

2100

Bogotá D.C., viernes, 24 de septiembre de 2021



Al responder cite este Nro.
20212100067572

Señor
HÉCTOR AUGUSTO MORCOTE
Alcaldía municipal de Siachóque.
Departamento de Boyacá

Asunto: Respuesta solicitud de concepto jurídico radicado No. 20216100081661 de fecha 06 de septiembre de 2021.

Respetado señor Morcote, cordial saludo

Por medio del presente documento damos respuesta a su petición bajo la modalidad consulta, con radicado referenciado en el asunto a través de la cual solicita a la Oficina Jurídica de la Agencia de Desarrollo Rural, se emita concepto sobre:

“[...]

la creación de la secretaria municipal de fomento y asistencia técnica agropecuaria entre otros, así como la UMATA, ante lo cual solicitamos claridad en el hecho de la creación ya que en el mencionado artículo se la posibilidad de la creación de la UMATA como órgano de participación en la planeación Y/O prestación del servicio de extensión agropecuaria, acompañamiento y ...; Además de las calidades para ser funcionario de la UMATA se menciona que la vinculación se hará de acuerdo a las normas de carrera administrativa y en el caso de la dirección de la UMATA se nombran unas calidades pero no especifica el tipo de vinculación. Ante las dudas y para dar claridad y buscar una alternativa que nos permita la creación de nuestra secretaria de fomento y asistencia técnica agropecuaria en nuestro municipio, solicitamos no quíen en este tema y nos aporten su concepto jurídico en cuanto a la creación bien sea de secretaria y/o UMATA, tipos de vinculación y los demás que consideren pertinentes”

I. 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 1437 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.

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

II. FUNDAMENTOS LEGALES

Con el fin de atender su petición, es necesario hacer referencia al marco normativo que regula la creación y funcionamiento de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria – UMATA.

En lo que respecta a esta figura, resulta oportuno referir a la definición incorporada en el artículo 38 de la Ley 1876 de 2017¹ que señala:

“Artículo 38. Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria. Los municipios y distritos podrán crear Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA), dentro de su estructura administrativa, para la participación en la planeación y/o prestación del servicio de extensión agropecuaria, acompañamiento a productores, ejecución de proyectos agropecuarios y de desarrollo rural, articulación institucional, apoyo logístico al sector, levantamiento de información, y demás actividades relacionadas con su naturaleza.

Las UMATA podrán prestar el servicio de extensión agropecuaria en los términos del presente Capítulo, y sin perjuicio de los servicios que tuvieran a cargo.

Los municipios asegurarán la asignación presupuestal para el funcionamiento y fortalecimiento progresivo de las UMATA en términos de equipo técnico, capacitación del recurso humano, medios tecnológicos, infraestructura y otros medios como el transporte y la logística, con el fin de garantizar la calidad y oportunidad de los servicios y la ejecución pertinente y oportuna de sus funciones.

Parágrafo 1°. 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.

¹ Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones.

Parágrafo 2°. Para ser Director de UMATA es obligatorio acreditar título profesional y tarjeta profesional en áreas agropecuarias o en profesiones afines con el sector agropecuario, medio ambiental o pesquero, así como una experiencia en el sector agropecuario, medio ambiente o pesquero no menor de tres (3) años.

Parágrafo 3°. Los territorios indígenas podrán constituir las Unidades de Asistencia Técnica Agropecuaria, UMATA según los usos y costumbres de las comunidades.” (resaltos y negrillas fuera del texto original).

De la citada norma se concluye que la facultad para la creación de las UMATA es propia de los Municipios y los Distritos, sin embargo, de acuerdo con el artículo 2.4.2.3. del Decreto 1071 de 2015, las UMATA también pueden tener origen por iniciativa popular, en Municipios que no las hayan conformado o que estén incumpliendo con los requisitos, tal y como se desprende del siguiente tenor:

“Creación de la UMATA por iniciativa popular. Con base en la información suministrada por las Secretarías de Agricultura sobre la no constitución de la UMATA o incumplimiento de sus requisitos, por parte de los Municipios, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural autorizará, a las Secretarías de Agricultura o a quien desempeñe sus funciones, para que procedan a promover, entre los usuarios, la creación de la UMATA en aquellos municipios que no las hayan conformado, o estén incumpliendo con los requisitos.”

De la lectura de los citados artículos, es claro que no le corresponde a la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) determinar la figura jurídica mediante la cual el municipio pueda hacer modificaciones a su estructura, ni tampoco la vinculación de los servidores que hagan parte de esta. Lo anterior, dado que las definiciones son abordadas desde la autonomía de las entidades territoriales con observancia de la Ley vigente sobre la materia.

En cuanto a la modalidad de vinculación del personal de planta a la UMATA, resulta pertinente traer a colación las disposiciones normativas que la regulan.

Al respecto, el parágrafo primero del artículo 38 de la Ley 1876 de 2017, señala:

Parágrafo 1°. 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. (Subraya fuera de texto)

Por su parte el Decreto 1071 de 2015, en la misma línea establece:

Artículo 2.4.2.7. Vinculación del personal profesional y técnico que conforma la UMATA. Las Secretarías de Agricultura, o quien desarrolle sus funciones, serán 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. (Subraya fuera texto)

Esta situación ha sido estudiada por la doctrina, particularmente el exmagistrado del Consejo de Estado, Doctor Javier Henao Hidrón en su obra “*El poder municipal*” indica que: “*la vinculación de funcionarios a las UMATA se hará conforme a las normas de carrera administrativa y se exigirá, según los casos, ser profesional en el sector agropecuario, o técnico agropecuario, o bachiller agropecuario.*”²

Dicho lo anterior, la Comisión Nacional del Servicio Civil es el organismo encargado de ejercer la administración y vigilancia del sistema de carrera administrativa de los servidores públicos, así lo indica el artículo 11 de la Ley 909 de 2004³, en el que se establecen las funciones de la mencionada Comisión, literales, que por su importancia para el caso que nos compete, enunciamos:

“Artículo 11. Funciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil relacionadas con la responsabilidad de la administración de la carrera administrativa.

En ejercicio de las atribuciones relacionadas con la responsabilidad de la administración de la carrera administrativa, la Comisión Nacional del Servicio Civil ejercerá las siguientes funciones:

a) Establecer de acuerdo con la ley y los reglamentos, los lineamientos generales con que se desarrollarán los procesos de selección para la provisión de los empleos de carrera administrativa de las entidades a las cuales se aplica la presente ley;

[...]

c) Elaborar las convocatorias a concurso para el desempeño de empleos públicos de carrera, de acuerdo con los términos y condiciones que establezcan la presente ley y el reglamento;

[...]

j. Elaborar y difundir estudios sobre aspectos generales o específicos de la gestión del empleo público en lo relacionado con el ingreso, el desarrollo de las carreras y la evaluación del desempeño;

k) Absolver las consultas que se le formulen en materia de carrera administrativa.” (subrayado fuera de texto).

Por otro lado, respecto a su solicitud de la “*creación de la Secretaría Municipal de Fomento y Asistencia Técnica Agropecuaria [...] tipos de vinculación y los demás que consideren*

² (Hidrón, 2011, pág. 344)

³ Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones.

pertinentes”, es menester anotar, que el Decreto 2364 del 7 de diciembre de 2015⁴, en su artículo 4 enumera las funciones de la Agencia de Desarrollo Rural, dentro de las cuales, no está inmersa la competencia de emitir concepto u opinión jurídica frente a temas del desarrollo administrativo de la función pública, como determinar el tipo de vinculación y modalidad de contratación de la Entidad que se tiene la intención de crear.

Se debe tener en cuenta que el marco laboral, legal y reglamentario de los empleados públicos se integra en concordancia con los principios que orientan la función pública, por lo que su ejercicio no puede obedecer de ninguna manera a un criterio discrecional o del arbitrio del organismo administrativo. Ese carácter se contiene no solo en expresas disposiciones constitucionales que así lo consagran, sino además, por norma referente al carácter regulado de las funciones administrativas, por lo que, mal haría esta Agencia al pronunciarse sobre tema ajeno a su competencia, óbice, tener la función pública especial protección y regulación constitucional.

Así las cosas, el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) es el organismo técnico, estratégico y transversal del Gobierno Nacional que contribuye al bienestar de los colombianos mediante el mejoramiento continuo de la gestión de los servidores públicos y las instituciones en todo el territorio nacional. Dentro de sus funciones, establecidas en el Decreto 430 de 2016⁵, se encuentran:

“1. Formular, implementar, hacer seguimiento y evaluar las políticas de desarrollo administrativo de la función pública, el empleo público, la gestión del talento humano, la gerencia pública, el desempeño de las funciones públicas por los particulares, la organización administrativa del Estado, la planeación y la gestión, el control interno, la participación ciudadana, la transparencia en la gestión pública y el servicio al ciudadano, propiciando la materialización de los principios orientadores de la función administrativa.

[...]

3. Diseñar y gestionar los diferentes sistemas de información que permitan el seguimiento, análisis y evaluación del empleo público, del desempeño de la administración pública y la toma de decisiones para una mejor prestación del servicio público.

[...]

8. Estimular y promover, en coordinación con el Ministerio del Trabajo, el desarrollo de una cultura en las relaciones laborales que propicien el diálogo, la conciliación y la celebración de los acuerdos que consoliden el desarrollo social y económico, el incremento de la productividad, la solución directa de los conflictos individuales y colectivos de trabajo y la concertación de las políticas salariales y laborales en el Sector Público.

[...]” (subrayado fuera de texto).

⁴ Por el cual se crea la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), se determinan su objeto y su estructura orgánica.

⁵ Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Función Pública.

III. RESPUESTA A LA CONSULTA

Sin perjuicio del análisis jurídico expuesto, consideramos que por ser esta una consulta relacionada con asuntos de función pública y de carrera administrativa se debe trasladar a la Comisión Nacional del Servicio Civil y al Departamento Administrativo de la Función Pública respectivamente.

Se concluye en este caso, la necesidad imperiosa de aplicar lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, por ende, se dará traslado de la consulta a la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) bajo el radicado No. 20212100067532 así mismo se trasladará en lo pertinente al Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) con radicado No. 20212100067562, para que, estos organismos, dentro de sus facultades, den respuesta oportuna y de fondo a su consulta sobre el tipo de vinculación a la UMATA y/o a la Secretaría Municipal de Fomento y Asistencia Técnica que proyectan crear.

Cordialmente,



MARISOL OROZCO GIRALDO
Jefe Oficina Jurídica

Elaboró: Abril Gómez Mejía Abogados Asociados, contratista Oficina Jurídica. *AGM*