

\*20201100011581\*

**Radicado No: 20201100011581**

**Fecha: 05-06-2020**

Bogotá,  
110

Doctor  
**DIEGO ANDRÉS GARCÍA MURILLO**  
Contralor Departamental del Tolima  
[direccion.juridica@contraloriatolima.gov.co](mailto:direccion.juridica@contraloriatolima.gov.co)

Referencia: Concepto 110.23.2020  
**SIA – ATC 012020000274**  
Presupuesto Planes de Bienestar Social

Respetado doctor:

La Auditoría General de la República recibió el requerimiento señalado en la referencia, que fue radicado con el SIA-ATC 2020000206, en el que solicita:

*“Se sirva emitir concepto frente a la posibilidad de adquirir bienes muebles (mobiliario de oficina) con los recursos del Fondo de Bienestar Social, incentivos y de desarrollo humano” de la Contraloría Departamental, teniendo en cuenta lo siguiente:*

- 1. Mediante ordenanza No. 042 del 4 de diciembre de 2014 (sic) la Asamblea Departamental del Tolima creó el “Fondo de bienestar social, incentivos y de desarrollo humano de la Contraloría Departamental del Tolima.*
- 2. El Fondo fue creado como una cuenta especial integrada al presupuesto de la Contraloría Departamental sin personería jurídica, con autonomía administrativa, contable y financiera.*
- 3. Según se estableció en la ordenanza, el objetivo del fondo es la ejecución de las actividades indispensables para el mejoramiento del buen ambiente institucional y calidad de vida de los funcionarios que trabajan en la Contraloría Departamental del Tolima, así como aquellas vinculadas con determinados aspectos del Bienestar Social e incentivos establecidos en el ordenamiento jurídico.*
- 4. Ni en la ordenanza ni en el acto administrativo que reglamenta el Fondo al interior de la Contraloría se definió qué puede entenderse por “mejoramiento del buen ambiente*

*institucional y calidad de vida de los funcionarios”, lo que genera un vacío normativo para la ejecución de los recursos del Fondo.*

*Por tal motivo, agradecería conceptuar sobre la posibilidad de adquirir mobiliario de oficina con los recursos del Fondo de Bienestar social, incentivos y desarrollo humano de la Contraloría Departamental del Tolima, teniendo en cuenta adicionalmente lo manifestado por el Departamento Administrativo de la Función Pública frente al concepto de “Calidad de vida”, entendido como “el proceso permanente y participativo que busca crear, mantener, y mejorar las condiciones del trabajo de los servidores públicos, favoreciendo su desarrollo social, personal y laboral, permitiendo de esta manera, mejorar sus niveles de participación e identificación con su trabajo y entidad.”*

Antes de proceder a dar respuesta a lo planteado, debemos indicar que, teniendo en cuenta 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 individuales o concretas que puedan llegar a ser sometidos a vigilancia; por lo tanto, se abordará el tema de manera general y abstracta.

Por lo anterior, con el fin de dar respuesta a su requerimiento, nos permitimos abordar el asunto presentado por usted, de manera general y abstracta, en los siguientes términos:

Se indica en primer lugar, que la Auditoría General de la República elaboró el documento denominado “REFLEXIONES PARA LA VIGILANCIA FISCAL. DOCUMENTO TÉCNICO LOS FONDOS DE BIENESTAR SOCIAL DE LOS FUNCIONARIOS DE LAS CONTRALORÍAS TERRITORIALES”, en el que se ocupó de señalar la naturaleza jurídica de los Fondos de Bienestar Social existentes en las contralorías territoriales, en los siguientes términos:

*“La naturaleza jurídica de esta clase de “entidades” es de diversa índole; existen algunos de ellos a los que se les ha dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, elementos que, de conformidad con la Ley 489 de 1998, son característicos de los establecimientos públicos, por lo cual, dichos fondos se asemejan a esta clase de entidades; de igual forma se han creado otros sin personería jurídica que actúan como “fondos cuenta” para administrar los recursos asignados en el presupuesto en los renglones de bienestar y capacitación de los organismos de control fiscal, los cuales dependen directamente de la contraloría correspondiente.*

*Sobre el tema, el Consejo de Estado, en concepto emitido en mayo 23 de 2002, radicado N° 1423, señala que el Estatuto Orgánico de Presupuesto - Decreto 111 de 1996 - prevé en su artículo 30 los fondos especiales en el orden nacional, como “los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador”.*

*Antes, el decreto ley 3130 de 1968 había definido en su artículo 2º, los fondos como “un sistema de manejo de cuentas de parte de los bienes o recursos de un organismo, para el cumplimiento de los objetivos contemplados en el acto de su creación y cuya administración se hace en los términos en éste señalados”. La misma norma agregaba que si a las características descritas se sumaba la personería jurídica, la entidad era un establecimiento público. La ley 489 de 1998, que derogó el decreto ley antes citado, no se ocupa expresamente de los fondos.*

*El artículo 11 del decreto 111 de 1996 incluye como componente del presupuesto general de la Nación, en el presupuesto de rentas, los fondos especiales, y el 37 de la ley 42 de 1993 dispone que el presupuesto general del sector público está conformado por la consolidación de los presupuestos general de la Nación y de las entidades descentralizadas territorialmente o por servicios, de los particulares o entidades que manejen fondos de la Nación, pero sólo con relación a dichos fondos y de los fondos sin personería jurídica denominados especiales o cuenta creados por la ley o con autorización de ésta. Los fondos especiales y los sin personería jurídica se administran en la forma que establezca la disposición legal que los crea...”*

Del análisis realizado por la entidad en el documento indicado, se resalta que se consideran fondos cuenta, a aquellos creados sin personería jurídica, cuya función es “administrar” recursos asignados al ente de control en los renglones de “bienestar y capacitación” de sus empleados.

Quiere decir lo anterior, que los fondos – cuenta de las contralorías territoriales administran los recursos de aquellas destinados, a partir de la identificación de necesidades, para diseñar y ejecutar los programas anuales de bienestar social orientados a garantizar un ambiente favorable en el desarrollo de las actividades laborales, situación que es coherente con lo señalado por usted en el punto no. 3 de su escrito

Como se observa en la explicación brindada y en el texto redactado por usted en la petición, se trata

de recursos, que si bien son de la contraloría, fueron consignados al fondo cuenta, con una destinación especial, esto es, para la *realización de actividades* que propicien mejoras en el ambiente laboral, asignados a la entidad desde el inicio de cada vigencia con este propósito, de conformidad con el marco normativo<sup>1</sup> que regula el bienestar social e incentivos, por lo que no es

---

<sup>1</sup> 1. Decreto Ley 1567 de 1998. Por el cual se crea el Sistema Nacional de Capacitación y el Sistema de Estímulos para los empleados del Estado, junto con las políticas de Bienestar Social, orientados a la planeación, ejecución y evaluación de Programas y Proyectos que den respuesta a las necesidades de los funcionarios para su identificación y compromiso con la misión y la visión institucional.

Adicionalmente, en su Capítulo II, Artículo 19 define: “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.”

posible para el referido Fondo de Bienestar, ejecutar esos recursos de la Contraloría en propósitos diferentes a aquellos para los cuales fueron asignados, de conformidad con el objeto de creación del mismo.

De manera que, si la entidad requiere la adquisición de los bienes muebles a los que se refiere la consulta, bien podría adquirirlos afectando para ello el rubro de gastos de funcionamiento referidos la adquisición de mobiliario, dentro de los límites legales asignados.

En estos términos, el Despacho brinda respuesta de fondo a su petición.

Los conceptos de la Oficina Jurídica de la Auditoría General de la República relacionados en el presente concepto, pueden ser consultados en nuestra página web [www.auditoria.gov.co](http://www.auditoria.gov.co), siguiendo la ruta <http://www.auditoria.gov.co/web/guest/auditoria/normatividad/conceptos-juridicos>

Para este Despacho es importante conocer la percepción sobre la atención brindada, para lo cual, adjunto a la presente encontrará un formato de encuesta para que lo diligencie y nos lo remita a la dirección de correspondencia Carrera 57 C Nro. 64-A-29 de Bogotá o a los correos electrónicos [juridica@auditoria.gov.co](mailto:juridica@auditoria.gov.co) y [mcalindo@auditoria.gov.co](mailto:mcalindo@auditoria.gov.co). Si para usted resulta más cómodo, también puede diligenciarla de manera virtual a través de nuestra página web [www.auditoria.gov.co](http://www.auditoria.gov.co) ingresando por el botón SIA, seleccionando la opción SIA ATC ATENCIÓN AL CIUDADANO, estando allí, seleccione el botón Encuesta de Satisfacción e ingrese los dígitos del

---

2. Ley 909 del 23 de septiembre de 2004, parágrafo del Artículo 36. Establece que con el propósito de elevar los niveles de eficiencia, satisfacción y desarrollo de los empleados en el desempeño de su labor y de contribuir al cumplimiento efectivo de los resultados institucionales, las entidades deberán implementar programas de bienestar e incentivos, de acuerdo con las normas vigentes y las que desarrollen la presente Ley.

Se plantea el Bienestar Social, bajo el concepto de factores culturalmente determinados, para aquellas necesidades humanas fundamentales de subsistencia, protección, entendimiento, participación, ocio, identidad, libertad, y a nivel del ser, tener, hacer y estar. (Programa de Bienestar e Incentivos Función Pública 2019).

De esta manera, 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. (Programa de Bienestar e Incentivos Función Pública 2019).

3. Decreto 1083 de 2015. 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.

código SIA-ATC que aparecen en la referencia de la presente comunicación y la contraseña 7688f6fc, también puede consultar su solicitud seleccionando el botón Consultar Solicitud ingresando igualmente el mismo código SIA-ATC y contraseña.

La presente respuesta se brinda dentro de los términos establecidos en la Ley 1755 de 2015.

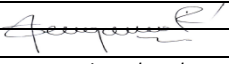
Atentamente,

**CARLOS OSCAR VERGARA RODRÍGUEZ**



Director Oficina Jurídica

Anexo: Formato encuesta de satisfacción

	Nombre y Apellido	Firma	Fecha
Proyectado por:	Martha Galindo		04/06/2020
Revisado por:	Carlos Oscar Vergara Rodríguez		04/06/2020
Aprobado por:	Carlos Oscar Vergara Rodríguez		04/06/2020
Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para la firma.			