



Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado No.: 20243000353431
Fecha: 30/05/2024 03:56:43 p.m.

Bogotá D.C.

Señor

Referencia: EMPLEO PÚBLICO. Programa de Bienestar Social.
Radicado interno No.: 20242060401412 del 14/05/2024

Reciba un cordial saludo, señor Patiño:

Procedente de la Comisión Nacional del Servicio Civil, hemos recibido el traslado de su petición, relacionada con «(...) *por favor informar si con los recursos del programa de bienestar social se pueden beneficiar los contratistas de prestación de servicios profesionales de una gobernación ? (...)*» razón por la que, desde Función Pública nos permitimos dar respuesta a su interrogante y teniendo en cuenta el marco de nuestras competencias, así:

En primer lugar, es importante señalar que este Departamento Administrativo en ejercicio de sus funciones contenidas en el Decreto 430 de 2016¹, le compete formular las políticas generales de Administración Pública, en especial en materias relacionadas con empleo público, la gestión del talento humano, la gerencia pública, el desempeño de las funciones públicas por los particulares, la organización administrativa del Estado, la planeación y la gestión, el control interno, la participación ciudadana, la transparencia en la gestión pública y el servicio al ciudadano, razón por la cual, no es de nuestra competencia intervenir y/o definir situaciones particulares de las entidades, su estructura o funcionamiento.

Por lo anterior, se deduce que esta entidad no cuenta con la facultad 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

¹ "Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Función Pública"

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.

De acuerdo con lo anterior, se dará una respuesta de forma general teniendo en cuenta la normativa vigente.

Respecto a los programas de bienestar social e incentivos para empleados del Estado, el Decreto-Ley 1567 de 1998³, establece:

Artículo 18. Programas de Bienestar Social e Incentivos. *A través de los programas de bienestar social y de los programas de incentivos que formulen y ejecuten las entidades, se pondrá en funcionamiento el sistema de estímulos para los empleados.*

Artículo 19. Programas Anuales. *Las entidades públicas que se rigen por las disposiciones contenidas en el presente decreto-ley están en la obligación de organizar anualmente, para sus empleados, programas de bienestar social e incentivos.* (subrayado propio)

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;*

² "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo."

³ "Por el cual se crea el sistema nacional de capacitación y el sistema de estímulos para los empleados del Estado."

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 en la identificación de necesidades, en la planeación, en la ejecución y en la evaluación de los programas de bienestar social.”*

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:*

- a) *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;*
- b) *Diseño de programas y proyectos para atender las necesidades detectadas, que tengan amplia cobertura institucional y que incluyan recursos internos e interinstitucionales disponibles;*
- c) *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;*
- d) *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 en la identificación de necesidades, en la planeación, en la ejecución y en la evaluación de los programas de bienestar social.*

(...)

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.*

De conformidad con las disposiciones transcritas del Decreto Ley 1567 de 1998, es necesario precisar que, la ejecución de las actividades relacionadas con el bienestar social de los servidores, se determina por el estudio de necesidades efectuado por la entidad y por el diseño de programas y proyectos para atender estas necesidades, sin que para su determinación deba atenderse un porcentaje específico del presupuesto de la entidad y a su vez se debe tener en cuenta el principio de la racionalización del gasto.

Por esta razón, para efectos de atender los programas de bienestar social e incentivos que se adopten, las entidades públicas deberán apropiarse anualmente, en sus respectivos presupuestos, los recursos necesarios para el cumplimiento de las obligaciones emanadas de los mismos.

De otra parte, es necesario establecer que por mandato de la ley tal programación es de carácter obligatorio y anual, debiendo contar con la apropiación presupuestal necesaria para el cumplimiento de las obligaciones emanadas de los programas de bienestar social e incentivos.

En ese sentido, 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; dentro de los programas de protección y servicios sociales 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; programas que serán atendidos en forma solidaria y participativa por los organismos especializados con el apoyo y la coordinación de cada entidad.

De igual forma, respecto al Sistema de Estímulos (Bienestar e Incentivos) el Decreto 1083 de 2015⁴, contempla lo siguiente:

“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 2.2.10.6 Identificación de necesidades y expectativas en los programas de bienestar. Los programas de bienestar responderán a estudios técnicos que permitan, a partir de la identificación de necesidades y expectativas de los empleados, determinar actividades y grupos de beneficiarios bajo criterios de equidad, eficiencia mayor cubrimiento institucional.

Artículo 2.2.10.7 Programas de bienestar de calidad de vida laboral. Los programas de bienestar responderán a estudios técnicos que permitan, a partir de la identificación de necesidades y expectativas de los empleados, determinar actividades y grupos de beneficiarios bajo criterios de equidad, eficiencia mayor cubrimiento institucional. De conformidad con el artículo 24 del Decreto-ley 1567 de 1998 y con el fin de mantener niveles adecuados de calidad de vida laboral, las entidades deberán efectuar los siguientes programas:

1. Medir el clima laboral, por lo menos cada dos años y definir, ejecutar y evaluar estrategias de intervención.

⁴ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública.

2. *Evaluar la adaptación al cambio organizacional y adelantar acciones de preparación frente al cambio y de desvinculación laboral asistida o readaptación laboral cuando se den procesos de reforma organizacional.*
3. *Preparar a los prepensionados para el retiro del servicio.*
4. *Identificar la cultura organizacional y definir los procesos para la consolidación de la cultura deseada.*
5. *Fortalecer el trabajo en equipo.*
6. *Adelantar programas de incentivos.*

Parágrafo. *El Departamento Administrativo de la Función Pública desarrollará metodologías que faciliten la formulación de programas de bienestar social para los empleados y asesorará en su implantación.*

(...)

En este orden ideas, respecto a los programas de bienestar, éstos se encuentran enmarcados dentro del sistema de estímulos, en los cuales las entidades actúan con autonomía administrativa como, ejecutoras; con el propósito de 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.

Teniendo presente lo anterior, se considera que las entidades públicas deberán apropiarse anualmente en su presupuesto, los recursos necesarios para el efectivo cumplimiento de las obligaciones emanadas de los programas de bienestar social o incentivos que se adopten e incluir recursos internos e interinstitucionales disponibles; pudiendo ejecutarlos 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.

Ahora bien, frente a su interrogante, debe indicarse lo siguiente:

La Ley 80 de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, contempla:

“Artículo 32. “De los contratos estatales

(...)

3o. 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. (subrayado fuera de texto)

Así mismo, de acuerdo con la Circular Externa No. 100 - 010 del 2014 expedida por el Departamento Administrativo de la Función Pública, por medio de la cual se impartieron nuevas orientaciones en materia de capacitación y formación de los empleados públicos, es preciso indicar lo siguiente:

“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 tenga como finalidad la difusión de temas transversales de interés para el desempeño institucional”.

Por lo anterior, se enfatiza que las personas que tienen suscrito un contrato de prestación de servicios con el Estado no son servidores públicos sino particulares contratistas, razón por la que no pueden ser considerados como empleados públicos ni trabajadores oficiales y su relación contractual está regulada por las disposiciones contenidas en la Ley 80 de 1993 y las normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan.

Por consiguiente, teniendo en cuenta el artículo 4º del Decreto Ley 1567 de 1998, el cual establece:

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

Se puede concluir que lo anterior aplica a los servidores públicos de la entidad, no haciéndose extensivo a las personas que tienen suscrito un contrato de prestación de servicios, toda vez que no son considerados servidores públicos como ya se explicó en el párrafo anterior.

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 Técnica.

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

Atentamente,



FRANCISCO CAMARGO SALAS
Director de Empleo Público

Copia: notificacionesjudiciales@cncs.gov.co
atencionalciudadano@cncs.gov.co
unidadcorrespondencia@cncs.gov.co

Proyectó: Solane Patricia Montoya Castiblanco
Revisó: Luisa Liliana Rodríguez

11402.40.6