

Ibagué, 31 de agosto de 2020.

Doctora
YINA PAOLA CASTRO PORTELA
Gerente
HOSPITAL SAN ANTONIO E.S.E.
Guamo- Tolima
E. S. D.

Asunto: Concepto jurídico sobre la viabilidad de utilizar rubros de bienestar social para diferentes programas.

Cordial saludo,

De manera muy respetuosa me dirijo a usted con el fin de dar contestación a su petición en los siguientes términos:

Concepto Jurídico	014
Tema:	Destinación de los recursos de bienestar social.
Problema Jurídico:	Es viable utilizar los recursos de rubro de bienestar para realizar diferentes programas a los planteados en el plan de bienestar, teniendo en cuenta que algunas de dichas actividades no pueden realizarse con ocasión de las medidas adoptadas por el virus Covid 19?
Fuentes formales:	Decreto 1567 de 1998 Decreto 1083 de 2015 Guía de estímulos para los servidores públicos- 2018, Departamento Administrativo de la Función Pública.
Precedente	No se invoca

Sobre Este Concepto jurídico:

Conforme al artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, este concepto jurídico no es obligatorio ni vinculante, se trata de una opinión, apreciación o juicio, que sirve como simple elemento de información o criterio de orientación, o como materia de consulta sobre los problemas jurídicos en él planteados.

De allí que la Entidad que lo ha solicitado no está sometida a lo que en él se concluye o se opina, de modo que pueden o no acogerlo, sin que se derive ningún tipo de responsabilidad sobre la entidad que lo emite.

Para emitir este concepto la Dirección Jurídica de la Contraloría Departamental del Tolima seguirá el siguiente procedimiento i) Normativa aplicable al caso y ii) Conclusiones y iii) Respuesta al problema jurídico planteado.

Problema(s) Jurídico(s) Planteado(s).

Es viable utilizar los recursos de rubro de bienestar para realizar diferentes programas a los planteados en el plan de bienestar, teniendo en cuenta que algunas de dichas actividades no pueden realizarse con ocasión de las medidas adoptadas por el virus Covid 19?

i) Normativa aplicable al caso:

- 1.1.** Decreto 1567 DE 1998 "Por el cual se crea el sistema nacional de capacitación y el sistema de estímulos para los empleados del Estado"

1.2. Decreto 1083 de 2015 *"Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública"*.

De la normatividad referida anteriormente se desprende lo siguiente:

A través del Decreto 1567 de 1998 se estableció el sistema de estímulos para los empleados del Estado. Dicho sistema está conformado entre otras, por programas de bienestar e incentivos para los empleados del Estado¹ organizados anualmente².

Especialmente frente a los programas de bienestar, el Decreto en mención definió que *"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"*³

Lo anterior, se corrobora con lo establecido en el artículo 25 del Decreto 1567 de 1998 al definirse el proceso para el diseño de los programas de bienestar, estableciéndose que deberán estudiar las necesidades de los empleados y de sus familias, con el fin de establecer prioridades y seleccionar alternativas, para lo cual se deberá promoverse la participación activa de los empleados.

En el mismo sentido, el artículo 2.2.10.6 del Decreto 1083 de 2015 señaló que *"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"*.

En este orden de ideas, una primera claridad es que los programas de bienestar de las Entidades Públicas, con los cuales se compone el sistema de estímulos para los empleados del Estado, se deberán estructurar con la participación activa de estos últimos.

Ahora, en lo que refiere a la finalidad de dichos programas de bienestar, el artículo 21 del Decreto 1567 de 1998 estableció lo siguiente:

Los programas de bienestar social que formulen las entidades deben cumplir al logro de los siguientes fines:

a. 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;

¹ Artículo 13 del Decreto 1567 de 1998. Sistema de Estímulos para los Empleados del Estado. Establécese el sistema de estímulos, el cual estará conformado por el conjunto interrelacionado y coherente de políticas, planes, entidades, disposiciones legales y programas de bienestar e incentivos que interactúan con el propósito de elevar los niveles de eficiencia, satisfacción, desarrollo y bienestar de los empleados del Estado en el desempeño de su labor y de contribuir al cumplimiento efectivo de los resultados institucionales.

Artículo 16 del Decreto 1567 de 1998. Componentes del Sistema de Estímulos. El sistema de estímulos está integrado por los siguientes componentes: (...)//e. Los programas de bienestar social e incentivos. El sistema de estímulos a los empleados del Estado expresará en programas de bienestar social e incentivos. Dichos programas serán diseñados por cada entidad armonizando las políticas generales y las necesidades particulares e institucionales.

² Artículo 19 del Decreto 1567 de 1998. 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

³ Decreto 1567 DE 1998, artículo 20.

- b. 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;*
- c. 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;*
- d. 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;*
- e. 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.*

Para el efecto, el mismo pluricitado Decreto contempló que los programas de bienestar social que adelanten las entidades públicas deberán enmarcarse dentro de dos áreas a saber:

1. Área de protección y servicios sociales, que enmarca las actividades que atiendan necesidades de protección, ocio, identidad y aprendizaje del empleado y su familia, para mejorar sus niveles de salud, vivienda, recreación, cultura y educación.
2. Área de calidad de vida laboral, en la cual se enmarcan todas aquellas actividades que refieran a 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.

Precisamente sobre esta segunda área de intervención, el Decreto 1083 de 2015 en su artículo 2.2.10.7 estableció que 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.*
- 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.*

Particularmente sobre el programa de incentivos, el Decreto el artículo 2.2.10.8 del Decreto 1083 de 2015 establece que tiene 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.

De lo anterior, se tiene claro que los programas de bienestar se deben enmarcar en el concepto de bienestar social que ha sido claramente desarrollado por el Departamento Administrativo de la Función Pública, entre otras, en la Guía de estímulos para los servidores públicos (Bogotá, 2018) donde se planteó que "*El bienestar debe reconocer las distintas dimensiones de la persona, y no solo*

entenderse como bienestar en el lugar de trabajo. Por esto, el estado de bienestar se alcanza cuando hay una satisfacción de todas las necesidades humanas básicas, estas se dividen en dos grandes grupos: Axiológicas: subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, creación, ocio, identidad y libertad. Existenciales: formas de hacer, ser, tener y estar".

En este mismo sentido, se planteó en el documento "Programa de Bienestar Social e Incentivos Función Pública 2019", donde se indicó que *"el concepto de Bienestar Social se expresa en determinadas condiciones materiales y como elementos constitutivos presenta un conjunto de condiciones espirituales, sociales, culturales e institucionales de gran importancia y vital significación para una vida digna."*

Finalmente, en lo que tiene que ver con la financiación de dichos programas, el artículo 37 del Decreto 1567 de 1998 obligó a las Entidades del Estado a apropiarse anualmente, en sus respectivos presupuestos, los recursos necesarios para el cumplimiento de dichos programas.

Sobre el particular el Departamento Administrativo de la Función Pública conceptuó lo siguiente⁴:

"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.

Es necesario precisar que de acuerdo con lo establecido en el Decreto Ley 1567 de 1998, 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.

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 (...).

En este orden de ideas, resulta obligatorio para las Entidades Públicas destinar recursos para el cumplimiento de los planes y programas de bienestar diseñados con los empleados públicos; los cuales deberán estar enmarcados únicamente en los parámetros establecidos por la ley.

ii) Conclusiones

Conforme lo expuesto anteriormente resulta claro concluir lo siguiente:

- 1.- Los programas de bienestar social deberán estructurarse a partir de las necesidades de los funcionarios y los miembros de su núcleo familiar.
- 2.- Los programas de bienestar social estarán encaminados a propiciar la eficacia, eficiencia y la efectividad en el desempeño de los procesos. Así mismo, a la realización de actividades deportivas, recreativas y vacacionales, programas artísticos y culturales, jornadas de promoción y prevención de la salud, capacitación informal en artes y artesanías u otras modalidades que conlleven la recreación y el bienestar del empleado.
- 3.- Las Entidades Públicas deberán apropiarse recursos para la ejecución del plan de bienestar adoptado.
- 4.- La ejecución del plan de bienestar es un instrumento de obligatorio cumplimiento y ejecución con los recursos apropiados anualmente.

⁴ Concepto 78641 de 2016 Departamento Administrativo de la Función Pública.

iii) Respuesta al problema jurídico planteado:

Conforme a lo anteriormente expuesto se concluye que los recursos apropiados anualmente por las Entidades Públicas para la ejecución de los programas de bienestar, deberán ser ejecutados única y exclusivamente en los programas de bienestar estructurados y adoptados a partir de las necesidades y expectativas de los empleados con base en los parámetros de los Decretos 1567 de 1998 y 1083 de 2015.

En este orden de ideas, no resulta jurídicamente viable utilizar los recursos del rubro de bienestar para realizar diferentes programas a los planteados en el plan de bienestar adoptado por la Entidad.

De esta manera damos respuesta a la solicitud planteada.

Atentamente,

Original firmado

MIRYAM JOHANA MENDEZ HORTA
Directora Técnica Jurídica

Proyectó	Laura Maritza Moreno Silva	Abogada Contratista DTJ	
----------	----------------------------	-------------------------	--