

**Al contestar por favor cite este número
Radicado N° 202601400021003**

COMUNICACIÓN INTERNA

Bogotá D.C, Miércoles, 23 de Septiembre de 2026

PARA: Henry David Ortiz Saavedra
Subdirector Tecnio
SUBDIRECCIÓN DE GESTIÓN CORPORATIVA

ASUNTO: Viabilidad jurídica del plan de incentivos pecuniarios y no pecuniarios de la RMBC

Respetado Doctor Ortiz

en atención a la solicitud de la Subdirección de Gestión Corporativa, emite el presente concepto con el fin de determinar si la composición actual de la planta de personal de la Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca afecta el deber de formular, adoptar y ejecutar el Plan Institucional de Incentivos y cuáles son las consecuencias de esa situación frente al hallazgo y al plan de mejoramiento formulados por la Oficina de Control Interno.

La conclusión central es que la RMBC conserva el deber jurídico de adoptar anualmente el Plan Institucional de Incentivos. La inexistencia actual de servidores con derechos de carrera y el reducido número de empleos de libre nombramiento y remoción elegibles pueden limitar o condicionar la asignación efectiva de algunos incentivos individuales, pero no eliminan la obligación de planeación y regulación interna. El plan debe, además, contemplar los incentivos para equipos de trabajo y diferenciar estos reconocimientos de los programas generales de bienestar y de los apoyos educativos.

I Antecedentes

1. Mediante el Acuerdo Regional 004 del 20 de diciembre de 2022 se adoptó la planta de personal de la RMBC. De acuerdo con la información suministrada, los empleos de carrera se encuentran actualmente provistos mediante nombramientos provisionales y únicamente un empleo del nivel profesional y otro del nivel asistencial, ambos de libre nombramiento y remoción, podrían ubicarse entre los destinatarios individuales previstos en el artículo 30 del Decreto Ley 1567 de 1998.
2. Durante la vigencia 2025 la Oficina de Control Interno formuló un hallazgo por la falta de definición e implementación de un Plan Institucional de Incentivos. Como acción de mejora

Página 1 de 10



Correo institucional:

contactenos@regionmetropolitana.gov.co
NIT: 901665578-7



Dirección:

Avenida Calle26 #57-83,
Edificio CEMSA Torre 8 / Piso 15



Teléfono Commutador:

+57 (601) 7431943

se estableció la actualización del Plan de Bienestar 2026 con un programa de incentivos institucionales, con fecha de cumplimiento 31 de diciembre de 2026.

3. La Subdirección de Gestión Corporativa examinó los artículos 30 y 36 del Decreto Ley 1567 de 1998, pronunciamientos de Función Pública y el Concepto 2455 de 2020 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. A partir de ese análisis sostuvo que la conformación de la planta impediría aplicar mecanismos comparativos para seleccionar a los mejores servidores por nivel jerárquico.
4. La RMBC incorporó apoyos educativos y otras medidas de bienestar en el Plan de Bienestar Social y Estímulos aprobado en enero de 2026. La Oficina de Control Interno consideró que esas medidas no acreditaban la ejecución de incentivos pecuniarios y no pecuniarios y reiteró el hallazgo en la auditoría de 2026.
5. Por medio de la comunicación interna 202604000020793 del 22 de septiembre de 2026 se solicitó a la Oficina Jurídica pronunciarse sobre la obligación de adoptar el plan, la posible imposibilidad jurídica o material de ejecutarlo, la procedencia del hallazgo y la suficiencia de los mecanismos alternativos de bienestar.

II Problemas jurídicos

Los interrogantes formulados pueden agruparse en los siguientes problemas jurídicos:

1. ¿La RMBC está obligada a formular y adoptar anualmente un Plan Institucional de Incentivos pese a no contar actualmente con empleados con derechos de carrera y tener solamente dos empleos de libre nombramiento y remoción ubicados en niveles potencialmente elegibles?
2. ¿La composición de la planta constituye una imposibilidad jurídica o material para aplicar los criterios de selección, evaluación y reconocimiento previstos en el Decreto Ley 1567 de 1998?
3. ¿La situación descrita permite considerar improcedente el hallazgo y exigir el cierre del plan de mejoramiento, o corresponde reformular su alcance?
4. ¿Los apoyos educativos y las demás acciones del Plan de Bienestar Social y Estímulos sustituyen el Plan Institucional de Incentivos?

III Fuentes examinadas y alcance del concepto

Para resolver la consulta se examinaron el Decreto Ley 1567 de 1998; el Decreto 1083 de 2015,



Correo institucional:

contactenos@regionmetropolitana.gov.co
NIT: 901665578-7



Dirección:

Avenida Calle26 #57-83,
Edificio CEMSA Torre 8 / Piso 15



Teléfono Commutador:

+57 (601) 7431943

especialmente sus artículos 2.2.10.1, 2.2.10.8, 2.2.10.9 y 2.2.10.17; el Concepto 2455 del 18 de diciembre de 2020 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado; y los conceptos 116631 de 2021, 060621 de 2024 y 182281 de 2024 del Departamento Administrativo de la Función Pública.

IV Consideraciones

1 El sistema de estímulos y sus componentes

El Decreto Ley 1567 de 1998 concibe el sistema de estímulos como un conjunto articulado de políticas, planes, programas de bienestar e incentivos. Por ello, aunque estas figuras pertenecen al mismo sistema, no tienen idéntico objeto ni los mismos destinatarios.

“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.” [\[1\]](#)

La expresión “están en la obligación” establece un mandato anual dirigido a la entidad. Su cumplimiento no depende de que durante la respectiva vigencia exista un número plural de candidatos elegibles para cada modalidad de reconocimiento.

2 Diferencia entre bienestar, calidad de vida laboral y planes de incentivos

“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.” [\[2\]](#)

La disposición diferencia dos vertientes: los proyectos de calidad de vida laboral, cuyos beneficiarios son todos los empleados, y los planes destinados a reconocer desempeños en niveles de excelencia, sujetos a destinatarios y criterios específicos.

“Nótese que, respecto de los planes pecuniarios y no pecuniarios de que trata el artículo 30 del Decreto Ley 1567 no se prevé un alcance general a todos los servidores de la entidad, sino que, de manera expresa se señala que los mismos están dirigidos a todos los empleados de carrera, así como los de libre nombramiento y remoción de los niveles profesional; técnico, administrativo y operativo; con exclusión, respecto del tipo de vinculación; de los servidores nombrados en provisionalidad, y respecto de los niveles jerárquicos, de los niveles asesor y directivo.” [\[3\]](#)

Esta regla coincide con el Concepto 2455 de 2020 de la Sala de Consulta y Servicio Civil, según el cual los planes pecuniarios y no pecuniarios del artículo 30 no están dirigidos a todos los empleados, pues quedan excluidos los niveles asesor y directivo y los servidores nombrados en



provisionalidad.

3 Destinatarios de los incentivos individuales y de equipo

“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.”

[\[4\]](#)

En el plano individual, la norma circunscribe los beneficiarios. En consecuencia, los empleados provisionales y quienes ocupen empleos de los niveles directivo y asesor no pueden ser seleccionados como mejores empleados para recibir los incentivos regulados por esta disposición.

Sin embargo, el régimen también contempla incentivos para equipos de trabajo. El artículo 31 reserva los incentivos pecuniarios a los mejores equipos y el artículo 32 permite incentivos no pecuniarios para individuos o equipos. El artículo 2.2.10.9 del Decreto 1083 de 2015 define equipo de trabajo como el grupo de personas que laboran de manera interdependiente y coordinada para alcanzar un resultado concreto, incluso si pertenecen a distintas dependencias.

“Los incentivos pecuniarios corresponden a reconocimientos económicos dirigidos a los mejores equipos de trabajo de cada entidad pública; [...] estos incentivos 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 a los mejores equipos de trabajo.” [\[5\]](#)

La solicitud se concentra en los dos empleos individualmente elegibles, pero no demuestra que la RMBC carezca de equipos de trabajo ni analiza si estos pueden concurrir bajo criterios objetivos. Esta omisión impide afirmar que no existe población alguna sobre la cual pueda operar el plan.

4 Carácter obligatorio del Plan Institucional 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.” [\[6\]](#)

“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.”

[7]

*“Es obligación del jefe de las entidades públicas fijar anualmente el plan de incentivos para los empleados.” **[8]***

Las expresiones “deberá adoptar” y “adoptará anualmente” no condicionan el deber a la existencia de empleados de carrera ni a un número mínimo de empleados de libre nombramiento y remoción. La composición de la planta incide en la ejecución y en la determinación de los beneficiarios, no en la existencia del instrumento anual.

La adopción del plan tampoco obliga a conferir incentivos a quien no cumpla los requisitos. La entidad debe prever los incentivos disponibles, destinatarios, criterios, procedimiento, recursos y condiciones de ejecución. Si en una vigencia no existe beneficiario individual legalmente elegible o no se acredita nivel de excelencia, esa circunstancia deberá motivarse y documentarse en la ejecución y seguimiento del plan.

5 Objetividad de la selección y reducido número de elegibles

*“La selección y la asignación de incentivos se basarán en registros e instrumentos objetivos para medir el desempeño meritorio; [...] los criterios de selección considerarán la evaluación del desempeño y los resultados del trabajo del equipo como medidas objetivas de valoración.” **[9]***

La objetividad no equivale necesariamente a comparación entre varios servidores del mismo nivel. Puede existir valoración objetiva de una sola persona frente a estándares previamente definidos, siempre que el instrumento aplicable permita acreditar desempeño en nivel de excelencia. La ley no establece un número mínimo de candidatos como presupuesto de existencia del plan.

La circunstancia de que exista un solo empleo elegible en un nivel puede impedir seleccionar al “mejor” mediante comparación entre pares, pero no autoriza su reconocimiento automático. La entidad deberá definir técnicamente si procede una valoración contra estándares absolutos, si cuenta con un instrumento válido para el empleo de libre nombramiento y remoción y cómo se garantiza la transparencia. Si ello no es jurídicamente o técnicamente posible, deberá abstenerse de asignar el incentivo individual durante esa vigencia, dejando constancia motivada.

En cuanto a los equipos de trabajo, sí resulta necesaria una metodología que permita verificar resultados concretos y niveles de excelencia. La entidad no puede omitir este componente basándose exclusivamente en la inexistencia de servidores de carrera.



6 Disponibilidad presupuestal y contenido mínimo

“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.” [\[10\]](#)

La disponibilidad de recursos incide en la selección y efectividad de los incentivos, pero no transforma el deber anual en facultativo. El artículo 34 del Decreto Ley 1567 exige que el plan mínimo contenga por lo menos seis incentivos de los previstos en el artículo 33. Cada uno debe resultar jurídicamente aplicable y contar, cuando corresponda, con respaldo presupuestal.

Asimismo, los incentivos no pueden modificar el régimen salarial o prestacional. El artículo 38 del Decreto Ley 1567 contiene esta prohibición; no regula la selección comparativa, como erradamente se indica en algunos apartes de la solicitud.

7 Apoyos educativos y relación con el Plan de Incentivos

El Concepto 2455 de 2020 concluyó que los programas de bienestar social cobijan a los servidores públicos independientemente de su tipo de vinculación y que, por efecto del principio de profesionalización incorporado por la Ley 1960 de 2019, es viable contemplar financiación de educación formal para empleados provisionales y sus hijos, con prioridad para empleados de carrera cuando el presupuesto sea insuficiente.

Por ello, los apoyos educativos establecidos por la RMBC constituyen herramientas válidas de bienestar y desarrollo. Sin embargo, no acreditan por sí solos el cumplimiento integral de los artículos 19 y 34 del Decreto Ley 1567 y del artículo 2.2.10.9 del Decreto 1083. El plan debe regular los reconocimientos individuales legalmente procedentes y los incentivos para equipos de trabajo, además de diferenciar la financiación educativa de los premios por desempeño excelente.

8 El hallazgo y el plan de mejoramiento

La Oficina Jurídica puede determinar el alcance de la obligación normativa, pero no sustituye las competencias de la Oficina de Control Interno ni decide por sí sola el cierre de un hallazgo. Desde el punto de vista jurídico, el hallazgo tiene fundamento en cuanto advierte la ausencia de lineamientos internos sobre incentivos pecuniarios y no pecuniarios. La composición de la planta no elimina el mandato anual de adopción.

No obstante, la acción de mejora debe ser jurídicamente ejecutable, proporcional y verificable. No sería correcto exigir la entrega efectiva de incentivos individuales a servidores excluidos por la norma, ni reconocer automáticamente a los únicos ocupantes de determinados niveles. Por ello, procede reformular la acción para concentrarla en:



- adoptar formalmente el Plan Institucional de Incentivos con el contenido mínimo legal;
- identificar separadamente los beneficiarios individuales y los equipos de trabajo;
- definir criterios, instrumentos, procedimiento, responsables, cronograma y recursos;
- establecer condiciones suspensivas o reglas de no asignación cuando no existan beneficiarios elegibles o no se acredite desempeño excelente;
- documentar la evaluación anual y las razones por las cuales se asigna o no cada reconocimiento; y
- armonizar el plan con las medidas generales de bienestar y los apoyos educativos, sin confundir sus finalidades.

V Aplicación al caso concreto

La RMBC se encuentra dentro del ámbito de aplicación del sistema de estímulos y, por tanto, debe adoptar anualmente su Plan Institucional de Incentivos. La información remitida no acredita una excepción legal que releve a la entidad de esa obligación.

La falta de empleados con derechos de carrera impide otorgarles incentivos individuales bajo esa condición. Los servidores provisionales tampoco pueden ser seleccionados como mejores empleados para los incentivos del artículo 30. Los servidores directivos y asesores están igualmente excluidos de esos incentivos individuales. En cambio, deberá examinarse la situación del mejor empleado de libre nombramiento y remoción y la posibilidad de estructurar equipos de trabajo conforme al artículo 2.2.10.9 del Decreto 1083.

Respecto de los dos cargos señalados por la Subdirección, la entidad no está habilitada para reconocerlos automáticamente por ser los únicos de su nivel. Antes de cualquier asignación debe existir un instrumento objetivo, criterios previos y acreditación de desempeño en nivel de excelencia. La falta de comparación entre pares puede requerir una metodología adaptada o justificar la no asignación, pero no la inexistencia del plan.

En consecuencia, los hechos descritos configuran una limitación material parcial para algunos reconocimientos individuales, no una imposibilidad jurídica total para adoptar y desarrollar el plan. La obligación puede cumplirse mediante un instrumento ajustado a la planta, con reglas condicionadas y con desarrollo del componente de equipos de trabajo.

VI Conclusiones

1. La formulación y adopción anual del Plan Institucional de Incentivos es obligatoria para la RMBC, de conformidad con los artículos 19 y 34 del Decreto Ley 1567 de 1998 y 2.2.10.9 del Decreto 1083 de 2015.



2. La planta actual no elimina ese deber. Sí restringe los posibles beneficiarios individuales y puede impedir la asignación de ciertos incentivos durante una vigencia cuando no existan servidores elegibles, instrumentos válidos o desempeño acreditado en nivel de excelencia.
3. Los empleados provisionales, así como los servidores de los niveles directivo y asesor, no son destinatarios de los incentivos individuales previstos en el artículo 30 del Decreto Ley 1567 de 1998. Esta exclusión no se extiende a los programas generales de bienestar y calidad de vida laboral.
4. La existencia de un solo servidor elegible en un nivel no conduce a su selección automática ni demuestra, por sí sola, imposibilidad jurídica. La objetividad puede requerir estándares previamente definidos y una decisión motivada.
5. Los apoyos educativos son jurídicamente válidos como medidas de bienestar y profesionalización, incluidos los destinados a provisionales en los términos del Concepto 2455 de 2020, pero no sustituyen integralmente el Plan Institucional de Incentivos.
6. El hallazgo cuenta con sustento en cuanto reclama la existencia de lineamientos internos. No procede concluir automáticamente su cierre; resulta jurídicamente razonable reformular la acción de mejora para distinguir adopción, ejecución condicionada y asignación efectiva de incentivos.

VII Respuestas

1 ¿La RMBC está jurídicamente obligada a formular e implementar el Plan Institucional de Incentivos?

Sí. Los artículos 19 y 34 del Decreto Ley 1567 de 1998 y el artículo 2.2.10.9 del Decreto 1083 de 2015 establecen un deber anual. La composición actual de la planta obliga a adaptar el contenido y condiciona su ejecución, pero no suprime la obligación de adoptarlo.

2 ¿La inexistencia de servidores de carrera y las características de la planta impiden aplicar los criterios de selección y reconocimiento?

Impiden o limitan la asignación de incentivos individuales a quienes no son destinatarios legales y pueden dificultar la comparación dentro de algunos niveles. No constituyen una imposibilidad integral, pues subsiste la posibilidad de regular al mejor empleado de libre nombramiento y remoción, cuando jurídicamente corresponda, y a los equipos de trabajo.

3 ¿Las condiciones actuales configuran una imposibilidad jurídica o material?

No configuran una imposibilidad jurídica total para adoptar el plan. Pueden configurar una imposibilidad material parcial para asignar determinados incentivos en una vigencia concreta. Esa circunstancia debe evaluarse y motivarse con base en la planta, los instrumentos objetivos y los



resultados acreditados.

4 ¿Procede exigir la acción de mejora y mantener el hallazgo?

Existe fundamento para exigir la adopción de lineamientos y del plan anual. No obstante, la acción debe reformularse si exige necesariamente la entrega efectiva de incentivos a personas no elegibles o desconoce la falta de presupuestos objetivos. El cierre o modificación formal corresponde a las instancias competentes de control interno, a partir de esta interpretación.

5 ¿Los apoyos educativos y demás mecanismos de bienestar son válidos y suficientes?

Son válidos como instrumentos de bienestar, desarrollo y profesionalización. No son suficientes, por sí solos, para sustituir el Plan Institucional de Incentivos ni para acreditar el cumplimiento de sus componentes individuales y colectivos.

El presente concepto se emite en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 y tiene carácter orientador.

Cordialmente,

[1] Decreto Ley 1567 de 1998, artículo 19.

[2] Decreto Ley 1567 de 1998, artículo 26.

[3] Departamento Administrativo de la Función Pública, Concepto 182281 de 2024.

[4] Decreto Ley 1567 de 1998, artículo 30.

[5] Departamento Administrativo de la Función Pública, Concepto 182281 de 2024.

[6] Decreto Ley 1567 de 1998, artículo 34.

[7] Decreto 1083 de 2015, artículo 2.2.10.9, citado en los conceptos 060621 y 182281 de 2024.

[8] Consejo de Estado, Sección Quinta, conclusión reproducida por Función Pública en el Concepto 116631 de 2021.

[9] Decreto Ley 1567 de 1998, artículo 36, literales a y b.

[10] Decreto 1083 de 2015, artículo 2.2.10.9.



Gotardo Antonio Yáñez Álvarez

Jefe Oficina Jurídica

OFICINA JURÍDICA

Proyectó: Gian Carlo Suescún Sanabria - OFICINA JURÍDICA



Correo institucional:

contactenos@regionmetropolitana.gov.co

NIT: 901665578-7



Dirección:

Avenida Calle26 #57-83,
Edificio CEMSA Torre 8 / Piso 15



Teléfono Commutador:

+57 (601) 7431943