

*Dirigida en  
frenda*

AGR. CONCEPTO 110.028.2008.

150  
*[Handwritten mark]*



DC- 0663

Florencia, 18 ABR 2008



Fecha 18/04/2008 09:25:48  
Asunto : SOLICITUD DE CONCEPTO  
Destino : Seccional VI Neiva / Rem (DEM) CONTRALORIA DEPARTAMENTAL  
Rad No 2008-218-001750-2  
Us Rad. JAMEZQUI  
www.arteaga.org Sistema de Gestión

Doctora  
ALBA SEGURA DE CASTAÑO  
Gerente Seccional VI  
Auditoria General de la República  
Neiva, Huila

ASUNTO: Solicitud concepto

Respetada doctora Alba:

Comedidamente me permito solicitar su valiosa colaboración en el sentido de conceptuar con respecto a que si en busca del Mejoramiento de la Imagen Corporativa de la entidad se puede hacer uso del Rubro de Bienestar Social para subsidiar el costo de uniformes para funcionarios de la misma.

Agradezco su amable colaboración.

*[Handwritten signature]*  
NEFER OLAYA DEGGADO  
Contralora, Encargada

Marganta M

**MEMORANDO INTERNO**

20081100025451

Neiva, 18 de Abril de 2008  
218

*Diana H.*

PARA: Dra. CARMEN ELENA LENIS GARCIA, Directora Oficina Jurídica

DE: Gerente Seccional VI.

REFERENCIA: 435-01  
Solicitud Concepto

Respetada Doctora:

Por medio del presente, me permito remitir copia del oficio DC-0663 del 18 de Abril de 2008, enviado por la Contraloría Departamental del Caquetá, en el cual solicita concepto sobre si se puede hacer uso del Rubro de Bienestar Social para subsidiar el costo de uniformes para funcionarios de la Entidad.

Cordial Saludo,

*Alba Segura de Castaño*  
ALBA SEGURA DE CASTAÑO

Anexos: 1 folio

Jam

21 ABR 2008

*Declaro  
firmado  
21.04.08  
8:40 AM*


Rad Salida No 2008-110-002545-1  
Us Rad: NRMONROY

Fecha 03/06/2008 15:06:00

Asunto: Remisión de concepto

Destino: Oficina Jurídica / Rem. CIU NEFEROLAYAPERDOMO - Contraloría  
www.auditoria.gov.co - Auditoría General de la RepúblicaBogotá D.C.,  
110-028-2008

Doctora  
**NEFER OLAYA DELGADO**  
 Contralora Departamental (E)  
 Contraloría Departamental del Caquetá  
 Edificio Gobernación Carrera 13 N° 15-00 piso 4°

05 JUN. 2008  
 4419634006 CD  
 Devolver Copia Firmada

Referencia: Solicitud concepto rubro de bienestar social para subsidiar el costo de uniformes.  
 Rad. No. 2008-218-001750-2.

Cordial saludo Doctora Olaya:

En atención a la consulta realizada por usted mediante memorando DC0663 de abril 18 de 2008, se emite concepto jurídico para efectos de dar respuesta a su interrogante.

#### Del objeto de consulta

"...en busca del mejoramiento de la imagen corporativa de la entidad, se puede hacer uso del rubro de bienestar social para subsidiar el costo de uniformes para funcionarios de la misma".

#### Se considera

Antes de proceder a dar respuesta a su solicitud, nos permitimos indicar que, dadas las funciones constitucionales y legales asignadas a la Auditoría General de la República, no puede este ente de control tener injerencia en la toma de decisiones que sean de competencia de las entidades vigiladas, ya que nos corresponde un control posterior y selectivo de su gestión fiscal. Por tanto nos abstenemos de emitir conceptos sobre asuntos o situaciones particulares individuales o concretas que puedan llegar a ser sometidos a vigilancia. Así, se abordará el tema de manera general y abstracta.

La Constitución Política en su artículo 352, establece: "Además de lo señalado en esta Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar".(subrayado fuera de texto)

Recibí: cmyt.  
 05-06-08  
 4:20pm



153  
24

Por su parte el artículo 353 prevé: "Los principios y las disposiciones establecidos en este título se aplicarán, en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto".

En concordancia con las disposiciones anteriores el Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP)<sup>1</sup> expresa:

ARTICULO 109. Las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial. Mientras se expiden estas normas, se aplicará la Ley Orgánica del Presupuesto en lo que fuere pertinente. (Subrayado fuera de texto)

La Corte Constitucional frente al tema ha considerado:

"La Constitución de 1991 reconoce que la materia presupuestal es de aquellas que pueden considerarse concurrentes en los niveles Nacional, Departamental y Municipal, es decir, que necesariamente estarán presentes en cada uno de esos niveles territoriales manifestaciones de la función presupuestal. El rango cuasi-constitucional de las leyes orgánicas, que les permite ser el paradigma y la regla de otras leyes en las materias que regulan. La Constitución de 1991 fue más allá de la utilización tradicional de la ley orgánica de presupuesto como receptáculo de los principios de esa disciplina. El artículo 352 la convirtió en instrumento matriz del sistema presupuestal colombiano al disponer que se someterán a ella todos los presupuestos: el Nacional, los de las entidades territoriales y los que elaboran los entes descentralizados de cualquier nivel. La ley orgánica regulará las diferentes fases del proceso presupuestal (programación, aprobación, modificación y ejecución). La nueva Constitución innova en materia presupuestal no sólo al establecer la preeminencia expresa de la ley orgánica de presupuesto, que ahora lo será de todo el proceso presupuestal y no simplemente del presupuesto nacional, sino también al enfrentar directamente la problemática de la concurrencia de competencias. Es procedente aplicar analógicamente los principios o bases presupuestales de la Ley 38 de 1989 a las normas orgánicas de presupuesto en los niveles departamental y municipal y, a través de éstas, a los respectivos presupuestos anuales. Esta utilización indirecta de los principios de la Ley es un reconocimiento a todo aquello que tendrán los presupuestos locales y seccionales de diverso y propio, esto es, de autónomo. Se trata de una aplicación condicionada a que los principios nacionales y constitucionales sean operantes por presentarse las condiciones para ello. En donde no exista materia para su aplicación quedará el campo libre

<sup>1</sup> Decreto 111 de 1996 "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995, que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto".



para la iniciativa local que se expresará en las normas orgánicas Departamentales y Municipales<sup>2</sup>.

Es entonces la Ley Orgánica del Presupuesto la que regula lo referente a la programación, aprobación, modificación, ejecución del presupuesto de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo.

La asesoría solicitada si bien debe buscarse, en principio, en las normas presupuestales del Departamento éstas escapan a nuestro conocimiento por lo que la respuesta a la consulta se soporta en el ordenamiento nacional al que, como se expresó, debe sujetarse el ordenamiento propio de cada Departamento. Sin embargo, antes de entrar a absolver el interrogante planteado, es menester, igualmente, indicar que las disposiciones generales de las leyes anuales de presupuesto son complementarias del EOP y deben aplicarse en armonía con dicho estatuto<sup>3</sup>.

Así las cosas, tomaremos como referencia la ley 1169 de 2007 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 2008. Dicha norma respecto de los recursos que conforman el rubro de bienestar social prevé:

**ARTÍCULO 16.** 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. Su otorgamiento se hará en virtud de la reglamentación interna del órgano respectivo.

En cuanto a los programas de bienestar social el decreto 1567 de 1998 señala:

**ARTICULO 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

<sup>2</sup> Sentencia C-478/92.

<sup>3</sup> Ley 1169 de 2007 Artículo 4°. Las disposiciones generales de la presente ley son complementarias de las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994, 225 de 1995 y 819 de 2003, Orgánicas del Presupuesto, y deben aplicarse en armonía con estas. (...)



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.

**PARAGRAFO.** Tendrán derecho a beneficiarse de los programas de bienestar social todos los empleados de la entidad y sus familias.

**ARTICULO 21. FINALIDAD DE LOS PROGRAMAS DE BIENESTAR SOCIAL.** Los programas de bienestar social que formulen las entidades deben contribuir 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;
- 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 la 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.

De la normalidad reseñada se concluye que, tanto la limitación presupuestaria (ley 1169 de 2007) como la definición y finalidad de los programas de bienestar social, (decreto 1567 de 1992), son normas complementarias en las que se materializa plenamente el Estado Social de Derecho pretendido por el constituyente de 1991.

Entiéndase que la mejora del desarrollo integral y nivel de vida de los ciudadanos, son fines del Estado Colombiano, que para el presente caso se cumplen mediante la utilización de herramientas normativas. Asimismo, los entes territoriales no pueden ser ajenos al alcance de estos fines.

Siendo esto así, para esta oficina jurídica no cabe duda que el rubro presupuestal denominado bienestar social debe ser utilizado en la satisfacción de los fines establecidos en el decreto 1567 de 1992. En consecuencia, la entrega de uniformes a los funcionarios con recursos del rubro presupuestal anotado, no pueden ser considerados como actividades tendientes a garantizar el bienestar del empleado y el de su familia.

Por otra parte a título meramente enunciativo, y de manera independiente con lo hasta aquí establecido, se recuerda la obligación de carácter legal, ley 70 de 1988 y su Decreto Reglamentario 1978 de 1989, que impone a los empleadores el deber de entregar algunos de sus funcionarios una dotación de calzado y vestido de labor.

Decreto 1978 de 1989. "ARTÍCULO 1º: (...) tendrán derecho a que la respectiva entidad les suministre en forma gratuita, cada cuatro meses, un par de zapatos y un vestido de trabajo.

ARTÍCULO 2o. El suministro a que se refiere el artículo anterior deberá hacerse los días 30 de abril, 30 de agosto y 30 de diciembre de cada año. La entrega de esta dotación para el trabajo, no constituye salario ni se computará como factor del mismo en ningún caso.

ARTÍCULO 3o. Para tener derecho a la dotación a que se refiere este Decreto, el trabajador debe haber laborado para la respectiva entidad por lo menos tres (3) meses en forma ininterrumpida, antes de la fecha de cada suministro, y devengar una remuneración mensual inferior a dos (2) veces el salario mínimo legal vigente. (...)"

Como se observa, el derecho establecido en la norma anterior no está en cabeza de todos los funcionarios sino únicamente en aquellos que cumplan con los requisitos de tiempo laborado y del monto de remuneración mensual.

Para finalizar nos permitimos indicar que, el presente concepto se emite al tenor del artículo 25 del Código Contencioso Administrativo y de manera alguna compromete la responsabilidad de la Auditoría General de la República.

Cordialmente.

  
CARMEN ELENA LENIS GARCÍA  
Directora Oficina Jurídica

Proyectó: Fabián Jaimes Poveda  
Abogado Oficina Jurídica de la A.G.R.