



Función Pública

Concepto Sala de Consulta C.E. 2204 de 2014 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL Consejero Ponente: AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA

Bogotá, D.C., cinco (05) de junio de dos mil catorce (2014).-

Rad. No. 11001-03-06-000-2014-0055-00

Número interno: 2204

Referencia: NATURALEZA JURÍDICA Y RÉGIMEN LEGAL DEL CONSEJO PROFESIONAL DE MEDICINA VETERINARIA Y ZOOTECNIA DE COLOMBIA - COMVEZCOL.

Actor: MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural consulta a la Sala sobre la naturaleza jurídica y el régimen legal del Consejo Profesional de Medicina Veterinaria y Zootecnia de Colombia - COMVEZCOL.

1. ANTECEDENTES:

Indica la consulta que las normas relativas a la creación y funciones del Consejo Profesional de Medicina Veterinaria y Zootecnia de Colombia - COMVEZCOL son principalmente las Leyes 73 de 1985 y 576 de 2000, y el Decreto 1122 de 1988, reglamentario de la primera de dichas leyes, y a renglón seguido plantea ocho preguntas que enfocan diferentes cuestiones de índole jurídica.

El Consejero Ponente solicitó al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural informar sobre los antecedentes administrativos y circunstancias de hecho que movían a elevar la consulta. En respuesta el Ministerio envió el 19 de marzo de 2014 documentos del COMVEZCOL que evidencian importantes dudas sobre su naturaleza jurídica y régimen legal, que suben de punto al considerar la doctrina consignada por la Sala en el concepto 1924 de 2008, en relación con el Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y sus Profesiones Auxiliares. Con todo, en la documentación aportada se informa que la *"Contraloría General de la República ha aceptado la naturaleza jurídica de la entidad como privada que administra dineros públicos"*.

A partir de los antecedentes expuestos el Ministro formula las siguientes

PREGUNTAS:

1. *¿Cuál es la naturaleza jurídica y régimen jurídico aplicable al Consejo Profesional de Medicina Veterinaria y Zootecnia de Colombia?*
2. *¿Cuál es el régimen contractual que se le aplica al Consejo Profesional de Medicina Veterinaria y Zootecnia de Colombia?*
3. *¿Cuál es el régimen de inhabilidades e incompatibilidades en materia contractual que se le aplica a los miembros del Consejo Profesional de Medicina Veterinaria y Zootecnia?"*
4. *¿Qué entidad o quién tiene la facultad de establecer o modificar la estructura y planta de personal de planta (sic) del Consejo Profesional de Medicina Veterinaria y Zootecnia?*
5. *¿Qué régimen salarial y prestacional se le aplica al Consejo Profesional de Medicina Veterinaria y Zootecnia?*
6. *"¿Se le aplica el estatuto orgánico de presupuesto al Consejo Profesional de Medicina Veterinaria?"*
7. *¿Se le aplica el régimen contable público al Consejo Profesional de Medicina Veterinaria y Zootecnia?*
8. *¿En caso de que esta entidad deba adecuarse a lo dispuesto para las entidades sin personería jurídica cuál es el conducto regular para realizar este traslado?"*

2. CONSIDERACIONES:

La consulta indaga sobre la naturaleza y régimen jurídico del Consejo Profesional de Medicina Veterinaria y Zootecnia de Colombia - COMVEZCOL, organismo creado por la Ley 73 de 1985 para, principalmente, cumplir la función de inspección y vigilancia de las profesiones de **Concepto Sala de Consulta C.E. 2204 de 2014 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil**

Medicina Veterinaria, Medicina Veterinaria y Zootecnia, y Zootecnia.

Para precisar los criterios que permitirán absolver las preguntas formuladas, la Sala procede inicialmente a recordar su doctrina, expuesta en varios conceptos, sobre la naturaleza jurídica y el régimen legal de los Consejos Profesionales.

1. La naturaleza jurídica y el régimen legal de los Consejos Profesionales

En el concepto 1924 de 2 de diciembre de 2008 la Sala de Consulta y Servicio Civil analizó la naturaleza jurídica del Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y sus Profesiones Auxiliares y sintetizó, a partir de las múltiples oportunidades en que esta Corporación se ha referido a los Consejos Profesionales,¹ sus aspectos más relevantes.

La circunstancia de que estos Consejos hayan sido creados por la ley para que cumplan funciones públicas del nivel nacional y se sostengan con recursos de naturaleza pública son factores que revelan claramente su carácter estatal. En efecto, si se tratara de entidades privadas, solo podrían engendrarse por la libre iniciativa de los particulares y en ningún caso tendría sentido que debiera crearlas la ley.

Como ocurre con todas las entidades y organismos del Estado, corresponde al acto de creación, que es en todo caso la ley (artículo 150 numeral 7 de la Constitución Política), determinar sus objetivos y estructura orgánica, así como el soporte presupuestal de conformidad con los lineamientos fiscales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Así está expresamente señalado en el artículo 50 de la Ley 489 de 1998 (*"Contenido de los actos de creación"*), que además precisa que la estructura orgánica de un organismo o entidad administrativa comprende la determinación de: la denominación, la naturaleza jurídica y el consiguiente régimen jurídico, la sede, la integración de su patrimonio, el señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración y la forma de integración y de designación de sus titulares y, finalmente, el Ministerio o el Departamento Administrativo al cual estarán adscritos o vinculados.

En la heterogénea casuística de los Consejos Profesionales se observa que, por regla general, la ley les ha atribuido competencias típicamente administrativas que conllevan, entre otros aspectos, el ejercicio de la actividad registral (matrículas y registros profesionales) y el cumplimiento de funciones de policía administrativa (inspección y vigilancia sobre la respectiva profesión), en aplicación de lo previsto en el artículo 26 de la Constitución Política, conforme al cual *"Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones."* 2

Por lo general la ley ha dispuesto que los Consejos Profesionales tengan una composición mixta, en el sentido de estar integrados por funcionarios públicos y por particulares que hacen parte del gremio vigilado. La ley les ha conferido habitualmente la prerrogativa de recaudar ingresos por concepto de derechos de matrícula y de la expedición de certificados provenientes de su función registral. Estos ingresos tienen el carácter de recursos públicos por tratarse de tasas.

En armonía con estas apreciaciones la Corte Constitucional, en la sentencia C – 230 del 5 de marzo de 2008, mediante la cual declaró exequible el texto del artículo 64 de la Ley 962 de 20053, que suprimió la participación del Ministro de Educación Nacional o de su representante o delegado en innumerables consejos profesionales, sostuvo: 4

"(...) observa la Corte que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, puede decirse que los Consejos Profesionales, en general, reúnen un conjunto de características que permiten catalogarlos como órganos del nivel central del orden nacional, puesto que son creados por el legislador como entidades conformadas por autoridades públicas y particulares, que ejercen funciones administrativas y cuyos gastos de funcionamiento se sufragan con recursos públicos.

En reiterada jurisprudencia, esta Corporación ha precisado que organismos como los llamados Consejos o Comités Profesionales (Sentencia C-964 de 1999), tienen carácter estatal y por tanto no pueden confundirse con los Colegios Profesionales que autorice la propia ley, ni con las asociaciones profesionales. (Sentencias C-606 de 1992, C-266 de 1994, C- 492 de 1996)." (Resalta la Sala).

La posición jurisprudencial citada no es más que la continuación del precedente sentado en las sentencias C- 482 de 2002 y C- 570 de 2004, también mencionadas en el concepto 1924, según las cuales los Consejos Profesionales que cumplen funciones de inspección y vigilancia respecto de las profesiones legalmente establecidas hacen parte de la estructura de la Administración Nacional.

2. Naturaleza jurídica y régimen legal del COMVEZCOL

El artículo 26 C.P. sometió la libertad de escoger la profesión u oficio a la vigilancia del Estado en los siguientes términos: *"las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones"*. Corresponde por tanto al legislador determinar la autoridad encargada de vigilar cada una de las profesiones y expedir además el régimen sancionatorio respectivo. Del artículo 26 se desprende que la inspección y vigilancia del ejercicio de las profesiones es función propia de una autoridad estatal y que tiene una doble finalidad pública: proteger el derecho individual al trabajo y garantizar la responsabilidad social en el ejercicio de las profesiones. En similares términos se regulaba la materia en la Constitución Política de 1886.⁵

La Ley 73 de 1985 instrumentó la potestad constitucional en mención al crear el COMVEZCOL como autoridad de vigilancia en relación con las profesiones ejercidas por los Médicos Veterinarios, Médicos Veterinarios Zootecnistas y Zootecnistas con la siguiente composición:

miembros principales y sus correspondientes suplentes:

- a) El Ministro de Educación Nacional o su representante (*suprimido por el artículo 64 de la ley 962 de 2005*).
- b) El Ministro de Salud Pública o su representante.
- c) El Ministro de Agricultura o su representante.
- d) Tres representantes: Uno (1) de la Asociación Nacional de Veterinarios, uno (1) de la Asociación Colombiana de Médicos Veterinarios Zootecnistas y uno (1) de la Asociación Nacional de Zootecnistas.
- e) Tres (3) representantes de las entidades docentes oficialmente reconocidas y aprobadas:

Uno (1) de las que otorguen el título de Veterinario, uno (1) de las que otorguen el título de Médico Veterinario y Zootecnista y uno (1) de las que otorguen el título de Zootecnista, designados por la Asociación Nacional de Facultades de Medicina Veterinaria y Zootecnia.

PARÁGRAFO. Los representantes de que tratan los literales d) y e) del presente artículo serán Médicos Veterinarios, o Médicos Veterinarios Zootecnistas o Zootecnistas, según el caso, titulados y matriculados”.

El artículo 8 de la Ley 73 de 1985 le asignó, entre otras, las siguientes funciones:

“ARTÍCULO 8° El Consejo Profesional de Medicina Veterinaria y Zootecnia tendrá su sede permanente en Bogotá, D. E., y sus funciones son las siguientes:

- a) Dictar su propio reglamento, organizar su propia Secretaría Ejecutiva y fijar sus normas de financiación.
- b) Expedir la matrícula a los profesionales que llenen los requisitos exigidos y llevar el registro profesional correspondiente.
- c) Fijar los cánones de los derechos de expedición de la matrícula profesional y del presupuesto de inversión de estos fondos.
- d) Velar por el cumplimiento de la presente Ley.

(...)

g) Plantear ante el Ministerio de Educación Nacional y demás autoridades competentes, los problemas que se presenten sobre el ejercicio ilegal de la profesión y sobre la compatibilidad entre los títulos otorgados en Medicina Veterinaria y Zootecnia y los niveles reales de educación o idoneidad de quienes ostentan dichos títulos.

h) Fijar tarifas de servicios.

i) Las demás que señalen sus reglamentos en concordancia con la presente Ley.

PARÁGRAFO. (...) Los miembros que representan a la Asociación Colombiana de Médicos Veterinarios y Zootecnistas, a la Asociación Nacional de Médicos Veterinarios, Asociación Nacional de Zootecnistas y a las entidades docentes que contempla el artículo 7° en el Consejo Profesional de Medicina Veterinaria y Zootecnia de Colombia, desempeñarán sus funciones ad honorem y su período será de dos (2) años”.

El Decreto 1122 de 1988, reglamentario de la Ley 73 de 1985, preceptuó que para el ejercicio de las profesiones de que trata la ley se requiere título profesional, inscripción en el Ministerio de Agricultura y obtención de la matrícula expedida por el COMVEZCOL (artículo 2), y que quien trabaje sin el lleno de tales requisitos incurrirá en ejercicio ilegal de la profesión (artículo 3). En cuanto a su funcionamiento este decreto dispuso que la presidencia del COMVEZCOL sería desempeñada por el Ministro de Educación Nacional o su representante.

Por su parte el artículo 12 del Decreto Reglamentario 1122 estableció:

“ARTÍCULO 12. Las decisiones que tome el Consejo Profesional de Medicina Veterinaria y Zootecnia de Colombia, en ejercicio de sus funciones, se harán por acuerdos motivados.

Contra las decisiones procederá únicamente el recurso de reposición ante el mismo Consejo Profesional de Medicina Veterinaria y Zootecnia de Colombia, en los términos establecidos en el Código Contencioso Administrativo”.

Finalmente el artículo 13, al referirse a la función administrativa de otorgar las matrículas profesionales para los médicos veterinarios y zootecnistas, enunció los documentos que debían acompañar la correspondiente solicitud.

La Ley 73 de 1985 se expidió en vigencia del Decreto Ley 1050 de 19687, que regulaba en esa época la estructura de la Administración en el orden nacional. En el artículo 1° de dicho Decreto se empleaba la palabra "organismo" para designar las diferentes estructuras administrativas que componían la rama ejecutiva del poder público nacional en el sector central, dentro de las cuales se encontraban, entre otras, la Presidencia
Concepto Sala de Consulta C.E. 2204 de 2014 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

de la República, los Ministerios y Departamentos Administrativos, las Superintendencias, los Establecimientos Públicos y finalmente las Unidades Administrativas Especiales. En la categoría de las “unidades ministeriales”, prevista en el artículo 11 del Decreto - Ley 1050, recibían el nombre de “consejos” los organismos encargados de las funciones de “asesoría o coordinación” cuando incluyeran personas ajenas al ministerio.⁸

El carácter estatal del COMVEZCOL se vuelve incontrovertible cuando, ya en vigencia de la Constitución Política de 1991, el Congreso de la República dicta la Ley 576 de 2000 “*Por la cual se expide el Código de Ética para el ejercicio profesional de la medicina veterinaria, la medicina veterinaria y zootecnia y zootecnia.*”⁹ En efecto, la Ley 576 establece en el artículo 62:

“ARTÍCULO 62. Para ejercer en Colombia la profesión de médico veterinario, médico veterinario zootecnista y de zootecnista, se requiere:

- a) Haber obtenido el correspondiente título expedido por una institución legalmente reconocida;
- b) Haber obtenido el correspondiente registro profesional y la matrícula que lo habilite para el ejercicio en el país, y
- c) Cumplir los demás requisitos señalados por las disposiciones legales sobre la materia.

PARÁGRAFO 1°. El Consejo Profesional de Medicina Veterinaria y Zootecnia de Colombia es el organismo encargado de expedir el registro profesional y la matrícula a los profesionales que reúnan los requisitos señalados por la ley e informará periódicamente a las respectivas asociaciones u organismos que considere, la relación completa de los profesionales registrados y matriculados.” (se resalta).

La expresión “*organismo*” que se encuentra en este artículo 62 ratifica que el COMVEZCOL forma parte de la estructura Estatal y, en particular, de la Rama Ejecutiva. En efecto, “*organismos y entidades*” son los términos que usualmente emplea la Constitución para designar las administraciones públicas pertenecientes a la Rama Ejecutiva, con y sin personería jurídica. Dicha terminología tiene arraigo constitucional en los numerales 15 y 16 del artículo 189¹⁰, y la jurisprudencia de la Corte Constitucional la acoge, por ejemplo, en las sentencias C-150 de 1994¹¹ y C-177 de 2007.¹²

Por su parte la Ley 489 de 1998¹³, al describir la integración de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, dispone en el artículo 38 que está integrada por “*organismos y entidades*” y en el artículo 49, al regular su creación, establece:

“ARTÍCULO 49. Creación de organismos y entidades administrativas. Corresponde a la ley, por iniciativa del Gobierno, la creación de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y los demás organismos y entidades administrativos nacionales”. (Resalta la Sala).

Finalmente se observa que las decisiones que adopta COMVEZCOL en ejercicio de sus funciones se materializan en “*acuerdos motivados*”, contra los cuales procede el “*recurso de reposición*” en los términos del Código Contencioso Administrativo (hoy Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011), lo cual evidencia que las decisiones del COMVEZCOL son actos administrativos.

La Sala ha caracterizado como “*organismos sui generis*” los diferentes Consejos Profesionales que han sido objeto de su estudio. El carácter *sui generis* de los Consejos Profesionales se desprende de su atipicidad frente a las clasificaciones de las entidades y los organismos administrativos establecidas anteriormente en los Decretos Leyes 1050 y 3130 de 1968, y son igualmente *sui generis* frente a la Ley 489 de 1998, pues en esta norma los consejos encargados del registro, control, inspección y vigilancia de las profesiones no aparecen tipificados como una organización administrativa dotada de identidad jurídica propia.

Para la Sala resulta llamativo el contraste del análisis precedente con la afirmación de la Secretaria Ejecutiva de COMVEZCOL, visible en los antecedentes de la consulta remitidos por el Ministerio de Agricultura, según la cual ese Consejo ha sido “...*clasificado como una entidad privada que cumple funciones públicas, delegada por colaboración, con patrimonio propio, representación legal y autonomía administrativa y financiera*”, afirmación que por todos sus extremos se exhibe huérfana de fundamento jurídico.

Las razones expuestas permiten deducir que el COMVEZCOL, como ocurre en general con los Consejos Profesionales, es un organismo público *sui generis* o atípico, que además adolece de un régimen jurídico incompleto debido a la indefinición de algunos de los elementos de su estructura orgánica. En efecto, hasta donde permite apreciar la ley que lo creó, es una organización de naturaleza estatal, sin personería jurídica, integra el sector central de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, no está adscrito ni vinculado a ministerio

departamento administrativo alguno (para ello se requiere de una definición expresa de la ley), cumple funciones administrativas, en ejercicio de dichas funciones expide actos administrativos, y se financia con recursos públicos. En conclusión COMVEZCOL, como organismo del sector central que es, forma parte de la Nación.

3. Régimen contractual

a. El COMVEZCOL no tiene personería jurídica. Los organismos sin personería jurídica, por no ser sujetos de derechos y obligaciones, carecen de capacidad para contratar. En las normas que crean y organizan COMVEZCOL y le otorgan funciones para el registro, control y vigilancia de las profesiones de medicina veterinaria y zootecnia no se encuentra disposición alguna que le asigne competencia para celebrar contratos estatales. Puesto que los organismos y dependencias sin personería jurídica del sector central pertenecen a la Nación, corresponde a la Nación celebrar los contratos a que hubiere lugar en relación con COMVEZCOL, de conformidad con el literal a) del numeral 2 del artículo 2 de la Ley 80 de 1993.

La facultad que tiene el COMVEZCOL de "dictar su propio reglamento" implica que puede expedir las normas de funcionamiento interno del Consejo, tales como las relativas al régimen de sus reuniones, convocatorias, votaciones, quórum, forma de llevar las actas de las mismas, informes que deban rendirse, etc., todo con base en sus funciones legales y reglamentarias, pero en modo alguno significa que COMVEZCOL, por vía de reglamento, pueda atribuirse capacidad para contratar, o pueda transformarse en entidad descentralizada, comoquiera que estas reformas son de reserva legal.

b. Régimen de inhabilidades e incompatibilidades en materia contractual. Las inhabilidades o incompatibilidades para contratar se predicán, en principio, respecto de quienes por disposición legal tienen capacidad para celebrar contratos. De manera que si, como se ha señalado, el COMVEZCOL no tiene capacidad para contratar, y por ende sus miembros tampoco poseen dicha facultad, no resulta posible indagar por un régimen de inhabilidades e incompatibilidades que no tiene sobre quién recaer.

Respecto de los contratos que celebre la Nación a favor de COMVEZCOL se estará en presencia del régimen de inhabilidades e incompatibilidades de la normatividad contractual pública prevista en las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y 1474 de 2011, y demás normas que las modifiquen, adicionen o reglamenten.

Con todo los miembros del COMVEZCOL, al ejercer las funciones asignadas por la Leyes 73 de 1985 y 576 de 2000, están sujetos a las inhabilidades propias de la calidad con la cual actúan en el Consejo, habida cuenta de que de conformidad con tales normas allí participan tanto servidores públicos como particulares. En tal virtud, quien actúa en la primera de las condiciones nombradas estará sujeto al régimen constitucional y legal de inhabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos.

En cuanto a los particulares que integran el COMVEZCOL, dado que ejercen función pública, se aplica el artículo 54 de la Ley 734 de 2002¹⁴, que dispone:

"ARTÍCULO 54. Inhabilidades, impedimentos, incompatibilidades y conflicto de intereses. Constituyen inhabilidades, impedimentos, incompatibilidades y violación al régimen de conflicto de intereses, para los particulares que ejerzan funciones públicas, las siguientes:

1. Las derivadas de sentencias o fallos judiciales o disciplinarios de suspensión o exclusión del ejercicio de su profesión.

Las contempladas en los artículos 8 de la Ley 80 de 1993 y 113 de la Ley 489 de 1998, o en las normas que los modifiquen o complementen.

Las contempladas en los artículos 37 y 38 de esta ley.

Las previstas en la Constitución, la ley y decretos, referidas a la función pública que el particular deba cumplir".

4. Facultad para establecer o modificar la estructura y para expedir la planta de personal

Si bien el artículo 8 de la Ley 73 de 1985 le permite al COMVEZCOL "Dictar su propio reglamento, organizar su propia Secretaría Ejecutiva y fijar las normas de financiación", ello en manera alguna lo faculta para darse una "estructura orgánica" ni para expedir su propia "planta de personal", ni mucho menos para designar representantes legales toda vez que no es persona jurídica.

creación de la planta de personal y la definición de la estructura de ese organismo deben sujetarse a las disposiciones que rigen para la administración pública en el orden nacional, y en primer lugar a lo establecido en el artículo 189 de la C.P., a saber:

"ARTÍCULO 189. Corresponde al Presidente de la República como jefe de Estado, jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

(...)

14. Crear, fusionar o suprimir, conforme a la ley, los empleos que demande la administración central, señalar sus funciones especiales y fijar sus dotaciones y emolumentos.

(...)

16. Modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas que defina la ley".

En lo atinente a la planta de personal le son aplicables a este organismo las disposiciones de la Ley 489 de 1998, cuyo artículo 115 en lo pertinente prevé:

"ARTÍCULO 115. Planta global y grupos internos de trabajo. El Gobierno Nacional aprobará las plantas de personal de los organismos y entidades de que trata la presente ley de manera global. En todo caso el director del organismo distribuirá los cargos de acuerdo con la estructura, las necesidades de la organización y sus planes y programas.

Con el fin de atender las necesidades del servicio y cumplir con eficacia y eficiencia los objetivos, políticas y programas del organismo o entidad, su representante legal podrá crear y organizar, con carácter permanente o transitorio, grupos internos de trabajo.

En el acto de creación de tales grupos se determinarán las tareas que deberán cumplir y las consiguientes responsabilidades y las demás normas necesarias para su funcionamiento".

La definición de la estructura orgánica, organización y funcionamiento del COMVEZCOL se rige por las disposiciones de la Ley 489 de 1998, y en particular por el artículo 54, cuyo texto dispone:

"ARTÍCULO 54. Principios y reglas generales con sujeción a las cuales el Gobierno Nacional puede modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás organismos administrativos del orden nacional (resalta al Sala). Con el objeto de modificar, esto es, variar, transformar o renovar la organización o estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, las disposiciones aplicables se dictarán por el Presidente de la República conforme a las previsiones del numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política y con sujeción a siguientes principios y reglas generales:

(...)

j) Se podrán fusionar, suprimir o crear dependencias internas en cada entidad u organismo administrativo, y podrá otorgárseles autonomía administrativa y financiera sin personería jurídica..."

5. Régimen salarial y prestacional

Como ha señalado la Sala en múltiples oportunidades, siendo la más reciente el concepto 2169 de 2013, la Constitución Política de 1991 utiliza la locución genérica de “servidores públicos” para designar a las personas que mantienen un vínculo laboral con el Estado, según se establece en el artículo 123 ibídem:

"ARTICULO 123. Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios (...) (se resalta)

Según la doctrina de la Sala y la jurisprudencia constitucional, dicha locución comprende “a todos los que mantienen un vínculo laboral con el Estado, bien desde el punto de vista legal y reglamentario o puramente contractual”¹⁵, y que por estar relacionados con el cumplimiento de fines

públicos, actúan al servicio de éstos y no de objetivos privados:

*"La Constitución de 1991 ha utilizado la expresión genérica ya mencionada -servidores públicos- para resaltar que quienes pertenecen a esta categoría están al servicio del Estado y de la comunidad (art. 123 C.P.) y que no desempeñan los cargos o empleos -por importantes que ellos sean- en su propio beneficio e interés, sino en el colectivo, siendo por tanto depositarios de la confianza pública, que no pueden defraudar, respondiendo en consecuencia por sus acciones u omisiones (art. 6 C.P.)."*¹⁶

Así, se ha señalado que dentro del concepto general de servidor público caben no sólo las tradicionales clasificaciones de empleado público o trabajador oficial, sino también las otras categorías creadas por el legislador para vincular laboralmente el personal que el Estado requiere para cumplir los diferentes servicios a su cargo:

*"Con base en estas dos normas [artículos 123 y 125 C.P.], la Corte ha hecho ver que la noción de 'servidor público' es un género que comprende diferentes especies, cuales son los miembros de las corporaciones públicas, los empleados públicos y los trabajadores oficiales. Estos últimos, como es sabido, no se vinculan a la Administración mediante situación legal y reglamentaria, sino mediante contrato de trabajo, al contrario de lo que sucede con los empleados públicos. La jurisprudencia también ha hecho ver que la anterior clasificación emana de la Carta misma, pero que ello no obsta para que el legislador pueda establecer nuevas denominaciones, clases o grupos de servidores públicos diferentes de las mencionadas, para lo cual está revestido de facultades expresas en virtud de lo dispuesto por el numeral 23 del artículo 150 de la Constitución Política..."*¹⁷ (corchetes fuera del texto original)

Al observar el caso de COMVEZCOL, organismo administrativo sin personería jurídica que integra el sector central de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, se deduce que las personas vinculadas laboralmente a esta institución no pueden ser sino servidores públicos y más concretamente empleados públicos, en virtud de lo dispuesto por el inciso primero del artículo 5 del Decreto Ley 3135 de 1968¹⁸, con sujeción a la normatividad de la Ley 909 del 2004,¹⁹ y que su régimen salarial y prestacional es el señalado en el artículo 1 literal a) de la Ley 4 de 199220, que dice:

"ARTÍCULO 1°. El Gobierno Nacional, con sujeción a las normas, criterios y objetivos contenidos en esta Ley, fijará el régimen salarial y prestacional de:

a) Los empleados públicos de la Rama Ejecutiva Nacional, cualquiera que sea su sector, denominación o régimen jurídico..."

6. Régimen presupuestal de los recursos

Las Leyes 73 de 1985 y 576 de 2000 han autorizado al COMVEZCOL para recaudar derechos por concepto de expedición de la matrícula profesional y de elaboración de certificados de inscripción profesional. Se trata de funciones típicamente administrativas; por consiguiente los recursos que generen el ejercicio de dichas funciones son públicos y su naturaleza se enmarcan en el concepto de tasa, tal como ha indicado la doctrina de esta Sala en los conceptos 1590 de 2004 y 1924 de 2008, a los cuales se remite. Este es un aspecto que el propio COMVEZCOL reconoce en los documentos que sustentan la consulta.

Los recursos públicos que por autorización legal recaude cualquier organismo del sector central de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, como es el caso del COMVEZCOL, están necesariamente sujetos al control fiscal de la Contraloría General de la República por expresa disposición del inciso primero del artículo 267 de la C.P, circunstancia que ha venido ocurriendo según se informa en los citados documentos.

Ahora bien, dada su condición de organismo del sector central de la rama ejecutiva, el COMVEZCOL está sujeto a las reglas de la ley orgánica del presupuesto, de conformidad con el artículo 352 C.P que dice:

"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".

Por consiguiente las tasas que percibe el COMVEZCOL deben ser incorporadas como ingresos en los respectivos presupuestos, pues de conformidad con el Estatuto Orgánico del Presupuesto (artículos 11 y 27 del Decreto 111 de 1996), el Presupuesto General de la Nación se compone, entre otros factores, del presupuesto de rentas, el cual a su vez comprende los rubros de ingresos corrientes, y estos a su vez se clasifican en tributarios y no tributarios: dentro de éstos últimos, están incluidas las tasas.

7. Sujeción a las reglas de la contabilidad pública

Sobre la sujeción a las reglas de la contabilidad pública el artículo 354 de la C.P. dispone:

"ARTÍCULO 354. "Habrá un contador general, funcionario de la rama ejecutiva, quien llevará la contabilidad general de la nación y consolidará ésta con la de sus entidades descentralizadas territorialmente o por servicios, cualquiera que sea el orden al que pertenezcan, excepto la referente a la ejecución del presupuesto, cuya competencia se atribuye a la Contraloría.

Corresponden al contador general las funciones de uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad pública, elaborar el balance general y determinar las normas contables que deben regir en el país, conforme a la ley".

En atención a que el COMVEZCOL es un organismo administrativo que integra el sector central de la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional, y por tanto está sujeto a un régimen jurídico de derecho público, debe concluirse que para ese Consejo son obligatorias las normas que rigen la contabilidad pública.

8. Conclusiones y recomendaciones

a. El análisis precedente evidencia que el COMVEZCOL es un organismo administrativo *sui géneris* o atípico, sin personería jurídica, forma parte del sector central de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, esto es, de la Nación, cumple funciones administrativas, está financiado con recursos públicos y ejerce sus competencias por medio de actos administrativos.

Ahora bien, a pesar de que el COMVEZCOL es un organismo público nacional, no parece existir ley o norma con fuerza de ley que lo haya adscrito o vinculado a un Ministerio o a un Departamento Administrativo para efectos del control administrativo, como es la regla general en materia de organización administrativa de la Rama Ejecutiva del poder público en el orden nacional. En efecto, según está prescrito en el artículo 103 de la Ley 489 de 1998, *"El Presidente de la República como suprema autoridad administrativa y los ministros y directores de Departamento Administrativo ejercerán control administrativo sobre los organismos o entidades que conforman la Administración Pública."* Dicho control administrativo, dice la misma ley (artículo 104), *"se orientará a constatar y asegurar que las actividades y funciones de los organismos y entidades que integran el respectivo sector administrativo se cumplan en armonía con las políticas gubernamentales."*

El control administrativo que deba ejercer un Ministerio o un Departamento Administrativo se define a partir de la norma legal de adscripción o vinculación que ubique al organismo o a la entidad en un determinado sector administrativo de la Rama Ejecutiva. Así está previsto en el artículo 50 de la Ley 489 de 1998, conforme al cual la ley que disponga la creación de un organismo o entidad administrativa deberá determinar, entre otros aspectos, *"el Ministerio o el Departamento Administrativo al cual estarán adscritos o vinculados."* Agrega el parágrafo del mismo artículo la siguiente regla de carácter general:

"Las superintendencias, los establecimientos públicos y las unidades administrativas especiales estarán adscritos a los ministerios o departamentos administrativos; las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta estarán vinculadas a aquellos; los demás organismos y entidades estarán adscritos o vinculados, según lo determine su acto de creación." (Subraya la Sala).

En conclusión, el COMVEZCOL debería estar adscrito a un Ministerio o a un Departamento Administrativo e, incluso, podría convertirse en una dependencia administrativa en la estructura interna de alguno de estos organismos. Ha de advertirse, sin embargo, que la adscripción o vinculación a un Ministerio o a un Departamento Administrativo es un elemento integrante de la estructura orgánica de las entidades y organismos administrativos, y por tanto es una determinación que requiere de ley de acuerdo con lo prescrito en el artículo 50 de la Ley 489 de 1998.

b. En aras de determinar el sector administrativo más apropiado para ubicar el COMVEZCOL se recuerda que, a raíz de la exclusión del Ministro de Educación Nacional de innumerables consejos profesionales, ordenada por la Ley 962 de 2005, este Ministerio no integra actualmente el COMVEZCOL. Debido a esta razón, por el sector público integran este Consejo únicamente el Ministro de Salud y Protección Social y el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural.

Respecto de este último Ministerio el artículo 3° del Decreto 1985 de 2013²¹ le asigna, entre otras, las siguientes funciones:

"ARTÍCULO 3°. Funciones. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, además de las funciones señaladas en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998, cumplirá las siguientes:

(...)

8. Fijar las políticas y directrices sobre investigación, desarrollo tecnológico e innovación para el sector agropecuario.

9. Formular, coordinar e implementar la política para prevenir, corregir y mitigar el riesgo agropecuario.

10. Formular, dirigir, coordinar y evaluar las políticas en materia de prevención, vigilancia y control de los riesgos sanitarios, biológicos y químicos para las especies animales y vegetales y la investigación aplicada, con el fin de proteger la salud de las personas, los animales y las plantas y asegurar las condiciones del comercio.

(...)

16. Hacer seguimiento a la política de libertad vigilada y control de precios de los insumos agrícolas, pecuarios, pesqueros, acuícolas y forestales”.

Considerado el objeto de los dos ministerios integrantes del Consejo se aprecia que las funciones del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural guardan mayor afinidad con las del COMVEZCOL, cuyo objeto gira en torno a las profesiones de medicina veterinaria y zootecnia. Esta circunstancia indica que, por razón de la materia, debería entenderse que el COMVEZCOL forma parte del sector agricultura, y que por consiguiente sería adecuado hacer una reestructuración administrativa que adscriba el COMVEZCOL al respectivo ministerio.

c. El análisis precedente mueve a la Sala a formular dos recomendaciones:

i) Urge clarificar la situación administrativa del COMVEZCOL, armonizar su régimen con la ley y dar seguridad jurídica al Consejo y a sus miembros en el ejercicio de sus funciones. En este sentido podría el Presidente de la República, con fundamento en el artículo 54 de la Ley 489 de 1998, en concordancia con el artículo 189 numeral 16 C.P., y con observancia de los principios de la función administrativa de que trata el artículo 209 C.P., modificar la estructura del Consejo, regular algunos aspectos de su organización y funcionamiento y, eventualmente, delegarle algunas funciones para darle al Consejo mayor operatividad administrativa.

Si se pretendiera una reforma mayor, orientada a modificar sus objetivos, el soporte presupuestal o uno cualquiera de los elementos de la estructura orgánica del Consejo, esto es: la denominación, la naturaleza jurídica y el consiguiente régimen jurídico, la sede, la integración de su patrimonio, el señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración y la forma de integración y de designación de sus titulares, y el Ministerio o el Departamento Administrativo al cual estarán adscritos o vinculados, se requerirá de ley de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley 489 de 1998.

ii) Son muy numerosos los Consejos Profesionales que las leyes han creado para ejercer la inspección y vigilancia de las profesiones reconocidas. Debido a la inexistencia de un estatuto jurídico general de los Consejos Profesionales el Gobierno Nacional se ha visto en la necesidad de solicitar periódicamente a la Sala concepto en relación con aspectos jurídicos reiterativos que han dado lugar a una doctrina igualmente reiterativa de la Sala.

En opinión de la Sala los Consejos Profesionales, debido a su considerable número y a la singularidad de sus funciones, han llegado a convertirse en una categoría especial en la organización de la rama ejecutiva, distinta de las especies administrativas tipificadas en la Ley 489 de 1998, y están dadas las condiciones, por tanto, para que el Congreso de la República, por iniciativa del Gobierno Nacional, expida un estatuto especial que regule y organice de manera general los Consejos Profesionales y ponga fin a toda controversia sobre su naturaleza jurídica, funciones, derechos, deberes, obligaciones, responsabilidades, régimen de los actos y contratos, procedimientos y recursos, controles, adscripción y demás aspectos relevantes de su actividad.

3. LA SALA RESPONDE:

1. “¿Cuál es la naturaleza jurídica y régimen jurídico aplicable al Consejo Profesional de Medicina Veterinaria y Zootecnia de Colombia?”

El Consejo Profesional de Medicina Veterinaria y Zootecnia de Colombia es un organismo administrativo atípico, en cuanto no encaja en ninguna de las categorías establecidas en el artículo 38 de la Ley 489 de 1998, sin personería jurídica, integrante del sector central de la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional, que cumple funciones administrativas y se financia con recursos públicos; los actos derivados de la función administrativa que cumple son actos administrativos. En consecuencia pertenece a la Nación y el régimen jurídico aplicable a su actividad y a sus servidores es el de derecho público.

2. “¿Cuál es el régimen contractual que se le aplica al Consejo Profesional de Medicina Veterinaria y Zootecnia de Colombia?”

El Consejo Profesional de Medicina Veterinaria y Zootecnia de Colombia no tiene capacidad para contratar debido a que carece de personería jurídica. Puesto que el Consejo forma parte del sector central de la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional, pertenece a la Nación. Por consiguiente los contratos que celebre la Nación a su favor están sometidos a la normatividad contractual pública prevista en las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y 1474 de 2011 y demás normas que las modifiquen, adicionen o reglamenten.

3. “¿Cuál es el régimen de inhabilidades e incompatibilidades en materia contractual que se le aplica a los miembros del Consejo Profesional de Medicina Veterinaria y de Zootecnia?”

Los miembros del Consejo Profesional de Medicina Veterinaria y Zootecnia de Colombia carecen de competencia para contratar y en consecuencia, por sustracción de materia, no están sujetos a un régimen de inhabilidades o incompatibilidades en materia contractual pública.

incompatibilidades de la normatividad contractual pública prevista en las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y 1474 de 2011, y demás normas que las modifiquen, adicionen o reglamenten.

4. *“¿Qué entidad o quién tiene la facultad de establecer o modificar la estructura y planta de personal de planta (sic) del Consejo Profesional de Medicina Veterinaria y Zootecnia?”*

Compete al Presidente de la República, en ejercicio de las facultades previstas en el artículo 54 de la Ley 489 de 1998, en concordancia con el artículo 189 numeral 16 de la Constitución Política, modificar la estructura de las entidades y organismos administrativos nacionales. Por consiguiente, mediante decreto puede el Presidente de la República modificar la estructura del Consejo Profesional de Medicina Veterinaria y Zootecnia de Colombia. Si se pretendiera una reforma mayor, orientada a modificar sus objetivos, el soporte presupuestal o uno cualquiera de los elementos de la estructura orgánica del Consejo, se requerirá de ley según está previsto en el artículo 50 de la Ley 489 de 1998.

Puesto que el Consejo Profesional de Medicina Veterinaria y Zootecnia de Colombia es un organismo perteneciente a la administración central nacional, el Presidente de la República es la única autoridad competente para expedir o modificar su planta de personal, de acuerdo con el numeral 14 del artículo 189 de la Constitución Política, donde se señala que es facultad constitucional de la Suprema Autoridad Administrativa “crear, fusionar o suprimir, conforme a la ley, los empleos que demande la administración central, señalar sus funciones especiales y fijar sus dotaciones y emolumentos.” En lo relacionado con la planta de personal se seguirán, además, las reglas generales establecidas en el artículo 115 de la Ley 489 de 1998 y demás normas que lo modifiquen, adicionen o reglamenten.

5. *“¿Qué régimen salarial y prestacional se le aplica al Consejo Profesional de Medicina Veterinaria y Zootecnia de Colombia?”*

Las personas que se vinculen al Consejo Profesional de Medicina Veterinaria y Zootecnia de Colombia son servidores públicos y se sujetan a las reglas de personal y al régimen salarial y prestacional del sector central de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional.

6. *“¿Se le aplica el estatuto orgánico de presupuesto al Consejo Profesional de Medicina Veterinaria?”*

7. *¿Se le aplica el régimen contable público al Consejo Profesional de Medicina Veterinaria y Zootecnia?”*

Sí, como organismo administrativo sin personería jurídica que integra el sector central de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, el Consejo Profesional de Medicina Veterinaria y Zootecnia de Colombia está sujeto a las normas del Estatuto Orgánico de Presupuesto y al régimen contable público.

8. *“¿En caso de que esta entidad deba adecuarse a lo dispuesto para las entidades sin personería jurídica cuál es el conducto regular para realizar este traslado?”*

El Consejo Profesional de Medicina Veterinaria y Zootecnia de Colombia es desde el momento de su creación legal un organismo administrativo atípico sin personería jurídica, integrante del sector central de la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional. El Presidente de la República, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 54 de la Ley 489 de 1998, en concordancia con el artículo 189 numeral 16 de la Constitución Política, puede modificar la estructura del Consejo. También puede el Presidente, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 49 de la Ley 489 de 1998, presentar al Congreso de la República un proyecto de ley para modificar la estructura orgánica del Consejo en cualquiera de los elementos que enumera el artículo 50 de la misma ley.

Remítase al señor Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA

PRESIDENTE DE LA SALA

GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR

CONSEJERO DE ESTADO

ÁLVARO NAMÉN VARGAS

CONSEJERO DE ESTADO

WILLIAM ZAMBRANO CETINA

CONSEJERO DE ESTADO

LUCÍA MAZUERA ROMERO

SECRETARIA DE LA SALA

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1 Cfr. Conceptos 487 de 1992 sobre el Consejo Nacional de Trabajo Social, 583 de 1994 relativo al Consejo Profesional de Administración de Empresas, 630 de 1994 que alude al Consejo Profesional de Agentes de Viajes y Turismo, 1590 de 2004 sobre el Consejo Nacional de Topografía, y 1772 del 7 de septiembre de 2006 respecto del Consejo Nacional de Arquitectura, entre otros.

2 ARTÍCULO 26. Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social.

Las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios. La estructura interna y el funcionamiento de éstos deberán ser democráticos. La ley podrá asignarles funciones públicas y establecer los debidos controles.

3 *“Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos”.*

4 “Artículo 64. Racionalización de la participación del Ministro de Educación o su representante o delegado, en juntas y consejos. A partir de la vigencia de la presente ley, suprimase la participación del ministro de educación nacional, o de su representante o delegado, en las siguientes juntas y consejos: Asociación Colombiana de Dietistas y Nutricionistas; Comisión Profesional Colombiana Diseño Industrial; Consejo Profesional de Biología; Consejo Asesor Profesional del Artista; Consejo de Ingeniería Naval y Afines; Consejo Nacional de Técnicos Electricistas; Consejo Profesional Nacional de Tecnólogos en Electricidad, Electromecánica, Electrónica y Afines; Consejo Nacional de Bibliotecología; Consejo Nacional Profesional de Economía; Consejo Profesional de Administración de Empresas Nacional de Trabajo Social; Consejo Profesional de Ingeniería de Transporte y Vías de Colombia; Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y Profesiones Auxiliares; Consejo Profesional de Agentes de Viaje; Consejo Profesional de Geógrafos, Consejo Profesional de Geología; Consejo Profesional del Administrador Público; Consejo Profesional de Guías de Turismo; Consejo Profesional Nacional de Ingeniería Eléctrica, Mecánica y Profesiones Afines; Consejo Profesional de Medicina, Veterinaria y Zootecnia; Consejo Profesional de Química; Consejo Profesional Nacional de Ingeniería y Profesiones Auxiliares; Consejo Profesional Nacional de Tecnólogos en Electricidad, Electromecánica, Electrónica y Afines; Consejo Profesional Nacional de Topografía; Consejo Técnico de Contaduría; Consejo Técnico Nacional de Enfermería; Consejo Técnico Nacional de Optometría”.

5 “Artículo 39. Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley puede exigir títulos de idoneidad y reglamentar el ejercicio de las profesiones.// Las autoridades inspeccionarán las profesiones y oficios en lo relativo a la moralidad, seguridad y salubridad públicas...”.

6 “Artículo 13. Los documentos que se deben presentar al Consejo Profesional de Medicina Veterinaria y Zootecnia de Colombia, para solicitar la matrícula de “médico veterinario”, “médico veterinario y Zootecnista”, serán los siguientes:

- a) Solicitud escrita dirigida por el interesado al Consejo Profesional de Medicina Veterinaria y Zootecnia de Colombia;
- b) Dos (2) fotos recientes, tamaño cédula;
- c) Si el título hubiere sido otorgado en el exterior, certificación de convalidación del título expedida por el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior - Icfes;
- d) Certificación del registro oficial del título ante la entidad competente;
- e) Recibo de cancelación de derechos de matrícula; y
- f) Fotocopia autenticada de la visa de residente, cuando se trata de extranjeros, si las circunstancias así lo exigen”.

7 “Por el cual se dictan normas generales para la reorganización y el funcionamiento de la Administración Nacional”.

8 “Artículo 11. De la denominación de las unidades ministeriales. Las unidades ministeriales que cumplen funciones de asesoría o coordinación se denominan oficinas o comités, y consejos cuando incluyan personas ajenas al ministerio”.

9 Publicada en el Diario Oficial No 43.897 del 17 de febrero de 2000.

1⁰ “Artículo. 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

(...)

15. Suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales de conformidad con la ley.

(...)

16. Modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley (...)” (Resalta la Sala).

¹¹ En la Sentencia C-150/04 la Corte expresó: “De conformidad con lo expuesto, el Congreso de la República está facultado para crear y suprimir entidades y organismos públicos del nivel nacional, de manera directa y a través de una ley ordinaria (art. 150-7). Igualmente, está autorizado por la Constitución Política para delegar en el Presidente de la República competencia para tomar aquel tipo de decisiones, evento en el cual deberán atenderse las condiciones fijadas en el artículo 150 numeral 10 superior. Es de resaltar que la Constitución consagra una cláusula de reserva de ley para la *creación* de entidades y organismos del orden nacional”. (Ibídem)

¹² La Corte manifestó en la Sentencia C-177/07 citando a su vez la C-044/06: “Así, la jurisprudencia constitucional ha señalado que al Legislador corresponde la determinación de la estructura de la administración nacional y la formulación de la tipología de entidades y organismos que conforman tal estructura, igualmente le compete definir las interrelaciones entre los distintos organismos que hacen parte de la administración nacional, y la relación al interior de cada entidad entre las dependencias que la integran (Ver la sentencia C-1190/00, en el mismo sentido la sentencia C-1437/00). Le corresponde también al Congreso de la República crear los distintos organismos y entidades y definir, respecto de cada uno de ellos, sus objetivos generales y la correspondiente estructura orgánica, del mismo modo que fusionar, transformar y suprimir los organismos que él mismo crea”. (Negrillas de la Sala)

¹³ “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”.

¹⁴ “Por la cual se expide el Código Disciplinario Único”.

¹⁵ Sentencia C-222 de 1999. En Concepto 1106 de 1998 esta Sala señaló: “La norma preceptúa que “son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios”, con lo cual sigue el criterio orgánico de la administración pública contemporánea, consistente en que la calificación de servidor público de una persona depende de que esté vinculada a una entidad estatal, lo que significa, a contrario sensu, que si una persona no está vinculada a una entidad estatal es un trabajador particular.”

¹⁶ Sentencia C-222 de 1999. Ver también Concepto 855 de 1996 de la Sala de Consulta, al referirse al concepto de servidor público así: “Servidores públicos es un concepto genérico que emplea la Constitución Política para comprender a los miembros de las corporaciones públicas y a los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios; todos ellos están “al servicio del Estado y de la comunidad” y deben ejercer sus funciones “en la forma prevista en la Constitución, la ley y el reglamento”.

¹⁷ Sentencia C-736 de 2007. Véase también, por ejemplo, Sentencia C-722 de 2007 que, al referirse a los trabajadores de Ecopetrol, señaló que su calificación como trabajadores particulares no se oponía a su condición de servidores públicos en los términos del artículo 123 de la Constitución Política.

¹⁸ “Por el cual se prevé la integración de la seguridad social entre el sector público y el privado y se regula el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales”. Dispone el artículo 5 ibídem., lo siguiente: “Empleados públicos y trabajadores oficiales. Las personas que prestan sus servicios en los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias y establecimientos públicos, son empleados públicos; sin embargo los trabajadores de la construcción y sostenimiento de obras públicas son trabajadores oficiales. En los estatutos de los establecimientos públicos se precisará qué actividades pueden ser desempeñadas por personas vinculadas mediante contrato de trabajo”.

1^º Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones." (Diario Oficial No. 45.680, septiembre 23 de 2004).

²⁰ "Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política."

²¹ "Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se determinan las funciones de sus dependencias."

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 11:26:23