



## Concepto Sala de Consulta C.E. 1348 de 2001 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

### Antecedentes Normativos

CORPORACIÓN COLOMBIANA DE INVESTIGACIÓN AGROPECUARIA - Naturaleza jurídica. Excepciones a la aplicación del Código Disciplinario / CODIGO UNICO DISCIPLINARIO - Excepciones a su aplicación en Corpoica / CORPOICA - Naturaleza jurídica. Empleados no son destinatarios del Código Único Disciplinario / CELEBRACIÓN DE CONTRATOS - Destinatario del Código Único Disciplinario en Corpoica

CORPOICA es una corporación de participación mixta, con aportes del Estado superiores al 90% del capital social y constituye una de las llamadas entidades descentralizadas indirectas por servicios. Las personas que laboran en CORPOICA no son servidores públicos y en sus relaciones laborales se rigen por el Código Sustantivo del Trabajo. No les es aplicable la ley 200 de 1995, Código Disciplinario, salvo el caso de los directivos, asesores, ejecutivos, o sus equivalentes en quienes se delegue la celebración de contratos en representación de la entidad, quienes sí responden disciplinariamente, al tenor de la ley 80 de 1993, artículo 2º. numeral 2º., ordinal a), en concordancia con el artículo 51 del mismo estatuto.

NOTA DE RELATORIA: Sentencia C-230 de 1995, Corte Constitucional. Autorizada la publicación con oficio 0187 de 17 de abril de 2002.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

CONSEJERO PONENTE: AUGUSTO TREJOS JARAMILLO

Bogotá, D.C., cinco (5) de julio de dos mil uno (2001)

Radicación número: 1348

Actor: MINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

Referencia: Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria, CORPOICA. Naturaleza Jurídica. Condición de sus empleados y régimen aplicable.

El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, doctor Rodrigo Villalba Mosquera, previas algunas consideraciones sobre las normas que rigen la creación y funcionamiento de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria, CORPOICA, consulta:

“1. ¿Cuál es la naturaleza jurídica de la CORPORACIÓN COLOMBIANA DE INVESTIGACIÓN AGROPECUARIA -CORPOICA-?”

2. ¿De acuerdo con la naturaleza jurídica, CORPOICA puede clasificarse en una entidad descentralizada por servicios? De no ser así cómo podría clasificarse?

3. ¿Las personas que prestan los servicios en la CORPORACIÓN COLOMBIANA DE INVESTIGACIÓN AGROPECUARIA -CORPOICA- podrían considerarse servidores públicos o en su defecto qué carácter tienen y qué disposiciones se les aplican en sus relaciones laborales?

4. ¿A las personas que laboran al servicio de CORPOICA se les aplica la Ley 200 de 1995 (Código Único Disciplinario)?”

## CONSIDERACIONES

### 1. Antecedentes

La ley 29 de 1990, por la cual se dictan disposiciones para el fomento de la investigación científica y el desarrollo tecnológico, otorgó facultades extraordinarias al Gobierno para:

“1. Modificar los estatutos de las entidades oficiales que cumplen funciones de ciencia y tecnología, incluyendo las de variar sus adscripciones y vinculaciones y las de crear los entes que sean necesarios.

2. Dictar las normas a que deban sujetarse la Nación y sus entidades descentralizadas para asociarse con los particulares en actividades científicas y tecnológicas, proyectos de investigación y creación de tecnologías”.

Por decreto 393 de 1991 se dispuso que la Nación y sus entidades descentralizadas podrían asociarse con los particulares para adelantar actividades científicas y tecnológicas, proyectos de investigación y creación de tecnologías “Mediante la creación y organización de sociedades civiles y comerciales y personas jurídicas sin ánimo de lucro como corporaciones y fundaciones”. (art.1o. num.1). Estableció así mismo, que dichas asociaciones se regirán por las normas pertinentes del derecho privado (art. 5º).

Con fundamento en lo previsto en los decretos leyes 393 de 1991 y 130 de 1976 -este último derogado por la ley 489 de 1998-, se creó el 25 de enero de 1993 la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria CORPOICA, con la intervención del ICA y 106 miembros más, entre los cuales figuraban personas de derecho público y privado. El patrimonio de CORPOICA quedó constituido en un 95% por aportes estatales.

Según el artículo 1o. del decreto 2478 de 1999, que modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, CORPOICA forma parte del sistema administrativo del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural.

### 2. Naturaleza jurídica

Las normas que regían las corporaciones y fundaciones para la época en que se creó CORPOICA, prescribían:

“ARTÍCULO 5º. DE LAS FUNDACIONES O INSTITUCIONES DE UTILIDAD COMÚN. Son instituciones de utilidad común o fundaciones las personas jurídicas creadas por la iniciativa particular para atender sin ánimo de lucro servicios de interés social conforme a la voluntad de los fundadores.

Dichas instituciones, como personas jurídicas privadas que son, estarán sujetas a las reglas del derecho privado y no están adscritas ni vinculadas a la administración...”<sup>1</sup>

“ARTÍCULO 6°. DE LAS CORPORACIONES Y FUNDACIONES DE PARTICIPACIÓN MIXTA. Sin perjuicio de lo que las normas especiales tengan establecido para algunas de ellas, las personas jurídicas que se creen para fines de interés público o social, sin ánimo de lucro, con recursos o participación de entidades públicas y de particulares, se someterán a las normas previstas para las corporaciones o fundaciones, según el caso, en el Código Civil y demás disposiciones pertinentes”.<sup>2</sup>

La ley 489 de 1989, estatuto de la administración pública, mantuvo en parte el modelo de integración de la rama ejecutiva del poder público configurado en la reforma administrativa de 1968, con la división entre los sectores central y descentralizado.

El sector descentralizado por servicios está integrado, entre otros, por sociedades públicas e institutos científicos y tecnológicos (art. 38 num.2, letra e). Autoriza el referido estatuto, la asociación entre entidades públicas y entre éstas y personas jurídicas particulares, con el fin de procurar el desarrollo de actividades relacionadas con funciones asignadas por ley a entidades estatales (art. 96).

La descentralización, a su vez, puede ser: territorial, especializada o por servicios y, por colaboración. En la territorial se atribuyen funciones administrativas a entidades territoriales para que las cumplan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad; en la especializada o por servicios las competencias administrativas se otorgan a organismos creados para ejecutar una determinada actividad y en la llamada por colaboración dichas funciones son desempeñadas por personas privadas.

En la descentralización especializada o por servicios, las entidades encargadas de lograr los fines del Estado pueden ser directas, cuando su creación es obra de la ley, la ordenanza o el acuerdo, o indirectas si surgen, previa autorización legal, por la voluntad asociativa de las entidades públicas entre sí o con la participación de particulares.

De conformidad con lo establecido en el artículo 1o. de los Estatutos, CORPOICA “es una entidad de participación mixta, de carácter científico y técnico sin fines de lucro, cuyo objeto es el desarrollo y ejecución de la investigación y la transferencia de tecnología agropecuarias” y su régimen jurídico es el previsto en el título XXXVI del libro 1o. del Código Civil -que se refiere a las corporaciones y fundaciones como personas jurídicas- y demás normas pertinentes del derecho privado.

Respecto de este tema la Corte Constitucional ha dicho:

“Por no ser de creación legal las asociaciones y fundaciones de participación mixta se las considera bajo la denominación genérica de entidades descentralizadas indirectas o de segundo grado, y están sometidas al mismo régimen jurídico aplicable a las corporaciones y fundaciones privadas, esto es, a las prescripciones del Código Civil y demás normas complementarias.... Las referidas corporaciones y fundaciones de participación mixta han sido reconocidas en nuestro derecho como entidades descentralizadas por servicios. Por lo tanto, son entes que poseen una vinculación con el Estado en cuanto participan en el cumplimiento de actividades que constituyen objeto de los cometidos propios de éste, hasta el punto de que aquél al asociarse a ellas les entrega a título de aporte o participación bienes o recursos públicos”<sup>3</sup> (Destaca la Sala).

Por el contenido de las normas analizadas y la jurisprudencia citada, la Sala considera que CORPOICA es una corporación de participación mixta, que se rige por las normas del derecho privado. La forma de su creación y la calidad de las personas que en ella intervinieron -públicas y particulares-, hacen de ella una entidad descentralizada indirecta por servicios.

### 3. Régimen laboral y disciplinario

Como se desprende de las normas citadas, las personas jurídicas sin ánimo de lucro que se constituyen en virtud de la asociación entre entidades públicas y particulares, están sometidas al mismo régimen de las corporaciones sin ánimo de lucro de carácter privado, es decir, a las normas previstas para éstas en el Código Civil y demás disposiciones sobre la materia.

En consecuencia, las personas que prestan sus servicios en dichas entidades no tienen el carácter de servidores públicos y en sus relaciones laborales se rigen por las disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo.

No obstante, para efectos de la celebración de contratos administrativos la ley 80 de 1993, Estatuto General de Contratación Administrativa, estableció:

“ARTÍCULO 2°. DE LA DEFINICIÓN DE ENTIDADES, SERVIDORES Y SERVICIOS PÚBLICOS. Para los solos efectos de esta ley:

1. Se denominan entidades estatales

a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; así como los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta, las entidades descentralizadas indirectas

2. Se denominan servidores públicos

a) Las personas naturales que prestan sus servicios dependientes a los organismos y entidades de que trata este artículo, con excepción de las asociaciones y fundaciones de participación mixta en las cuales dicha denominación se predicará exclusivamente de sus representantes legales y de los funcionarios de los niveles directivos, asesor o ejecutivo o sus equivalentes en quienes se delegue la celebración de contratos en representación de aquéllas.

(. . .)”. (Destaca y subraya la Sala).

Entonces, el referido Estatuto creó una excepción en relación con las personas que laboran en las asociaciones y fundaciones de participación mixta al prever que, para efectos de la contratación administrativa, tienen la calidad de servidores públicos los representantes legales y funcionarios que se desempeñen como directivos, asesores o en quienes se delegue la celebración de este tipo de contratos.

Sobre el tema, la Corte Constitucional expresó, en la sentencia anteriormente citada:

“El encuadramiento de las corporaciones y fundaciones en la condición de entidades estatales y la clasificación de sus directivos como servidores públicos, para los efectos indicados, no modifican ni la naturaleza de aquéllas ni la situación laboral particular de estos últimos con las referidas entidades, porque unas y otros siguen sometidos al régimen de derecho privado que les es aplicable, pues, como ya se dijo la referida clasificación se consagró exclusivamente para fines del manejo, control y responsabilidad de la inversión de los recursos públicos mediante la contratación” (Negrillas de la Sala).

Sin embargo conviene precisar que el artículo 51 de la citada ley 80 determina:

“De la responsabilidad de los servidores públicos. El servidor público responderá disciplinaria, civil y penalmente por sus acciones y omisiones en la actuación contractual en los términos de la Constitución y de la ley “(Subraya la Sala).

Por consiguiente, si para efectos de la contratación administrativa en las asociaciones y fundaciones de participación mixta, los representantes legales y funcionarios de los niveles directivos, asesor o ejecutivo o sus equivalentes en quienes se delegue la celebración de contratos, tienen la calidad de servidores públicos, a ellos les será aplicable la ley 200 de 1995 (Código Disciplinario).

Por otra parte concluye la Sala que, con la excepción anterior, en los demás casos a las personas que prestan sus servicios en CORPOICA no se les aplica el Código Disciplinario, toda vez que al tenor de lo dispuesto en el artículo 20 de la ley 200 de 1995, no son destinatarios de tal ley.

SE RESPONDE:

1. y 2. CORPOICA es una corporación de participación mixta, con aportes del Estado superiores al 90% del capital social y constituye una de las llamadas entidades descentralizadas indirectas por servicios.

3 y 4. Las personas que laboran en CORPOICA no son servidores públicos y en sus relaciones laborales se rigen por el Código Sustantivo del Trabajo. No les es aplicable la ley 200 de 1995, Código Disciplinario, salvo el caso de los directivos, asesores, ejecutivos, o sus equivalentes en quienes se delegue la celebración de contratos en representación de la entidad, quienes sí responden disciplinariamente, al tenor de la ley 80 de 1993, artículo 2º. numeral 2º., ordinal a), en concordancia con el artículo 51 del mismo estatuto.

Transcribese al señor Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural. Igualmente, envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

AUGUSTO TREJOS JARAMILLO  
Presidente de la Sala

CESAR HOYOS SALAZAR

LUIS CAMILO OSORIO ISAZA

FLAVIO A. RODRÍGUEZ ARCE

ELIZABETH CASTRO REYES  
Secretaria de la Sala

NOTAS DE PIÉ DE PÁGINA

<sup>1</sup> DECRETO 3130 DE 1968, *Por el cual se dicta el estatuto orgánico de las entidades descentralizadas del orden nacional*. Decreto derogado por ley 489 de 1998.

<sup>2</sup> DECRETO 130 DE 1976. *Por el cual se dictan normas sobre sociedades de economía mixta*. Este decreto fue derogado por la ley 489 de 1998.

<sup>3</sup> Sentencia C- 230 del 25 de mayo de 1995.

---

*Fecha y hora de creación: 2024-07-21 02:48:48*