

Concepto 94681 de 2016 Departamento Administrativo de la Función Pública
20166000094681
Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado No.: 20166000094681
Fecha: 03/05/2016 03:41:10 p.m.
Bogotá D.C.,
REF: REMUNERACIÓN. Negociación Colectiva en una entidad territorial. Rad. 20162060100852 del 07-04-16.
En atención al oficio de la referencia, me permito indicarle lo siguiente:
1 Respecto a la petición del sindicato de trabajadores a la Gobernación de que les garantice una oficina y un aporte económico por la suma de TREINTA MILLONES DE PESOS (\$30.000.000.) reajustado año tras año en el porcentaje del salario mínimo más tres puntos porcentuales hasta el año 2019, me permito manifestarle lo siguiente:
En materia de negociación colectiva dentro de los Acuerdos firmados entre las organizaciones sindicales y las entidades del Estado, el Decreto 1072 de 2015, "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo" que incorpora el Decreto 160 de 2014, establece:
"ARTÍCULO 2.2.2.4.4. MATERIAS DE NEGOCIACIÓN. Son materias de negociación:
1. Las condiciones de empleo, y
2. 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).
(Decreto número 160 de 2014, artículo 5º)
"ARTÍCULO 2.2.2.4.2. Reglas de aplicación del presente capítulo. Son reglas de aplicación de este capítulo, las siguientes:
()
2. El respeto al presupuesto público o principio de previsión y provisión presupuestal en la ley, ordenanza o acuerdo para la suscripción del o los acuerdos colectivos con incidencia económica presupuestal, teniendo en cuenta el marco de gasto de mediano plazo, la política macroeconómica del Estado y su sostenibilidad y estabilidad fiscal.
()"
"ARTÍCULO 2.2.2.4.3. Definiciones. Para los efectos de la aplicación del presente capítulo se entenderá como:
()
2. Condiciones de empleo: Son los aspectos propios de la relación laboral de los empleados públicos.
()"
Como se puede establecer de la normativa transcrita, únicamente son materia de negociación entre las entidades públicas y las organizaciones sindicales de empleados públicos, 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; dentro del respeto al presupuesto público o principio de previsión y provisión presupuestal en la ley, ordenanza o acuerdo, teniendo en cuenta el marco de gasto de mediano plazo, la política macrosconómica del Estado y su sostonibilidad fiscal

De otra parte, la Ley 1769 de 2015, "Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 10 de enero al 31 de diciembre de 2016", establece:

"ARTÍCULO 14. Las afectaciones al presupuesto se harán teniendo en cuenta la prestación principal originada en los compromisos que se adquieran y con cargo a este rubro se cubrirán los demás costos inherentes o accesorios.

Con cargo a las apropiaciones de cada rubro presupuestal, que sean afectadas con los compromisos iniciales, se atenderán las obligaciones derivadas de estos compromisos, tales como los costos imprevistos, ajustes y revisión de valores e intereses moratorios, gravámenes a los movimientos financieros y gastos de nacionalización."

"ARTÍCULO 15. Prohíbese tramitar actos administrativos u obligaciones que afecten el presupuesto de gastos cuando no reúnan los requisitos legales o se configuren como hechos cumplidos. El representante legal y ordenador del gasto o en quienes estos hayan delegado, responderán disciplinaria, fiscal y penalmente por incumplir lo establecido en esta norma."

En los términos de la norma transcrita, las afectaciones al presupuesto se harán teniendo en cuenta la prestación principal originada en los compromisos que se adquieran y con cargo a este rubro se cubrirán los demás costos inherentes o accesorios.

Por consiguiente, en criterio de esta Dirección Jurídica no será procedente que las entidades territoriales destinen para los sindicatos un aporte económico por la suma de TREINTA MILLONES DE PESOS (\$30.000.000) reajustado año tras año en el porcentaje del salario mínimo más tres puntos porcentuales hasta el año 2019, por cuanto las afectaciones al presupuesto se realizan teniendo en cuenta la prestación principal originada en los compromisos previamente adquiridos y con cargo a las apropiaciones del respectivo rubro.

En cuanto a la sede, esta Dirección Jurídica es del criterio que si la entidad cuenta con espacio y la disponibilidad, la administración lo debe analizar y si considera que no interfiere en el funcionamiento de la entidad, será postestativo de la misma conceder o no dicho espacio.

2.- En cuanto a la solicitud del sindicato a la entidad territorial de que se le reconozca a los empleados públicos un auxilio por muerte de familiares, así como un auxilio por gastos funerarios no mortuorios por muerte de empleados públicos equivalente en cada caso a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes, me permito manifestarle lo siguiente:

El Decreto 1072 de 2015, "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo", establece:

"ARTÍCULO 2.2.2.4.2. Reglas de aplicación del presente capítulo. Son reglas de aplicación de este capítulo, las siguientes: 1. El respeto de la competencia constitucional y legal atribuida a las entidades y autoridades públicas: la negociación debe respetar las competencias exclusivas que la Constitución Política y la ley atribuyen a las entidades y autoridades públicas.

1. El respeto de la competencia constitucional y legal atribuida a las entidades y autoridades públicas: la negociación debe respetar las competencias exclusivas que la Constitución Política y la ley atribuyen a las entidades y autoridades públicas. (...)"

"ARTÍCULO 2.2.2.4.4. Materias de negociación. Son materias de negociación:

(...)

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

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)

Sobre el auxilio funerario, se tiene que el mismo se encuentra regulado por el Decreto Ley 1045 de 1978, por remisión del Decreto 1919 de 2002, así:

"ARTÍCULO 44.- De otras prestaciones. El reconocimiento y pago de las pensiones a que se refieren los ordinales j), k), y l), del artículo 5o. de este Decreto, así como del <u>auxilio funerario</u> y del seguro por muerte, se hará de conformidad con las disposiciones legales o con las estipulaciones previstas en las convenciones y pactos colectivos". (Resaltado nuestro).

A su vez, el artículo 16 de la Ley 776 de 2002, establece:

"ARTÍCULO 16. AUXILIO FUNERARIO. La persona que compruebe haber sufragado los gastos de entierro de un afiliado o de un pensionado por invalidez del Sistema de Riesgos Profesionales, tendrá derecho a recibir un auxilio funerario igual el determinado en el artículo 86 de la Ley 100 de 1993.

El auxilio deberá ser cubierto por la respectiva entidad administradora de riesgos profesionales. En ningún caso puede haber doble pago de este auxilio."

De la misma manera, el artículo 86 de la Ley 100 de 1993, indica:

"ARTÍCULO 86. AUXILIO FUNERARIO. La persona que compruebe haber sufragado los gastos de entierro de un afiliado o pensionado, tendrá derecho a percibir un auxilio funerario equivalente al último salario base de cotización, o al valor correspondiente a la última mesada pensional recibida, según sea el caso, sin que pueda ser inferior a cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes, ni superior a diez (10) veces dicho salario.

El auxilio deberá ser cubierto por la respectiva administradora o aseguradora, según corresponda.

Las administradoras podrán repetir contra la entidad que haya otorgado el seguro de sobrevivientes respectivo, en el cual se incluirá el cubrimiento de este auxilio.

La misma acción tendrán las compañías de seguros que hayan pagado el auxilio de que trata el presente artículo y cuyo pago no les corresponda por estar amparado este evento por otra póliza diferente".

Conforme a la normativa citada, tiene derecho al auxilio funerario la persona que compruebe haber sufragado los gastos de entierro de un afiliado o de un pensionado por invalidez del Sistema de Riesgos Profesionales, tendrá derecho a recibir un auxilio funerario conforme a lo que se hubiere determinado en el artículo 86 de la Ley 100 de 1993, el cual deberá ser cubierto por la respectiva entidad Administradora de Riesgos Profesionales, sin que en este caso se pueda presentar un doble pago de este auxilio.

En este orden de ideas, es preciso concluir que el auxilio funerario es una prestación social que se reconocerá en virtud de las normas de seguridad social anteriormente señaladas y bajo los términos y condiciones en ellas establecidos.

Además, conforme a las disposiciones transcritas del Decreto 1072 de 2015, 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, razón por la cual en criterio de esta Dirección Jurídica, no es procedente incluir en la negociación colectiva elementos prestacionales, como el auxilio funerario.

3.- Respecto a la petición del sindicato a la entidad territorial de reconocer e incluir en su reglamentación de capacitación y bienestar por concepto de incentivo la suma correspondiente a un (1) salario y medio (1/2) legal vigente para educación superior por cada semestre aprobado a los hijos y cónyuges de los empleados públicos que cursen estudios superiores fuera de la entidad, y de un salario mínimo por cada semestre a los que estudien dentro de la entidad territorial, me permito manifestarle lo siguiente:

El Decreto 1083 de 2015, "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública", establece:

"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.

PARÁGRAFO. Se entenderá por equipo de trabajo el grupo de personas que laboran en forma interdependiente y coordinada, aportando las habilidades individuales requeridas para la consecución de un resultado concreto, en el cumplimiento de planes y objetivos institucionales. Los integrantes de los equipos de trabajo pueden ser empleados de una misma dependencia o de distintas dependencias de la entidad."

"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.

PARÁGRAFO. El desempeño laboral de los empleados de libre nombramiento y remoción de Gerencia Pública, se efectuará de acuerdo con el sistema de evaluación de gestión prevista en el presente Título. Los demás empleados de libre nombramiento y remoción serán evaluados con los criterios y los instrumentos que se aplican en la entidad para los empleados de carrera."

"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:

- 1. Acreditar tiempo de servicios continuo en la respectiva entidad no inferior a un (1) año.
- 2. No haber sido sancionados disciplinariamente en el año inmediatamente anterior a la fecha de postulación o durante el proceso de selección.
- 3. 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:

- 1. 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.
- 2. 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."

De otra parte, la Ley 1769 de 2016, "Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 10 de enero al 31 de diciembre de 2016", establece:

"ARTÍCULO 18. 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.

Los programas de capacitación podrán comprender matrículas de los funcionarios, que 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 del órgano respectivo. (Subrayado nuestro)

Conforme a lo dispuesto en la normativa transcrita, 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, teniendo en cuenta los recursos institucionales disponibles para hacerlos efectivos y con sujeción a lo establecido en la Constitución y la ley; es decir que dentro del rubro de incentivos solamente se prevén incentivos no pecuniarios para dichos empleados y no es viable el otorgamiento de incentivos pecuniarios, ni tampoco tienen como destinatarios a sus hijos.

Igualmente en dicho plan de incentivos, se establecerán los incentivos pecuniarios y no pecuniarios para los mejores equipos de trabajo, teniendo en cuenta los recursos institucionales disponibles para hacerlos efectivos y con sujeción a lo establecido en la Constitución y la ley; pero dichos incentivos tampoco tienen como destinatarios a los hijos de los empleados.

De otra parte, es pertinente precisar que para el otorgamiento de incentivos a los empleados indicados anteriormente, se tendrá en cuenta el nivel de excelencia de los empleados que se establecerá con base en la calificación definitiva resultante de la evaluación del desempeño laboral y conforme al procedimiento establecido por la respectiva entidad para la selección de los mejores empleados, así como para la selección y evaluación de los equipos de trabajo; sin que para ello se tenga en cuenta que sus hijos estén o no estudiando, porque además, como se dejó

indicado, ellos no son destinatarios de dicho beneficio ni tampoco los cónyuges.

Además, en los términos del artículo 18 de la Ley 1769 de 2015, 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, y solo los programas de capacitación podrán comprender matrículas para los empleados y sus familiares, que se girarán directamente a los establecimientos educativos, siempre que la entidad cuente con recursos en el respectivo rubro presupuestal.

De conformidad con lo expuesto, en criterio de esta Dirección Jurídica no es procedente que en la negociación colectiva entre el sindicato y la entidad territorial, se negocie la inclusión en el programa de bienestar social e incentivos, por concepto de incentivos, una suma correspondiente a un salario y medio legal vigente para educación superior por cada semestre aprobado a los hijos y cónyuges de los empleados públicos que cursen estudios fuera de la entidad territorial; y de un salario mínimo por cada semestre a los que estudien dentro de la entidad territorial; porque como se indicó, dentro de los programas de bienestar e incentivos solamente es procedente establecer incentivos no pecuniarios para empleados públicos de carrera y de libre nombramiento y remoción que alcancen niveles de excelencia; y también incentivos pecuniarios y no pecuniarios para los mejores equipos de trabajo, teniendo en cuenta en cada caso, los recursos institucionales disponibles para hacerlos efectivos y con sujeción a lo establecido en la Constitución y la ley; pero dichos incentivos no tienen como destinatarios a los hijos ni a los cónyuges de los empleados que alcancen niveles de excelencia, por tal razón en caso de llegarse a un acuerdo sobre este tema, se estaría contrariando la Constitución y la ley.

4.- Respecto a la solicitud del sindicato a la entidad, de que le reconozca una prima de riesgo equivalente al veinte por ciento (20%) del sueldo sin que esta constituya factor salarial, me permito informarle lo siguiente:

Sobre la competencia para regular elementos salariales y prestacionales, la Constitución Política al respecto señala:

"ARTÍCULO 150 Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...)

19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:

(...)

e. Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública".

"ARTÍCULO 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

(...)

11. 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), se expidió la Ley 4ª 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, indicando en el artículo 1º:

Departamento Administrativo de la Función Pública "ARTÍCULO 1º.- El Gobierno Nacional, con sujeción a las normas, criterios y objetivos contenidos en esta Ley, fijará el régimen salarial y prestacional de: a. Los empleados públicos de la Rama Ejecutiva Nacional, cualquiera que sea su sector, denominación o régimen jurídico; b. Los empleados del Congreso Nacional, la Rama Judicial, el Ministerio Público, la Fiscalía General de la Nación, la Organización Electoral y la Contraloría General de la República; c. Los miembros del Congreso Nacional, y d. Los miembros de la Fuerza Pública." (Subrayado fuera del texto). 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 para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, lo cual efectuó a través de la Ley 4ª de 1992. Es así como el Gobierno Nacional, en cabeza del Presidente de la República, tiene la competencia, en desarrollo de la Ley 4ª de 1992, para fijar el régimen prestacional y salarial de los empleados públicos, atendiendo a los lineamientos previamente establecidos por el Congreso de la República. De otra parte, es pertinente precisar que en materia de negociación colectiva dentro de los Acuerdos firmados entre las organizaciones sindicales y las entidades del Estado, el Decreto 1072 de 2015, "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo" que incorpora el Decreto 160 de 2014, establece: "ARTÍCULO 2.2.2.4.4. MATERIAS DE NEGOCIACIÓN. Son materias de negociación: 1. Las condiciones de empleo, y 2. 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;

4. La atribución disciplinaria de las autoridades públicas;

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

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).

(Decreto número 160 de 2014, artículo 5º)

De conformidad con la normativa citada, los empleados públicos podrán presentar pliego de peticiones en relación con las condiciones del empleo pero se encuentra excluido de la negociación elementos salariales y prestacionales por cuanto, dicha regulación le corresponde al Gobierno Nacional de conformidad con lo expuesto en la Ley 4 de 1992 en concordancia con el literal e) del numeral 19 del artículo 150 de la Carta Política.

Por consiguiente, en criterio de esta Dirección Jurídica a través de una negociación colectiva entre la administración territorial y una organización sindical de empleados públicos, no es procedente establecer una prima de riesgo, por cuanto, como se dejó establecido, solamente el Gobierno Nacional se encuentra facultado para crear elementos salariales.

Finalmente, me permito indicarle que para mayor información relacionada con los temas de este Departamento Administrativo, le sugerimos ingresar a la página web www.funcionpublica.gov.co/eva en el link "Gestor Normativo" donde podrá consultar entre otros temas, los conceptos emitidos por esta Dirección Jurídica.

9

El anterior concepto se imparte en los términos del artículo 28 del C.P.A.C.A.

Cordialmente,

JOSE FERNANDO CEBALLOS ARROYAVE

Director Jurídico (E)

Pedro P. Hernández V / Monica L. Herrera M.

600.4.8.

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 09:50:07