



Concepto 332251 de 2021 Departamento Administrativo de la Función Pública

20216000332251

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20216000332251

Fecha: 13/09/2021 11:02:46 a.m.

Bogotá D.C.

REF: NEGOCIACION SINDICAL - Materias de Negociación. BIENESTAR SOCIAL - programas. Acuerdos sindicales para contratar planes exequiales y estímulos navideños económicos. RADICADO N° 20219000582832 del 17 de agosto de 2021.

Acuso recibo a su comunicación, mediante la cual consulta, Las CAR, pueden negociar con sus empleados públicos a través del acuerdo colectivo, la concesión de un plan exequial con cobertura para el servidor y sus familiares. Igualmente, es posible, que una CAR pueda establecer, a través del acuerdo colectivo, un estímulo navideño económico, destinado a actividades deportivas, recreativas, vacacionales, artísticas, culturales, de promoción y prevención de la salud, capacitación informal, las cuales podrán ser gestionadas en convenio con la caja de compensación familiar.

Al respecto me permito manifestarle lo siguiente:

De acuerdo con su solicitud, esta Dirección Jurídica dará respuesta a sus interrogantes, en el marco de las funciones y competencias atribuidas por ley a esta entidad, no sin antes recordar que de acuerdo con lo previsto en los capítulos 4º al 9º del título 2º del Decreto 1072 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo” se regula lo concerniente a los sindicatos de empleados públicos, se deduce que los asuntos relacionados con estos temas son competencia del Ministerio del Trabajo.

De otra parte, en el acuerdo de negociación colectiva del año 2021 suscrita entre las organizaciones sindicales y el Gobierno Nacional se acordó que el Ministerio del Trabajo capacitaría y especializaría a un grupo mínimo de cinco (5) empleados de la oficina jurídica, en temas de negociación colectiva en la Administración Pública, grupo que se encargaría de atender las consultas que se formulen en la materia.

Por lo anterior, si bien es cierto este Departamento Administrativo en el marco de las funciones y competencias atribuidas entre otras en la Ley 909 de 2004 y el Decreto 430 de 2016 para de manera general asesorar, acompañar y capacitar a las entidades del Estado para facilitar el cumplimiento de las políticas y disposiciones sobre la gestión del talento humano, la organización y el funcionamiento de la administración pública; así como las de impartir lineamientos a las entidades del Estado orientados al cumplimiento de los principios constitucionales de la función administrativa, lo cierto es que el Ministerio del Trabajo tiene a su cargo de manera especial y particular, entre otras, las de atender las consultas que se formulen en temas de negociación colectiva en la Administración Pública.

Así las cosas, se deduce que las consultas en materia de negociación colectiva deben ser resueltos por el Ministerio del Trabajo, en atención a lo

previsto en el Decreto 1072 DUR Trabajo, así como lo acordado en la negociación del año 2021 ya citado.

No obstante, y como quiera que la política pública en materia de bienestar social es propia de este Departamento Administrativo, se dará respuesta en el marco de las funciones asignadas.

La Carta Política respecto a la competencia para regular elementos salariales y prestacionales, señala que de conformidad el literal e), numeral 19 del artículo 150 corresponde al Congreso de la República, “fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública” así mismo, el numeral 11 del artículo 189 señala que es facultad del Presidente de la República “ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes”.

De la misma manera, en desarrollo del artículo 150, numeral 19, literales e) y f), la Ley 4^a de 1992, mediante la cual se establecieron las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública.

Por lo anterior, corresponde al Congreso de la República dictar las normas generales, señalando los criterios y objetivos a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional en cabeza del Presidente de la República para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, atendiendo a los lineamientos establecidos en la Ley 4 de 1992.

De lo expuesto, se colige que de manera exclusiva el Gobierno Nacional tiene la facultad legal para crear o modificar elementos salariales o prestacionales a favor de los empleados públicos, sin que las entidades públicas puedan abrogarse dicha potestad.

Frente al particular, el artículo 10º de la Ley 4 de 1992 determina que todo régimen salarial o prestacional que se establezca contraviniendo las disposiciones contenidas en la presente Ley o en los decretos que dicte el Gobierno Nacional en desarrollo de la misma, carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos.

Ahora bien, en relación con las materias objeto de negociación colectiva, el Decreto 1072 de 2015, dispone:

“ARTÍCULO 2.2.2.4.4. MATERIAS DE NEGOCIACIÓN. Son materias de negociación:

Las condiciones de empleo, y

Las relaciones entre las entidades y autoridades públicas competentes y las organizaciones sindicales de empleados públicos para la concertación de las condiciones de empleo.

PARÁGRAFO 1. No son objeto de negociación y están excluidas, las siguientes materias:

1. La estructura del Estado y la estructura orgánica y la interna de sus entidades y organismos;

2. Las competencias de dirección, administración y fiscalización del Estado;

3. El mérito como esencia y fundamento de las carreras especiales y de la carrera administrativa general y sistemas específicos;

4. La atribución disciplinaria de las autoridades públicas;

5. La potestad subordinante de la autoridad pública en la relación legal y reglamentaria.

PARÁGRAFO 2. En materia salarial podrá haber negociación y concertación, consultando las posibilidades fiscales y presupuestales; sin perjuicio de lo anterior, en el nivel territorial, se respetarán los límites que fije el Gobierno Nacional. En materia prestacional las entidades no tienen facultad de negociar y concertar, toda vez que por mandato constitucional y legal la única autoridad competente para regular la materia es el Presidente de la República. [Subrayado nuestro].

De conformidad con la normativa citada, los empleados públicos pueden presentar pliego de solicitudes en relación con las condiciones del empleo excluyendo la negociación elementos salariales y prestacionales por cuanto, dicha regulación radica exclusivamente en cabeza del Gobierno Nacional.

En cuanto a los programas de bienestar social el Decreto ley 1567 de 1998, señala:

"ARTÍCULO 3. Componentes del Sistema. El sistema está integrado por los componentes que se relacionan a continuación:

(...)

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."

(...)

ARTÍCULO 20. Bienestar Social. 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.

PARÁGRAFO. Tendrá derecho a beneficiarse de los programas de bienestar social todos los empleados de la entidad y sus familias. Subrayado fuera de texto.

Respecto de los programas de bienestar social, el artículo 20 *ibídem* precisa las condiciones y características que las entidades deben contemplar para su aplicación, señalando en el parágrafo único que: "tendrán derecho a beneficiarse de los programas de bienestar social todos los empleados de la entidad y sus familias" (subraya propia). 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.

Igualmente, la norma es clara en señalar que las entidades deberán ejecutar internamente las políticas señaladas por el gobierno nacional en cuanto de formular los planes y participación en programas con otros organismos con el fin de optimizar los recursos.

Igualmente, el decreto 1083 de 2015 dispuso.

"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.

PARÁGRAFO 2. Para los efectos de este artículo se entenderá por familia el cónyuge o compañero(a) permanente, los padres del empleado y los hijos hasta los 25 años o discapacitados mayores, que dependan económicamente del servidor." Subrayado fuera de texto.

En razón al acceso a los beneficios de los programas de bienestar social, la norma es clara en señalar que estos son procesos orientados a crear, mantener y mejorar las condiciones que favorezcan el desarrollo integral del empleado con el fin de elevar la eficacia, eficiencia, efectividad del empleado con el servicio, lo que nos demuestra que los programas van encaminados a mejorar las condiciones del empleado en su entorno para que preste un mejor servicio en la entidad que labora.

De acuerdo con lo anterior, la norma es clara en señalar que los beneficiarios de los planes de bienestar social son los empleados públicos independientemente de su vinculación, igualmente señala que también podrán ser beneficiarios las familias siempre y cuando la entidad cuente con los recursos apropiados en los presupuestos de la entidad.

De lo anterior, es preciso manifestarle que la Ley 2063 de 2020, por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021, establece en el artículo 16:

"ARTÍCULO 15. Los recursos destinados a programas de capacitación y bienestar social no pueden tener por objeto crear o incrementar salarios, bonificaciones, sobresueldos, primas, prestaciones sociales, remuneraciones extralegales o estímulos pecuniarios ocasionales que la ley no haya establecido para los servidores públicos, ni servir para otorgar beneficios directos en dinero o en especie.

Todos los funcionarios públicos de la planta permanente o temporal podrán participar en los programas de capacitación de la entidad; las matrículas de los funcionarios de la planta permanente o temporal se girarán directamente a los establecimientos educativos, salvo lo previsto por el artículo 114 de la Ley 30 de 1992, modificado por el artículo 27 de la Ley 1450 de 2011. Su otorgamiento se hará en virtud de la reglamentación interna para la planta permanente o temporal del órgano respectivo."

Conforme a la norma transcrita, no es procedente cambiar la destinación de los recursos de los planes de bienestar, así mismo, como lo dispone la ley 2063 de 2020 que los recursos de los programas de bienestar de las entidades del Estado no puede servir para otorgar beneficios directos en dinero o en especie a los servidores públicos.

Respecto a sus interrogantes y de acuerdo con el seguro exequial, la norma contempla el auxilio funerario a través de la ley 100 de 1993 a favor del empleado que se encuentra establecida a cargo de la administradora del régimen pensional o de la administradora del sistema de riesgos profesionales, según el origen del deceso. Sobre la posibilidad de otorgar un seguro exequial, se considera que en tanto que el sistema de seguridad social integral consagrado en la Ley 100 de 1993, y sus decretos reglamentarios contemplan el reconocimiento de un auxilio funerario para el empleado y cubre los riesgos laborales en los términos legalmente establecido en la ley 1562 de 2012, no es procedente que una entidad pública reconozca un seguro para sus empleados de manera adicional, por cuanto la ley ya contempló este beneficio.

Así mismo, en relación con el beneficio económico navideño, se considera que dentro del acuerdo laboral podrán tratarse aspectos relacionados con la flexibilización del horario de trabajo, siempre que se respete la jornada laboral de 44 horas a la semana y sin que se vea afectada la prestación del servicio; situaciones relacionadas con calidad de vida laboral (mejoramiento de las condiciones en el puesto de trabajo, propender por un ambiente laboral seguro), adopción de medidas encaminadas a promover y mantener el más alto grado de bienestar físico, mental y social de los empleados; adopción de programas de capacitación y estímulos, bienestar social e incentivos y los demás aspectos que contribuyan a mejorar las condiciones laborales de los empleados públicos.

Así las cosas, es viable concluir que no se considera viable que las entidades públicas dentro del acuerdo laboral pacten situaciones distintas a las contempladas en la norma y comprometan el presupuesto público en situaciones como las planteadas en su escrito; es decir, en el reconocimiento y pago a favor de los empleados públicos de un seguro exequial o bonificaciones navideñas en dinero.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que para el otorgamiento de actividades de bienestar social las entidades públicas deben contar con el acompañamiento de las Cajas de Compensación Familiar.

Para mayor información respecto de las normas de administración de los empleados del sector público; y demás temas competencia de este Departamento Administrativo, me permito indicar que en el link <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/gestor-normativo> podrá encontrar conceptos relacionados con el tema, que han sido emitidos por esta Dirección Jurídica.

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

Proyecto: Adriana Sánchez

Revisó: Harold Herreño Suarez

Aprobó: Armando López Cortes

11602.8.4

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1. «Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo»

Fecha y hora de creación: 2026-01-29 22:29:26