

EE4-01240

CONCEPTOS
DEL
CONSEJO
DE
ESTADO

CENTRO DE DOCUMENTACION
D A S C

CARTA
ADMINISTRATIVA

JULIO - AGOSTO 1975

JAIMÉ LOPERA GUTIERREZ
Jefe del Departamento Administrativo del
Servicio Civil

LUIS FELIPE ZANNA
Secretario General

Una publicación técnica del Departamen-
to Administrativo del Servicio Civil orien-
tada hacia la administración científica de
personal.

Licencia 1043 de Noviembre de 1969-Mi-
nisterio de Gobierno.

Editada y publicada por la Oficina de In-
formación y Divulgación del Departamen-
to Administrativo del Servicio Civil.

Carrera 6a. No. 12-64 Of. 706
Teléfonos: 34-00-37 y 34-40-80 Ext.9

PRESENTACION

A partir de la reforma constitucional de 1957 se implantó en el país, a nivel constitucional, la Carrera Administrativa. En la actualidad son normas reguladoras de tal institución jurídica tanto los Decretos Leyes 2400 y 3074 de 1968, como el Decreto 1950 de 1973 que los reglamenta.

En especial con motivo de la aplicación de la última norma citada, se han venido produciendo importantes conceptos de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, cuya divulgación consideramos muy importante hoy en día. Es propósito del Departamento que la administración pública conozca los puntos de vista de aquella alta Corporación sobre aspectos que por su especial dificultad merecieron la solicitud de concepto.

No es, pues, otra la razón que ha motivado al Departamento Administrativo del Servicio Civil para hacer la presente publicación de la 'Carta Administrativa', con la esperanza de hacer una divulgación adecuada en algunos aspectos sobresalientes relacionados con el marco jurídico en que se desenvuelve la administración de personal en la rama ejecutiva del poder público.

JAIME LOPERA GUTIERREZ
*Jefe del Departamento Administrativo
del Servicio Civil*

LA CREACION Y ASIGNACION DE PRIMA TECNICA NO PUEDEN SER RETROACTIVAS

CONSEJO DE ESTADO

Sala de Consulta y de Servicio Civil

Consejero Ponente: doctor Jaime Betancur Cuartas

Bogotá, D.E., veinticinco de febrero de mil novecientos setenta y cinco.

Referencia:

Consulta.

Expediente No. 954

El señor Jefe del Departamento Administrativo del Servicio Civil eleva la siguiente consulta:

“Como es de conocimiento de la Sala, el Gobierno Nacional mediante Decreto Extraordinario 1912 de septiembre de 1973, fijó el sistema de Clasificación, Remuneración y Nomenclatura para las distintas categorías de los empleos del Sector Central de la Administración Nacional.

Dentro de los diversos elementos de Remuneración que la norma contempla está prevista también la prima técnica, destinada a mantener o atraer personal altamente calificado, en cargos de especial responsabilidad o superior especialización, comprendidos dentro de los niveles Ejecutivo y Técnico.

Los cargos susceptibles de Prima Técnica serán determinados por Decreto del Gobierno, previo concepto favorable del Consejo Superior del Servicio Civil. Con este mismo procedimiento se deberá realizar la asignación, es decir, por Decreto del Gobierno y previo concepto favorable del organismo antes indicado.

Este Departamento ha encontrado algunas dificultades de orden legal en la creación y asignación de Primas Técnicas, puesto que algunos de los proyectos de Decreto de creación o asignación de tales Primas contemplan la retroactividad, sobre cuya legalidad indaga en esta oportunidad el Departamento a la Sala.

Las hipótesis que se presentan en esta materia son las siguientes:

- a) Creación de la Prima Técnica con fecha anterior a aquella en que el Consejo Superior del Servicio Civil emite su concepto favorable.*
- b) Asignación de la Prima Técnica a partir de la fecha de expedición del Decreto, con efectos fiscales a partir de la fecha de posesión del titular del cargo, fecha esta última anterior a la creación de la Prima.*
- c) Asignación de la Prima con efectos fiscales a partir de la fecha de posesión del titular, cuando ésta ha tenido lugar con posterioridad a la fecha de creación de la Prima, pero con anterioridad a la expedición del Decreto que la asigna”.*

Para resolver se considera:

1- Con base en facultades extraordinarias concedidas en la Ley 65 de 1967 se dictó el Decreto Ley 2285 de 1968 “por el cual se fija el régimen de clasificación y remuneración de los empleados de los Ministerios, Departamentos Administrativos y Superintendencias” y en el artículo 7o. se estableció:

“Créase una prima técnica destinada a atraer o mantener personal altamente calificado para cargos de especial responsabilidad o superior especialización técnica.

“La Ley señalará dichos cargos; para la prima se asignará, cuando resultare indispensable otorgarla, tomando en cuenta la experiencia, competencia especial o títulos profesionales de quien ejerza o sea llamado a ejercer un empleo.

“La asignación se hará por decreto del Gobierno, previo concepto favorable del Consejo de Ministros y con base en la solicitud razonada que formule por escrito y para cada caso el Jefe del respectivo organismo acompañado del dictamen del Consejo Superior del Servicio Civil.

“Salvo cuando la ley disponga expresamente otra cosa el total del sueldo más la prima técnica no podrá exceder la remuneración que por concepto de sueldo y gastos de representación corresponda a los Ministros del Despacho.

Se preceptúa también en el artículo 15: “Este Decreto rige a partir de la fecha de su expedición”, precisamente en septiembre dos (2) de 1968.

2- Con fundamento luego en las facultades

referidas en la Ley 2a. de 1973 se expidió el Decreto Ley 1912, de septiembre 19 del mismo año, "Por el cual se fija el sistema de clasificación, remuneración y nomenclatura para las distintas categorías de empleos de los Ministerios, Departamentos Administrativos y Superintendencias", Este Decreto derogó en forma expresa el anteriormente citado y dispuso que "rige desde la fecha de su expedición". Dicen los artículos pertinentes:

Artículo 8o.- Consérvase la prima técnica destinada a atraer o mantener personal altamente calificado para cargos de especial responsabilidad o superior especialización, comprendidos dentro de los niveles técnico y ejecutivo.

"Los cargos susceptibles de prima técnica serán determinados por el Gobierno mediante Decreto, previo concepto favorable del Consejo Superior del Servicio Civil.

"Artículo 9o.- La asignación de prima técnica se hará por decreto del Gobierno, previo concepto favorable del Consejo Superior del Servicio Civil, con base en la solicitud razonada formulada por escrito y para cada caso por el Jefe del respectivo organismo, y de acuerdo con los siguientes criterios:

"a) Sólo podrá asignarse prima técnica a quienes reúnan los requisitos mínimos señalados para el desempeño del empleo en los manuales descriptivos de funciones, y la valoración se hará mediante las ponderaciones de las calidades que excedan estos requisitos.

"b) La prima no podrá exceder del cincuenta por ciento (50 o/o) de la remuneración señalada como sueldo básico para el cargo respectivo, ni superar el porcentaje que resulte de la evaluación hecha por el Consejo Superior del Servicio Civil.

"c) Los factores objeto de valoración por

concepto de prima técnica son los estudios y experiencias que se relacionen directamente con las funciones del cargo, o que proporcionen una aptitud especial para su desempeño.

"d) El sueldo más la prima técnica no podrán exceder en ningún caso la remuneración que por concepto de sueldo y gastos de representación corresponde a los Ministros del Despacho y Jefes de Departamentos Administrativos.

"c) En ningún caso podrán devengarse simultáneamente gastos de representación y prima técnica.

"f) Asignada una prima técnica cesará su disfrute por cambio de empleo, y

"g) El sueldo más la prima técnica no podrán superar en ningún caso la remuneración que devengue el superior inmediato".

"Artículo 10.- Los decretos de creación y asignación de prima técnica llevarán, además de las firmas del Ministro o Jefe de Departamento Administrativo correspondiente y del Jefe del Departamento Administrativo del Servicio Civil, la del Ministro de Hacienda y Crédito Público como certificación de que existe apropiación presupuestal suficiente para cubrir su costo".

3- A su vez, el Decreto 1950 de septiembre 24 de 1973, "Por el cual se reglamentan los Decretos Leyes 2400 y 3074 de 1968 y otras normas sobre administración del personal civil" preceptúa sobre prima técnica así:

"Artículo 14.- La creación de prima técnica para los cargos de especial responsabilidad o superior especialización, comprendidos dentro de los niveles técnico y ejecutivo, con destino a atraer o mantener en tales cargos personal altamente calificado, corresponde al Presidente de la República y se hará por

conducto del Departamento Administrativo del Servicio Civil mediante solicitud razonada del Jefe del respectivo organismo, acompañada de los siguientes documentos:

"1. Certificado de la División de Presupuestos de la entidad, en el cual se demuestra que con dicha creación no se excede el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales;

"2. Informe de la unidad del organismo sobre las funciones y responsabilidades del empleo para el que se solicita crear prima técnica, su ubicación dentro de la estructura del organismo, y sobre los requisitos especiales exigibles para su desempeño, tales como experiencia, competencia excepcional o títulos profesionales que habiliten para su desempeño.

"3. Relación de cargos para los cuales se haya creado la prima técnica en el organismo con la referencia a los respectivos actos.

"4. Exposición motivada que demuestre la justificación del señalamiento propuesto; y

"5. Proyecto de decreto, debidamente firmado.

"Artículo 15.- La creación y asignación de prima técnica se tramitará por conducto del Departamento Administrativo del Servicio Civil, y se ordenará por decreto que llevará la firma del Presidente de la República, del Ministro de Hacienda y Crédito Público, del Jefe del organismo y del Jefe del Departamento Administrativo del Servicio Civil, previo concepto favorable del Consejo Superior del Servicio Civil, de acuerdo con las normas que regulan la materia.

"Parágrafo 1o.- El dictamen del Consejo Superior del Servicio Civil versará precisamente sobre las calidades excepcionales de la perso-

na para quien se solicita prima técnica, analizándolas por separado y valorando la calificación que se les haya dado.

"Parágrafo 2o.- La creación y asignación de prima técnica en los establecimientos públicos, se hará conforme a sus estatutos aprobados por el Gobierno.

"Artículo 16.- La asignación de prima técnica se hará en atención a las calidades personales y profesionales acreditadas por quien ocupa actualmente o haya de ocupar el empleo, mediante una ponderación de factores correspondientes a los títulos, experiencias y calidades cuya valoración exceda los normalmente exigidos para su desempeño ordinario.

"Artículo 17.- Asignada una prima técnica cesará su disfrute por cambio de empleo. Sin embargo, si el nuevo empleo tuviere creada prima técnica, podrá solicitarse su asignación mediante el trámite establecido en el presente decreto".

El artículo 284 dispone también que "El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición".

4- Recientemente, en virtud de facultades contenidas en la Ley 24 de 1974 se expidió el 31 de enero de 1975 el decreto ley 174, modificadorio del mencionado 191 de 1973, "Por el cual se reajusta la escala de remuneración de empleos de los Ministerios, los Departamentos Administrativos y las Superintendencias", con expresa vigencia "a partir de la fecha de su expedición" y en cuanto a la prima técnica dice:

"Artículo 5o.- Para los efectos de creación y asignación de la prima técnica, toda solicitud de concepto al Consejo Superior del Servicio Civil, deberá acompañarse de un certificado de disponibilidad presupuestal por cuantía equivalente al cincuenta por ciento (50 o/o)

del valor de la remuneración de los cargos para los cuales se hace la petición.

“Artículo 6o.- Los funcionarios que el primero (1o.) de febrero de mil novecientos setenta y cinco (1975) tuvieron fijada prima técnica, continuarán percibiéndola en cuantía igual a la asignada.

“Artículo 7o.- La aprobación de los manuales descriptivos de funciones será requisito indispensable para cualquier modificación a las plantas de personal y para la creación o asignación de primas técnicas”.

5- Conocidos los antecedentes legales es oportuno referirse a la consulta, encaminada a indagar la legalidad de la retroactividad contenida en “algunos de los proyectos de Decreto de creación o asignación” de primas técnicas, seguramente en trámite, procedentes de algunos organismos del Sector Central y con enunciación de algunas hipótesis que se presentan en la materia. Al respecto vale la pena hacer algunas puntualizaciones:

A- De conformidad con el artículo 30 de la Constitución Nacional y la ley 153 de 1887 es norma general que la ley es irretroactiva, que sólo tiene efectos para el futuro, con miras a mantener la confianza, seguridad y certidumbre de las personas en el orden jurídico. Es norma de observancia para los jueces y el legislador en garantía de situaciones nacidas válidamente al amparo de normas legítimamente existentes. Sin embargo, la prohibición no es absoluta, porque la Constitución la limita a la expedición de normas retroactivas que lesionen “derechos adquiridos con justo título”, y deja así a salvo la retroactividad de normas que no lesionen derechos subjetivos, que en lugar de causar perjuicios concedan beneficios, o que se fundamenten en motivos de “utilidad pública o interés social”. Pero por lo mismo que la retroactividad es una excepción su natura-

leza es restrictiva, no puede ser tácita ni se le presume, sino que por el contrario, debe resultar de una cláusula expresada en la ley. Para el caso de la consulta, ninguna de las normas legales transcritas permite en forma expresa la retroactividad contemplada en las hipótesis que se indican.

B- Por lo demás, los Decretos Ejecutivos que contengan creación, asignación o modificación de prima técnica claramente aparece que no pueden expedirse sino sujetos a las normas legales ya expresadas. No son los actos independientes sino condicionados a los requisitos previos de las reglas establecidas para la prima en mención, entre ellas normas superiores como los decretos-leyes citados, con exigencias de evaluación e intervención de organismos especializados que presentan notoria rigidez por el carácter igualmente excepcional de dicha prima. Precisamente, el reciente decreto-ley 174 de enero 31 de 1975, para el Sector Central, ni siquiera aumentó la cuantía de dicha prima sino que, además de prescribir más requisitos previos, congeló la cuantía de las ya fijadas así: “Artículo Sexto.- Los funcionarios que el primero de febrero (1o.) de mil novecientos setenta y cinco tuvieron fijada prima técnica, continuarán percibiéndola en cuantía igual a la asignada”. En consecuencia, sería inadmisibles la retroactividad que no esté establecida en forma expresa y con previa observancia de las formalidades que existan para la citada prima técnica.

C- De otra parte, la retroactividad conduciría a incidencias fiscales que, por carecer de fundamento legal, podrían llegar a no encuadrar en las normas orgánicas del Presupuesto Nacional, contenidas en el decreto-ley 294 de 1973, sino más bien implicar su violación, con las consecuencias en él previstas. Al respecto de la Ejecución del Presupuesto dice el artículo 79 entre otras normas:

“No serán legalmente válidos los compromi-

sos que asuman los Ministerios, Departamentos Administrativos, ni Establecimientos Públicos Nacionales, con desconocimiento de las normas sobre acuerdo de obligaciones que les sean aplicables. En consecuencia, no se podrán constituir reservas de apropiaciones, ni refrendar los certificados de reservas que se hubieren constituido sin el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos anteriores y de los demás requisitos establecidos en la ley” (Subraya la Sala).

Con base en lo expuesto la Sala CONCEPTUA:

- 1- No estaría conforme a la ley la retroactividad que respecto de la creación y asignación de Primas Técnicas plantea el Departamento Administrativo del Servicio Civil, en las diversas hipótesis de la consulta y en relación con “algunos de los proyectos de Decreto de creación o asignación de tales Primas”.

- 2- La Prima Técnica no se puede percibir sino a partir de la fecha de la expedición del decreto que la asigna al empleado, o desde fecha posterior señalada en el mismo, previo el cumplimiento de los requisitos legales.

Cópiese y transcríbese al señor Jefe del Departamento Administrativo del Servicio Civil.

JAIME BETANCUR CUARTAS, Presidente de la Sala.

MARIO LATORRE RUEDA

CARLOS RESTREPO PIEDRAHITA

LUIS CARLOS SACHICA

RAFAEL ACGSTA GUZMAN, Secretario

“LA CREACION DE LOS EMPLEOS DE LA CONTRALORIA, LA FIJACION DE SUS ASIGNACIONES Y DE SUS PRESTACIONES SOCIALES CORRESPONDE AL CONGRESO”.

CONSEJO DE ESTADO

Sala de Consulta y Servicio Civil

Consejero Ponente: doctor Mario Latorre Rueda

Bogotá, D.E., diecisiete de marzo de mil novecientos setenta y cinco

Referencia:

Radicación 956

El Jefe del Departamento Administrativo del Servicio Civil formula la siguiente consulta:

“El Departamento Administrativo del Servicio Civil desea solicitar de esa alta Corporación Consultiva, un concepto sobre la materia constitucional que a continuación se expone:

La Contraloría General de la República, ha solicitado a este organismo la prestación de los servicios de asesoría en materia de asignaciones salariales para los funcionarios que desempeñan los empleos de su planta de personal.

Sin embargo, este Departamento quisiera otorgarla una vez se hubiere determinado con claridad, cuál es el órgano competente para fijar el sistema salarial (nomenclatura, escala de remuneraciones y régimen prestacional) en la entidad encargada de ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de la administración.

Por su parte el artículo 59 de la Carta vigente preceptúa textualmente lo siguiente:

“La vigilancia de la gestión fiscal de la administración corresponde a la Contraloría General de la República y se ejercerá conforme a la ley.

La Contraloría no ejercerá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización.

El Contralor General de la República será elegido, para períodos de cuatro años, por la Cámara de Representantes.

Para ser elegido Contralor General de la República se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de 35 años de edad; tener título universitario en derecho o en ciencias económicas o financieras. Además, haber desempeñado en propiedad alguno de los cargos de ministro del despacho, magistrado de la Corte Suprema de Justicia, Consejero de Estado, Contralor General de la República; o haber sido miembro del Congreso Nacional, por lo menos durante cuatro años, o profesor universitario en las cátedras de ciencias jurídico económicas, durante un tiempo no menor de cinco años (Artículo 7o. del acto legislativo número 1 de 1968) (Ley 42 de 1923; ley 151 de 1959, 1o.)”.

Se pregunta por lo tanto, concretamente, si en desarrollo de la atribución subrayada puede la Contraloría fijar el sistema salarial para sus servidores, y en caso contrario cuál sería el órgano que pudiera hacerlo.

De otro lado aparece con claridad, cómo de conformidad con el Artículo 76 de la Carta corresponde al Congreso Nacional la fijación de las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos de los Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos, pero en dicho texto no se ha mencionado al legislativo como órgano competente para realizar lo propio en la Contraloría General de la República”.

Para considerar esta consulta se tiene:

1. Según el principio de legalidad, principio bien conocido y que por ser tal no es ne-

cesario entrar a considerarlo casi, algunos Estados se rigen por la ley. La estructura

misma del Estado, sus autoridades, en su origen, naturaleza, atribuciones, prerrogativas, competencia, funciones, obligaciones y derechos, etc., están determinados por la ley, tomando esta expresión en su sentido amplio y comprensivo. Así, si se toma la más alta autoridad administrativa en el Estado Colombiano, la Presidencia de la República, la ley determina quién puede serlo, cómo se designa, cuánto dura en su ejercicio, qué funciones tiene, con qué instrumentos o mecanismos y personas puede ejecutar las tareas que se le encomiendan, qué emolumentos recibe del Estado. Y ésta no es una expresión. Es la generalidad, y es aplicable a las distintas órbitas en que ese Estado actúa y a las distintas personas que sirven ese Estado. A todo el Estado, se insiste, sin excepción: no sólo, si se trata de esa distinción, al Ejecutivo o a la Administración estrictamente considerada, sino también a los otros poderes u órganos, a las otras ramas del Poder Público, a los Jueces que aplican la Ley, a los legisladores que la dictan, y a las entidades encargadas de fiscalizar o controlar la marcha o la gestión de la Administración y sus funcionarios. Se está, pues, dentro de estos Estados dentro de la ley, y a ella están sometidos los ciudadanos pero también, y en cierto sentido aún más estricto, la Administración, entendida esta expresión en su sentido amplio, comprendiendo en ella a quienes ejercen el Poder o la Autoridad, situación que se concreta en la frase, bastante conocida también, de que la persona puede hacer todo lo que no le está prohibido mientras la Autoridad o la Administración sólo lo que le está permitido por la ley.

Ahora esa ley, a la que corresponde desde la fijación de la estructura del Estado, en determinados países, entre otros el nuestro, y en el ámbito nacional, corresponde dictarla, en principio y en último tér-

mino al Congreso, ya que por ser de su esencia, por ser su atribución propia, como es bien sabido también, sólo puede ser ejercida esa atribución por el Congreso o porque así lo dispone el Congreso por el Presidente de la República excepcionalmente, dentro de determinados requisitos y en determinadas circunstancias, también bien conocidas.

2. Enunciados estos criterios, y en lo que ellos abarcan y en su amplitud, se puede examinar un aspecto particular, al de los empleos y los empleados públicos, cuestión sometida obviamente a estos criterios.

En esto era también lógica la Constitución de 1886 y sus prescripciones en esta materia, vigentes hasta hace pocos años.

En efecto, disponía esa Constitución:

“Artículo 76. Corresponde al Congreso hacer leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones:

7a. Crear todos los empleos que demande el servicio público, y fijar sus respectivas dotaciones”.

La disposición era clara, precisa, nada hay que agregar para su comprensión.

En esa Constitución, y dentro de su lógica, se determinaba también:

“Artículo 120. Corresponde al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa:

6a. Nombrar las personas que deban desempeñar cualesquiera empleos nacionales cuya provisión no corresponda a otros funcionarios o corporaciones, según esta Constitución o leyes posteriores”.

Esta disposición, como la anterior, es clara, precisa. Y ambas estaban en estrecha relación: la ley, sólo la ley, creaba los cargos, nadie más; esos cargos, ya creados se insiste, los proveía en la generalidad de los casos el Presidente de la República u otros funcionarios o corporaciones cuando así lo autorizaban la misma Constitución o Leyes posteriores.

3. Hoy el sistema se ha cambiado, es cierto, aunque se podría anotar que no en su esencia y se puede agregar que no totalmente.

En la actualidad, y según la reforma constitucional de 1968, corresponde al Congreso determinar la estructura de la Administración creando Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos, y fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como el régimen de prestaciones sociales (Artículo 76, 9o.), y al Presidente de la República a más de corresponderle designar las personas que deban desempeñar cualesquiera empleos nacionales cuya provisión no corresponda a otros funcionarios o corporaciones, le está atribuido "crear, suprimir y fusionar los empleos que demande el servicio de los Ministerios, Departamentos Administrativos y los subalternos del Ministerio Público y señalar sus funciones especiales, lo mismo que fijar sus dotaciones y emolumentos, todo con sujeción a las leyes a que se refiere el ordinal 9o. del artículo 76 (. . .)": es decir dentro de la estructura de la Administración, las escalas de remuneración, etc., cuya fijación corresponde al Congreso como se acaba de decir.

4. Ahora, se dirá que la disposición que atribuye al Congreso la facultad de determinar la estructura de la Administración en lo relativo a los Ministerios, Departamen-

tos Administrativos y Establecimientos Públicos es restrictiva y debe interpretarse restrictivamente, como es restrictiva y de igual interpretación, es decir sólo aplicable a estas tres entidades, la facultad del Congreso de fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, quedando por fuera otras entidades u organismos, en particular y en relación concreta a la consulta, la Contraloría General de la República. No estaría la Sala de acuerdo con esa interpretación. Ella rompería, si no existieran sino estas disposiciones y sólo se les diera ese alcance, todos los principios, la estructura, la organización del Estado Colombiano. Si no es al Congreso, es de preguntarse, a quién corresponden esas atribuciones en tratándose de la Contraloría si es el caso? Ciertamente, a la Constitución en lo que ella disponga. Pero entre la Constitución y la Contraloría, para decirlo así, está la ley y lo que ella disponga. Si no fuera así, si el Congreso no pudiera disponer sobre esa órbita, a quién le corresponde entonces? Cercenarle al Congreso esa facultad, sería colocar por fuera y, necesariamente por encima de la ley a una entidad del Estado.

Pero no hay para qué detenerse en estas disquisiciones. Se ha escrito que habría necesidad de recurrir a ellas si no existieran otras disposiciones. Y ellas se encuentran en la Constitución. En efecto la Constitución dispone en su artículo 60:

"El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:

- 5a. Proveer los empleos de su dependencia que haya creado la ley (...)"

Por lo tanto, es a la ley a la que corresponde la creación de esos empleos; y si se adopta un sistema de nomenclatura, una escala de remuneraciones y un régimen de

prestaciones en lo relacionado con la Contraloría es a la misma ley a la que le corresponde esta atribución. Correlativamente al Contralor sólo le corresponde la provisión de esos empleos.

Se dirá que la Constitución sólo se refiere a que corresponde a la ley la creación de los empleos, pero este término debe entenderse en toda su amplitud y cobija hoy las de sus respectivas prestaciones sociales, y, hoy y siempre, en esa noción de empleo está comprendida la de su asignación. Por lo tanto, y en resumen, la creación de los empleos de la Contraloría, la fijación de sus asignaciones y de sus prestaciones sociales corresponde al Congreso.

5. La Constitución dispone que "la Contraloría no ejercerá funciones administrativas distintas a las inherentes a su propia organización. (Artículo 59, inciso 2o.), disposición, de una parte, y hay repetida jurisprudencia a ese respecto, que señala las funciones propias de la Contraloría en relación a toda la Administración circunscribiéndola dentro de una vigilancia únicamente fiscal de ella, es decir y en resumen, es una limitación más que otra cosa; de otra parte, esta facultad no puede extenderse a que sea esa entidad la que determine sus propios empleados y con ellos necesariamente sus asignaciones pues no son estas cuestiones de carácter administrativo ni de organización propiamente, sino de otro orden, del legislativo como se ha dicho, con lo que ellas llevan implícito y necesariamente, de disposición y distribución de dineros públicos que, por su misma naturaleza, no corresponden en nuestro ordenamiento a la Administración ni son consideradas como cuestiones administrativas sino, también en último término, propias del Congreso y de la ley.

6. Subsiste una diferencia en la regulación de los empleos en la Constitución. Así, si al Congreso corresponde determinar la estructura de la Administración y fijar las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos, esas leyes sólo pueden ser dictadas o reformadas a iniciativa del Gobierno (Artículo 79 inciso 2o.), mientras que la ley que crea los empleados de la Contraloría no está sujeta a esta limitación de la iniciativa del Gobierno. Fácilmente se explica esta distinción que ha quedado en la Constitución por la relación que existe entre la Cámara de Representantes que hace de la Contraloría, si se quiere, un órgano permanente, de esa Cámara, y por la función de vigilancia que se le encomienda y ejerce sobre la Administración, y que podría obstaculizarse o aún evitarse si tuviera la misma Administración la facultad de participar decisivamente en la determinación de los empleados, y por lo tanto de los mecanismos, que puedan vigilarla fijando su número, estableciendo sus estipendios, aumentándolos o disminuyéndolos.

En los anteriores términos se da respuesta a la consulta formulada por el Jefe del Departamento Administrativo del Servicio Civil.

JAIME BETANCUR CUARTAS, Presidente de la Sala.

MARIO LATORRE RUEDA

CARLOS RESTREPO PIEDRAHITA

LUIS CARLOS SACHICA

(Fdo.) RAFAEL ACOSTA GUZMAN, Secretario.

2 500

SE ACLARA LA SITUACION DE LOS MILITARES RETIRADOS EN RELACION CON LA CARRERA ADMINISTRATIVA

CONSEJO DE ESTADO
Sala de Consulta y de Servicio Civil

Consejero Ponente: doctor Jaime Betancur Cuartas

Bogotá, D.E., dos de mayo de mil novecientos setenta y cinco

Referencia:
Consulta.
Expediente No. 965

El señor Jefe del Departamento Administrativo del Servicio Civil en escrito de 15 de los corrientes, formula a esta Sala la siguiente consulta:

“En los últimos meses el Departamento ha venido recibiendo comunicaciones de varios organismos con la solicitud de que se precise la clase de nombramiento que debe hacerse a un militar retirado que ingrese al sector oficial en un cargo contemplado en las normas legales como de Carrera Administrativa.

“El artículo 221 del Decreto 1950 de 1973 expresa:

“No podrán ser escalafonados los empleados que reúnan los requisitos para gozar de la pensión de jubilación, invalidez o vejez, o que estén disfrutando de pensión de retiro”.

“El Decreto Ley 2337 de 1971 “Por el cual se reorganiza la carrera de oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares” en su artículo 119, y en otros, emplea los términos “asignación de retiro y/o pensiones”.

“De otra parte el artículo 2o. del Decreto Ley 1713 de 1960 establece que las personas pensionadas, al entrar en vigencia el presente Decreto, no podrán ingresar a la Carrera Administrativa”.

“A fin de tener suficiente claridad sobre el contenido y aplicación de las mencionadas normas, se consulta a la Sala:

“1o. Si la expresión “pensión de retiro” empleada en el artículo 221 del Decreto 1950 de 1973 tiene el mismo alcance y significación que los términos “Asignación de retiro y/o pensiones” empleados en el artículo 119, y en otros, del Decreto Ley 2337 de 1971.

“2o. Si la prohibición contemplada en el artículo 2o. del Decreto Ley 1713 de 1960 cubija a quienes reciban las “asignaciones de retiro” a que se refiere el artículo 119 y otros del Decreto Ley 2337 de 1971”.

La Sala considera:

1.- Con fundamento en las facultades extraordinarias concedidas por la Ley 7a. de 1970 dictó el Gobierno el Decreto Ley 2337, diciembre 3 de 1971, “Por el cual se reorganiza la carrera de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares”. En este Decreto se hacen, entre otras, las siguientes definiciones:

A- Noción de retiro. Precisa el artículo 93: “El retiro de las Fuerzas Militares es la situación en que por disposición del Gobierno para Oficiales o del Comando de la respectiva Fuerza para Suboficiales, unos y otros cesan, sin perder su grado militar, en la obligación de prestar servicio en actividad, salvo en los casos de reincorporación, llamamiento especial al servicio o movilización”.

B- Clases de retiro. El retiro puede ser: temporal con pase a la reserva, y absoluto. Al respecto dice el artículo 95: “Causales de retiro. El retiro del servicio activo para el personal de oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares se califica, según su forma y causales como se indica a continuación:

“a- Retiro temporal con paso a la reserva:
1- Por solicitud propia
2- Por llamamiento a calificar servicios

3- Por voluntad del Gobierno para oficiales o del Comando de la respectiva Fuerza para suboficiales.

4- Por sobrepasar la edad correspondiente al grado.

5- Por incapacidad relativa y permanente.

6- Por incapacidad profesional

7- Por conducta deficiente

“b- Retiro absoluto:

1- Por incapacidad absoluta y permanente y por grave invalidez.

2- Por haber cumplido 65 años de edad los Oficiales y 58 los Suboficiales”.

C- Los militares con “Retiro temporal con paso a la reserva”, tienen derecho a que se les pague “una asignación mensual de retiro” calificación ésta que da la ley, con indicación de cómo se liquida. En efecto, el artículo 119 del Decreto Ley citado dice en lo pertinente:

“Asignación de retiro. A partir de la vigencia del presente Decreto, los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas militares que sean retirados del servicio activo después de quince (15) años, por llamamiento a calificar servicios o por voluntad del Gobierno o de los Comandos de Fuerza, según el caso, por sobrepasar la edad máxima correspondiente al

grado, por incapacidad relativa y permanente, por incapacidad profesional o por conducta deficiente, o a solicitud propia después de veinte años (20), tendrán derecho a partir de la fecha en que terminan los tres (3) meses de alta, a que por la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares se les pague una asignación mensual de retiro equivalente a un cincuenta por ciento (50 o/o) del monto de las partidas de que trata el artículo 116 de este Estatuto..” (Subraya la Sala).

D- Los militares con “Retiro Absoluto” tienen derecho a percibir “una pensión mensual”, así denominada por la ley, con previsión acerca de su liquidación. Dice el artículo 134 del mencionado Decreto Ley al respecto:

“Los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares que sean retirados por incapacidad absoluta y permanente o por gran invalidez, tendrán derecho:

- “a) A percibir una pensión mensual de cien por ciento (100 o/o) pagadera por el Tesoro Público, liquidada con base en las partidas señaladas en el artículo 116 de este Decreto;
- “b) A que se le pague por el Tesoro Público por una sola vez, la indemnización que fije para el efecto el Reglamento respectivo;
- “c) Al auxilio de cesantía y demás prestaciones que les corresponda” (Subraya la Sala).

E- Existen también en el Estatuto Militar indicado las pensiones de jubilación, invalidez y retiro por vejez, diferentes de las concedidas por “Retiro Absoluto” y así dice el artículo 128, inciso 2o.: “Las asignaciones de retiro y pensiones militares son incompati-

bles entre sí y con las pensiones de jubilación, invalidez y retiro por vejez y no son reajustables por servicios civiles prestados al Ramo de Defensa u otras entidades de derecho público. El interesado puede optar por la más favorable”. (La subraya no es del texto).

2- Dice el artículo 2o. del Decreto Ley 1713 de 1960: “las personas pensionadas al entrar en vigencia el presente Decreto, no podrán ingresar a la carrera administrativa”. (Subraya la Sala). Asimismo, el artículo 221 del Decreto 1950 de 1973, reglamentario de los decretos leyes 2400 y 3074 de 1968, Capítulo V, del Escalafonamiento, de la Carrera Administrativa, en el ámbito de la Rama Ejecutiva del Poder Público en lo Nacional, expresa: “No podrán ser escalafonados los empleados que reúnan los requisitos para gozar de la pensión de jubilación, invalidez o vejez, o que estén disfrutando de cualquiera de las pensiones citadas, ni los militares que disfruten de pensión de retiro”. (Subraya la Sala).

3- De lo anterior se concluye que en la citada legislación militar, que constituye un Estatuto Especial, hay clara distinción, por definición, causales y efectos, entre los conceptos “asignación de retiro”, “pensión de retiro” y otras formas de “pensiones”.

Hay en el caso una cuestión de interpretación en que resulta aplicable el artículo 28 del Código Civil cuando establece: “Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en éstas su significado legal”. En el Decreto Ley 2337 de 1971, dictado para los militares, el legislador extraordinario hizo definiciones, precisó conceptos y creó diferencias a las que hay que atenerse.

5 fot.

Por lo demás, como en lo planteado hay en el fondo implicación laboral, importa el artículo 21 del Código Sustantivo del Trabajo que dice: "En caso de conflicto o duda sobre la aplicación de normas vigentes de trabajo, prevalece la más favorable al trabajador. La norma que se adopte debe aplicarse en su integridad".

Resulta así procedente responder:

1o.- La expresión "pensión de retiro" empleada en el artículo 221 del Decreto 1950 de 1973, sobre prohibición para escalafonamiento en la Carrera Administrativa, sólo es comprensiva de los militares que reciben "pensión por Retiro Absoluto, u otras pensiones", de conformidad con lo estatuido en el artículo 119, y en otros, del Decreto Ley 2337 de 1971.

2o.- La prohibición para los pensionados de ingresar a la Carrera Administrativa, contenida en el decreto ley 1713 de 1960, no comprende a los militares que reciban "Asignación" por Retiro Temporal con paso a la Reserva, de acuerdo con lo establecido en el artículo 119 y otros del decreto ley 2337 de 1971.

Cópiese y comuníquese al señor Jefe del Departamento Administrativo del Servicio Civil.

JAIME BETANCUR CUARTAS, Presidente de la Sala.

MARIO LATORRE RUEDA

CARLOS RESTREPO PIEDRAHITA

LUIS CARLOS SACHICA

RAFAEL ACOSTA GUZMAN, Secretario.

**“LA INSTITUCION DEL CONCURSO ABIERTO ES INSUSTITUIBLE
COMO MEDIO PARA ABRIR LA PUERTA DE INGRESO A LA CARRERA
O PARA HACER EFECTIVA LA PROMOCION DENTRO DE ELLA”**

CONSEJO DE ESTADO

Sala de Consulta y Servicio Civil

Consejero Ponente: doctor Carlos Restrepo Piedrahita

Bogotá, D.E., nueve de mayo de mil novecientos setenta y cinco

Referencia:

Radicación No. 962

El Jefe del Departamento Administrativo del Servicio Civil ha presentado la siguiente consulta:

“En desarrollo del sistema del mérito, previsto por el Decreto 2400 de 1968 y su Decreto Reglamentario 1950 de 1973, estructurado esencialmente sobre el procedimiento de los concursos, el Departamento Administrativo del Servicio Civil ha encontrado algunas dificultades de orden jurídico, concretamente frente (sic) a los concursos de ascenso, circunstancia que ha obligado en esta oportunidad a este Organismo a dirigirse a la Sala, para obtener ilustración sobre el interrogante que a continuación se expone:

“De conformidad con el Decreto 1950, los concursos pueden revestir las siguientes modalidades:

- a) Abierto, para ingreso del nuevo personal a la Carrera Administrativa, y*
- b) De ascenso para personal escalafonado.*

“A su vez el artículo 222 del mismo reglamento, prescribe que los empleados de Carrera Administrativa escalafonados, gozarán de la prelación respecto de los otros servidores públicos y de personas ajenas al servicio civil, para ser ascendidos a los empleos vacantes de la categoría inmediatamente superior.

“Por su parte el artículo 224 del mismo reglamento dispone que el ascenso es procedente para proveer empleos de la misma serie o de series afines o complementarias, o empleos del mismo cuadro ocupacional en las carreras especiales. “Como puede apreciarse, mientras que la primera de las disposiciones aludidas, predica la prelación de los escalafonados para ser promovidos “a los empleos vacantes de la categoría inmediatamente superior”, la segunda de ellas declara el ascenso procedente “para proveer empleos de la misma serie o series afines o complementarias”, circunstancia que apareja incertidumbre en el momento de determinar quienes tienen derecho a participar en él, puesto que todo depende de la disposición que se haga primar para determinar el ámbito de comprensión de los empleados con derecho al ascenso.

“En verdad el término “categoría” no tiene definición legal y por lo tanto su contexto es susceptible de interpretación. Es así como puede pensarse que es el conjunto de empleos con funciones afines y requisitos similares, o por el contrario, entenderse que quiere significar lo mismo que grado salarial.

“Como puede apreciarse según se tome uno u otro criterio, será más o menos reducida la población de funcionarios que puedan concursar para promoción, y por lo tanto con el objeto de obrar tanto legal como equitativamente, es que el Departamento pregunta a la Sala cuáles de los funcionarios instritos en carrera son los que pueden participar en los concursos de ascenso”.

“Finalmente, y como sólo cuando se expidan los estatutos de las carreras especiales (Artículo 247 y ss. Decreto 1950 de 1973) habrá una estructura cierta en las líneas de ascenso, pregunta también el Departamento si es posible proceder directamente o convocar a concurso abierto, sin sucederse previamente el de ascenso, mientras no se expidan los Decretos reguladores de las carreras especiales”.

- 1- El elemento primario de la Carrera Administrativa es el concepto de *empleo*. Se entiende por tal:

“... El conjunto de deberes, atribuciones y responsabilidades establecidos por la Constitución, la Ley, el reglamento o asignados por autoridad competente, para

satisfacer necesidades permanentes de la administración pública, y que deben ser atendidas por una persona natural”. (Art. 6o. del Decreto 1950 de 1973).

En tal elemento primario se disciernen dos factores constitutivos en necesaria conjunción: una función pública que ha

de ser ejercida y una persona natural que ha de cumplirla.

2- A partir de la noción de empleo se desarrollan en forma progresiva, ascendente, las diversas formas e instancias que configuran la Carrera:

a) La agrupación de empleos “substantialmente similares en sus funciones, identificados con la misma denominación, remunerados con igual sueldo básico y para cuya provisión se exigen iguales calidades” forma una *clase* (inciso 2o. del artículo 2o. del Decreto 1912 de 1973).

b) Seguidamente y en inmediato rango superior “al conjunto de clases similares en cuanto a la naturaleza del trabajo, jerarquizadas en forma ascendente, según su ubicación en la escala de remuneración, y diferenciada por los requisitos exigidos para su ejercicio” constituye una *serie* (inciso 3o. *ibid.*).

c) Las distintas clases y series son a su vez agrupadas jerárquicamente en cuatro *niveles*, para determinar los requisitos de ingreso al servicio público y las condiciones de ascenso así como las correspondientes remuneraciones, “...de acuerdo con la naturaleza general de las funciones, responsabilidades y complejidad inherentes a los empleos y calidades exigidas para su ejercicio”. Son tales niveles, en sucesivo orden ascendente: auxiliar, asistencial, técnico y ejecutivo (Arts. 3o. del Decreto 1912 y 257 del Decreto 1950 de 1973).

d) En *grupos jerárquicos* son ordenadas las clases de las diferentes series de empleos correspondientes a cada cuadro ocupacional. Tales grupos constituyen la “estructura” inmediata que sirve para establecer el sistema de ascenso que

desarrolle la Carrera Administrativa. (Inciso 1o. del art. 250 del Dto.1950).

e) Son cuadros ocupacionales los conjuntos de empleos integrados en clases y series, “asimilables por la naturaleza de sus funciones y la calificación profesional exigida para su desempeño, con el objeto de organizar las carreras especiales dentro del servicio administrativo”. (Art.247 y 248 del Decreto 1950).

f) Un cuerpo *profesional* es el “conjunto de funcionarios que tienen calificación profesional o calidades similares y en consecuencia el derecho a ejercer en la administración los empleos del cuadro que les está reservado en razón de su aptitud profesional”. (Art. 251 del Decreto 1950).

g) “Dentro de cada cuerpo se establecerán *categorías* que correspondan a los grupos jerárquicos de empleos establecidos en el respectivo cuadro”. (Inciso 2o. del art. 252 Decreto 1950).

h) “El escalafonamiento de los empleados en cada cuerpo se hará con relación a las categorías. La inscripción en una categoría confiere a su beneficiario derecho a desempeñar uno de los empleos en las clases que en el respectivo cuadro correspondan a esa categoría”. (art. 253, *ibid.*). Es *escalafonamiento* “la confirmación del funcionario en la Carrera Administrativa” (art. 215, *ibid.*).

i) “La Carrera Administrativa de cada funcionario se desarrollará dentro del cuerpo al cual pertenece por el ascenso de una categoría a la siguiente...” (art. 254, *ibid.*) y para tal efecto cada cuerpo será dispuesto en grupos jerárqui-

cos y sus correlativas categorías (literales b) y c) del artículo 255).

j) Cada categoría lleva anexa su correspondiente escala de remuneración (art. 13 Dto.1950).

3. Por el esquema descriptivo que acaba de hacerse, se comprende que la Carrera Administrativa tiene formas estáticas, y tratos dinámicos. Son formas estáticas, por ejemplo, la clase, la serie, el nivel, el grupo jerárquico, el cuadro ocupacional, el cuerpo profesional. Son tratos dinámicos el ingreso y el ascenso. Las formas son la condición o prerrequisitos para que la dinámica de la Carrera se manifieste efectivamente.

Como institución jurídica, la Carrera Administrativa está constituída por el conjunto de elementos formales y dinámicos. La realidad de la Carrera depende de que unos y otros se hallen debidamente organizados y puedan ser puestos en acción. La Carrera no existe sino bajo la condición de que está garantizada la existencia real de las formas y la efectiva acción de los factores dinámicos que inseparablemente la configuran, desde la instancia primera del ingreso hasta el régimen de las categorías de empleos, de modo que a éstas pueden tener acceso, por fuerza del mérito, los funcionarios incorporados al sistema.

4. La determinación de las categorías remata la arquitectura del sistema. Sin ellas, el régimen de las promociones está incompleto. Sin cuadro ocupacional y su homólogo cuerpo profesional tampoco puede haber la ordenación de grupos jerárquicos, que son la estructura básica inmediata para el ascenso de la escala de las categorías. En otros términos la completa dimensión del ascenso que es la expresión más dinámica de la Carrera no puede existir como

garantía del mérito sino cuando se provea el medio institucional correspondiente que es el cuadro ocupacional. Sin la imprescindible instancia del cuadro ocupacional la Carrera Administrativa está obstruída.

5. El hecho es que el aparato funcional de la Carrera apenas está montado en parte como lo muestran los Decretos 2554, 2568 y 1912 de 1973 y los números 548,597, 598,637 y 965 de 1974, que desarrollan su organización sólo hasta las formas de clases y series, a las cuales se han asignado colaterales gradaciones para efectos de fijación de los sueldos básicos. La noción de categoría no se confunde con la de "grado salarial". Este es uno de los elementos o factores constitutivos de la categoría, pero no el único, porque en la noción de categoría hay implícito un sentido cualitativo de jerarquía de la cual es el salario una función. En la noción categoría, que es la culminante dentro del sistema de mérito, se realiza la síntesis de lo formal y lo dinámico de la Carrera. Los grados salariales son sólo sucedáneo temporal, precario, accidental, de las categorías, para el apremiante fin de fijación de las remuneraciones correspondientes a las distintas clases de empleos.

6. Apenas se halla en sus inicios el proceso de organización de los cuadros ocupacionales, como lo indica el Informe de labores del período 1970-1974 que el Jefe del Departamento Administrativo del Servicio Civil presentó al Congreso. Ya a esta Sala le fue enviado en consulta a fines del año pasado el primer proyecto de Decreto para establecer el Cuadro Ocupacional de Servicios Técnicos de Tránsito Aéreo (Radicación No. 903 y oficios números 3705 de 6 de agosto de 1974 y 5129 de 25 de octubre del mismo año). En el oficio 3705 dijo el mencionado funcionario al

Presidente de esta Sala que hasta ahora en la Carrera Administrativa solamente se “garantiza la estabilidad y únicamente en forma muy precaria la promoción dentro del servicio” por la circunstancia de que los medios idóneos para la promoción de los cuadros ocupacionales y los cuerpos profesionales todavía no han sido organizados.

7. El artículo 44 del Decreto con fuerza legislativa número 2400 de 1968 fue modificado por el Decreto de igual naturaleza número 3074 del mismo año, en los términos que se transcriben:

“Toda vacante de los empleos de carrera se llenará por el sistema de concurso abierto, para establecer la idoneidad de los aspirantes conforme a lo previsto anteriormente, pero los empleados inscritos en el escalafón gozarán, de conformidad con las condiciones que se señalen en la reglamentación de los concursos para ascenso, de prelación respecto a otros servidores públicos y a las personas ajenas al servicio civil”. (Inciso 1o.).

8. El concurso abierto es una democrática provisión legal para que la Carrera Administrativa esté penetrada del espíritu de igualdad ante la ley que anima al régimen constitucional colombiano. En los términos del citado artículo 44, la institución del concurso abierto es insustituible como medio para abrir la puerta de ingreso a la carrera o para hacer efectiva la promoción dentro de ella. Y por ello la distinción que el artículo 193 del Decreto 1950 hace entre concurso abierto para ingreso de nuevo personal y de ascenso para personal escalafonado, es excesiva en su intención reglamentaria, sin fuerza, por lo mismo para prevalecer sobre la norma superior, matriz, del reformado artículo 44 del Decreto 2400 de 1968 que no hace ni autoriza tal distinción.

9. El personal ya escalafonado en la Carrera tiene reconocida una prelación dentro del concurso abierto para efectos del ascenso. Esa prelación no atenta contra el aludido principio de igualdad ante la ley, por cuanto en la concurrencia de un nuevo concursante y un concursante escalafonado, aun supuestas iguales condiciones de aptitud profesional o de servicio, el hecho del previo escalafonamiento del uno establece una positiva y legítima diferencia de condición frente al otro que justifica su mejor derecho al ascenso. Dentro del concurso abierto, pues, se dan cita dos órdenes de derechos: el de todos los aspirantes para participar en la competencia por el empleo y el de los escalafonados para que con prelación a aquellos se les asigne el cargo, siempre que no resulten en condiciones inferiores de aptitud frente a los nuevos aspirantes.

10. La reglamentación en vigencia, como se ha hecho mención antes, concibe la existencia de carreras especiales y prevé su correspondiente ordenación en cuadros ocupacionales y cuerpos profesionales. Es dentro de tales cuadros y cuerpos donde la jerarquización por categorías tiene lugar. El ascenso por régimen de categorías funciona en ese campo.

11. El artículo 224 del Decreto 1950 distingue dos posibles oportunidades de ascenso: el que podría denominarse *ascenso cualificado* en las carreras especiales que sean organizadas en cuadros ocupacionales y cuerpos profesionales y el *puro y simple*, dentro de la forma primaria de cada serie o de series afines o complementarias. En esta modalidad de ascenso no se puede hablar de categorías. Su sustituto provisional es el “grado salarial” como antes se dijo. Es esta modalidad la que actualmente pre-

valece. Es una forma imperfecta, trunca, de la Carrera Administrativa.

12. Por consiguiente, mientras no estén adecuadamente organizadas las carreras especiales se halla abierta la posibilidad de ascenso, dentro de las series y sus correspondientes grados salariales, por vía de concurso abierto, a todos los funcionarios escalafonados pues las disposiciones vigentes no autorizan discriminación o distinción entre ellos.

Cópiese y comuníquese al señor Jefe del De-

partamento Administrativo del Servicio Civil.

(Fdo.) JAIME BETANCUR CUARTAS, Presidente de la Sala.

(Fdo.) MARIO LATORRE RUEDA

(Fdo.) CARLOS RESTREPO PIEDRAHITA

(Fdo.) LUIS CARLOS SACHICA

(Fdo.) RAFAEL ACOSTA GUZMAN, Secretario.

LEY 167 DE 1941

"ARTICULO 25.- Los conceptos del Consejo, cuando actúa como cuerpo consultivo del gobierno, son de carácter reservado. Sólo podrán hacerse conocer cuando el gobierno lo estime conveniente, o cuando el Consejo solicite autorización para publicarlos y el gobierno acceda a ello".

CONTENIDO

	página:
La creación y asignación de prima técnica no pueden ser retroactivas.	3
'La creación de los empleos de la Contraloría, la fijación de sus asignaciones y de sus prestaciones sociales corresponde al Congreso'.	9
Se aclara la situación de los militares retirados en relación con la Carrera Administrativa.	14
'La institución del concurso abierto es insustituible como medio para abrir la puerta de ingreso a la Carrera o para hacer efectiva la promoción dentro de ella'.	18

