



Concepto 563871 de 2024 Departamento Administrativo de la Función Pública

20246000563871

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20246000563871

Fecha: 09/09/2024 04:43:11 p.m.

Bogotá D.C.

Ref. TEMA BIENESTAR Y ESTIMULOS- - SUBTEMA. INCENTIVOS NO PECUNIARIOS A MIEMBRO DE LA COMISION DE PERSONAL.Rad.
20249000646792 de fecha 24 de agosto de 2024. Reciba un cordial saludo por parte de Función Pública.

Inicialmente, debe señalarse que de acuerdo con lo establecido en el Decreto 430 de 2016¹, este Departamento Administrativo tiene como objeto el fortalecimiento de las capacidades de los servidores públicos y de las entidades y organismos del Estado, su organización y funcionamiento, el desarrollo de la democratización de la gestión pública y el servicio al ciudadano, mediante la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, la adopción de instrumentos técnicos y jurídicos, la asesoría y la capacitación, razón por la cual no es de nuestra competencia pronunciarnos sobre situaciones particulares que se presenten al interior de las entidades públicas. No obstante lo anterior a manera general, me permito dar respuesta en los siguientes términos:

En primer lugar, debe tenerse en cuenta que el Decreto Ley 1567 de 1998², creó el sistema nacional de capacitación y el sistema de estímulos para los empleados del estado.

En cuanto al sistema nacional 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 a que tendrán derecho todos los empleados de carrera administrativa, así como los de libre nombramiento y remoción de los niveles profesional; técnico, administrativo y operativo; así lo dispone la norma:

"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."

"ARTÍCULO 26. 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 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 32. 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 un 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 el capítulo especial."

ARTÍCULO 33. CLASIFICACIÓN DE LOS PLANES DE INCENTIVOS NO PECUNIARIOS. Las entidades de las órdenes nacional y territorial podrán incluir dentro de sus planes específicos de incentivos no pecuniarios los siguientes: ascensos, traslados, encargos, comisiones, becas para educación formal, participación en proyectos especiales, publicación de trabajos en medios de circulación nacional e internacional, reconocimientos públicos a labor meritoria, financiación de investigaciones programas de turismo social, puntaje para adjudicación de vivienda y otros que establezca el Gobierno Nacional.

Cada entidad seleccionará y asignará los incentivos no pecuniarios para el mejor equipo de trabajo y para sus mejores empleados, de acuerdo con los criterios, los requisitos, la organización y los procedimientos que establezca el Gobierno Nacional.

PARÁGRAFO 1. La prima técnica no hará parte de los planes de incentivos que se establezcan en desarrollo del presente Decreto - Ley.

PARÁGRAFO 2.- Los traslados, los ascensos, los encargos y las comisiones se regirán por las disposiciones vigentes sobre la materia y por aquellas que las reglamenten, modifiquen o sustituyan.

PARÁGRAFO 3. Los incentivos no pecuniarios que no estén regulados por disposiciones espaciales deberán ser concedidos, diseñados y organizados por cada entidad de acuerdo con sus recursos y mediante convenios que realicen con entidades públicas o privadas, en el marco de la ley y de sus competencias.

"ARTÍCULO 34. PLAN MÍNIMO DE INCENTIVOS. El jefe de cada entidad deberá adoptar y desarrollar internamente planes anuales de incentivos institucionales, de acuerdo con la ley y los reglamentos.

Dicho plan contendrá por lo menos seis de los incentivos señalados en el Artículo anterior.

ARTÍCULO 35. FORMA DE ACTO Y RECURSOS. Los actos administrativos mediante los cuales se concedan los incentivos deberán ser motivados y contra ellos no procederá ningún recurso.

(...)

"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." (Subrayado fuera del texto)

De acuerdo con lo que establece la norma que los planes de bienestar social e incentivos tienen como objeto premiar la labor que ha desempeñado el empleado público y en especial los incentivos buscan reconocer la labor de los empleados que gocen de derechos de carrera administrativa o que se encuentren vinculados en empleos de libre nombramiento y remoción con niveles de excelencia.

Así mismo, el Decreto 1083 de 2015³, dispone:

"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 2.2.10.9 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 2.2.10.17 RESPONSABILIDAD DE LAS DEPENDENCIAS DE RECURSOS HUMANOS O DE QUIENES HAGAN SUS VECES EN LOS PROGRAMAS DE BIENESTAR. Con la orientación del Jefe de la entidad será responsabilidad de las dependencias de recursos humanos o de quienes hagan sus veces, la formulación, ejecución y evaluación de los programas de bienestar, para lo cual contarán con la colaboración de la Comisión de Personal.”

De conformidad con la normativa transcrita, las entidades pueden conformar Comités de Bienestar Social e Incentivos, encargados del diseño y ejecución de los programas de bienestar social e incentivos, siendo responsabilidad de la dependencia de Talento Humano o de quien haga sus veces la formulación, ejecución y evaluación de los programas de Bienestar Social, e Incentivos con la orientación del jefe de la entidad y con la colaboración de la Comisión de Personal, por tratarse de comités dirigidos a empleados públicos, su conformación debe estar compuesta por personal con vinculación legal y reglamentaria, no por contratistas.

De acuerdo con la norma en cita, los programas de bienestar son de responsabilidad de las dependencias de recursos humanos o de quienes hagan sus veces, quienes cuentan con la colaboración de la Comisión de Personal.

Ahora bien, si su pregunta es si una persona que hace parte de la comisión de personal puede participar de los programas de incentivos de la entidad, en criterio de esta Dirección Jurídica no existe ninguna norma que prohíba que se presente tal situación. Ahora bien, en el momento que el integrante deba votar o pronunciarse sobre su tema particular deberá declararse impedido de acuerdo con lo siguiente:

En relación con la configuración del conflicto de interés, los impedimentos y recusaciones, la Ley 1437 de 2011³ dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 11. CONFLICTOS DE INTERÉS Y CAUSALES DE IMPEDIMENTO Y RECUSACIÓN.

Cuando el interés general propio de la función pública entre en conflicto con el interés particular y directo del servidor público, este deberá declararse impedido. Todo servidor público que deba adelantar o sustanciar actuaciones administrativas, realizar investigaciones, practicar pruebas o pronunciar decisiones definitivas podrá ser recusado si no manifiesta su impedimento por:

1.- Tener interés particular y directo en la regulación, gestión, control o decisión del asunto, o tenerlo su cónyuge, compañero o compañera permanente, o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, o su socio o socios de hecho o de derecho.

2.- Haber conocido del asunto, en oportunidad anterior, el servidor, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes indicados en el numeral precedente.

3.- Ser el servidor, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes arriba indicados, curador o tutor de persona interesada en el asunto.

4.- Ser alguno de los interesados en la actuación administrativa: representante, apoderado, dependiente, mandatario o administrador de los negocios del servidor público.¹“Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”

5.- Existir litigio o controversia ante autoridades administrativas o jurisdiccionales entre el servidor, su cónyuge, compañero permanente, o alguno de sus parientes indicados en el numeral 1, y cualquiera de los interesados en la actuación, su representante o apoderado.

6.- Haber formulado alguno de los interesados en la actuación, su representante o apoderado, denuncia penal contra el servidor, su cónyuge, compañero permanente, o pariente hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, antes de iniciarse la actuación administrativa; o después, siempre que la denuncia se refiera a hechos ajenos a la actuación y que el denunciado se halle vinculado a la investigación penal.

7.- Haber formulado el servidor, su cónyuge, compañero permanente o pariente hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, denuncia penal contra una de las personas interesadas en la actuación administrativa o su representante o apoderado, o estar aquellos legitimados para intervenir como parte civil en el respectivo proceso penal.

8.- Existir enemistad grave por hechos ajenos a la actuación administrativa, o amistad entrañable entre el servidor y alguna de las personas interesadas en la actuación administrativa, su representante o apoderado.

9.- Ser el servidor, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes en segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o primero civil, acreedor o deudor de alguna de las personas interesadas en la actuación administrativa, su representante o apoderado, salvo cuando se trate de persona de derecho público, establecimiento de crédito o sociedad anónima.

10.- Ser el servidor, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes indicados en el numeral anterior, socio de alguna de las personas interesadas en la actuación administrativa o su representante o apoderado en sociedad de personas.

11.- Haber dado el servidor consejo o concepto por fuera de la actuación administrativa sobre las cuestiones materia de la misma, o haber intervenido en esta como apoderado, Agente del Ministerio Público, perito o testigo. Sin embargo, no tendrán el carácter de concepto las referencias o explicaciones que el servidor público haga sobre el contenido de una decisión tomada por la administración.

12.- Ser el servidor, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes indicados en el numeral 1, heredero o legatario de alguna de las personas interesadas en la actuación administrativa.

13.- Tener el servidor, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes en segundo grado de consanguinidad o primero civil, decisión administrativa pendiente en que se controvierta la misma cuestión jurídica que él debe resolver.

14.- Haber hecho parte de listas de candidatos a cuerpos colegiados de elección popular inscritas o integradas también por el interesado en el período electoral coincidente con la actuación administrativa o en alguno de los dos períodos anteriores.

15.- Haber sido recomendado por el interesado en la actuación para llegar al cargo que ocupa el servidor público o haber sido señalado por este como referencia con el mismo fin.

16.- Dentro del año anterior, haber tenido interés directo o haber actuado como representante, asesor, presidente, gerente, director, miembro de Junta Directiva o socio de gremio, sindicato, sociedad, asociación o grupo social o económico interesado en el asunto objeto de definición.

ARTÍCULO 12. TRÁMITE DE LOS IMPEDIMENTOS Y RECUSACIONES. En caso de impedimento el servidor enviará dentro de los tres (3) días siguientes a su conocimiento la actuación con escrito motivado al superior, o si no lo tuviere, a la cabeza del respectivo sector administrativo. A falta de todos los anteriores, al Procurador General de la Nación cuando se trate de autoridades nacionales o del Alcalde Mayor del Distrito Capital, o al procurador regional en el caso de las autoridades territoriales.

La autoridad competente decidirá de plano sobre el impedimento dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de su recibo. Si acepta el impedimento, determinará a quién corresponde el conocimiento del asunto, pudiendo, si es preciso, designar un funcionario ad hoc. En el mismo acto ordenará la entrega del expediente.

Cuando cualquier persona presente una recusación, el recusado manifestará si acepta o no la causal invocada, dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de su formulación. Vencido este término, se seguirá el trámite señalado en el inciso anterior.

La actuación administrativa se suspenderá desde la manifestación del impedimento o desde la presentación de la recusación, hasta cuando se decida. Sin embargo, el cómputo de los términos para que proceda el silencio administrativo se reiniciará una vez vencidos los plazos a que hace referencia el inciso 1 de este Artículo”.

Como se observa el conflicto de Interés es una figura dispuesta para todo aquel que se encuentre ejerciendo una función pública, que, en desarrollo de la misma, deba adelantar o sustanciar actuaciones administrativas, realizar investigaciones, practicar pruebas o pronunciar decisiones definitivas; el cual sobreviene cuando el interés general entra en conflicto con el interés particular y directo del servidor público. Este puede ser anunciado tanto por el empleado que directamente considere que el ejercicio de sus funciones puede acarrear un provecho particular, caso en el cual deberá declararse impedido, como por el particular que presente la recusación en contra del servidor.

Así las cosas, un servidor público deberá declararse impedido cuando, en relación con su ejercicio y función sobrevenga alguna causal de conflicto de intereses. Así mismo, cualquier persona podrá recusar a un servidor público que incurra en causal de conflicto de intereses, de acuerdo al procedimiento descrito por el artículo 12 de la Ley 1437 de 2011.

Se considera pertinente tener en cuenta que, entre otras, el legislador ha considerado que se configura conflicto de interés en el caso que exista amistad entrañable entre el servidor y alguna de las personas interesadas en la actuación administrativa, su representante o apoderado.

Frente al particular, la Ley 1952 de 2019⁴ establece:

“ARTÍCULO 44. CONFLICTO DE INTERESES. Todo servidor público deberá declararse impedido para actuar en un asunto cuando tenga interés particular y directo en su regulación, gestión, control o decisión, o lo tuviere su cónyuge, compañero o compañera permanente, o algunos de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, o su socio o socios de hecho o de derecho.

Cuando el interés general, propio de la función pública, entre en conflicto con un interés particular y directo del servidor público deberá declararse impedido.”

Sobre las situaciones que puedan derivarse de un conflicto de interés, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto número 1903 del 15 de mayo de 2008, consejero ponente Luis Fernando Álvarez Jaramillo, estableció:

“... “El conflicto de intereses: Es una institución de transparencia democrática que por su alcance y fundamento debe analizarse en forma concreta.

2.1.- *Noción.* En términos generales es aquella cualidad de concurrencia antagónica entre el interés particular y el interés público que afecta la decisión a tomar y obliga a declararse impedido a quien deba tomarla.

2.2.- *Finalidad.* El instituto del conflicto de intereses trata de impedir que prevalezca el interés privado del congresista sobre los intereses públicos, el cual, prevalido de su influencia, podría obtener provechos indebidos para sí o para terceros, es decir, evitar favorecer intereses que no sean los relativos al bien común o que la imparcialidad de sus decisiones se comprometa y distorsione por motivos personales o particulares. Se trata así de un asunto inherente al fuero interno del congresista, a un aspecto esencialmente subjetivo, el que de existir y no ser manifestado conforme al reglamento, da lugar a la recusación.

2.3.- *Fundamento.* De allí que el fundamento del impedimento radica en que: a) el conflicto de interés afecta la transparencia de la decisión - para el caso, la motivación del voto -. En efecto, en toda decisión siempre debe haber, en forma inequívoca, un solo interés: el interés general de la ley. Por tanto, en caso de conflicto se mezclan el interés privado y el público, con lo cual queda en duda cuál fue el interés dominante. b) En que el impedimento evita que la decisión sea determinada por el interés particular en detrimento del interés público.

2.4.- *Necesidad de análisis en cada caso particular:* La Sala estima conveniente advertir que el tema, de por sí complejo, requiere para su tratamiento del análisis de cada caso concreto, pues la conducta humana admite de manera necesaria matices y, por tanto, el instituto del conflicto de intereses, al ser del resorte del fuero interno, debe ser valorado con especial cuidado para no vulnerar los derechos del congresista o hacer inanes los alcances de la ley."

De acuerdo con lo expresado por el Consejo de Estado, el conflicto de interés se estructura cuando el servidor público con su actuación se favorezca a sí mismo o a sus parientes. El constituyente quiso evitar, al prever la ocurrencia del conflicto de intereses, que el servidor público con su accionar haga prevalecer su interés personal o familiar sobre el general, buscando acabar con las ventajas personales distintas a las que se predicen de la generalidad.

Cabe anotar que el conflicto de intereses, al contrario de las inhabilidades e incompatibilidades, no es taxativo, es decir, las acciones que lo originan no se encuentran expresamente determinadas en las normas. Por lo tanto, para su tratamiento se requiere del análisis de cada caso concreto, pues la conducta humana admite de manera necesaria matices que deben ser valoradas con especial cuidado para no vulnerar los derechos del servidor.

Teniendo en cuenta las consideraciones en precedencia, le corresponde a la administración, al servidor público o al interesado analizar cada caso en particular para determinar si una persona se encuentra incursa en un conflicto de intereses, esto es, la concurrencia antagónica entre el interés particular y el interés público que afecta la toma de alguna decisión, en cuyo caso quien deba tomarla estará obligado a declararse impedido para hacerlo.

Así las cosas, en caso de que considere que por pertenecer a la comisión de personal usted puede, incurrir en alguna de las causales de conflicto de interés referidas para ser beneficiado de los incentivos de la entidad, deberá declararse impedido para actuar conforme a los criterios anteriormente anunciados.

Por ende y, para dar respuesta puntual a su consulta, esta Dirección Jurídica considera que, como quiera que el conflicto de interés no es taxativo y tampoco existen suficientes elementos en la narrativa de la consulta que permitan precisar el caso, le corresponde a la Administración, siguiendo el procedimiento previsto en el artículo 12 de la Ley 1437 de 2011 determinar si se presenta conflicto de interés en el caso objeto de su interrogante. Debe reiterarse que este Departamento Administrativo no es un organismo de control o vigilancia y no cuenta con la facultad legal para declarar derechos o dirimir controversias, por lo que no es posible efectuar un pronunciamiento de fondo frente al particular.

En caso que requiera mayor información sobre las normas de administración de los empleados del sector público y demás temas competencia de este Departamento Administrativo puede ingresar a la página web de la entidad, en el link "[Gestor Normativo](#)": /eva/es/gestor-normativo, donde podrá encontrar todos los conceptos relacionados 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: Luis Fernando Núñez

Revisó. Maia Borja.

11602.8.4

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

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

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

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

4 Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.

Fecha y hora de creación: 2026-02-02 01:45:38