



Función Pública

Concepto Sala de Consulta C.E. 747 de 1995 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

CONSULTA NUMERO 747

NORMA CONSTITUCIONAL - Interpretación / CONSTITUCIÓN DEROGADA Y CONSTITUCIÓN VIGENTE - Diferencias

La actual Constitución se refiere a todos los servidores del Estado, modificando la redacción anterior que cubría "... Colombiano que esté al servicio de Colombia" la norma actual incorpora las expresiones "hones y recompensas" y la de "celebrar contratos"..., que no contemplaba la Constitución del 86. La disposición de la carta actual agrega, además que gobiernos extranjeros, los organismos internacionales, los cuales no fueron mencionados en la anterior constitución.

Autorizada su publicación con oficio número 072 de 22 de enero de 1996.

NORMA DISCIPLINARIA - Reproducción de norma constitucional

Los mandatos previstos en los Arts. 129 y 189 numeral 18 de la carta fueron repetidos en norma de carácter disciplinario que los convierte en prohibición y también en falta disciplinaria atribuible a los servidores públicos, de conformidad con las previsiones del Art. 38 de la misma Ley 200 de 1995. En consecuencia toda distinción o beneficio material o no, que se otorgue por un organismo internacional o un gobierno extranjero a un servidor público sólo puede ser recibido con permiso expreso del Gobierno Nacional.

Autorizada su publicación con oficio 072 de 22 de enero de 1996.

CAPACITACIÓN EN EL EXTERIOR DE EMPLEADO PUBLICO - Observancia de trámites para el permiso

La aceptación y asistencia por parte de servidores públicos para participar en cursos de capacitación, seminarios, talleres o reuniones a los cuales inviten gobiernos extranjeros u organismos internacionales, no están comprendidos dentro de los artículos 129 y 189 numeral 18 de la Constitución Política, por cuanto estas normas se refieren a otro género de beneficios consistentes en cargos, honores o recompensas; o en la celebración de contratos. Sin embargo, en todo caso los servidores públicos deben observar el trámite legal previo para la obtención del permiso o comisión correspondiente, cuando se trate de eventos fuera del país.

Autorizada su publicación con oficio número 072 de 22 de enero de 1996.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: LUIS CAMILO OSORIO ISAZA

Santa Fe de Bogotá, D.C., veintinueve (29) de noviembre de mil novecientos noventa y cinco (1995)

Radicación Número: 747

Actor: MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Referencia: Consulta sobre el alcance del Art. 129 de la Constitución Política sobre prohibiciones a los servidores públicos en relación con gobiernos extranjeros y organismos internacionales

El señor Ministro de Hacienda y Crédito Público formula a la Sala la siguiente consulta:

"Conforme al artículo 129 de la Constitución Política: "Los servidores públicos no podrán aceptar cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros u organismos internacionales, ni celebrar contratos con ellos, sin previa autorización del Gobierno".

Frente a tal disposición se pregunta si la asistencia o la aceptación para participar en cursos de capacitación, seminarios, talleres o reuniones para funcionarios públicos, ofrecidos por organismos internacionales o gobiernos extranjeros, con el financiamiento total o parcial de los gastos de sostenimiento y traslado, implica incurrir en una o varias de las prohibiciones a que se refiere la norma citada".

LA SALA CONSIDERA:

ANTECEDENTES

1

La Constitución Política del año 1886 que rigió hasta hace 4 años, preveía disposiciones sobre la materia en términos que parcialmente recogían el contenido de la norma actual. En efecto el texto de la Carta decía:

"Artículo 66. Ningún colombiano que esté al servicio de Colombia podrá, sin permiso de su gobierno, admitir de gobierno extranjero cargo o merced alguna, so pena de perder el empleo que ejerce".

"Artículo 120. Corresponde al Presidente de la República como Jefe del Estado y suprema autoridad administrativa:

16. Dar permiso a los empleados nacionales que lo soliciten, para admitir cargos o mercedes de gobiernos extranjeros".

Los constituyentes del 91 que elaboraron varios trabajos previos a la Carta Política actual, incluyeron ponencia para primer debate, presentada por la subcomisión donde señalaron,

"Nuestra propuesta recoge los artículos 64, 65, 66 y 67 de la Constitución vigente a los cuales se les han hecho modificaciones que amplían el concepto de servidor público y precisan el ámbito de sus competencias" (Gaceta Constitucional número 68, mayo 6 de 1991, Pág. 18).

Más adelante, agregó la comisión:

"En cuanto a la prohibición de aceptar cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros sin autorización del gobierno, se aprobó... la expresión "ni celebrar contratos con éstos". (Gaceta Constitucional número 78 del 21 de mayo de 1991, Pág. 10).

En síntesis, la Carta Política del 91 señala varios elementos adicionales a la restricción anterior y ello aparece expresado por el constituyente; entre las modificaciones pueden señalarse las siguientes:

. La actual Constitución se refiere a todos los servidores del Estado, modificando la redacción anterior que cubría "... colombiano que esté al servicio de Colombia..."

. La norma actual incorpora las expresiones "honores y recompensas" y la de "celebrar contratos"..., que no contemplaba la Constitución del 86.

. La disposición de la Carta actual agrega, además de gobiernos extranjeros, los organismos internacionales, los cuales no fueron mencionados en la anterior Constitución.

RÉGIMEN ACTUAL

Según el artículo 129 de la Constitución Política está prohibido a los servidores públicos recibir de gobiernos extranjeros o de organismos internacionales cargos, honores o recompensas, así como celebrar contratos con ellos, sin previa autorización del Gobierno.

El constituyente entonces, en procura de garantizar la independencia de la función pública dispuso limitar a sus servidores frente a gobiernos extranjeros y organismos internacionales, en cualquier tipo de relaciones de las allí mencionadas, sujetándolas a permiso del gobierno.

Los términos de la Constitución Política: "cargos, honores o recompensas" son extensivos a su vez con otros, "dignidad, empleo, oficio" según el significado asignado por el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, lo cual pone de manifiesto que la norma constitucional abarca distinciones de carácter inmaterial como un diploma o una condecoración, o con contenido económico o material representado en vinculación de carácter laboral, o el beneficio o premio relacionado con una actuación concreta, por ello además emplea en su redacción el término "recompensa". Igualmente, para cubrir todo el concepto de beneficio, el impedimento también se impone para celebrar contratos con gobiernos extranjeros u organismos internacionales, sin autorización previa del Gobierno Nacional.

De otro lado, el Presidente de la República de conformidad con la Constitución Política, está investido de facultades, en materias que resultan coincidentes y complementarias de la sometida a consulta, así:

"Artículo 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y suprema autoridad administrativa:

...

18. Conceder permiso a los empleados públicos nacionales que lo soliciten, para aceptar con carácter temporal, cargos o mercedes de gobiernos extranjeros" (*ibidem*).

El segundo concepto "merced", tiene el sentido, según el diccionario citado, de "premio o galardón", "dádiva o beneficio".

Los artículos 129 y 189 numeral 18, de la Constitución, no dejan duda en cuanto a que no se permite a los servidores públicos establecer vínculo de relación que signifique recibir beneficio material o inmaterial, o celebrar contrato con gobiernos extranjeros u organismos internacionales, sin la autorización que el gobierno conceda, la cual sólo puede ser temporal, según el texto transcrito.

Por lo demás, la atribución exclusiva y excluyente que se otorga al Presidente de la República, como Jefe de Estado, de dirigir las relaciones internacionales, Art. 189 numeral 2, es delicada función que no puede interferirse por la actuación de otro servidor público, que no cuente con su expresa facultad para hacerlo.

Por ello también se demanda por la Constitución Política lo siguiente:

"los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; y ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento" (art. 123. inc. 2 *ibídem*).

La ley fundamental en el caso bajo estudio regula la actividad de los servidores públicos en la relación con gobiernos extranjeros y organismos internacionales, tiene señalamientos especializados para los diplomáticos y los militares y aún para los civiles en caso de conflicto armado.

De otro lado, la Constitución al señalar el procedimiento que debe observarse por los servidores públicos para salir del país, advierte que nadie investido de tal calidad puede dejar el territorio nacional para realizar actividades donde gobiernos extranjeros u organismos internacionales ofrezcan cargos, honores, merced, beneficios o la celebración de contratos, sin la autorización expresa del Presidente de la República.

Estas disposiciones además aparecen repetidas en la ley en términos y alcance similares, como puede leerse en el Decreto 2400 de 1968:

"Artículo 8º. A los empleados les está prohibido:

...; aceptar sin permiso del Gobierno, cargos, obsequios, invitaciones o cualquiera otra clase de prebendas provenientes de entidades nacionales o extranjeras o de otros gobiernos; ...".

Por último conviene anotar que la Ley 200 de 1995, "por la cual se adopta el Código Disciplinario Único", cuando discrimina las prohibiciones que pesan sobre los servidores públicos se reiteran en norma idéntica:

"Artículo 41. Está prohibido a los servidores públicos:

...

3. Aceptar sin permiso de la autoridad correspondiente cargos, honores o recompensas provenientes de organismos internacionales o gobiernos extranjeros".

De tal modo los mandatos previstos en los artículos 129 y 189 numeral 18 de la Carta fueron repetidos en norma de carácter disciplinario que los convierte en prohibición y también en falta disciplinaria atribuible a los servidores públicos de conformidad con las previsiones del artículo 38 de la misma Ley 200 de 1995.

En consecuencia, toda distinción o beneficio material o no, que se otorgue por un organismo internacional o un gobierno extranjero a un servidor público sólo puede ser recibido con permiso expreso del Gobierno Nacional.

Sin embargo, debe hacerse distinción cuando el gobierno extranjero u organismo internacional ofrecen cargos, beneficios u honores, frente a otros asuntos relacionados con la autorización o permiso que deben obtener los servidores para asistir a seminarios, cursos de capacitación y otros eventos académicos. Respecto de estos últimos también es preciso distinguir que no es lo mismo concurrir como expositor o conferenciante en cuyo caso podría mediar contrato, si hay lugar a pago, distinto de cuando se tiene la simple calidad de asistente u oyente.

LEGISLACIÓN APLICABLE A EVENTOS ACADÉMICOS

Las comisiones y permisos para servidores tienen tratamiento especial por la naturaleza de las actividades y las circunstancias en que se realizan.

Existen diversas disposiciones que tienen relación con el contenido de la consulta, las cuales están vigentes y son aplicables según mandato de la Ley 27 de 1992, artículo 2º.

El Decreto - ley 2400 de 1968, señala:

"Artículo 22. A los empleados se les podrá otorgar comisiones para los siguientes fines:

... para asistir a reuniones, conferencias, seminarios y para realizar visitas.

...

El Gobierno reglamentará las condiciones, términos y procedimientos para conceder comisiones".

También en desarrollo de las disposiciones con carácter legal, el Decreto 1950 de 1973 se ocupa de la materia, así:

Artículo 76. Las comisiones pueden ser:

"a) De servicio, para ... asistir a reuniones, conferencias o seminarios o realizar visitas de observación...

b) Para adelantar estudios;

...

d) Para atender invitaciones de gobiernos extranjeros, de organismos internacionales o de instituciones privadas".

"Artículo 78. Las comisiones en el interior del país se confieren por el Jefe del organismo administrativo, o por quien haya recibido delegaciones

Concepto Sala de Consulta C.E. 747 de 1995 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

para ello, las comisiones al exterior exclusivamente por el gobierno" (lo subrayado fuera del texto).

"Artículo 96. Las comisiones para atender invitación de gobiernos extranjeros, organismos internacionales o entidades particulares, sólo podrán ser aceptadas previa autorización del Gobierno Nacional..." (lo subrayado fuera de texto).

Al respecto el Decreto Extraordinario 1042 de 1978 en el inciso 2º del artículo 66 dispuso:

"Salvo disposición legal en contrario, las comisiones en el exterior requerirán autorización previa de la Presidencia de la República y se otorgarán mediante decreto cuando se trate del sector central. Sin embargo, el Presidente de la República podrá delegar el otorgamiento de comisiones al exterior cuya designación hubiere delegado".

La norma anterior fue reglamentada por el Decreto 1666 de 1991, en lo atinente a los aspectos en consideración, así:

"Artículo 2º. A partir de la fecha de vigencia del presente Decreto las comisiones al exterior de los empleados del sector central y de entidades descentralizadas que reciben aportes del Presupuesto Nacional, serán conferidas mediante resolución suscrita por el Ministro o Jefe del Departamento Administrativo al cual pertenezca el empleado o al cual se halle adscrito o vinculado el respectivo organismo, previa expedición del certificado de disponibilidad presupuestal correspondiente. Este último requisito no se exigirá, cuando la comisión no demande erogaciones del Tesoro".

"Artículo 5º. Las comisiones de servicios de los empleados públicos del orden nacional, que tengan por objeto la asistencia a conferencias, congresos o reuniones de carácter internacional de organismos o entidades de los cuales Colombia haga parte, deberán ser autorizadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores...".

"Artículo 8º. Se podrá conferir comisión de estudios en el exterior... cada Ministerio o Departamento Administrativo determinará la manera de acreditar el cumplimiento de las condiciones y requisitos, así como la ejecución de las respectivas comisiones".

Las transcripciones hechas relacionan todos los trámites correspondientes precisamente a las actividades objeto de la consulta, o sea las referentes con capacitación, seminarios, talleres o reuniones con carácter eminentemente educativo, académico.

Puede entonces señalarse que la relación de los servidores públicos con gobiernos extranjeros u organismos internacionales, es susceptible de dos enfoques diferentes: el constitucional que prohíbe la aceptación de cargos, honores, recompensas, dádivas o mercedes, así como la celebración de contratos sin autorización del Gobierno; y el legal, que regula reuniones académicas, seminarios y la capacitación que ofrecen y prestan aquéllos a los servidores públicos.

El primer aspecto tiene en la ley disciplinaria correspondencia represiva; el segundo se encuentra de tal manera reglamentado que cuando un servidor público sale del país es porque tiene permiso previo del Gobierno Nacional para ello.

El servidor público, entonces, puede aceptar fuera de Colombia concurrir a seminarios, talleres o reuniones de capacitación ofrecidos por organismos internacionales o gobiernos extranjeros con el permiso que al efecto le otorgue el Ministro competente o el director del respectivo Departamento Administrativo, advirtiéndole que en el exterior la relación que así se genera no puede derivar en aceptación de cargos, honores, recompensas, dádivas o cualquier tipo de mercedes o celebración de contratos que comprometan al funcionario con gobierno extranjero o entidad internacional.

De acuerdo con lo expuesto, los seminarios, cursos de capacitación, talleres y reuniones patrocinados por otros países u organismos internacionales no tienen significación de cargo, honor o recompensa, ni tampoco son mercedes, ni constituyen celebración de contratos; entonces, la participación en estas reuniones y la concurrencia a tales eventos no corresponden a ninguna conducta de las previstas en la Constitución Política. Sin embargo, si se trata de eventos realizados fuera del país, las autorizaciones para los desplazamientos imponen el cumplimiento de los requisitos exigidos en las disposiciones vigentes respecto de las comisiones y permisos según el caso, los cuales son previos y también son impartidos por el Gobierno.

Las consideraciones expuestas permiten concluir de manera general, que los servidores públicos no están obligados a pedir permiso para aceptar de gobiernos extranjeros u organismos internacionales, esta clase de seminarios, cursos de capacitación o talleres por cuanto ellos no constituyen privilegio o beneficio de los previstos en la Constitución Política, sino apenas colaboraciones e intercambio de carácter educativo, pedagógico o académico; sin embargo cuando ellos se realicen fuera del país, en todo caso los servidores públicos deben obtener permiso otorgado según los trámites de la legislación vigente.

LA SALA RESPONDE:

La aceptación y asistencia por parte de servidores públicos para participar en cursos de capacitación, seminarios, talleres o reuniones a los cuales inviten gobiernos extranjeros u organismos internacionales, no están comprendidos dentro de los artículos 129 y 189 numeral 18 de la Constitución Política, por cuanto estas normas se refieren a otro género de beneficios consistentes en cargos, honores o recompensas; o en la celebración de contratos.

Sin embargo, en todo caso los servidores públicos deben observar el trámite legal previo para la obtención del permiso o comisión correspondientes, cuando se trate de eventos fuera del país.

República.

ROBERTO SUÁREZ FRANCO JAVIER HENAO HIDRÓN

PRESIDENTE DE LA SALA

LUIS CAMILO OSORIO IZASA CÉSAR HOYOS SALAZAR

ELIZABETH CASTRO REYES

SECRETARIA DE LA SALA

Fecha y hora de creación: 2024-09-27 06:30:43