



Concepto 183091 de 2024 Departamento Administrativo de la Función Pública

20246000183091

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20246000183091

Fecha: 22/03/2024 02:02:18 p.m.

Bogotá, D.C.

REFERENCIA: Entidades. Naturaleza. Naturaleza del Consejo de Veteranos. RADICACIÓN: 20242060161022 del 21 de febrero de 2024

En atención a su comunicación de la referencia, mediante la cual consulta sobre la naturaleza del Consejo de Veteranos me permito manifestarle lo siguiente:

En el marco de la organización de la Administración pública y el lineamiento de instancias el cual está en construcción desde la Dirección de Desarrollo Organizacional de este Departamento, se debe tener en cuenta que un Consejo Asesor es considerado una instancia colegiada con funciones propias, productos y pronunciamientos hoy no regulados expresamente en la Ley 489 de 1998¹. Sin embargo, en respuesta al principio de coordinación administrativa, estas instancias colegiadas son conformadas por especialistas o conocedores de los asuntos de su competencia, bien sea como profesionales o por su trayectoria en el ejercicio de los temas. Así mismo, el objetivo principal de un Consejo Asesor es asesorar la ejecución de una política pública.

Ahora bien, es preciso acudir a la Ley 489 de 1998 que, al respecto, define que los organismos consultivos o coordinadores existen para toda o parte de la administración, pueden ser permanentes o temporales, integrados bien por el sector público o con el sector privado y deben ser creados por la ley:

"ARTÍCULO 38.- Integración de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional. La Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, está integrada por los siguientes organismos y entidades:

Del Sector Central:

a. La Presidencia de la República;

b. La Vicepresidencia de la República;

(Ver Sentencia [C-727](#) de 2000.)

c. Los Consejos Superiores de la administración;

d. Los ministerios y departamentos administrativos;

e. Las superintendencias y unidades administrativas especiales sin personería jurídica.

Del Sector descentralizado por servicios:

a. Los establecimientos públicos;

b. Las empresas industriales y comerciales del Estado;

c. Las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica;

(Ver Sentencia [C-727](#) de 2000.)

d. Las empresas sociales del Estado y las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios;

Nota: (Expresión resaltada en negrilla declarada EXEQUIBLE mediante Sentencia [C-736](#) de 2007.)

e. Los institutos científicos y tecnológicos;

f. Las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta

(Ver Sentencia [C-910](#) de 2007.)

g. Las demás entidades administrativas nacionales con personería jurídica que cree, organice o autorice la ley para que formen parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público.

PARÁGRAFO 1.- Las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta en las que el Estado posea el noventa por ciento (90%) o más de su capital social, se someten al régimen previsto para las empresas industriales y comerciales del Estado.

PARÁGRAFO 2.- A demás de lo previsto en el literal c) del numeral 1 del presente artículo, como organismos consultivos o coordinadores, para toda la administración o parte de ella, funcionaran con carácter permanente o temporal y con representación de varias entidades estatales y, si fuere el caso, del sector privado, los que la ley determine. En el acto de Constitución se indicará al Ministerio o Departamento Administrativo al cuál quedaren adscritos tales organismos.

Nota: (Texto resaltado en negrilla declarado EXEQUIBLE mediante sentencia C-702 de 1999.)"

Así mismo, la Ley 489 de 1998 sostuvo:

"ARTÍCULO 116.- **Responsabilidad de los miembros de las comisiones, comités o consejos.** Quienes participen a cualquier título, de manera permanente o transitoria, en las comisiones, comités o consejos a que se refiere la presente Ley, sin perjuicio de lo dispuesto sobre los miembros de las juntas o consejos de las entidades descentralizadas, responderán por su actuación en los mismos términos que la ley señala para los servidores públicos".

De lo anterior se desprende que la responsabilidad de los miembros de comisiones, comités o consejos, como lo es el Consejo de Veteranos, será por su actuación en los mismos términos que la ley señala para los servidores públicos, esto es, la Ley 1952 de 2019².

En particular, el Consejo de Veteranos fue creado por medio de la Ley 1979 de 2019³ que, en su artículo 27, dispuso:

"ARTÍCULO 27. Consejo de veteranos. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, se conformará un Consejo de Veteranos el cual actuará como órgano de consulta e interlocución entre los Veteranos y el Gobierno nacional.

PARÁGRAFO 1. El Consejo de Veteranos estará conformado por 9 personas representantes de las diferentes organizaciones de Veteranos, y en su configuración se deberá garantizar la participación de todas las Fuerzas Militares y de Policía, de los diferentes rangos, incluyendo la participación de las Mujeres Veteranas.

PARÁGRAFO 2. Las organizaciones de Veteranos a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, deberán establecer el mecanismo para elegir los integrantes del Consejo de Veteranos."

Del precepto referido se desprende que el Consejo de Veteranos actuará como un órgano de consulta e interlocución entre los veteranos y el Gobierno Nacional. Así mismo, estará conformado por 9 personas representantes de las diferentes organizaciones de veteranos, las cuales deberán establecer el mecanismo para elegir a los integrantes del Consejo de Veteranos.

Por su parte, el Decreto 1346 de 2020⁴ reglamentó el Consejo de Veteranos de la siguiente manera:

"ARTÍCULO 2.3.1.8.6.1. Objeto. El Consejo de Veteranos es el órgano de consulta e interlocución entre los Veteranos y el Gobierno nacional, que tiene por objeto ser un espacio de diálogo e interacción, consulta, discusión, deliberación, participación y proposición de iniciativas relacionadas con los asuntos relevantes para los Veteranos de la Fuerza Pública.

ARTÍCULO 2.3.1.8.6.2. Composición. De acuerdo con el artículo 27 de la Ley 1979 de 2019, el Consejo de Veteranos se conforma en su totalidad por nueve (9) Veteranos de las diferentes organizaciones de Veteranos. Estos deberán estar acreditados como Veteranos de la Fuerza Pública conforme a la Ley 1979 de 2019.

PARÁGRAFO. Las organizaciones de Veteranos deberán estar registradas ante la cámara de comercio respectiva con el fin de poder postular a sus integrantes en la elección al Consejo de Veteranos.

ARTÍCULO 2.3.1.8.6.3. Integración del Consejo de Veteranos. Integran el Consejo de Veteranos los siguientes miembros:

Un Oficial retirado o pensionado por invalidez de las Fuerzas Militares

Un Oficial retirado o pensionado por invalidez de la Policía Nacional de Colombia

Un Suboficial retirado o pensionado por invalidez de las Fuerzas Militares

Un Suboficial retirado o pensionado por invalidez de la Policía Nacional de Colombia

Un Miembro del nivel ejecutivo retirado o pensionado por invalidez de la Policía Nacional de Colombia

Un Agente retirado o pensionado por invalidez de la Policía Nacional de Colombia

Un Soldado Profesional o Infante de Marina Profesional retirado o pensionado por invalidez de las Fuerzas Militares

Una Mujer oficial o suboficial pensionada por invalidez o retirada de las Fuerzas Militares o una mujer oficial, suboficial, miembro del nivel ejecutivo o agente pensionada por invalidez o retirada de la Policía Nacional de Colombia

Un soldado regular o infante de marina regular pensionado por invalidez de las Fuerzas Militares

PARÁGRAFO 1. *Los miembros del Consejo de Veteranos no tendrán la calidad de servidores públicos.*

ARTÍCULO 2.3.1.8.6.4. *Funciones y Deberes. Son funciones y deberes del Consejo de Veteranos las siguientes:*

Respetar y cumplir la Constitución, las leyes y los reglamentos.

Estudiar los arreglos institucionales, políticas públicas y programas sociales presentados por las entidades que conforman la Comisión Intersectorial para la Atención Integral al Veterano.

Analizar la información que presentan las entidades que conforman la Comisión Intersectorial para la Atención Integral al Veterano.

Presentar iniciativas, proyectos y/o propuestas a consideración de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral al Veterano.

Señalar los lineamientos generales de organización, orientación y funcionamiento del Consejo de Veteranos.

Determinar los informes, estudios y propuestas que deban ser presentados a consideración de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral al Veterano.

Expedir su propio reglamento.

Las demás que le señale la Ley y los reglamentos."

De la norma se desprende quiénes integrarán el Consejo de Veteranos y en la misma se determina cuáles serán sus deberes y funciones.

Así las cosas, esta Dirección Jurídica considera que:

- La naturaleza jurídica del Consejo de Veteranos es la de un órgano de consulta e interlocución entre los veteranos y el Gobierno Nacional;
- De las normas que regulan al Consejo de Veteranos no se desprende ninguna disposición respecto de su financiación, toda vez que se constituyen como un órgano de consulta que no cuenta con planta de personal y los miembros no se consideran servidores públicos que deban remunerarse; y
- Como la norma indica, los integrantes del consejo de veteranos no son servidores públicos; sin embargo, en los términos de la Ley [489](#) de 1998 les aplicarán en materia disciplinaria las normas aplicables a los servidores públicos.

Teniendo en cuenta lo señalado, nos permitimos transcribir sus interrogantes para darles respuesta en el mismo orden de presentación:

¿Es privada o pública la naturaleza jurídica del Consejo de Veteranos creado mediante Ley [1979](#) de 2019 para servir al Gobierno Nacional en todos sus órdenes como órgano interlocutor, consultor y asesor en materia de política pública para los Veteranos de las Fuerza Pública? ¿Cuál sería el régimen jurídico o normograma aplicable a dicho órgano?

Sea lo primero señalar que, la naturaleza jurídica del Consejo de Veteranos es la de un órgano de consulta e interlocución entre los veteranos y el Gobierno Nacional y de las normas que lo regulan no observa ninguna disposición respecto de su financiación, toda vez que se constituyen como un órgano de consulta que no cuenta con planta de personal y los miembros no se consideran servidores públicos. El normograma a seguir es el establecido en las normas que lo regulan.

¿Si la naturaleza jurídica del órgano consultor Consejo de Veteranos es de carácter público y no privado, ¿cuál es la autoridad competente jerárquica para traer a la vida jurídica -mediante acto administrativo- su propio reglamento interno, Presidencia de la República, Ministerio de Defensa?

Se reitera lo señalado en el punto anterior de manera que, el consejo de veteranos no es una entidad sino un órgano consultivo y corresponde a sus miembros señalar los lineamientos generales de organización, orientación y funcionamiento del mismo y expedir su propio reglamento.

¿Mediante qué clase de acto administrativo debe establecerse el reglamento interno del Consejo de Veteranos, Decreto Nacional, Resolución Ministerial, Acuerdo o Estatuto (Interno), habida cuenta de que este órgano fue creado mediante una ley de la república que le impone funciones y deberes legales y que, dicha reglamentación debe contener necesariamente la definición de su naturaleza jurídica, su estructura orgánica, competencias, atribuciones, funciones, procesos, procedimientos internos y financiación para su funcionamiento como es el de servir al estado y la comunidad de veteranos de la Fuerza Pública?

Se reitera lo señalado en la respuesta anterior de manera que, corresponde a sus miembros señalar los lineamientos generales de organización, orientación y funcionamiento del mismo y expedir su propio reglamento.

¿Dadas las atribuciones, funciones y deberes legales de carácter público que ostentan los miembros del Consejo de Veteranos cuales son los Entes de control llamados a disciplinarlos, vigilarlos y controlarlos, si esta institución jurídica se considera una institución de carácter privado con funciones públicas?

De acuerdo con el artículo [25](#) de la ley [1952](#), son destinatarios de la ley disciplinaria los servidores públicos aunque se encuentren retirados del servicio y los particulares contemplados en esta ley, por lo tanto, se debe revisar en cada caso si son o no sujetos disciplinables; en cuanto al control fiscal, si manejan recursos de origen público, le corresponderá(SIC) a la Contraloría General e(SIC) la República.

¿Debe otorgársele la calidad de "servidores públicos temporales o transitorios" a estos dignatarios dada su temporalidad en el cargo de 2 años y que deben cumplir unas funciones y deberes legales?

En los términos del Decreto [1346](#) de 2020 los miembros del Consejo de Veteranos no tendrán la calidad de servidores públicos.

¿En consecuencia tendrían derecho a que se les asigne o podría asignárseles un emolumento de carácter económico como retribución por sus servicios al estado y a la comunidad en cumplimiento de un mandato legal? ¿Cuál sería la figura jurídica y/o contractual de vinculación o contratación para tales efectos?

Se reitera que, en los términos del Decreto [1346](#) de 2020 los miembros del Consejo de Veteranos no tienen la calidad de servidores públicos.

¿Qué fuerza jurídica tiene el Acta de Asamblea General de Organizaciones de Veteranos que postula, y nombra a los dignatarios del Consejo de Veteranos, bajo el entendido de que es un documento privado, frente a la responsabilidad del Estado ante eventuales daños materiales y morales causados a los mismos derivados del ejercicio de la función de estos servidores “particulares”?

En ejercicio de las competencias señaladas a este Departamento Administrativo en el Decreto [430](#) de 2016⁵, no le corresponde establecer la “fuerza jurídica” de los actos emitidos por los consejos asesores del Gobierno Nacional.

Para mayor información relacionada con los temas de este Departamento Administrativo, le sugerimos ingresar a la página web de la entidad en el link www.funcionpublica.gov.co/web/eva/gestor-normativo, «Gestor Normativo», donde podrá consultar entre otros temas, los conceptos 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.

ARMANDO LÓPEZ CORTES

Director Jurídico

Proyecto: Yaneirys Arias.

Revisor: Maia V. Borja

Aprobó: Dr. Armando López C

11602.8.4

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

"Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales [15](#) y [16](#) del artículo [189](#) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones."

"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."

"por medio de la cual se reconoce, rinde homenaje y se otorgan beneficios a los veteranos de la Fuerza Pública y se dictan otras disposiciones."

"Por medio del cual se rinde honores a los Veteranos de la Fuerza Pública en medios masivos de comunicación y plataformas digitales, se preserva su memoria histórica, se otorgan beneficios crediticios, en transporte público urbano, salud, programas asistenciales, importación, beneficios sociales e integrales en el sector privado, se reglamenta la Comisión Intersectorial para la Atención Integral al Veterano, el Consejo de Veteranos y se dictan otras disposiciones"

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

Fecha y hora de creación: 2025-12-05 07:48:01