

2100

Bogotá D.C., viernes, 13 de marzo de 2020



Al responder cite este Nro.  
20202100015182

Doctor  
VICTOR ORLANDO FULY GUEVARA  
Secretario de Desarrollo Agroambiental y de Fomento Económico  
Alcaldía de Popayán  
Edificio C.A.M. Carrera 6 #4 21  
secretariadafe@popayan.gov.co  
Popayán, Cauca.

Asunto: Respuesta radicados Nos 20206100009291 y 20206100009301.

Respetado Señor Fuly:

En atención a la consulta realizada mediante los oficios referenciados en el asunto de fecha 06 de febrero de 2020, relacionados con *"la aplicación de lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley 1876 de 2017, el cual establece la Habilitación de Entidades Prestadoras, teniendo en cuenta que la Secretaría de Desarrollo Agroambiental y Fomento Económico, actualmente se encuentra adelantando el proceso contractual en la modalidad de prestación de servicios del equipo de la Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria, a fin de dar cumplimiento al numeral 1 del artículo en mención"*, esta Oficina previo a absolver las inquietudes planteadas, procede a realizar las siguientes precisiones:

## 1. ALCANCE DE LOS CONCEPTOS

Es pertinente señalar que los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la Agencia de Desarrollo Rural, en virtud de la función asignada mediante el numeral 8 del artículo 12 del Decreto Ley 2364 de 2015, son orientaciones de carácter general que no comprenden la solución directa de problemas específicos ni el análisis de actuaciones particulares.

En cuanto a su alcance, de conformidad con lo establecido en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, los conceptos jurídicos no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, ni tienen el carácter de fuente normativa y sólo pueden ser utilizados para facilitar la interpretación y aplicación de la normatividad vigente.

Así las cosas, en virtud de los principios de economía y celeridad, establecidos en la Constitución Política y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, las inquietudes respecto a los procesos y procedimientos de la Agencia

se deben aclarar agotando el conducto regular, esto es, acudiendo al funcionario competente o a quien deba tomar la decisión.

En atención a lo anteriormente señalado, de manera comedida le informo que en el desarrollo de un concepto jurídico no es procedente emitir juicios de valor, atribuir responsabilidades, asignar competencias, resolver situaciones particulares, así como fijar lineamientos que deben emitirse al interior de la Agencia en desarrollo de las funciones propias de cada dependencia, por tanto, en el evento que esta Oficina tomara una decisión en esta vía, en un caso que no le compete, implicaría excederse en sus funciones lo que acarrearía la respectiva responsabilidad disciplinaria.

En consecuencia, las inquietudes planteadas se abordarán en forma general para su análisis jurídico.

## **2. NORMATIVA RELACIONADA CON LAS UNIDADES MUNICIPALES DE ASISTENCIA TÉCNICA AGROPECUARIA - UMATA**

Desde la expedición de la Ley 101 de 1993<sup>1</sup>, los municipios y distritos especiales tenían la obligación de crear la Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria – UMATA, cuya función sería únicamente la de prestar la asistencia técnica agropecuaria directa a pequeños productores<sup>2</sup>, estableciéndose en relación con el tema bajo estudio, que *“la vinculación del personal profesional y técnico de la UMATA, cuando esta forma parte de la estructura administrativa del municipio, se debe hacer con sujeción a las normas y procedimientos de la carrera administrativa”*<sup>3</sup>.

Asimismo el Decreto 1929 de 1994<sup>4</sup> señala que las Secretarías de Agricultura, o quien desarrolle sus funciones, son las encargadas de vigilar que el personal profesional y técnico que se vincule a la UMATA como personal de planta del municipio, lo haga con sujeción a las normas y procedimientos de la carrera administrativa<sup>5</sup>.

De igual manera la Ley 607 de 2000<sup>6</sup>, establece los requisitos para ser funcionario de la UMATA, indicando que su vinculación se hará de acuerdo con las normas de carrera administrativa<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> Ley 101 del 23 de diciembre de 1993, ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero.

<sup>2</sup> Artículo 57 de la Ley 101 de 1993.

<sup>3</sup> Parágrafo del artículo 64 de la Ley 101 de 1993.

<sup>4</sup> Decreto 1929 del 05 de agosto de 1994 *“por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 101 de 1993 y se dictan algunas disposiciones sobre Tecnología y Asistencia Técnica”*.

<sup>5</sup> Artículo 9 del Decreto 1929 de 1994.

<sup>6</sup> Ley 607 del 02 de agosto de 2000 *“por medio de la cual se modifica la creación, funcionamiento y operación de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria, UMATA, y se reglamenta la asistencia técnica directa rural en consonancia con el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología”*.

<sup>7</sup> Artículo 17 de la Ley 607 de 2000.

Al respecto la Ley 1876 de 2017<sup>8</sup>, menciona que los municipios y distritos dentro de su estructura administrativa podrán crear para la participación en la planeación o prestación del servicio de extensión agropecuaria Unidades de Asistencia Técnica Agropecuaria – UMATA, pudiendo estas unidades prestar el servicio de extensión agropecuaria, sin perjuicio de los servicios que tuvieran a cargo<sup>9</sup>.

Aunado a lo anterior, la ley señalada dispone que: *“para ser funcionario de la Umata se exigirán como requisitos ser profesional en el área de agronomía, veterinaria, zootecnia, biología, ingeniería forestal o agroalimentaria, administración agropecuaria, tecnología agropecuaria, técnico agropecuario, bachiller agropecuario y profesiones afines con el sector agropecuario, medio ambiental y pesquero. Su vinculación se hará de acuerdo a las normas de carrera administrativa”*<sup>10</sup>.

Sea pertinente indicar que la sentencia C-094 de 2018 que estudió la constitucionalidad de la Ley precitada, frente a lo previamente señalado, estableció que el parágrafo 1 del artículo 38 es *“acorde con los principios de la función pública, en cuanto delimita las condiciones para la vinculación de personas a las UMATA, previendo los requisitos académicos y experiencia relacionada, todos afines con el área agropecuaria, medio ambiente y pesquera. La norma obliga que la vinculación se lleve a cabo de acuerdo con las reglas de carrera administrativa, lo cual corresponde con las previsiones del artículo 125 de la Constitución Política”*<sup>11</sup>.

### 3. LEY 909 DE 2004

De conformidad con lo previsto en el artículo 125 de la Constitución Política de Colombia, los empleos de los órganos y de las entidades del Estado deben ser provistos por carrera administrativa, salvo los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los trabajadores oficiales, entre otros que determine la ley; en este sentido la Ley 909 de 2004, expidió las normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa y la gerencia pública.

En relación con el sistema de carrera administrativa, es pertinente señalar que la Ley 909 de 2004<sup>12</sup>, la define como *“un sistema técnico de administración de personal que*

---

<sup>8</sup> Ley 1876 del 29 de diciembre de 2017 *“por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones”*.

<sup>9</sup> Artículo 38 de la Ley 1876 de 2017.

<sup>10</sup> Parágrafo 1, artículo 38 de la Ley 1876 de 2017.

<sup>11</sup> Sentencia C 094 del 10 de octubre de 2018, M.P. Alberto Rojas Ríos; mediante la cual la Corte Constitucional realizó la revisión oficiosa de constitucionalidad de la Ley 1876 del 29 de diciembre de 2017, *“Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones.”*

<sup>12</sup> Ley 909 del 23 de septiembre de 2004 *“por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones”*.

Al respecto la Sentencia C 588 de 2009 señala: *“Es tal la importancia de la carrera administrativa en el ordenamiento constitucional instituido por la Carta de 1991, que la Corte le ha reconocido el carácter de principio constitucional, 125] bajo el entendimiento de que los principios “suponen una delimitación política y axiológica”, por cuya virtud se restringe “el espacio de interpretación”, son “de aplicación inmediata tanto para el legislador constitucional” y tienen un alcance normativo que no consiste “en la enunciación de*

tiene por objeto garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer; estabilidad e igualdad de oportunidades para el acceso y el ascenso al servicio público. Para alcanzar este objetivo, el ingreso y la permanencia en los empleos de carrera administrativa se hará exclusivamente con base en el mérito, mediante procesos de selección en los que se garantice la transparencia y la objetividad, sin discriminación alguna<sup>13</sup>, siendo este sistema reglado<sup>14</sup> y público<sup>15</sup>.

De esta manera, los principios que orientan el ingreso y el ascenso a los empleos públicos de carrera administrativa son el mérito; la libre concurrencia e igualdad en el ingreso; la publicidad; la transparencia en la gestión de los procesos de selección y en el escogimiento de los jurados y órganos técnicos encargados de la selección; la especialización de los órganos técnicos encargados de ejecutar los procesos de selección; la garantía de imparcialidad de los órganos encargados de gestionar y llevar a cabo los procedimientos de selección y, en especial, de cada uno de los miembros responsables de ejecutarlos; la confiabilidad y validez de los instrumentos utilizados para verificar la capacidad y competencias de los aspirantes a acceder a los empleos públicos de carrera; y la eficacia y la eficiencia de los procesos de selección<sup>16</sup>.

Sin embargo y pese a lo antes indicado, en el ordenamiento colombiano se han establecido excepciones a la carrera administrativa para la provisión de cargos<sup>17</sup>, a saber:

- Libre nombramiento y remoción<sup>18</sup>:

---

*ideales”, puesto que “su valor normativo debe ser entendido de tal manera que signifiquen una definición en el presente, una base axiológico-jurídica, sin la cual cambiaría la naturaleza de la Constitución y por lo tanto toda la parte organizativa perdería su significado y razón de ser”.*

<sup>13</sup> Artículo 27 de la Ley 909 de 2004.

<sup>14</sup> Lo que significa que las normas aplicables a la actuación respectiva son obligatorias y por tanto no se está sujeto a la discrecionalidad del nominador.

<sup>15</sup> Lo que implica que para que realmente funcione la carrera administrativa debe haber publicidad en todas las actuaciones del concurso, su característica principal consiste en que el ingreso y ascenso en el servicio siempre debe ser por concurso, y la permanencia, continuidad o retiro de este solo puede efectuarse por evaluación de desempeño.

<sup>16</sup> Artículo 28 de la Ley 909 de 2004.

<sup>17</sup> Sentencia C 588 del 27 de agosto de 2009, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; Sentencia C 553 del 06 de julio de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; Sentencia C 285 del 13 de mayo de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; Sentencia C 645 del 23 de noviembre de 2016; M.P. María Victoria Calle Correa; Sentencia del 26 de julio de 2018, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Consejero Ponente: César Palomino Cortés, radicación N° 68001-23-21-000-2010-00799-01 (2778-2013); entre otras.

<sup>18</sup> Sentencia C 553 del 06 de julio de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; Sentencia C 673 de 2015, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; SU 354 del 25 de mayo 2017, M.P. Iván Humberto Escrucería Mayolo; Sentencia del 8 de febrero de 2018, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez, radicación N° 25000-23-42-000-2012-01507-01 (3812-2016); Sentencia del 19 de febrero de 2018, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Consejero Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez, radicación N° 25000-23-42-000-2013-01223-02 (4578-16); Sentencia del 15 de noviembre de 2018, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Consejero Ponente: William Hernández Gómez, radicación N° 05001-23-33-000-2013-01754-01 (4450-16); entre otras.

En este sistema la continuidad, permanencia o retiro del servicio se encuentra ligada a la relación de confianza entre el nominador y el funcionario público, el legislador estableció cuatro (4) criterios para identificar cuáles son los cargos de libre nombramiento, así: i) dirección<sup>19</sup>, ii) confianza<sup>20</sup>, iii) manejo<sup>21</sup>, y iv) seguridad<sup>22</sup>.

- Contrato de prestación de servicios<sup>23</sup>:

El objetivo de esta figura consiste en ejecutar actividades administrativas de naturaleza ocasional o transitoria; o suplir necesidades ocasionales o transitorias de la administración.

El contrato de prestación de servicios que ejecuta la persona natural para la administración, se caracteriza por los siguientes elementos: i) vínculo con la administración de naturaleza civil o comercial, ii) desempeñar una actividad ocasional o transitoria, con un plazo y un término establecido, no siendo posible que se torne en una situación indefinida, iii) la función no debe poder ser ejecutada por un funcionario o trabajador oficial, ya sea porque no existe la función en la entidad, porque no existe el servidor público contratado o vinculado para esa actividad, porque la actividad o el servidor público contratado o vinculado no tiene la especialidad para ejecutar esa actividad o porque su volumen de trabajo le impide ejecutar, iv) no existe relación de subordinación o dependencia dado que la actividad se desempeña con autonomía administrativa, técnica o financiera por parte del contratista, v) el contratista recibe honorarios<sup>24</sup>.

En este sentido, el artículo 32 de la Ley 80 de 1993 define este contrato de la siguiente manera: *“son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados. En ningún caso estos contratos generan*

<sup>19</sup> Dirección: desempeñados por las personas que cumplen las labores de orientación, fijación de las políticas, determinación de las directrices con las cuales se debe manejar una entidad o un organismo público.

<sup>20</sup> Confianza: funcionarios que desarrollen labores de apoyo, asistencia o asesoría de manera directa y subordinada a uno de los cargos de libre nombramiento y remoción por el criterio de dirección en la Rama Ejecutiva del Poder Público, debiendo además tener un alto grado de confidencialidad, es decir, secreto frente a la información que le transmiten.

<sup>21</sup> Manejo: personas que tengan como función el manejo o la disposición de bienes, dineros, o presupuesto público.

<sup>22</sup> Seguridad: funcionarios que desempeñan funciones de escoltas cuando no pertenecen a la policía nacional o a las fuerzas militares.

<sup>23</sup> Sentencia T 903 del 12 de noviembre de 2010, M.P. Juan Carlos Henao Pérez; Sentencia SU 049 del 2 de febrero de 2017, M.P. María Victoria Calle Correa; Sentencia T 392 del 20 de junio de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; Sentencia del 1 de marzo de 2018, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Consejero Ponente: Carmelo Perdomo Cuéter, radicación N° 23001-23-33-000-2013-00117-01 (3730-2014); Sentencia del 26 de julio de 2018, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Consejero Ponente: César Palomino Cortés, radicación N° 68001-23-21-000-2010-00799-01 (2778-2013), entre otras.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable”.

- Nombramiento provisional<sup>25</sup>:

Corresponde a un mecanismo excepcional que permite cubrir algunas vacantes temporales o definitivas en forma temporal, cuando tal provisión no puede hacerse a través de movimientos de personal.

#### **4. ENTIDADES PRESTADORAS DEL SERVICIO DE EXTENSIÓN AGROPECUARIA - EPSEA**

El artículo 33 de la Ley 1876 de 2017, señala que en aras de garantizar la calidad en la prestación del servicio de extensión agropecuaria, toda EPSEA deberá registrarse y cumplir con los requisitos que disponga la ADR, de esta manera, la Agencia de Desarrollo Rural expidió las Resoluciones Nos. 0422 de 2019<sup>26</sup> y 042 de 2020<sup>27</sup>.

Frente al tema bajo estudio, el párrafo primero del artículo décimo del capítulo tercero de la Resolución N° 0422 de 2019 indica: *“los profesionales señalados (...) podrán ser suplidos por personal de la(s) Administración(es) Municipal(es) correspondiente(s), siempre y cuando cumplan con los requisitos de idoneidad, de formación profesional y de desarrollo de competencias, descritos en los artículos cuarto y quinto de la presente resolución, para lo cual deberán aportar la documentación que acredite su vinculación laboral o contractual vigente”* (Subrayado fuera del texto original).

Así las cosas, es evidente que la reglamentación de la ADR del artículo indicado de la Ley 1876 de 2017, en relación con el servicio de extensión agropecuaria, no desconoció la realidad jurídica y fáctica antes relacionada.

No obstante, aun cuando esta Agencia es la entidad competente para establecer el procedimiento y los requisitos de habilitación de las Entidades Prestadoras del Servicios de Extensión Agropecuaria – EPSEA<sup>28</sup>, tarea que realizó a través de los actos administrativos referidos, no lo es para señalar la vinculación del personal de las entidades de gobierno, por tanto, si la duda persiste, se recomienda acudir a las entidades competentes para tal fin, entendiéndose para estos efectos la Comisión Nacional del Servicio Civil - CNSC y el Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP.

---

<sup>25</sup> Sentencia C 431 del 2 de junio de 2010, M.P. Mauricio González Cuervo; Sentencia del 23 de septiembre de 2010, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Consejero Ponente: Gerardo Arenas Monsalve, radicación N° 25000-23-25-000-2005-01341-02 (0883-08); Sentencia SU 556 del 24 de julio de 2014, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; entre otras.

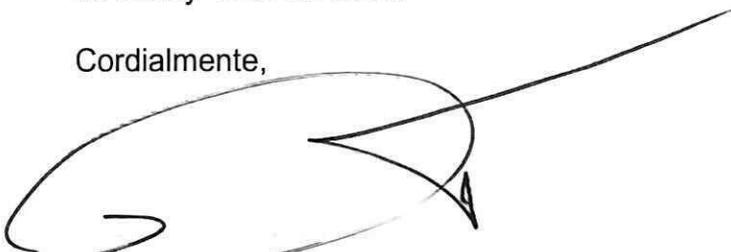
<sup>26</sup> Resolución N° 0422 del 05 de julio de 2019 *“por la cual se reglamenta el artículo 33 de la Ley 1876 de 2017, y se dictan otras disposiciones”*.

<sup>27</sup> Resolución N° 042 del 28 de enero de 2020 *“por la cual se modifica parcialmente la Resolución N° 0422 del 05 de julio de 2019”*.

<sup>28</sup> Artículo 33 de la Ley 1876 de 2017.

El presente concepto se emite en desarrollo de la función prevista en el numeral 8 del artículo 12 del Decreto Ley 2364 de 2015 y con el alcance establecido en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015.

Cordialmente,

  
**DIEGO E. TIUZO GARCÍA**

Anexos: N/A

Copia: N/A

Elaboró: Catherine Piraquive Monroy, Gestor, Oficina Jurídica  
Revisó: Angela Trujillo Paz, Contratista, Oficina Jurídica  
Nhazly Correa Bustos, Contratista, Oficina Jurídica  
Aprobó: Diego Edison Tiuzo García, Jefe Oficina Jurídica