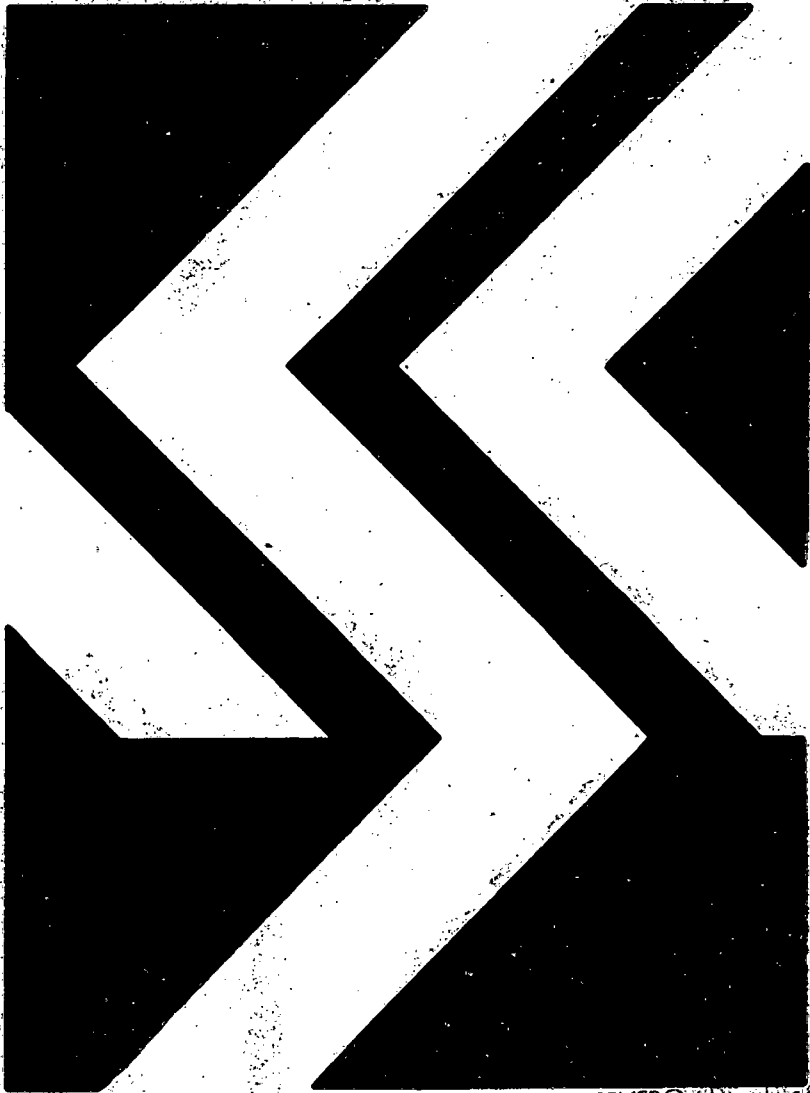


EE4-01242

ED 1/76

CARTA ADMINISTRATIVA



ENERO-FEBRERO-MARZO 1976

NUMERO 13 ANO 13 DOCUMENTACION
D A S C I

CONTENIDO

DECRETOS:

- Decreto No. 2492 de 21 de noviembre de 1975, por el cual se dictan normas sobre régimen disciplinario en empleos de la rama ejecutiva del poder público. 3
- Decreto No. 084 de 21 de enero de 1976, por el cual se ordena la participación de los Gobernadores en la prestación de los servicios administrativos nacionales. 7
- Decreto No. 153 de 27 de enero de 1976, por el cual se modifican y adicionan los decretos 1925 y 1926 de 1975. 9

CONCEPTOS DEL CONSEJO DE ESTADO:

- Se precisa la naturaleza jurídica de la Escuela Superior de Administración Pública. 13
- Viabilidad de la Prima Técnica en tratándose de empleados provisionales. 19



DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DEL SERVICIO CIVIL

CARTA

ADMINISTRATIVA

decreto Nº 2492

de
21 de noviembre de 1975

Por el cual se dictan normas sobre régimen disciplinario en empleos de la rama ejecutiva del poder público.

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA,

en uso de sus facultades constitucionales y legales,

DECRETA:

ARTICULO 1o.

Además de las previstas en los decretos leyes 2400, 3074 de 1968 y 1950 de 1973, son faltas graves que dan lugar a destitución para los empleados públicos de la rama ejecutiva del poder público que no estuvieren sujetos a ley especial, las siguientes:

- a) No observar permanentemente en sus relaciones con el público toda la diligencia, consideración y cortesía debida.
- b) Declarar huelgas o paros, apoyarlos o intervenir en ellos, o instigar a su participación, o disminuir el ritmo de sus labores con el fin de obstaculizar total o parcialmente el servicio.
- c) Tomar parte en motines, manifestaciones ilegales o cualquier otro hecho que perturbe la tranquilidad o el orden público, o dificulte su restablecimiento.
- d) Amenazar, provocar o agredir a las autoridades legítimamente constituídas.
- e) Organizar reuniones públicas sin el cumplimiento de los requisitos legales.

f) Obstaculizar el tránsito de personas o vehículos en vías públicas.

g) Menospreciar o ultrajar la bandera, el escudo de Colombia u otro emblema patrio, ya sea destruyéndolos, sustituyéndolos o irrespetándolos en cualquier otra forma.

h) Incitar al desconocimiento de las leyes y de las autoridades legítimas y, en general, a la alteración del orden público y la comisión de delitos, mediante cualquier medio de comunicación público o privado.

i) Divulgar asuntos relacionados con el servicio, que sean de carácter reservado.

j) Ocupar o utilizar indebidamente oficinas o edificios públicos.

k) Ejecutar actos de violencia o malos tratos contra superiores o compañeros de trabajo.

l) Injuriar o calumniar a superiores o compañeros de trabajo.

ll) Causar intencionalmente daño material a los edificios, obras, maquinaria, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo, sean de propiedad privada o pública.

ARTICULO 2o.

Conocido alguno de los hechos que según el presente decreto dan lugar a destitución, los superiores y demás funcionarios que lo conozcan estarán obligados a denunciarlos al jefe del organismo, quien efectuará la correspondiente investigación o designará a un empleado que la realice.

En todo caso la investigación se llevará a cabo por un empleado de categoría superior a la del acusado.

ARTICULO 3o.

Cuando se trate de una falta que de lugar a

destitución, el jefe del organismo respectivo podrá ordenar por escrito la inmediata suspensión del empleado, sin sueldo, hasta por sesenta días, período durante el cual se adelantará la investigación, todo sin perjuicio de lo que, en definitiva, resulte de la misma.

ARTICULO 4o.

Quien adelante la investigación consignará por escrito toda la información relacionada con el caso, y practicará las diligencias necesarias al esclarecimiento de los hechos.

ARTICULO 5o.

La investigación deberá perfeccionarse en un término no mayor de quince días hábiles, al vencimiento de los cuales será enviada a la comisión de personal.

ARTICULO 6o.

La comisión de personal emitirá su concepto dentro de los tres días hábiles siguientes al del recibo, y lo hará conocer de inmediato de la autoridad nominadora, para su decisión.

ARTICULO 7o.

La destitución se notificará de conformidad con el decreto 2733 de 1959, y contra el acto que la ordene proceden los recursos previstos en dicho decreto.

ARTICULO 8o.

El presente decreto rige desde la fecha de su expedición.

PUBLIQUESE Y CUMPLASE

Dado en Bogotá, a 21 de Noviembre de 1975

(Fdo.) ALFONSO LOPEZ MICHELSEN

EL MINISTRO DE GOBIERNO,

(Fdo.) CORNELIO REYES

EL MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES,

(Fdo.) INDALECIO LIEVANO AGUIRRE

EL MINISTRO DE JUSTICIA,

(Fdo.) SAMUEL HOYOS ARANGO

EL MINISTRO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO,

(Fdo.) RODRIGO BOTERO MONTOYA

EL MINISTRO DE AGRICULTURA,

(Fdo.) RAFAEL PARDO BUELVAS

EL MINISTRO DEL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL,

(Fdo.) MARIA ELENA DE CROVO

EL MINISTRO DE SALUD PUBLICA,

(Fdo.) HAROLDO CALVO NUÑEZ

EL MINISTRO DE DESARROLLO ECONOMICO,

(Fdo.) JORGE RAMIREZ OCAMPO

EL MINISTRO DE MINAS Y ENERGIA,

(Fdo.) JAIME GARCIA PARRA

EL MINISTRO DE EDUCACION NACIONAL,

(Fdo.) HERNANDO DURAN DUSSAN

EL MINISTRO DE COMUNICACIONES, ENCARGADO,

(Fdo.) SARA ORDOÑEZ DE LONDOÑO

EL MINISTRO DE OBRAS PUBLICAS,

(Fdo.) HUMBERTO SALCEDO COLLANTE

EL SECRETARIO GENERAL, JEFE DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA,

(Fdo.) JAIME TOVAR HERRERA

EL JEFE DEL DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION,

(Fdo.) MIGUEL URRUTIA MONTOYA

EL JEFE DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADISTICA,

(Fdo.) ALVARO VELASQUEZ COCK

EL JEFE DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DEL SERVICIO CIVIL,

(Fdo.) JAIME LOPERA GUTIERREZ

EL JEFE DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE AERONAUTICA CIVIL,

(Fdo.) CARLOS SANZ DE SANTAMARIA

EL JEFE DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD,

(Fdo.) Mayor General JOSE JOAQUIN MATTALLANA.

decreto N^o 084

de
21 de enero de 1976

Por el cual se ordena la participación de los Gobernadores en la prestación de los servicios administrativos nacionales.

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA,

en uso de sus facultades constitucionales y legales y en especial de las extraordinarias que le confiere la Ley 28 de 1974, oída la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado,

DECRETA:

ARTICULO 1o.

Los Gobernadores promoverán y coordinarán la ejecución de los planes y programas que hayan de cumplirse en los Departamentos por las oficinas o dependencias de la Administración Nacional.

ARTICULO 2o.

Para el cumplimiento de las funciones previstas en el artículo anterior, el Gobierno Nacional creará Comités presididos por el respectivo Gobernador e integrados por los Jefes o Directores de las oficinas seccionales de los ministerios y de los organismos adscritos o vinculados a cada uno de éstos.

En el acto de creación, se fijarán la composición de cada Comité y su nomenclatura, la cual se determinará teniendo en cuenta el sector administrativo para el cual actúan y el área territorial de su jurisdicción.

ARTICULO 3o.

Corresponde a los Comités que se creen conforme al artículo anterior:

- a) Reunir y analizar la información básica del respectivo sector administrativo y elaborar los diagnósticos correspondientes.
- b) Colaborar con el correspondiente ministerio en el impulso, coordinación y evaluación de las políticas y programas de su competencia.
- c) Informar sobre los avances logrados en la ejecución de los programas, hacer recomendaciones para los ajustes periódicos que se requieran y sugerir las medidas aconsejables para lograr la debida ejecución de los mismos.
- d) Recomendar fórmulas y mecanismos que coordinen e integren la prestación de los servicios que se hallen a cargo de la Nación, de los Departamentos y de los Municipios o de sus entidades.
- e) Determinar las funciones y servicios cuya atención o prestación puedan a su juicio delegarse por parte de la Administración Nacional en los Departamentos y Municipios.
- f) Estudiar los demás asuntos administrativos que consideren de importancia o que se les hayan señalado en el acto de su creación.

ARTICULO 4o.

En los decretos que organicen los Comités aquí previstos se determinará la oficina o entidad departamental encargada de prestar los servicios de secretaría técnica y administrativa necesarios para su normal funcionamiento.

ARTICULO 5o.

A las deliberaciones de los Comités pueden ser invitados funcionarios de reparticiones administrativas distintas de las que hagan parte de los mismos.

ARTICULO 6o.

El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones

que le sean contrarias.

COMUNIQUESE Y CUMPLASE.

Dado en Bogotá, D.E., a 21 de Enero de 1976

(Fdo.) ALFONSO LOPEZ MICHELSEN

EL MINISTRO DE GOBIERNO,

(Fdo.) CORNELIO REYES

EL MINISTRO DE RELACIONES EXTE-
RIORES,

(Fdo.) INDALECIO LIEVANO AGUIRRE

EL MINISTRO DE JUSTICIA,

(Fdo.) SAMUEL HOYOS ARANGO

EL MINISTRO DE HACIENDA Y CREDI-
TO PUBLICO,

(Fdo.) RODRIGO BOTERO MONTOYA

EL MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL,

(Fdo.) ABRAHAM VARON VALENCIA

EL MINISTRO DE AGRICULTURA,

(Fdo.) RAFAEL PARDO BUELVAS

EL MINISTRO DE TRABAJO Y SEGURI-
DAD SOCIAL,

(Fdo.) MARIA ELENA DE CROVO

EL MINISTERIO DE SALUD PUBLICA,

(Fdo.) HAROLDO CALVO NUÑEZ

EL MINISTRO DE DESARROLLO ECO-
NOMICO,

(Fdo.) JORGE RAMIREZ OCAMPO

EL MINISTRO DE MINAS Y ENERGIA,

(Fdo.) JAIME GARCIA PARRA

EL MINISTRO DE EDUCACION NACIO-
NAL,

(Fdo.) HERNANDO DURAN DUSSAN

EL MINISTRO DE COMUNICACIONES,

(Fdo.) FERNANDO GAVIRIA CADAVID

EL MINISTRO DE OBRAS PUBLICAS,

(Fdo.) HUMBERTO SALCEDO COLLANTE

decreto N^o 153

de
27 de enero de 1976

Por el cual se modifican y adicionan los decretos 1925 y 1926 de 1975.

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA,

en uso de las facultades extraordinarias que le confiere la ley 28 de 1974, y oída la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado,

DECRETA:

ARTICULO 1o.

Para ser elegido Consejero Intendencial se requiere ser ciudadano en ejercicio, tener más de veintiún años de edad en la fecha de la elección y reunir las demás calidades exigidas por la Constitución para ser diputado.

Frente a las respectivas Intendencias y a los Municipios que las integran, los Consejeros Intendenciales tendrán las mismas inhabilidades e incompatibilidades que la ley consigna para los diputados en relación con los correspondientes Departamentos.

ARTICULO 2o.

El Departamento Nacional de Planeación no podrá tramitar las solicitudes que se le hagan para la inclusión de partidas en los proyectos de presupuestos de inversión que le correspondan preparar, cuando las mismas estén destinadas a planes o programas que deban cumplirse en el territorio de las Intendencias y Comisarias, si a ellas no se acompaña el concepto del Departamento Administrativo de Intendencias y Comisarias.

ARTICULO 3o.

El Departamento Nacional de Planeación y la Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, conforme a sus respectivas competencias, se abstendrán de tramitar las solicitudes de créditos o contracréditos que se les formulen y que se refieran a partidas aprobadas para ser invertidas en las Intendencias y Comisarias, si las mismas no van acompañadas del concepto del Departamento Administrativo de Intendencias y Comisarias.

ARTICULO 4o.

El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

PUBLIQUESE Y CUMPLASE

Dado en Bogotá, D.E., a 27 de Enero de 1976

(Fdo.) ALFONSO LOPEZ MICHELSEN

EL MINISTRO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO,

(Fdo.) RODRIGO BOTERO MONTOYA

EL JEFE DEL DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION,

(Fdo.) MIGUEL URRUTIA MONTOYA

EL JEFE DEL DEPARTAMENTO DE INTENDENCIAS Y COMISARIAS,

(Fdo.) BERNARDO GAITAN MAHECHA

CONCEPTOS

DEL CONSEJO

DE ESTADO

SE PRECISA LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PUBLICA

CONSEJO DE ESTADO

Sala de Consulta y de Servicio Civil

Consejero Ponente: doctor Luis Carlos Sáchica

Bogotá, D.E., veinte de febrero de mil novecientos setenta y cuatro

Referencia:

Radicación No. 853

El Departamento Administrativo del Servicio Civil, por conducto de su Jefe, en Oficio No. 0557 del 6 de febrero de 1974, ha sometido a consideración de esta Sala una consulta para preguntar cuál es la naturaleza de la Escuela Superior de Administración Pública y, en particular, si se trata de una Universidad oficial del orden nacional.

Para absolverla, se considera:

1o. La Escuela objeto de la consulta fue organizada por mandato de la Ley 19 de 1958, artículo 17, mediante el Decreto 350 de 1960.

La primera de las disposiciones citadas creó la Escuela y facultó al Gobierno para reglamentar su organización y funcionamiento, así como sus programas, a la vez que para dictar medidas tendientes al establecimiento de cursos o secciones de administración pública en las universidades seccionales y en los institutos oficiales de segunda enseñanza, y para fomentar la creación de cursos en escuelas privadas de la misma categoría.

En ejercicio de las facultades que la Ley 19 en mención le otorgó, el Gobierno organizó la Escuela como un establecimiento público de carácter universitario, con autonomía jurídica, patrimonial y administrativa, dándole poder para otorgar tí-

tulos y certificados reconocidos por el Gobierno para todos los efectos legales.

El Decreto Ley 3119 de 1968, fundado en las facultades extraordinarias de que revistió al Presidente de la República la Ley 65 de 1967 para reorganizar la administración nacional, dispuso en su artículo 1o. que la Escuela continuaría funcionando como establecimiento público y, por tanto, con personería jurídica propia, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscribiéndola como tal establecimiento público al Departamento Administrativo del Servicio Civil.

Con base en las disposiciones resumidas antes y citadas por el Despacho consultante, no parece difícil concluir que la naturaleza jurídica de la Escuela, por la expresa atribución legal que de ese carácter le han dado las normas que la organizaron y están regulando su actividad, es la de un establecimiento público. Tanto más cuanto que dichas disposiciones no

sólo hicieron esa calificación, sino que añadieron las características específicas de este tipo de entes descentralizados, a saber: personería jurídica propia, patrimonio independiente, autonomía administrativa y adscripción a uno de los organismos principales de la administración centralizada que en este caso es el Departamento Administrativo del Servicio Civil, para efectos de la tutela a que la ley los somete.

Complementariamente, puede agregarse que los establecimientos públicos se rigen en su actividad por reglas de Derecho Público, contenidas en el acto de su creación y los estatutos legales pertinentes, régimen legal que los distingue de las otras entidades descentralizadas -empresas industriales y comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta-, el cual es primordialmente de Derecho Privado.

Caracteres éstos que son precisamente los que en la doctrina y la jurisprudencia nacionales fueron establecidos para diferenciar a los establecimientos públicos y que, luego, fueron recogidos por la ley para definirlos y tipificarlos.

En efecto, el artículo 1o. del Decreto 1050 de 1968, enumera los establecimientos públicos entre los organismos que integran la Rama Ejecutiva y los ubica como adscritos a los principales, a cuya orientación y control los somete. Y, en el artículo 5o., los define como organismos creados o autorizados por la ley, encargados principalmente de atender funciones administrativas, regidas por reglas de Derecho Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, constituido con bienes o fondos públicos comunes o con el producto de impuestos, tasas o contribuciones de destinación especial.

El Decreto 3130 de 1968, por su parte, constituye el estatuto de las entidades descentralizadas del orden nacional y, en

tre ellos, de los establecimientos públicos.

Se dirá que, como los Decretos 350 de 1960 y 3119 de 1968, califican a la Escuela de 'establecimiento público de carácter universitario', el primero, y el segundo de 'institución de educación superior', esas expresiones pueden indicar un cambio de naturaleza o una modalidad especial, derivada de la actividad particular que desarrolla, único elemento que parece no coincidir con la definición de establecimiento público, según la cual estos se ocupan principalmente de la atención de funciones administrativas.

Esta Sala ha sostenido que la función o los servicios prestados por un ente descentralizado no son determinantes de su naturaleza jurídica, pues, a la postre, cualquiera que sea el tipo de esa actividad, y ella es variadísima, lo que importa es, cuando ella existe, la calificación legal dada al ente por su acto creador, los rasgos atribuidos en las definiciones legales del Decreto 1050 de 1968, y el régimen de Derecho, Privado o Público, a que quede sometida su actividad, así no sea ella de naturaleza puramente administrativa.

A este propósito, es conducente reproducir lo sostenido por la Sección Segunda de la Sala Contenciosa de este Consejo, en fallo del 8 de agosto de 1973, al declarar la nulidad de la primera parte del artículo 3o. del Decreto 1848 de 1969, en el cual se admitía la existencia de establecimientos públicos de carácter industrial y comercial, siendo así que los Decretos Leyes 1050, 3130 y 3135 de 1968, entre otros, no hicieron diferencia entre tales entidades, por razón de la naturaleza de la actividad que les confió la ley.

Dice así la citada providencia:

'La Sala entiende que el artículo 5o. del Decreto Reglamentario número 3135 de 1968, se refirió a los ESTABLECI-

MIENTOS PUBLICOS tradicionalmente conocidos en Colombia, cuyas características generales son: Origen en la Ley, por creación o transformación; Personería de derecho administrativo, estimado como emanación de la administración; Patrimonio propio, que tiene el carácter de patrimonio público; Organización autónoma, para los fines del servicio, sin ánimo de lucro, con independencia económica y administrativa; Sujeción al sistema general de control de legalidad; Poder de reglamentación interna, en desarrollo de su autonomía; y, Existencia limitada con relación a los fines del servicio público específico de que se trate.

‘Como también considera la Sala que constitucionalmente no existen en el país los denominados ‘establecimientos públicos organizados con carácter comercial o industrial’, aunque de hecho haya esa clase de establecimientos públicos, es decir, aquellos que sin perder su naturaleza jurídica propia, inconfundible, están organizados, por razón del servicio que prestan, de la misma manera que se orientan y dirigen las entidades de carácter comercial o industrial, sin que tales modalidades, -que pueden estimarse adjetivas-, desnaturalicen la calidad típica de esos establecimientos públicos, que serán siempre tales, no obstante las expresadas orientación y organización internas, que se refieren a su funcionamiento, pero no, propiamente, a la naturaleza del establecimiento público. Ejemplo de aquellos, son, entre otros, el Sena, Navenal, Zona Franca Industrial y Comercial de Barranquilla y Puertos de Colombia.

‘Sobre el punto mencionado conviene observar que el Derecho Administrativo Francés, sí reconoce, expresamente, la citada clase de establecimientos públicos, o sea, los que en tal carácter ‘administran un servicio exclusivamente comercial o industrial’, sin que por esta circunstancia dichas entidades pierdan esa calidad especial, para convertirse en una empresa ofi-

cial de tipo comercial o industrial, que son desmembraciones del Estado con características propias’.

Consideraciones, las de esta providencia, aplicables al caso de los establecimientos públicos con función docente.

De otra parte, toda la normativa estatutaria del Decreto 225 de 1969 confirma la naturaleza de establecimiento público de la Escuela. En efecto, en él encontramos:

1. El artículo primero, al tratar de su naturaleza jurídico-administrativa, la define como establecimiento público que, como tal, pertenece a la Rama Ejecutiva del Poder Público, está adscrita al Departamento Administrativo del Servicio Civil, enuncia los caracteres comunes a este tipo de organismos, agregando que las personas que en ella prestan sus servicios son empleados públicos (art. 1o.);
2. Determina su consiguiente autonomía y, en razón de ella, le da capacidad administrativa, jurídica y patrimonial para gobernarse y dictar norma y reglamentos académicos, docentes y administrativas, dentro de su órbita constitucional y legal (art. 2o.);
3. La dirección y administración está estructurada orgánicamente como la de un establecimiento público típico, pues sigue exactamente las pautas del Decreto 3130 de 1968 (arts. 6o. a 20);
4. Su patrimonio está conformado con recursos provenientes totalmente del erario público, su presupuesto se regula por la ley orgánica del presupuesto nacional y su control fiscal compete a la Contraloría General de la República (arts. 21, 22 y 26);
5. Sus contratos deben llenar los requisitos de los administrativos del Gobier-

no, y sus adquisiciones de muebles e inmuebles y la contratación de empréstitos se sujetan a las leyes comunes (arts. 27, 28, 29 y 30);

6. Sus actuaciones administrativas se ciñen al procedimiento ordinario del Decreto 2733 de 1959, y las controversias sobre sus contratos administrativos son del conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa (arts. 31 y 34), y
7. Está sometida como entidad docente a la inspección y vigilancia del Ministerio de Educación y del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, tenido en cuenta su carácter universitario (art. 36):

20. En cuanto al segundo aspecto de la consulta, la Sala considera:

Evidentemente la Escuela objeto de este análisis tiene carácter de establecimiento universitario, como resulta del artículo 17 de la Ley 19 de 1958, cuando dice que el Gobierno promoverá la creación de secciones de administración pública en las universidades seccionales (subraya la Sala); cuando expresamente le da tal carácter el artículo 10. del Decreto 350 de 1960 que la cataloga como 'establecimiento público de carácter universitario', y cuando el segundo inciso del artículo 10. del Decreto 3119 de 1968 la define como 'institución de educación superior de carácter universitario'.

Además, la lectura del artículo 30. del Decreto últimamente mencionado, que detalla las funciones de la Escuela no, deja duda sobre ese carácter y el grado o nivel universitario en que debe prestar sus servicios docentes.

Nótense entre otras locuciones allí empleadas, las siguientes: 'Preparar, a nivel superior, personal para la dirección de la

Administración Pública'; 'Podrán ingresar a la etapa de especialización quienes hayan adelantado en otra institución universitaria cursos de preparación general...' (letra a); 'Impartir, en carreras intermedias de corta duración a nivel medio y superior ...' (letra b); Realizar programas de especialización y cursos de postgrado regulares y avanzados ... destinados para los graduados universitarios que deseen seguir carreras administrativas profesionales ...' (letra e).

Asimismo, el Decreto 225 de 1969, aprobatorio de los Estatutos de la Escuela, repite en su artículo 10. que se trata de una institución de educación superior, y en el 20., en consecuencia, le otorga capacidad para gobernarse y dictar las normas y reglamentos académicos y docentes, dentro de la constitución y la ley.

El artículo 37 de tal Decreto dispone:

'La Escuela expedirá diplomas, grados profesionales y títulos académicos, de conformidad con las disposiciones pertinentes, y los expedidos legalmente serán reconocidos para todos los efectos por el Gobierno Nacional.

'La Escuela expedirá certificados de estudio a quienes concurren regularmente y aprueben los cursos de adiestramiento en servicio', facultad que reafirma el nivel universitario de su enseñanza.

Marginalmente, se podría añadir que uno de los coautores de la reforma administrativa ordenada por la Ley 19 de 1958, el doctor Alberto Hernández Mora, al comentar la creación de la Escuela, escribió que la organización de ésta era la de 'instituto autónomo de nivel universitario', en vez de, como inicialmente se pensó, 'una facultad más, adicionada a la vieja estructura de la Universidad Nacional'. Se creyó mejor, agrega, darle 'status jurídico de establecimiento público independien-

te', pues, 'se trataba de fundar un instituto universitario', que complementara el sistema de mérito que orientó aquella reforma administrativa.

De ahí que él considere que 'la escuela tiende a llenar un vacío de nuestra enseñanza universitaria', y que sea 'El claustro universitario' para la formación especializada de administradores públicos. (La Escuela Superior de Administración Pública. Orígenes, estructura, objetivos.- Edit. Kelly, Bogotá, 1960-61, págs. 12, 13 y 14).

Pero si bien la Escuela es un establecimiento de categoría universitaria o de enseñanza superior, debe tenerse en cuenta que su objeto en ese campo está limitado por la ley.

Al describir sus funciones el artículo 3o. del Decreto 3119, que sigue las líneas del 350 que la organizó, se precisa que se trata de preparar personal para la dirección de la Administración Pública, del 'estudio de las disciplinas y conocimientos generales de las ciencias políticas y administrativas', y de la especialización en ramas determinadas, esto es, en aspectos especiales de aquellas ciencias (letra a); que los conocimientos que debe impartir son 'los indispensables para ejercer funciones específicas dentro de la administración pública' (letra b); que ha de mejorar la preparación de los empleados públicos de la administración pública' (letra c); que el adiestramiento que dará es la 'enseñanza de las técnicas básicas requeridas para satisfacer las necesidades permanentes de modernización de la Administración Pública (letra d); que sus programas y cursos de especialización y postgrado se dirigen a quienes 'deseen seguir carreras administrativas profesionales en disciplinas propias del nivel de gerencia administrativa y para el cumplimiento de los planes de desarrollo, en campos de la administración ... y en materias relacionadas

con los procesos de planificación y programación, desde el punto de vista administrativo' (letra e); que otros de sus cursos son para concursos de ascenso en la carrera administrativa, (letra f); que sus investigaciones y estudios se refieren a estudios de naturaleza administrativa para la administración (letra g); su centro de documentación y difusión divulga las ciencias y técnicas de la administración (letra h), y es órgano consultivo en problemas de racionalización de la administración (letra i).

En consecuencia, la Escuela es un establecimiento público docente de nivel universitario en el campo de la ciencia y técnicas de la administración pública y campos directa y específicamente conexos con ellas. No tiene, como otras instituciones docentes de enseñanza superior, abierto el campo universal de las ciencias y las técnicas en todas las materias, pues, las normas que la rigen le limitaron el objeto, y de acuerdo con el artículo 3o. del Decreto 1050 de 1968, los establecimientos públicos se deben ceñir, en el cumplimiento de sus funciones, a la ley o norma que los creó y a sus estatutos, sin que puedan desarrollar actividades o ejecutar actos distintos de los previstos en aquellos, ni puedan dar a sus recursos destinación diferente.

3o. Habiendo dejado en claro que la Escuela es un establecimiento público es indiscutible su carácter de universidad oficial, en el sentido de estatal, como se desprende de su origen legal, de la formación de su patrimonio, de su régimen de Derecho Público, y de la declaración del artículo 1o. del Decreto 225 en mención al afirmar que, como tal, forma parte de la Rama Ejecutiva, y está adscrita al Departamento Administrativo del Servicio Civil.

4o. Por las mismas razones, este establecimiento público universitario del Es-

tado pertenece al orden administrativo nacional, ya que es de creación legal, hace parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público, y está adscrito a un Departamento Administrativo de la misma. Entendiéndolo así, fue reorganizado con base en las facultades de la Ley 65 de 1967, contentiva de facultades extraordinarias para la reordenación de la administración pública nacional.

En consecuencia, la Sala absuelve los interrogantes planteados con las siguientes conclusiones:

1a. La Escuela Superior de Administración Pública es una entidad descentralizada, con naturaleza jurídica de establecimiento público ordinario o típico;

2a. Dicho establecimiento público pertenece al orden administrativo nacional, y

3a. Por su función, es un establecimiento docente de carácter oficial y con la categoría de institución de educación superior o universitaria, en el campo específico y exclusivo de la ciencia y las técnicas de la administración pública, y las directamente conexas con ellas.

En los anteriores términos se absuelve la consulta en mención y se dispone comunicarlo así a la Jefe del Departamento Administrativo del Servicio Civil.

MARIO LATORRE RUEDA, Presidente de la Sala.

JAIME BETANCUR CUARTAS

MARIO RODRIGUEZ MONSALVE

LUIS CARLOS SACHICA

EDNE COHEN DAZA, Secretaria

VIABILIDAD DE LA PRIMA TECNICA EN TRATANDOSE DE EMPLEADOS PROVISIONALES

CONSEJO DE ESTADO
Sala de Consulta y de Servicio Civil

Consejero Ponente: doctor Jaime Betancur Cuartas

Bogotá, D.E., veinte de agosto de mil novecientos setenta y cinco.

Referencia:
Consulta.
Expediente No. 1001

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

'Los artículos 8o. del Decreto 1912 de 1973, 14 del Decreto 1950 de 1973 y 9o. del Decreto 2554 de 1973, coinciden, al fijar como objetivo de la Prima Técnica el de 'atraer y mantener personal altamente calificado para cargos de especial responsabilidad o superior especialización, comprendidos dentro de los niveles técnico y ejecutivo'.

'Al examinar las solicitudes que formulan los diferentes organismos con miras a obtener la asignación de Prima Técnica a empleados comprendidos dentro de los niveles mencionados, el Consejo Superior del Servicio Civil ha encontrado las siguientes situaciones:

'Se solicita concepto favorable para la asignación de Prima Técnica, creada para un cargo de Carrera Administrativa:

- 'a. Al empleado que lo desempeña mediante nombramiento provisional sin haber sobrepasado los cuatro (4) meses de que habla el artículo 28 del Decreto 1950 de 1973, o*
- 'b. Al empleado que, habiendo accedido al empleo de Carrera mediante nombramiento provisional, ha sobrepasado los cuatro (4) meses mencionados.*

'Tales situaciones han suscitado opiniones diferentes en cuanto al concepto que debe emitir el Consejo Superior del Servicio Civil, y por esta razón el suscrito se permite elevar a esa Sala la siguiente consulta:

'Puede el Consejo Superior del Servicio Civil emitir concepto favorable para la asignación de Prima Técnica a un empleado que se encuentre en las condiciones anotadas, siendo tal Prima un instrumento destinado a 'atraer y mantener personal altamente calificado para cargos de especial responsabilidad o superior especialización ?'

La Sala considera:

- 1- Se entiende por empleo el conjunto de deberes, atribuciones y responsabilidades establecidas 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. decreto reglamentario 1950 de 1973; inciso 1o. del art. 2o. de los decretos-leyes 1912 y 2554 de 1973).
- 2- Se denomina clase el grupo de empleos substancialmente similares en sus funciones identificados con la misma denominación, remunerados con igual sueldo básico y para cuya provisión se exigen iguales calidades (inciso 2o. artículo 2o. decretos leyes 1912 y 2554 de 1973).
- 3- Constituye la serie el conjunto de clases similares en cuanto a la naturaleza del trabajo, jerarquizadas en forma ascendente según su ubicación en la escala de remuneración, y diferenciadas por los requisitos exigidos para su ejercicio. (inciso 3o., artículo 2o. de los decretos-leyes 1912 y 2554 de 1973).
- 4- Las distintas clases y series se agrupan jerárquicamente en niveles, de acuerdo con la naturaleza general de las funciones, responsabilidades y complejidad inherentes a los empleos y las calidades exigidas pa-

ra su ejercicio. En orden ascendente existen los niveles auxiliar, asistencial, técnico y ejecutivo.

Nivel auxiliar, que comprende los empleos caracterizados preponderadamente por labores materiales;

Nivel asistencial, que comprende los empleos caracterizados por labores de ejecución para los que la iniciativa individual es limitada;

Nivel técnico, que comprende los empleos cuyas funciones se relacionan principalmente con la aplicación de leyes, reglamentos y políticas administrativas o técnicas profesionales, y que implican facultades de iniciativa y decisión dentro del ámbito de su competencia;

Nivel ejecutivo, que comprende los empleos cuyas funciones se relacionan principalmente con el estudio, concepción y fijación de políticas administrativas, con asesoría técnico-científica, con la dirección general de las actividades administrativas según la política adoptada por el Gobierno, y con la competencia para tomar decisiones. (artículo 3o. decretos-leyes 1912 y 2554 de 1973; artículo 257 decreto reglamentario 1950 de 1973).

5- Con base en los criterios que sirven para determinar cada uno de los niveles señalados, el Departamento Administrativo del Servicio Civil, fijará en los Manuales Des-

criptivos de Funciones los requisitos mínimos que se exijan para el desempeño de los empleos comprendidos en los mismos, previo concepto del Consejo Superior del Servicio Civil. (artículo 258 decreto reglamentario 1950 de 1973).

- 6- Los empleos según su naturaleza y forma de provisión se clasifican en de libre nombramiento y remoción -que son la excepción-, y de carrera administrativa -que es la regla general-. El ingreso al servicio se hace por nombramiento ordinario para los empleos de libre nombramiento y remoción y por nombramiento en período de prueba o provisional para los que sean de carrera. (decretos-leyes 2400 y 3074 de 1968; decreto reglamentario 1950 de 1973, artículos 18 y 24).

Los empleos de carrera administrativa se proveerán en período de prueba con las personas que hayan sido seleccionadas mediante el sistema de méritos, según el procedimiento previsto. Cuando no sea posible proveer un empleo de Carrera con personal seleccionado por el sistema de mérito, podrá proveerse mediante nombramiento provisional. La duración de un nombramiento provisional no podrá exceder de cuatro (4) meses, circunstancia ésta que deberá consignarse en el acto administrativo correspondiente, término dentro del cual se dará cumplimiento a lo prescrito sobre trámite para el ingreso a la Carrera Administrativa. Al vencimiento del período indicado, si el titular no ha sido seleccionado, se produce vacante definitiva y el empleado quedará retirado del servicio. (artículos 27 y 28 del decreto reglamentario 1950 de 1973).

- 7- Los decretos-leyes 1912 y 2554 de 1973, consagran la creación y asignación de la Prima Técnica, en los sectores central y descentralizado del orden nacional, respectivamente, 'destinada a atraer o mantener personal altamente calificado para cargos de responsabilidad o superior espe-

cialización, comprendidos dentro de los niveles técnico y ejecutivo'. De la misma manera se establece en el decreto 1950 de 1973, artículo 14, con reglamentación en lo que concierne a documentación y trámite para la creación y asignación.

- 8- Posteriormente se dictaron los decretos-leyes 174 y 230, enero 31 y febrero 14 de 1975, para los aspectos central y descentralizado de la Administración Pública Nacional, que contienen nueva reglamentación sobre la Prima Técnica así:

'Para los efectos de la 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.

'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.

'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'. (artículos 5,6,7 y 7,8 y 9 respectivamente).

- 9- De lo anterior resulta lo siguiente:
- A- La Prima Técnica es un incentivo, en los órdenes central y descentralizado de la Administración Nacional, destinada a atraer o mantener personal altamente calificado para cargos de responsabilidad o superior especialización.
- B- La Prima Técnica sólo puede crearse o asignarse a cargos de los niveles técnico y ejecutivo.

C- Los niveles técnico y ejecutivo hacen parte del proceso de configuración de la Carrera Administrativa, en consideración a factores cualitativos en los órdenes de experiencia, competencia excepcional o títulos profesionales que habiliten para el desempeño del empleo.

D- Interesan, de consiguiente, para la prima técnica, tanto la importancia del cargo por sus funciones y significación en el orden administrativo, como las especiales calidades intelectuales o de conocimientos técnicos de la persona que desempeña el cargo. Son factores que deben conjugarse dentro del interés de conseguir cabal eficacia.

E- Dentro del indicado criterio finalista lo que importa es que la persona corresponda con su formación a la satisfacción de las necesidades y exigencias del servicio público, indicadas en los niveles técnico y ejecutivo, lo cual puede suceder en cualquiera de las etapas de formación de la Carrera Administrativa, ajenos los benéficos resultados a que se ostente nombramiento provisional o en período de prueba, o a que se haya alcanzado el escalafonamiento como confirmación de la misma Carrera. Es que la clase de nombramiento es de carácter orgánico en la Carrera, con implicaciones en derechos y deberes, en tanto que los niveles son de contenido funcional, de exigencia de aptitudes para el desempeño de un cargo.

F- Desde luego para que los niveles no resulten de aplicación arbitraria y generen los objetivos buscados, es menester que el Departamento Administrativo del Servicio Civil los traduzca en unos requisitos mínimos que se exijan para el desempeño de los empleos comprendidos en los mismos, concretamente en los llamados MANUALES DESCRIPTIVOS DE FUNCIONES, previo concepto del Consejo Superior del Servicio Civil. Son dichos manuales uno de los indicativos para deducir la

procedencia o no de la creación o asignación de la Prima Técnica en los niveles que la admiten, en atención al cumplimiento de los requisitos mínimos señalados.

G- Es de resaltar, finalmente, que la legislación transcrita dictada este año no sólo confirma la importancia expuesta sobre los Manuales Descriptivos de Funciones, sino que relleva su trascendencia al señalar que SU APROBACION 'será requisito indispensable para cualquier modificación a las plantas de personal y para la creación o asignación de primas técnicas'. Se tiene así que a partir de esta legislación, la viabilidad de la solicitud de todo organismo de la Administración Nacional sobre la indicada prima está **CONDICIONADA** especialmente, y entre otros requisitos, por la aprobación del correspondiente manual.

Con base en lo expuesto se contesta:

- 1o. Previa la aprobación del Manual Descriptivo de Funciones del correspondiente organismo, y el cumplimiento de los demás requisitos legales, es admisible la creación o asignación de Prima Técnica, para empleos previstos **CON NOMBRAMIENTO PROVISIONAL** según el artículo 28 del Decreto Reglamentario 1950 de 1973.
- 2o. **ES NEGATIVA LA RESPUESTA** respecto de los mismos, cuando han transcurrido los cuatro (4) meses previstos en el artículo citado en la respuesta anterior, **SALVO** que por haber sido seleccionados hayan ingresado a la Carrera Administrativa.

Cópiese y comuníquese.

JAIME BETANCUR CUARTAS, Presidente de la Sala.

MARIO LATORRE RUEDA

CARLOS RESTREPO PIEDRAHITA

LUIS CARLOS SACHICA

RAFAEL ACOSTA GUZMAN, Secretario