

**Función Pública**

Concepto 198421 de 2024 Departamento Administrativo de la Función Pública

20246000198421

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20246000198421

Fecha: 08/04/2024 08:18:56 a.m.

Bogotá D.C.

Referencia: INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES. RAD.: 20242060168482 de 2024/02/23

En atención a su comunicación, mediante la cual consulta “...si los programas de bienestar social de las contralorías territoriales pueden celebrar contratos con el fin de realizar la entrega de bonos canjeables equivalentes en dinero como estímulos e incentivos a todos los funcionarios de la entidad...” [Sic], me permito manifestarle lo siguiente:

En primer lugar, es importante señalar que este Departamento Administrativo en ejercicio de sus funciones contenidas en el Decreto [430](#) de 2016¹, realiza la interpretación general de las disposiciones legales relacionadas con el empleo público y la administración de personal; sin embargo, no le corresponde la valoración de los casos particulares, y carece de competencia para ordenar el reconocimiento de derechos; tampoco funge como ente de control, ni es el competente para decidir sobre la legalidad de las actuaciones de las entidades del Estado o de los servidores públicos, competencia atribuida a los Jueces de la República.

Por lo anterior, se deduce que esta entidad no cuenta con la facultad legal para determinar derechos individuales, ni tiene la potestad legal para señalar a las entidades públicas como se debe adelantar el manejo de su personal, por consiguiente, las manifestaciones dadas mediante conceptos tienen la finalidad de dar orientación general de las normas de administración de personal en el sector público en el marco del alcance

que determina el artículo [28](#) de la Ley [1437](#) de 2012²; es decir, no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución y no comprometen a la entidad pública.

En desarrollo de sus facultades legales, este Departamento Administrativo emite conceptos técnicos y jurídicos mediante los cuales brinda interpretación general de aquellas normas de administración de personal en el sector público que ofrezcan algún grado de dificultad en su comprensión o aplicación, sin que tales atribuciones comporten de manera alguna el ordenar a las entidades u organismos públicos la forma como deben administrar su personal.

Así las cosas, la resolución de los casos particulares, corresponderá a la autoridad nominadora, en cuanto es la instancia que conoce de manera cierta y documentada la situación particular de su personal, y, además, en desarrollo de los principios de la especialización presupuestal y de la autonomía administrativa, constituye el único órgano llamado a producir una declaración de voluntad con efectos vinculantes en el mundo del derecho.

El Decreto-Ley [1567](#)³ de 1998, con relación a los incentivos institucionales, establece:

“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.

Artículo 21. Finalidad de los Programas de Bienestar Social. Los programas de bienestar social que formulen las entidades deben cumplir al logro de los siguientes fines:

Propiciar condiciones en el ambiente de trabajo que favorezcan el desarrollo de la creatividad, la identidad, la participación y la seguridad laboral de los empleados de la entidad, así como la eficacia, la eficiencia y la efectividad en su desempeño; Fomentar la aplicación de estrategias y procesos en el ámbito laboral que contribuyan al desarrollo del potencial personal de los empleados, a generar actitudes favorables frente al servicio público y al mejoramiento continuo de la organización para el ejercicio de su función social; Desarrollar valores organizacionales en función de una cultura de servicio público que privilegie la responsabilidad social y la ética administrativa, de tal forma que se genere el compromiso institucional y el sentido de pertenencia e identidad; Contribuir, a través de acciones participativas basadas en promoción y la prevención, a la construcción de un mejor nivel educativo, recreativo, habitacional y de salud de los empleados y de su grupo familiar; Procurar la calidad y la respuesta real de los programas y los servicios sociales que prestan los organismos especializados de protección y previsión social a los empleados y a su grupo familiar, y propender por el acceso efectivo a ellos y por el cumplimiento de las normas y los procedimientos relativos a la seguridad social y a la salud ocupacional.

(...)

Artículo 22.- Áreas de Intervención. Para promover una atención integral al empleado y proporcionar su desempeño productivo, los programas de bienestar social que adelanten las entidades públicas deberán enmarcarse dentro del área de protección y servicios sociales y del área de calidad de vida laboral.

Artículo 23.- Área de Protección y Servicios Sociales. En esta área se deben estructurar programas mediante los cuales se atiendan las necesidades de protección, ocio, identidad y aprendizaje del empleado y su familia, para mejorar sus niveles de salud, vivienda, recreación, cultura y educación.

Los programas de esta área serán atendidos en forma solidaria y participativa por los organismos especializados de seguridad y previsión social o por personas naturales o jurídicas, así como por los empleados, con el apoyo y la coordinación de cada entidad.

Artículo 24.- Área de Calidad de Vida Laboral. El área de la calidad de vida laboral será atendida a través de programas que se ocupen de problemas y condiciones de la vida laboral de los empleados, de manera que permitan la satisfacción de sus necesidades para el desarrollo personal, profesional y organizacional.

Los programas de esta área deben recibir atención prioritaria por parte de las entidades y requieren, para su desarrollo, el apoyo y la activa participación de sus directivos.

Artículo 25.- Proceso de Gestión de los Programas de Bienestar. Para el diseño y la ejecución de los programas de bienestar social las entidades deberán seguir el proceso de gestión que se describe a continuación:

Estudio de las necesidades de los empleados y de sus familias, con el fin de establecer prioridades y seleccionar alternativas, de acuerdo con los lineamientos señalados en las estrategias de desarrollo institucional y en las políticas del Gobierno Nacional. Diseño de programas y proyectos para atender las necesidades detectadas, que tengan amplia cobertura institucional y que incluyan recursos internos e interinstitucionales disponibles; Ejecución de programas en forma directa o mediante contratación con personas naturales o jurídicas, o a través de los organismos encargados de la protección, la seguridad social y los servicios sociales, según sea la necesidad o la problemática a resolver. Evaluación y seguimiento a los programas adelantados, para verificar la eficacia de los mismos y decidir sobre su modificación o continuidad.

Parágrafo. - En el proceso de gestión debe promoverse la participación activa de los empleados de la identificación de necesidades, en la planeación, en la ejecución y en la evaluación de los programas de bienestar social.

Artículo 26º. Programa de Incentivos. Los programas de incentivos, como componentes tangibles del sistema de estímulos, deberán orientarse a:

Crear condiciones favorables al desarrollo del trabajo para que el desempeño laboral cumpla con los objetivos previstos.

Reconocer o premiar los resultados del desempeño en niveles de excelencia.

Los programas de incentivos dirigidos a crear condiciones favorables al buen desempeño se desarrollarán a través de proyectos de calidad de vida laboral, y los programas de incentivos que buscan reconocer el desempeño en niveles de excelencia se estructurarán a través de planes de incentivos.

Artículo 27º. Proyectos de Calidad de Vida Laboral. Los programas de incentivos que se desarrollen mediante proyectos de calidad de vida laboral tendrán como beneficiarios a todos los empleados de la entidad. Estos proyectos serán diseñados a partir de diagnósticos específicos, utilizando para ello metodología que las ciencias sociales y administrativas desarrollen.

Las entidades, de acuerdo con sus políticas de gestión, podrán adaptar a sus particulares requerimientos proyectos de calidad de vida laboral orientados a lograr el buen desempeño. Para ello contarán con la orientación y asesoría del Departamento Administrativo de la Función Pública.

(...)

“Artículo 29. Planes de Incentivos. Los planes de incentivos para los empleados se orientarán a reconocer los desempeños individuales del mejor empleado de la calidad y de cada uno de los niveles jerárquicos que la conforman, así como el de los equipos de trabajo que alcancen niveles de excelencia.

Artículo 30. Tipos de Planes. Para reconocer el desempeño en niveles de excelencia podrán organizarse planes de incentivos pecuniarios y planes de incentivos no pecuniarios.

Tendrá 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.

Artículo 31. Planes de Incentivos Pecuniarios. Los planes de incentivos pecuniarios estarán constituidos por reconocimientos económicos que se asignarán a los mejores equipos de trabajo de cada entidad pública. Dichos reconocimientos económicos serán hasta de cuarenta (40) salarios mínimos mensuales legales vigentes, en las entidades de los órdenes nacionales y territoriales de acuerdo con la disponibilidad de recursos y se distribuirán entre los equipos seleccionados.

El Gobierno Nacional reglamentará los criterios, los requisitos, la organización y los procedimientos para la selección y la premiación de los equipos de trabajo.

(...)

Artículo 32º. Planes de Incentivos No Pecuniarios. Los planes de incentivos no pecuniarios estarán conformados por un conjunto de programas flexibles dirigidos a reconocer individuos o equipos de trabajo por su desempeño productivo en niveles de excelencia

Parágrafo. Para los demás equipos no beneficiados con incentivos pecuniarios se podrán organizar incentivos no pecuniarios, los cuales se determinarán en el plan de incentivos institucionales, en un capítulo especial”.

(...)

ARTÍCULO 36. *Consideraciones Generales para la Asignación de Incentivos. Para asignar los incentivos, las entidades deberán observar las siguientes consideraciones:*

La selección y la asignación de incentivos se basarán en registros e instrumentos objetivos para medir el desempeño meritario; En todo caso los criterios de selección considerarán la evaluación del desempeño y los resultados del trabajo del equipo como medidas objetivas de valoración; Cada empleado seleccionado tendrá derecho a escoger el reconocimiento de su preferencia dentro de los planes de incentivos diseñados por la entidad de la cual labora; Siempre debe hacerse efectivo el reconocimiento que se haya asignado por el desempeño en niveles de excelencia. Todo empleado con desempeño en niveles de excelencia debe tener conocimiento por parte del superior inmediato. Dicho reconocimiento se efectuará por escrito y se anexará a la hoja de vida.

Artículo 37. *Recursos. Las entidades públicas a las cuales se aplica este Decreto - Ley deberán apropiar anualmente, en sus respectivos presupuestos, los recursos necesarios para el efectivo cumplimiento de las obligaciones emanadas de los programas de bienestar social o incentivos que se adopten.*

Los recursos presupuestales se ejecutarán de conformidad con los programas y proyectos diseñados.

Los programas de bienestar social que autoricen las disposiciones legales incluirán los elementos necesarios para llevarlos a cabo, con excepción de bebidas alcohólicas.

Artículo 38. *Prohibiciones. Los incentivos pecuniarios y no pecuniarios, concedidos a los empleados en desarrollo de programas de bienestar social e incentivos, no pueden tener por objeto modificar los regímenes salariales y prestacional de los empleados”.*

De acuerdo con lo señalado, tendrán derecho a beneficiarse de los programas de bienestar social todos los empleados públicos y sus familias, siempre y cuando estén diseñados conforme a lo dispuesto en la ley. Estos programas, como se anotó, pueden estructurarse dentro del área de protección social cubriendo necesidades en el campo educativo, de vivienda, de salud, de recreación, así como en el área de calidad de vida laboral.

En este sentido, podemos señalar que las entidades públicas deberán estructurar anualmente programas de bienestar social, que, en desarrollo de actividades adicionales en el área de protección y servicios sociales, podrán ser atendidos por organismos especializados de seguridad y previsión social o por personas naturales o jurídicas, e igualmente por los empleados, con el apoyo y la coordinación de la entidad.

En el mismo sentido, el Decreto 1083 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública”, contempla:

“Artículo 2.2.10.1 Programas de estímulos. Las entidades deberán organizar programas de estímulos con el fin de motivar el desempeño eficaz y el compromiso de sus empleados. Los estímulos se implementarán a través de programas de bienestar social.

(...)

Artículo 2.2.10.8 Planes de incentivos. *Los planes de incentivos, enmarcados dentro de los planes de bienestar social, tienen por objeto otorgar reconocimientos por el buen desempeño, propiciando así una cultura de trabajo orientada a la calidad y productividad bajo un esquema de mayor compromiso con los objetivos de las entidades.*

“Artículo 2.2.10.9 Plan de incentivos institucionales. El jefe de cada entidad adoptará anualmente el plan de incentivos institucionales y señalará

en él los incentivos no pecuniarios que se ofrecerán al mejor empleado de carrera de la entidad, a los mejores empleados de carrera de cada nivel jerárquico y al mejor empleado de libre nombramiento y remoción de la entidad, así como los incentivos pecuniarios y no pecuniarios para los mejores equipos de trabajo.

Dicho plan se elaborará de acuerdo con los recursos institucionales disponibles para

hacerlos efectivos. En todo caso los incentivos se ajustarán a lo establecido en la Constitución Política y la ley. (Subrayado fuera de texto)

Artículo 2.2.10.10 Otorgamiento de incentivos. Para otorgar los incentivos, el nivel de excelencia de los empleados se establecerá con base en la calificación definitiva resultante de la evaluación del desempeño laboral y el de los equipos de trabajo se determinará con base en la evaluación de los resultados del trabajo en equipo; de la calidad del mismo y de sus efectos en el mejoramiento del servicio; de la eficiencia con que se haya realizado su labor y de su funcionamiento como equipo de trabajo.

Artículo 2.2.10.11 Procedimiento. Cada entidad establecerá el procedimiento para la selección de los mejores empleados de carrera y de libre nombramiento y remoción, así como para la selección y evaluación de los equipos de trabajo y los criterios a seguir para dirimir los empates, con sujeción a lo señalado en el presente Título.

El mejor empleado de carrera y el mejor empleado de libre nombramiento y remoción de la entidad, serán quienes tengan la más alta calificación entre los seleccionados como los mejores de cada nivel.

Artículo 2.2.10.12 Requisitos para participar de los incentivos institucionales. Los empleados deberán reunir los siguientes requisitos para participar de los incentivos institucionales:

Acreditar tiempo de servicios continuo en la respectiva entidad no inferior a un (1) año.

No haber sido sancionados disciplinariamente en el año inmediatamente anterior a la fecha de postulación o durante el proceso de selección.

Acreditar nivel de excelencia en la evaluación del desempeño en firme, correspondiente al año inmediatamente anterior a la fecha de postulación”.

“Artículo 2.2.10.13 Plan de Incentivos para los equipos de trabajo. Para llevar a cabo el Plan de Incentivos para los equipos de trabajo, las entidades podrán elegir una de las siguientes alternativas:

Convocar a las diferentes dependencias o áreas de trabajo de la entidad para que postulen proyectos institucionales desarrollados por equipos de trabajo, concluidos en el año inmediatamente anterior.

Establecer, para el año siguiente, áreas estratégicas de trabajo fundamentadas en la planeación institucional para ser desarrolladas por equipos de trabajo a través de proyectos previamente inscritos, bajo las condiciones y parámetros que se establezcan en el procedimiento de la entidad.

Artículo 2.2.10.14 Requisitos de los equipos de trabajo. Los trabajos presentados por

los equipos de trabajo deberán reunir los siguientes requisitos para competir por los incentivos institucionales:

El proyecto u objetivo inscrito para ser evaluado debe haber concluido.

Los resultados del trabajo presentado deben responder a criterios de excelencia y mostrar aportes significativos al servicio que ofrece la entidad.

Artículo 2.2.10.15 Reglas generales para la selección de los equipos de trabajo. Para la selección de los equipos de trabajo que serán objeto de incentivos se tendrán en cuenta como mínimo las siguientes reglas generales:

Todos los equipos de trabajo inscritos que reúnan los requisitos exigidos deberán efectuar sustentación pública de los proyectos ante los empleados de la entidad.

Se conformará un equipo evaluador que garantice imparcialidad y conocimiento técnico sobre los proyectos que participen en el plan, el cual será el encargado de establecer los parámetros de evaluación y de calificar. Para ello se podrá contar con empleados de la entidad o con expertos externos que colaboren con esta labor.

Los equipos de trabajo serán seleccionados en estricto orden de mérito, con base en las evaluaciones obtenidas.

El jefe de la entidad, de acuerdo con lo establecido en el Plan Institucional de Incentivos y con el concepto del equipo evaluador, asignará, mediante acto administrativo, los incentivos pecuniarios al mejor equipo de trabajo de la entidad.

A los equipos de trabajo seleccionados en segundo y tercer lugar se les asignarán los incentivos no pecuniarios disponibles que éstos hayan escogido según su preferencia.

Parágrafo 1. Las oficinas de planeación o las que hagan sus veces, apoyarán el proceso de selección de los mejores equipos de trabajo de la entidad.

Parágrafo 2. El plazo máximo para la selección, proclamación y entrega de los incentivos pecuniarios y no pecuniarios a los equipos de trabajo y a los mejores empleados, será el 30 de noviembre de cada año”.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.2.10.10 del Decreto 1083 de 2015, para otorgar los incentivos, el nivel de excelencia de los empleados con derechos de carrera y de libre nombramiento y remoción se establecerá con base en la calificación definitiva resultante de la evaluación del desempeño laboral y el de los equipos de trabajo se determinará con base en la evaluación de los resultados del trabajo en equipo; de la calidad del mismo y de sus efectos en el mejoramiento del servicio; de la eficiencia con que se haya realizado su labor y de su funcionamiento como equipo de trabajo, todo lo anterior, teniendo en cuenta los recursos con los que cuente la entidad para llevar a cabo dichos incentivos.

Por otro lado, la Ley 2342 de 2023, “Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2024”, prevé:

“Artículo 17. 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.” (Subrayado fuera de texto).

Como se puede observar, las normas citadas no establecen la posibilidad de que las entidades financien bonos con recursos públicos para los servidores públicos, conforme con lo señalado por el Gobierno Nacional en relación al plan de austeridad del gasto. Por lo tanto, se infiere que no es viable otorgar bonos a todos los servidores públicos con cargo a recursos del Presupuesto General de la Nación.

Así mismo, debe precisarse que la normatividad señalada anteriormente establece que solo es posible otorgar incentivos no pecuniarios al mejor empleado de carrera de la entidad, a los mejores empleados de carrera de cada nivel jerárquico y al mejor empleado de libre nombramiento y remoción de la entidad; y los incentivos pecuniarios y no pecuniarios les son otorgados a los mejores equipos de trabajo que deberán cumplir con los requisitos para poder acceder a los mismos.

Para mayor información respecto de las normas de administración de los empleados del sector público, así como las inhabilidades e incompatibilidades aplicables a los mismos, me permito indicar que en el 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.

ARMANDO LÓPEZ CORTES

Dirección Jurídica.

Proyectó: Julian David Garzón Leguizamón.

Revisó: Harold Israel Herreño Suarez.

Aprobó: Armando López Cortes

NOTAS DE PIE DE PAGINA

Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Función Pública” Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.” Por el cual se crea el sistema nacional de capacitación y el sistema de estímulos para los empleados del Estado.”

Fecha y hora de creación: 2026-01-30 00:07:21