



1051.-2019010856  
Bogotá, 09 de abril de 2019

Cr. (R)  
**MIGUEL CAMACHO MARTINEZ**  
Coordinador Grupo Investigación de Accidentes  
Ciudad

**ASUNTO:** Concepto sobre el alcance del Decreto 475 de 19 de marzo de 2019

Respetado Coronel:

La Oficina Jurídica, dando respuesta a su solicitud bajo el radicado 1003.173-2019009145, de fecha 28 de marzo de 2018, procede a emitir concepto sobre el alcance del Decreto 475 del 19 de marzo de 2019, en cuanto a la aplicación de los programas de capacitación que adelanta la Entidad, en los siguientes términos:

## I. PROBLEMA JURIDICO

¿Tienen derecho los contratistas de prestación de servicios vinculados a la Entidad que desarrollan su objeto contractual como apoyo a las disímiles actividades misionales e institucionales, a acceder a los programas de capacitación que adelanta la Entidad, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 475 de 19 de marzo de 2019?

## II. MARCO NORMATIVO Y DOCTRINAL

### 1. Sobre la naturaleza de los Servidores Públicos.

En primer lugar, es importante señalar que el **Decreto 475 de 2019** en su Artículo 2.2.20.3.1.1 hace referencia al ámbito de aplicación y señala lo siguiente:

*“ARTÍCULO 2.2.20.3.1.1 Ámbito de aplicación. El presente capítulo reglamenta la capacitación y los estímulos que serán aplicables a todos los servidores de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil - Aerocivil.”*

*Alonso*  
*12-05-19*



Por lo tanto, es necesario determinar si los contratistas de prestación de servicios se consideran servidores públicos.

Para dar respuesta, se cita el concepto 74771 de 2016 del Departamento Administrativo de la Función Pública en su parte conclusiva en los siguientes términos:

*“En criterio de esta Dirección, servidor público es toda persona natural que mediante relación de trabajo y bajo continuada dependencia y subordinación ejerce funciones públicas en forma permanente o temporal a una entidad estatal, atribuidas al cargo o la relación laboral y que constan en la Constitución Política, la ley o el reglamento o le son señaladas por autoridad competente.*

*También son servidores públicos los trabajadores oficiales, los de elección popular y periodo fijo. Como puede observarse de las normas anteriormente señaladas, los contratos de prestación de prestación de servicios son una modalidad a través de la cual las entidades estatales pueden desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad, no obstante, no tienen la calidad de empleados públicos.*

*De acuerdo con el Consejo de Estado, de los presupuestos de la definición legal y de los elementos analizados, se concluye que particulares que colaboran con el Estado mediante un contrato de prestación de servicios o cualquier otro, tipificado en la ley 80 de 1993 o producto de la autonomía de la voluntad, no están subsumidos en el contexto de la función pública, ni son, por tanto, servidores públicos”.* (Subrayado fuera de texto)

El Artículo 2.2.20.3.1.6 del Decreto 475 de 2019, señala lo siguiente:

*“**Acceso a la capacitación.** Los servidores públicos de la Aerocivil, independientemente de su tipo de vinculación, podrán acceder a los programas de capacitación que adelante la entidad, atendiendo a las necesidades misionales y administrativas para garantizar la seguridad operacional y de aviación civil, acorde con la disponibilidad presupuesta asignada para tal fin.*

*El personal vinculado mediante contrato de prestación de servicios podrá asistir a las actividades de difusión de temas transversales de interés para el desempeño institucional”.* (subrayado fuera de texto).

Como puede advertirse, este artículo distingue entre el acceso a la capacitación de los servidores públicos y las actividades de difusión de temas transversales, para el personal vinculado mediante contrato de prestación de servicios.



Es claro que el acceso a la capacitación está orientada únicamente a los Servidores Públicos de la Aerocivil.

## 2. Sobre el Contrato de Prestación de Servicios

Con respecto a la vinculación mediante contrato de prestación de servicios, el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, dispone:

**“ARTÍCULO 32. De los Contratos Estatales.** Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación:

(...)

### 3°. Contrato de prestación de servicios.

Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados.

En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable”.

De la misma manera, la Ley 1150 de 2007, indica:

**“ARTÍCULO 2°. De las modalidades de selección.** La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas:

(...)

**4. Contratación directa.** La modalidad de selección de contratación directa, solamente procederá en los siguientes casos:

(...)

h) Para la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que sólo puedan encomendarse a determinadas personas naturales”

En este orden de ideas, el artículo 81 del Decreto 1510 de 2013, respecto a la finalidad de los contratos de prestación de servicios, expresa:



**“ARTÍCULO 81.** *Contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que solo pueden encomendarse a determinadas personas naturales. Las entidades estatales pueden contratar bajo la modalidad de contratación directa la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión con la persona natural o jurídica que esté en capacidad de ejecutar el objeto del contrato, siempre y cuando la entidad estatal verifique la idoneidad o experiencia requerida y relacionada con el área de que se trate. En este caso, no es necesario que la entidad estatal haya obtenido previamente varias ofertas, de lo cual el ordenador del gasto debe dejar constancia escrita.*

*Los servicios profesionales y de apoyo a la gestión corresponden a aquellos de naturaleza intelectual diferentes a los de consultoría que se derivan del cumplimiento de las funciones de la entidad estatal, así como los relacionados con actividades operativas, logísticas, o asistenciales”.*

De las normas transcritas se denota que el contrato de prestación de servicios que se celebra por parte de las entidades estatales, con personas naturales para desarrollar actividades que no puedan realizarse con personal de planta, no genera relación laboral o prestacional.

En este mismo sentido, la Corte Constitucional en sentencia C-094/03, expediente D-4023, Magistrado Ponente: Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO, señaló respecto al ejercicio de funciones públicas por parte de los contratistas lo siguiente:

*“Como puede advertirse, el contrato de prestación de servicios es una modalidad de contrato estatal que se suscribe con personas naturales o jurídicas con el objeto de realizar actividades desarrolladas con la administración o funcionamiento de una entidad pública pero tratándose de personas naturales, sólo puede suscribirse en el evento que tales actividades no puedan ser cumplidas por los servidores públicos que laboran en esa entidad o en caso que para su cumplimiento se requieran conocimientos especializados con los que no cuentan tales servidores. Se trata de un acto reglado, cuya suscripción debe responder a la necesidad de la administración y a la imposibilidad de satisfacer esa necesidad con el personal que labora en la entidad pública respectiva, pues si esto es posible o si en tal personal concurre la formación especializada que se requiere para atender tal necesidad, no hay lugar a su suscripción. Es claro, entonces, que el contrato de prestación de servicios es un contrato estatal que tiene como objeto una obligación de hacer, que se caracteriza por la autonomía e independencia del contratista, que tiene una vigencia temporal y que no genera prestaciones sociales por tratarse de un contrato estatal y no de una relación laboral”.*

Se concluye que el contrato de prestación de servicios es un contrato estatal de tipo excepcional, concebido como un instrumento para atender funciones ocasionales, que no hacen parte del giro ordinario de las labores encomendadas a la entidad, o siendo parte de ellas no pueden ejecutarse con empleados de planta o se requieran conocimientos especializados.



### III. CONSIDERACIONES DE LA OFICINA ASESORA JURIDICA

Respecto a las aclaraciones solicitadas, puntualmente se señala:

1. El Decreto 475 de 2019, aplica a *todos los servidores de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil -Aerocivil*". Según el mencionado concepto 74771 de 2016 del Departamento Administrativo de la Función Pública, **los contratistas de prestación de servicios no se consideran servidores públicos**, razón por la cual no se pueden incluir dentro de los planes de capacitación y estímulos que la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil – Aerocivil.
2. Entendemos que los programas de capacitación y/o instrucción, son importantes como componente necesario para mantener altos estándares en el recurso humano de la Entidad, máxime en temas misionales como las actividades de investigación de accidentes.
3. Reiteramos que según el Decreto 475 de 2019, **los contratistas de prestación de servicios no se consideran servidores públicos** por lo tanto, no tienen derecho a acceder a los programas de capacitación.
4. El Decreto 475 de 2019 en su Artículo 2.2.20.3.1.3. señala:

*"Políticas que orientan la capacitación. Los planes, programas y actividades de capacitación en educación formal y no formal para los servidores de los cuerpos aeronáutico y administrativo estarán orientados por las siguientes políticas: (...).*

Y en el inciso final señala:

*(...) Estas políticas se desarrollan bajo el principio de igualdad, en virtud del cual el acceso del personal de la entidad a la capacitación se deberá permitir en igualdad de condiciones, conforme a las necesidades institucionales y al cumplimiento de las exigencias establecidas en el ordenamiento jurídico para garantizar la seguridad operacional y de la aviación civil."*

Es importante aclarar, que la norma se refiere a la igualdad de condiciones entre los servidores públicos, entendiendo como tal los empleados públicos, independientemente de su forma de vinculación.



Tal como lo señaló la Corte Constitucional en sentencia C-1163 de 2000<sup>1</sup>, que no violaba el principio de igualdad, ni los derechos laborales, pues el trato diferente en materia de capacitación que se establece para un grupo de empleados del Estado no vulnera el principio de igualdad que garantiza la Carta Política, ni afecta las condiciones dignas y justas en el trabajo contempladas y protegidas en el artículo 53 superior.

Es decir, en esa oportunidad la Corte, consideró que la norma demandada era constitucional toda vez que en un evento de escasez o falta de recursos, el darle prioridad en la capacitación amplia y completa a funcionarios con vocación de permanencia era una situación válida.

5. La expresión *independientemente de su tipo de vinculación*, hace referencia a los servidores públicos de la Entidad, esto es empleados públicos, vinculados mediante nombramiento ordinario o provisional. Por lo tanto, no sólo incluye a funcionarios de carrera, sino a los funcionarios provisionales.

En segundo término, el Artículo 2.2.20.3.1.6 del Decreto 475 de 2019, en su inciso final señala:

*(...) El personal vinculado mediante contrato de prestación de servicios podrá asistir a las actividades de difusión de temas transversales de interés para el desempeño institucional.*

El Departamento Administrativo de la Función Pública expidió en el mes de Julio de 2018, el Catálogo de Normas de Competencias Laborales, para las áreas o procesos transversales de las Entidades Públicas, y señala lo siguiente:

*“La transversalidad se puede resumir como que son procesos que toda la administración debe satisfacer, y que regularmente no los desarrolla únicamente con la gestión de una dependencia específica, pues aun cuando en la estructura exista una unidad operativa que debe liderar esos procesos, las demás dependencias suelen tener obligaciones frente a sus actividades”.*

Este catálogo contempla diez áreas o procesos transversales: compra pública, control interno, defensa jurídica, gestión documental, gestión financiera, gestión de servicios administrativos, gestión del talento humano, gestión tecnológica, planeación estatal y servicio al ciudadano del sector público.

Posteriormente, el DAFP expidió la Resolución 667 de agosto de 2018, “Por medio de la cual se adopta el catálogo de competencias funcionales para las

---

<sup>1</sup> MP Fabio Morón Díaz



áreas o procesos transversales de las entidades públicas”, con base en lo ordenado en el Decreto 1083 de 2015, modificado por el Decreto 815 de 2018.

Adicionalmente, la Circular Externa 100-010 de 2014 del Departamento Administrativo de la Función Pública, sobre **“ORIENTACIONES EN MATERIA DE CAPACITACIÓN Y FORMACIÓN DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS”** señala:

*“Las personas vinculadas mediante contrato de prestación de servicios, dado que no tienen la calidad de servidores públicos, no son beneficiarios de programas de capacitación o de educación formal. No obstante, podrán asistir a las actividades que imparta directamente la entidad, que tengan como finalidad la difusión de temas transversales de interés para el desempeño institucional”.*

En este sentido, se puede convocar a las personas vinculadas mediante contrato de prestación de servicios para que asistan a las sesiones realizadas directamente por la Entidad, donde se socialice o entregue información relacionada con temas transversales que afecten el desempeño de la entidad y que deban ser conocidos por la totalidad de los colaboradores, de conformidad con el análisis que la misma entidad realice sobre las respectivas temáticas.

La presente respuesta tiene la naturaleza de un concepto jurídico; constituye un criterio auxiliar de interpretación, de conformidad con lo establecido por el artículo 26 del Código Civil y el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 1° de la ley 1755 de 2015.

Cordialmente,

  
**JULIO FREYRE SANCHEZ**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Victor Hugo Lamprea – Abogado Grupo asistencia Legal   
Revisó: Maritza Gamero Torres- Coordinadora Grupo Asistencia Legal   
Ruta electrónica: \\bog7\AD\Interno\2019010856