



Concepto 314881 de 2020 Departamento Administrativo de la Función Pública

20206000314881

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20206000314881

Fecha: 17/07/2020 01:16:32 p.m.

Bogotá D.C.

REF. Sistema Nacional de Capacitación y Sistema de Estímulos - Educación formal - Empleados Provisionales. Rad. No. 2020-206-027966-2 del 2 de julio de 2020.

En atención a su escrito de la referencia, mediante presenta interrogantes relacionados con el otorgamiento de auxilio educativo para recibir educación formal por parte de los empleados públicos nombrados en provisionalidad y otorgamiento de auxilio para la educación de los hijos de los empleados públicos del Ministerio del Transporte, me permito manifestarle lo siguiente:

1. Auxilio económico para educación formal a favor de los empleados públicos nombrados provisionalmente.

Mediante el artículo 3 de la Ley 1960 de 2019, se modificó el literal g) del artículo 6 del Decreto Ley 1567 de 1998, señalando lo siguiente:

"g) Profesionalización del servicio Público. Los servidores públicos independientemente de su tipo de vinculación con el Estado, podrán acceder a los programas de capacitación y de bienestar que adelante la Entidad, atendiendo a las necesidades y al presupuesto asignado. En todo caso, si el presupuesto es insuficiente se dará prioridad a los empleados con derechos de carrera administrativa."

De acuerdo con la norma, en adelante los servidores públicos independientemente de su tipo de vinculación con el Estado, podrán acceder a los programas de capacitación y de bienestar que adelante la Entidad.

En cuanto a la participación en los programas de bienestar social, se tiene que desde la expedición del Decreto Ley 1567 de 1998 los empleados públicos vinculados a la entidad han tenido acceso a los mismos, así se deduce de lo previsto en el párrafo del artículo 20 del mencionado Decreto Ley 1567 de 1998, que dispone "*Parágrafo. Tendrá derecho a beneficiarse de los programas de bienestar social todos los empleados de la entidad y sus familias.*".

De tal manera que el hecho que el Legislador incluyera en el artículo 3 de la Ley 1960 de 2019, que modifica el literal g) del artículo 6 del

Decreto Ley 1567 de 1998, indicando que en adelante los servidores públicos tienen derecho a los programas de bienestar, en criterio de esta Dirección Jurídica no es una novedad normativa, pues como se indicó, desde la expedición del mencionado decreto ley, todos los empleados públicos, incluidos los provisionales, temporales, de carrera y de libre nombramiento y remoción han contado con el derecho para participar en los planes de bienestar.

De otra parte, respecto de la introducción efectuada mediante el artículo 3 de la Ley 1960 de 2019, en cuanto que en adelante todos los servidores públicos independientemente de su tipo de vinculación con el Estado, podrán acceder a los programas de capacitación que programe la Entidad, se trata de una verdadera innovación, en la medida que antes de la expedición de la citada Ley 1960 de 2019, solamente podían acceder a los programas de capacitación los empleados de carrera y de libre nombramiento, sin que pudiesen participar en los mismos los empleados nombrados en provisionalidad o los temporales.

Para el caso de los provisionales, en el marco legal anterior a la expedición de la Ley 1960 de 2019, no tenían derecho a participar en los planes de capacitación que hubiese programado la entidad, sino que solamente podrían recibir inducción y reintroducción; así como entrenamiento en el puesto de trabajo, entendido este último como “*la preparación que se imparte en el ejercicio de las funciones del empleo con el objetivo de que se asimilen en la práctica los oficios; se orienta, por lo tanto, a atender, en el corto plazo, necesidades de aprendizaje específicas para el desempeño de las funciones, mediante el desarrollo de conocimientos, habilidades y actitudes que se manifiesten en desempeños observables de manera inmediata.*” (Circular externa DAEP No. 100-004 de abril 26 de 2010).

Así lo señalaba la Corte Constitucional en su momento mediante Sentencia C-1163 de 2000, en los siguientes términos:

“*(...) la situación jurídica de los empleados públicos de carrera es diferente a la de los empleados vinculados a través de nombramientos provisionales, lo que implica que el principio de igualdad, que como lo ha dicho la Corte es "relacional - Corte Constitucional, Sentencia T-401 de 1992, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz, al aplicarse al caso concreto "... no prescrib[a] ... un trato igual para todos los sujetos de derecho, o destinatarios de las normas, siendo posible anudar a situaciones distintas -entre ellas rasgos o circunstancias personales- diferentes consecuencias jurídicas... Ibídem., argumento que en principio justifica el trato diferente que en materia de capacitación estableció el legislador para los empleados provisionales.*

Lo anterior se afirma, si se tiene en cuenta que el objetivo principal de la capacitación en la administración pública es mejorar la calidad de la prestación de los servicios a cargo del Estado, para garantizar así el bienestar general y la consecución de los fines que le son propios, objetivo que no se distorsiona ni se elude con el trato diferente que contempla la norma legal impugnada para los empleados vinculados con nombramiento provisional, los cuales, dice ella misma expresamente, tendrán derecho a los programas de inducción y de entrenamiento en el puesto de trabajo, lo que es suficiente para garantizar el cumplimiento de ese objetivo, y además es razonable y se justifica, si se tiene en cuenta la temporalidad de su vinculación y los costos crecientes de ese tipo de programas, que exigen estrategias de racionalización y optimización a la hora de utilizarlos, una de las cuales es destacarlos para aquellos servidores que permanecerán en su cargos, pues sólo así, paralelamente, se garantizará la instalación cierta y duradera de competencias y capacidades específicas en la respectiva entidad.

De otra parte, el tratamiento discriminatorio en materia de capacitación que prevé la disposición impugnada, para los empleados públicos vinculados a la administración a través de nombramientos provisionales, en nada afecta la atención que exigen los usuarios de los servicios públicos a cargo de aquellos, pues como se anotó antes, la misma norma garantiza los cursos de inducción y entrenamiento para aquellos, necesarios para el adecuado cumplimiento de sus funciones, lo que da vía a la realización del principio constitucional que establece la prevalencia del interés general, consignado en el artículo 1º de la Carta Política, y desde luego de los principios rectores de la función administrativa, consagrados en el artículo 209 superior. (...)” (Subrayado fuera de texto)

De acuerdo con lo señalado en su momento por la Corte, la situación jurídica de los empleados públicos de carrera es diferente a la de los empleados vinculados a través de nombramientos provisionales (Es decir, no es posible determinar que son iguales), estos últimos tenían derecho a los programas de inducción y de entrenamiento en el puesto de trabajo, lo que es suficiente para garantizar el cumplimiento de ese objetivo, y además es razonable y se justifica, si se tiene en cuenta la temporalidad de su vinculación y los costos crecientes de ese tipo de programas, que exigen estrategias de racionalización y optimización a la hora de utilizarlos, una de las cuales es destacarlos para aquellos servidores que permanecerán en su cargos, pues sólo así, paralelamente, se garantizará la instalación cierta y duradera de competencias y capacidades específicas en la respectiva entidad.

En ese sentido, se tiene que, a partir del año 2019 con la expedición de la mencionada norma, todos los empleados públicos, incluidos los de carrera administrativa, de libre nombramiento y remoción, temporales, y provisionales, tendrán derecho a participar en los programas de capacitación que adelante la entidad, lo que se traduce en un verdadero logro para los empleados que históricamente no tenían acceso a ella.

De otra parte, es preciso reiterar que de conformidad con lo previsto en el párrafo del artículo 4 del Decreto Ley 1567 de 1998 es claro al prescribir:

"ARTÍCULO 4º. Definición de capacitación. Se entiende por capacitación el conjunto de procesos organizados, relativos tanto a la educación no formal como a la informal de acuerdo con lo establecido por la ley general de educación, dirigidos a prolongar y a complementar la educación inicial mediante la generación de conocimientos, el desarrollo de habilidades y el cambio de actitudes, con el fin de incrementar la capacidad individual y colectiva para contribuir al cumplimiento de la misión institucional, a la mejor prestación de servicios a la comunidad, al eficaz desempeño del cargo y al desarrollo personal integral. Esta definición comprende los procesos de formación, entendidos como aquellos que tienen por objeto específico desarrollar y fortalecer una ética del servicio público basada en los principios que rigen la función administrativa."

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.*" (Subraya fuera de texto)

De acuerdo con lo previsto en la normativa transcrita, es absolutamente claro que la educación formal no se incluye dentro de los procesos definidos como capacitación y el auxilio para acceder a educación formal se realiza por medio del programa de bienestar social e incentivos de acuerdo con el sistema de estímulos.

Respecto del sistema de estímulos, se precisa que se desarrolla en el Título II del Decreto Ley 1567 de 1998, de la siguiente manera:

EL ARTÍCULO 18 del mencionado decreto ley indica que el sistema de estímulos a favor de los empleados públicos, se conforma con dos (2) programas a saber:

1) programa de bienestar social y

2) programa de incentivos.

Respecto de los programas de bienestar social, el artículo 20 ibidem precisa las condiciones y características que las entidades deben contemplar para su aplicación, señalando en el parágrafo único que, como se indicó al inicio del presente concepto, tendrán derecho a beneficiarse de los programas de bienestar social todos los empleados de la entidad y sus familias; es decir, que independiente del tipo de vinculación (carrera, provisional, temporal, de período o de libre nombramiento y remoción), todos los empleados públicos tendrán acceso a los programas de bienestar social que desarrolle la entidad.

En cuanto los programas de incentivos, se precisa que se encuentran regulados en los artículos 26 al 38, capítulo IV del citado Decreto Ley 1567 de 1998, destacando que el artículo 30 establece que con el fin de reconocer el desempeño en niveles de excelencia podrán organizarse planes de incentivos pecuniarios y planes de incentivos no pecuniarios y que tendrán derecho a incentivos pecuniarios y no pecuniarios todos los empleados de carrera, así como los de libre nombramiento y remoción de los niveles profesional; técnico, administrativo y operativo.

Es decir, que solamente los empleados con derechos de carrera y de libre nombramiento y remoción en los niveles que señala la norma serán beneficiarios de incentivos no pecuniarios, sin que la norma extienda sus efectos a otros tipos de vinculación, como es el caso del nombramiento en provisionalidad, de período o temporal.

Ahora bien, respecto de los beneficios que pueden hacer parte de los programas de incentivos no pecuniarios, se tiene que el artículo 33, señala que las becas para educación formal hacen parte de los incentivos no pecuniarios.

Así las cosas, en criterio de esta Dirección Jurídica, el artículo 3 de la Ley 1960 de 2019 no modificó el artículo 30 del Decreto 1567 de 1998, por tal motivo, en el marco jurídico actual, solamente los empleados con derechos de carrera administrativa y los empleados de libre nombramiento y remoción podrán acceder al incentivo de auxilio para educación formal.

Los empleados con nombramiento provisional y los temporales podrán participar en los programas de capacitación y de bienestar social que la respectiva entidad haya elaborado, en los términos que se han indicado.

2. Auxilio educativo a los hijos de los empleados provisionales.

EL ARTÍCULO 3º de la Ley 1960 de 2019, modificó el literal g) del artículo 6 del Decreto Ley 1567 de 1998, señalando que en adelante “*Los servidores públicos independientemente de su tipo de vinculación con el Estado, podrán acceder a los programas de capacitación y de bienestar que adelante la Entidad, atendiendo a las necesidades y al presupuesto asignado.*”, en consecuencia, los programas de capacitación que adelante la entidad deberá estar dirigidos a los servidores públicos de la entidad, sin que para el efecto la norma contemple extender el beneficio a favor de los parientes de los mismos.

Se reitera que los programas de bienestar social deben organizarse a partir de las iniciativas de los servidores públicos como procesos permanentes orientados a crear, mantener y mejorar las condiciones que favorezcan el desarrollo integral del empleado, el mejoramiento de su nivel de vida y el de su familia; así mismo deben permitir elevar los niveles de satisfacción, eficacia, eficiencia, efectividad e identificación del empleado con el servicio de la entidad en la cual labora.

En lo que respecta a lo previsto en el párrafo del artículo 2.2.10.2 del decreto 1083 de 2015, se considera pertinente tener en cuenta:

“ARTÍCULO 2.2.10.2 Beneficiarios. Las entidades públicas, en coordinación con los organismos de seguridad y previsión social, podrán ofrecer a todos los empleados y sus familias los programas de protección y servicios sociales que se relacionan a continuación:

1. Deportivos, recreativos y vacacionales.

2. Artísticos y culturales.

3. Promoción y prevención de la salud.

4. Capacitación informal en artes y artesanías u otras modalidades que conlleven la recreación y el bienestar del empleado y que puedan ser gestionadas en convenio con Cajas de Compensación u otros organismos que faciliten subsidios o ayudas económicas.

5. Promoción de programas de vivienda ofrecidos por el Fondo Nacional del Ahorro, los Fondos de Cesantías, las Cajas de Compensación Familiar u otras entidades que hagan sus veces, facilitando los trámites, la información pertinente y presentando ante dichos organismos las necesidades de vivienda de los empleados.

PARÁGRAFO 1. Los programas de educación no formal y de educación formal básica primaria, secundaria y media, o de educación superior, estarán dirigidos a los empleados públicos.

También se podrán beneficiar de estos programas las familias de los empleados públicos, cuando la entidad cuente con recursos apropiados en sus respectivos presupuestos para el efecto."

De acuerdo con la norma, las entidades públicas, en coordinación con los organismos de seguridad y previsión social (Cajas de Compensación Familiar), podrán ofrecer a todos los empleados y sus familias los programas de protección y servicios sociales, entre los que se encuentra capacitación informal en artes y artesanías u otras modalidades que conlleven la recreación y el bienestar del empleado y que puedan ser gestionadas en convenio con Cajas de Compensación u otros organismos que faciliten subsidios o ayudas económicas (Es decir, que no afecten el presupuesto de la entidad).

EL PARÁGRAFO 1 del mencionado artículo establece que programas de educación no formal y de educación formal básica primaria, secundaria y media, o de educación superior, estarán dirigidos a los empleados públicos.

No obstante, la norma no indicó a que clasificación de empleados, por lo tanto y en criterio de esta Dirección Jurídica, se debe acudir a la regla dispuesta en el Decreto Ley 1567 de 1998, que como ya se indicó es claro al establecer que al auxilio para educación formal podrán beneficiarse los empleados con derechos de carrera y los de libre nombramiento y remoción.

El inciso segundo del parágrafo 1 del citado artículo establece que, también se podrán beneficiar de estos programas las familias de los empleados públicos, cuando la entidad cuente con recursos apropiados en sus respectivos presupuestos para el efecto.

Al respecto, debe indicarse que, al igual a lo anterior, la norma no determinó la clasificación del empleado, por lo que, deberá aplicarse la anterior regla.

Resulta oportuno precisar que los conceptos emitidos por este Departamento Administrativo, se expiden en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, es decir, no tienen carácter vinculante ni comprometen la responsabilidad de la entidad y no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, es decir que, quien lo solicita se encuentra en libertad de acogerlo o desecharlo.

Para mayor información respecto de las normas de administración de los empleados del sector público, las inhabilidades e incompatibilidades aplicables a los mismos; así como la normatividad que ha emitido el Gobierno Nacional a propósito de la emergencia ocasionada por el covid - 19, me permito indicar que en el link <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/gestor-normativo> y <https://coronaviruscolombia.gov.co/Covid19/index.html> podrá encontrar conceptos y normativa relacionados con el tema.

El anterior concepto se emite en los términos establecidos en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

ARMANDO LÓPEZ CORTES

Director Jurídico

Proyectó. Harold Herreño

Revisó: José Fernando Ceballos Arroyave

Aprobó: Armando López Cortes

11602.8.4

Fecha y hora de creación: 2026-01-29 23:58:55