 9 de febrero 2000, con ponencia del magistrado Alfredo Beltrán Sierra y en tratándose de nuevas entidades, como es el caso del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, *“(el Estado) debe establecer los mecanismos apropiados para adecuar las entidades públicas a los criterios que orientan la función pública y, por ello, los encargos o nombramientos en provisionalidad, excediendo el límite temporal consagrado en el inciso primero del artículo 10 de la Ley 443 de 1998 encuentran su justificación constitucional”*. (Subrayado fuera de texto).

Lo dicho por la Corte Constitucional deja claro y confirma el artículo tercero del Decreto 1227 de 2005, que estos funcionarios no tienen derechos de carrera y si no los tienen, mal puede aplicarse las normas que regulan la materia. Este es el error en el cual incurrió el ente de control, pues no puede invocar normas de carrera administrativa a funcionarios que la misma ley no les dio dicho derecho. La figura de la provisionalidad está regulada en el artículo 10° de la Ley 443 de 1998, norma que es anterior a la novísima Ley 909 de 2004 y que por lo tanto no es reglamentaria de la misma, corresponde a un ordenamiento jurídico diferente y que regula en parte la administración del talento humano en la función pública colombiana. El Decreto 1227 de 2005 consideramos que es aplicable a las entidades donde la ley de carrera tiene plena vigencia es decir, donde hay funcionarios inscritos en el registro público de carrera y donde, también, comparten con funcionarios nombrados como provisionales.

Miremos ahora el génesis del artículo 73 del Decreto 1227 de 2005. El citado artículo está ubicado en el Título V denominado “Sistema Nacional de Capacitación y Estímulos”, Capítulo II denominado “Sistema de Estímulos”, es decir desde el artículo 69 y hasta el 85, regulan esta materia. Esta norma debe ser aplicada en las entidades donde la planta de personal está compuesta por funcionarios de carrera administrativa y personal provisional y no en entidades donde toda la planta de personal está conformada por funcionarios vinculados provisionalmente.

Para aplicar el artículo 73, arriba citado, se requiere hacerlo concordante con el Decreto 1567 del 5 de agosto de 1998, por medio del cual se crea el Sistema Nacional de Capacitación y el Sistema de Estímulos para los Empleados del Estado, y que en el artículo 16 define los componentes del sistema de estímulo, siendo ellos; la política



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Departamento Administrativo

DEFENSORIA DEL ESPACIO PÚBLICO

Continuación oficio Doctor Fernando Antonio Grillo Rubiano, solicitud de concepto capacitación provisionales.

6 de 14

pública, planes, disposiciones legales, entidades y programas de bienestar social e incentivos.

Ahora bien, en el artículo 29 ídem, se establece que el plan de incentivos debe 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”*. Es necesario resaltar que el plan de incentivos está diseñado para los niveles de excelencia de los empleados de carrera de cada uno de los niveles, lo que inexorablemente significa que el empleado de carrera obtenga una calificación del desempeño laboral de tipo excelente frente a sus demás compañeros de carrera en el nivel jerárquico correspondiente. La norma es clara cuando señala que los empleados de carrera con nivel de excelencia en el desempeño laboral son los llamados a participar en el plan de incentivos.

Debemos preguntar por las condiciones legales requeridas para participar en el plan de incentivos. Es el Decreto 1227 del 21 de abril de 2005 que en sus artículos 78, 79 y 80 establece el procedimiento para seleccionar el mejor empleado de carrera de la entidad. El mejor empleado de carrera, quien puede ser partícipe del plan de incentivos, es aquel cuya calificación definitiva resultante de la evaluación del desempeño laboral está en el nivel de excelencia que en concordancia con lo establecido en el artículo 29 y 30 del Decreto 1567 de 1998 y el artículo 5° de la ley 909 de 2004, corresponde al mejor empleado seleccionado del grupo de mejores empleados de cada nivel jerárquico.

Por otra parte, el artículo 80 del Decreto 1227 de 2005 establece los requisitos para participar en el plan de incentivos institucionales, encontrándose entre ellos el *“acreditar nivel de excelencia en la evaluación del desempeño en firme, correspondiente al año inmediatamente anterior a la fecha de postulación”*

De lo anterior se colige que el numeral 73.2 del párrafo único del artículo 73 del Decreto 1227 de 2005 solo es aplicable a entidades donde la planta de personal este proveída por funcionarios de carrera administrativa y funcionarios de libre nombramiento y remoción o de carrera administrativa, funcionarios de libre nombramiento y remoción y funcionarios provisionales. Dicha norma no puede ser aplicada a entidades donde la planta de personal esta exclusivamente compuesta por funcionarios con nombramientos provisionales.

Cabe preguntarse cuál es el régimen jurídico aplicable en estas materias a los funcionarios públicos vinculados mediante nombramiento provisional. La respuesta a este importante cuestionamiento está dada en la Constitución Política. Señala la Carta



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Departamento Administrativo

DEFENSORIA DEL ESPACIO PÚBLICO

Continuación oficio Doctor Fernando Antonio Grillo Rubiano, solicitud de concepto capacitación provisionales.

7 de 14

que ella es norma de normas, tal y como lo consagra el artículo cuarto y además, establece que los servidores públicos son responsables por infringirla, ya sea por omisión o extralimitación de sus funciones, como lo dispone el artículo sexto Ibídem.

En efecto, el artículo 53 ídem establece los principios mínimos fundamentales de los derechos del trabajador, dentro de los cuales se ubica la capacitación. En desarrollo de tal canon constitucional, el Congreso y el Gobierno Nacional expidieron la Ley 4 del 18 de mayo de 1992. Dicha norma estableció en el artículo 2° literal g) que es “obligación del Estado de propiciar una capacitación continua del personal a su servicio.”. Ni la norma constitucional ni la ley establecieron excepciones, luego los funcionarios nombrados provisionalmente en el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, por no estar inmersos en carrera administrativa, su capacitación se surte con la norma en comento.

El Decreto - Ley 1567 del 5 de agosto de 1998, por medio del cual se crea el sistema nacional de capacitación y el sistema de estímulos para los empleados del estado, en el Título I denominado sistema nacional de capacitación Capítulo II denominado Inducción y reintroducción, en el artículo 7° establece que:

“Programas de inducción y reintroducción. Los planes institucionales de cada entidad deben incluir obligatoriamente programas de inducción y de reintroducción, los cuales se definen como procesos de formación y capacitación dirigidos a facilitar y a fortalecer la integración del empleado a la cultura organizacional, a desarrollar en éste habilidades gerenciales y de servicio público y a suministrarle información necesaria para el mejor conocimiento de la función pública y de la entidad, estimulando el aprendizaje y el desarrollo individual y organizacional, en un contexto metodológico flexible, integral, práctico y participativo. Tendrán las siguientes características particulares:

a) Programa de inducción. Es un proceso dirigido a iniciar al empleado en su integración a la cultura organizacional durante los cuatro meses siguientes a su vinculación. El aprovechamiento del programa por el empleado vinculado en período de prueba deberá ser tenido en cuenta en la evaluación de dicho período. Sus objetivos con respecto al empleado son:

1. Iniciar su integración al sistema de valores deseado por la entidad, así como el fortalecimiento de su formación ética.

2. Familiarizarlo con el servicio público, con la organización y con las funciones generales del Estado.





ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Departamento Administrativo

DEFENSORIA DEL ESPACIO PÚBLICO

Continuación oficio Doctor Fernando Antonio Grillo Rubiano, solicitud de concepto capacitación provisionales.

8 de 14

3. Instruirlo acerca de la misión de la entidad y de las funciones de su dependencia, al igual que de sus responsabilidades individuales, sus deberes y derechos.

4. Informarlo acerca de las normas y las decisiones tendientes a prevenir y a reprimir la corrupción, así como sobre las inhabilidades e incompatibilidades relativas a los servidores públicos.

5. Crear identidad y sentido de pertenencia respecto de la entidad;

b) Programa de reinducción. Está dirigido a reorientar la integración del empleado a la cultura organizacional en virtud de los cambios producidos en cualquiera de los asuntos a los cuales se refieren sus objetivos, que más adelante se señalan. Los programas de reinducción se impartirán a todos los empleados por lo menos cada dos años, o antes, en el momento en que se produzcan dichos cambios, e incluirán obligatoriamente un proceso de actualización acerca de las normas sobre inhabilidades e incompatibilidades y de las que regulan la moral administrativa. Sus objetivos específicos son los siguientes:

1. Enterar a los empleados acerca de reformas en la organización del Estado y de sus funciones.

2. Informar a los empleados sobre la reorientación de la misión institucional, lo mismo que sobre los cambios en las funciones de las dependencias y de su puesto de trabajo.

3. Ajustar el proceso de integración del empleado al sistema de valores deseado por la organización y afianzar su formación ética.

4. Fortalecer el sentido de pertenencia e identidad de los empleados con respecto a la entidad.

5. A través de procesos de actualización, poner en conocimiento de los empleados las normas y las decisiones para la prevención y supresión de la corrupción, así como informarlos de las modificaciones en materia de inhabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos.

6. Informar a los empleados acerca de nuevas disposiciones en materia de administración de recursos humanos.". (Subrayado fuera de texto).

Como quiera que el Decreto - Ley 1567 de 1998, es anterior a la ley 909 de 2004, él no es reglamentario de la misma.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Departamento Administrativo

DEFENSORIA DEL ESPACIO PÚBLICO

Continuación oficio Doctor Fernando Antonio Grillo Rubiano, solicitud de concepto capacitación provisionales.

9 de 14

Directiva Presidencial 2 de 1994 del Gobierno Nacional cuando trazó las políticas en dicha materia, señaló que:

“EL CONCEPTO DE CONTROL INTERNO

“El Control Interno ha tenido muy poco desarrollo en nuestro país. Hasta la expedición de la Constitución del 91, casi se redujo a las labores de “control previo” ejercidas por la Contraloría y, eventualmente, por las oficinas de Auditoría Interna existentes, en ambos casos con muy poca participación real de la entidad. Esto dio pie a que el concepto de “control interno” se asimilara, por parte de muchos servidores públicos, a una actividad ajena a la institución, hecha por personas o entidades “independientes”, no sujetas a la autoridad organizacional y por tanto fuera de su ámbito de responsabilidad. Pero el concepto de control interno moderno se aparta de esta visión y no es propiamente una formalidad constitucional o legal, sino que debe concebirse más bien como un genuino instrumento de la labor gerencial.” (Subrayado fuera de texto.)

Adelante determino que: *“El sistema de control interno debe ser un conjunto armónico en el cual confluyen el sistema de planeación de la entidad, las normas, métodos y procedimientos utilizados por ella para el desarrollo de sus funciones, y los mecanismos e instrumentos de seguimiento y evaluación que utilice para realimentar su ciclo de operaciones. Esta característica es fundamental, pues es la que permite que todos los estamentos de la organización participen activamente en el ejercicio del control: la dirección, a través de la orientación general y la evaluación global de resultados; las áreas ejecutivas, a través de las normas y procedimientos establecidos para desarrollar sus actividades; y las dependencias de apoyo, mediante el uso adecuado de procesos administrativos tales como la planeación, la presupuestación, la administración financiera, el control de gestión y la evaluación del desempeño de los recursos humanos de la organización.”*

Pero sin duda la parte que nos da mayor claridad al asunto es cuando se establece que:

“El sistema de control interno es ante todo un instrumento de gestión que contribuye al control de legalidad, de gestión y de resultados. El sistema de control interno funciona adecuadamente si provee razonable seguridad del logro de los objetivos institucionales de una organización. En particular referido a:

- I. Eficiencia y eficacia de las operaciones de la entidad;*
- II. Confiabilidad de la información financiera y de otro orden y*
- III. Cabal cumplimiento de las Leyes, normas, estatutos y regulaciones que cobijan a la entidad en cuestión.*

“El control interno es un proceso que se hace efectivo con la activa participación de todas las personas en la organización, incluida su junta directiva. Es también un





ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Departamento Administrativo

DEFENSORIA DEL ESPACIO PÚBLICO

Continuación oficio Doctor Fernando Antonio Grillo Rubiano, solicitud de concepto capacitación provisionales.

10 de 14

mecanismo de apoyo gerencial, orientado hacia una meta o un fin, pero no es un objetivo o un fin en sí mismo.

“Una entidad podrá sentirse satisfecha con su sistema de control interno en la medida en que este instrumento le permita llegar a sus metas y objetivos institucionales de manera eficaz y eficiente y de acuerdo con las normas, y evitando sobresaltos innecesarios y sorpresas sobre la marcha. Con todo, es importante anotar algunos de los límites de los sistemas de control interno. Los sistemas de control interno proveen una garantía razonable del logro de objetivos institucionales, pero no una garantía absoluta. En muchos estos sistemas pueden fallar: los diseños y previsiones pueden quedar desbordados por la realidad institucional; ellos tampoco logran prevenir todo tipo de situaciones de fraude, situaciones inescrupulosas o arreglos o colusiones entre funcionarios; ni pueden garantizar plena confiabilidad de los sistemas de decisión, por cuanto éstos se fundamentan en juicios de individuos y personas, donde pueden aparecer fallas, errores, distracciones, etc. Además, un adecuado sistema de control interno podrá alertar oportunamente y reportar sobre el bajo rendimiento de una gestión, pero no podrá transformar o convertir una administración deficiente o incompetente en una administración destacada o sobresaliente. En este sentido el control interno es sólo uno de los componentes básicos de la labor gerencial.”. (Subrayado fuera de texto).

El Decreto - Ley 1567 del 5 de agosto de 1998, (norma de superior categoría jurídica que el decreto 1227 de 2005) establece que en tratándose del empleado o servidor público, es obligación desarrollar en ellos habilidades gerenciales y suministrarle información necesaria para el mejor conocimiento de la función pública y de la entidad. Más aún, cuando regula el tema de la reinducción establece con palmaria claridad que serán sujetos de estos programas todos los funcionarios de la entidad y donde la ley no hace excepción le está prohibida hacerla al intérprete o ejecutor de la norma. Por lo anterior, se debe colegir que el carácter de provisional de los funcionarios no tiene ninguna restricción en cuanto a la reinducción respecto de los funcionarios de carrera, eso en el caso que el Dadep tuviera a los menos funcionarios de carrera. Aquí es indispensable traer a colación lo establecido en la Directiva Presidencial 02 de 1994 que estableció:

“En consecuencia, la presente Directiva sugiere algunos criterios e indicaciones de carácter general que pueden contribuir al desarrollo de la función de control interno en cada una de las entidades públicas. El Gobierno es consciente de que el Control Interno es fundamentalmente una responsabilidad gerencial, desarrollada autónomamente, y que para que rinda verdaderos frutos debe ajustarse a las necesidades y requerimientos de cada institución. Además, los sistemas de control interno difieren notoriamente entre entidades y no se concibe que dos instituciones puedan tener sistemas de control interno idénticos. Sin embargo, esta Directiva está inspirada en el deseo de procurar un lenguaje común y hacer claridad sobre un tema que, si bien presenta controversia y complejidad,



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Departamento Administrativo

DEFENSORIA DEL ESPACIO PÚBLICO

Continuación oficio Doctor Fernando Antonio Grillo Rubiano, solicitud de concepto capacitación provisionales.

11 de 14

ofrece también una enorme oportunidad para el mejoramiento de la gestión pública en Colombia.” (Subrayado fuera de texto).

Por otra parte el numeral 5) del literal b) del artículo 7 del Decreto - Ley 1567 de 1998, a su tenor ordena:

“A través de procesos de actualización, poner en conocimiento de los empleados las normas y decisiones para la prevención y supresión de la corrupción, así como informarlos de las modificaciones en materia de inhabilidades e incompatibilidades de los servidores público”

A lo anterior es necesario traer a colación lo ordenado en la Directiva Presidencial 01 del 29 de enero de 1997, al establecer que el sistema de control interno es:

“Entendido el Control Interno como un instrumento eficaz, para la gerencia moderna, estoy seguro que los lineamientos contenidos en esta directiva, ayudarán al desarrollo de la gerencia pública, para lograr una verdadera transformación del país, acorde con el Estatuto Anticorrupción, el Plan Transparencia, y demás campañas en que está comprometido mi Gobierno en la búsqueda de la eficiencia, efectividad, economía y moralización de la administración pública.

“La adopción de estas orientaciones, así como el cumplimiento de la Ley 87 de 1993, del Decreto 1826 de 1994, de la Directiva Presidencial 02 del 5 de abril de 1994, por parte de los Representantes Legales, responsables de la implantación y funcionamiento del Sistema de Control Interno, evitará que se tipifique el incumplimiento y se generen responsabilidades en los términos que establece el artículo 90 de la Constitución Política.

“Convoco a todos los servidores públicos, y en especial a los Representantes Legales de las organizaciones, a acatar diligentemente lo planteado en esta Directiva.”.

El Modelo Estándar de Control Interno fue adoptado mediante el Decreto 1599 de 2005 y en él se encuentra el anexo técnico, que hace parte integral del citado decreto. Allí se ordena que dentro de los roles de responsabilidad, *“El compromiso de la Alta Dirección se centra en el compromiso de la entidad con el control interno y en la capacidad del nivel directivo de visualizar esta herramienta gerencial como mecanismo de autoprotección, que le permite cumplir con eficiencia, eficacia, efectividad y transparencia la finalidad para la cual fue creada la entidad.”.*

De lo anterior se concluye que capacitar dentro de los procesos de reinducción a los funcionarios en las novísimas normas gerenciales de control interno y calidad, es una obligación del nominador y de la Alta Directiva, y no se puede concebir que el



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Departamento Administrativo

DEFENSORÍA DEL ESPACIO PÚBLICO

Continuación oficio Doctor Fernando Antonio Grillo Rubiano, solicitud de concepto capacitación provisionales.

12 de 14.

ordenamiento jurídico colombiano vea nacer unas normas de contenido gerencial y no forme a los servidores públicos en su aplicación cotidiana dentro del ejercicio de sus funciones.

Adicionalmente a la norma del Modelo Estándar de Control Interno, el Gobierno Nacional expidió la Ley 872 del 30 de diciembre de 2003, que ordena la implementación del sistema de gestión de la calidad en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 1o. CREACIÓN DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE LA CALIDAD. Créase el Sistema de Gestión de la calidad de las entidades del Estado, como una herramienta de gestión sistemática y transparente que permita dirigir y evaluar el desempeño institucional, en términos de calidad y satisfacción social en la prestación de los servicios a cargo de las entidades y agentes obligados, la cual estará enmarcada en los planes estratégicos y de desarrollo de tales entidades. El sistema de gestión de la calidad adoptará en cada entidad un enfoque basado en los procesos que se surten al interior de ella y en las expectativas de los usuarios, destinatarios y beneficiarios de sus funciones asignadas por el ordenamiento jurídico vigente.

“ARTÍCULO 2o. ENTIDADES Y AGENTES OBLIGADOS. El sistema de gestión de la calidad se desarrollará y se pondrá en funcionamiento en forma obligatoria en los organismos y entidades del Sector Central y del Sector Descentralizado por servicios de la Rama Ejecutiva del Poder Público del orden Nacional, y en la gestión administrativa necesaria para el desarrollo de las funciones propias de las demás ramas del Poder Público en el orden nacional. Así mismo en las Corporaciones Autónomas Regionales, las entidades que conforman el Sistema de Seguridad Social Integral de acuerdo con lo definido en la Ley 100 de 1993, y de modo general, en las empresas y entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios y no domiciliarios de naturaleza pública o las privadas concesionarios del Estado.

“PARÁGRAFO 1o. La máxima autoridad de cada entidad pública tendrá la responsabilidad de desarrollar, implementar, mantener, revisar y perfeccionar el Sistema de Gestión de la Calidad que se establezca de acuerdo con lo dispuesto en la presente ley. El incumplimiento de esta disposición será causal de mala conducta.

“PARÁGRAFO 2o. Las Asambleas y Concejos podrán disponer la obligatoriedad del desarrollo del Sistema de Gestión de la Calidad en las entidades de la administración central y descentralizadas de los departamentos y municipios.”. (Subrayado fuera de texto).

Para el Distrito Capital se adopto así:



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Departamento Administrativo

DEFENSORIA DEL ESPACIO PÚBLICO

Continuación oficio Doctor Fernando Antonio Grillo Rubiano, solicitud de concepto capacitación provisionales.

13 de 14

ACUERDO 122 del 28 de junio de 2004

"Por el cual se adopta en Bogotá, D.C. el sistema de gestión de la calidad creado por la Ley 872 de 2003"

EL CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

En uso de sus facultades constitucionales y legales, las conferidas por el artículo 12 numeral 1° del Decreto 1421 de 1993 y el parágrafo 2° del artículo 2° de la Ley 872 de 2003,

ACUERDA:

ARTÍCULO PRIMERO: ADOPCIÓN DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE LA CALIDAD.- Adóptase en las entidades distritales el Sistema de Gestión de la Calidad creado mediante la Ley 872 del 30 de diciembre de 2003, como una herramienta de gestión sistemática y transparente para dirigir y evaluar el desempeño institucional, en términos de calidad y satisfacción social en la prestación de los servicios a cargo de las entidades y agentes obligados, herramienta que estará enmarcada en los planes estratégicos y de desarrollo de tales entidades. El sistema de gestión de la calidad adoptará en cada entidad un enfoque basado en los procesos que se surten en el interior de ella y en las expectativas de los usuarios, destinatarios y beneficiarios de las funciones de la misma, con la finalidad de obtener eficiencia, eficacia, efectividad, economía y celeridad.

ARTÍCULO SEGUNDO: El presente acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación

Por todo lo anterior, el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público considera que los funcionarios de la entidad, y que en su totalidad son provisionales excepción hecha de los de libre nombramiento y remoción, pueden ser capacitados en el MECI y la NTCGP.

Frente a este panorama, en mi condición de Director de la entidad solicito me conceptúen si es jurídicamente viable capacitar a funcionarios vinculados provisionalmente a las plantas de personal, en temas de MECI, NTCGP y otras metodologías que sean de contenido gerencial y que propendan por el logro de los objetivos institucionales?.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Departamento Administrativo

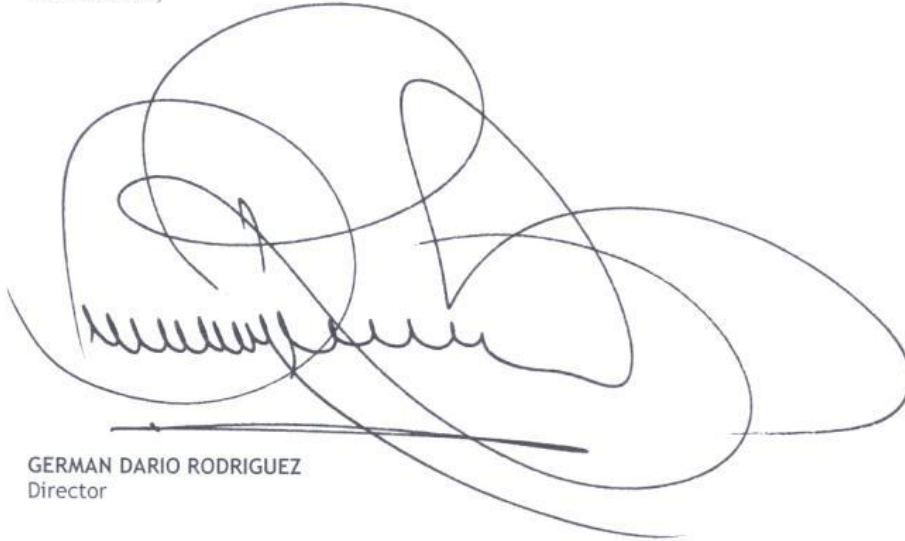
DEFENSORIA DEL ESPACIO PÚBLICO

Continuación oficio Doctor Fernando Antonio Grillo Rubiano, solicitud de concepto capacitación provisionales.

14 de 14

Agradezco su colaboración.

Atentamente,



GERMAN DARIO RODRIGUEZ
Director

Copia: Doctora María del Pilar Arango Viana
Directora de Control Interno y Racionalización de Tramites. - DAFP ✓

Proyectó: Carlos Arturo Ordoñez Castro
Jefe Oficina de Control Interno
Fecha: 31 de marzo de 2008
Código: 1301901