



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE SINCELEJO

Sincelejo, veintiocho (28) de octubre de dos mil dieciséis (2016)

Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho.
Radicado N°: 70-001-33-33-003-2014-00111-00.
Demandante: Santiago Toro Blanco.
Demandado: Nación – Contraloría General de la Republica.
Temas: Prima Técnica.

SENTENCIA N° 68.

OBJETO DE LA DECISIÓN:

Siguiendo la regla establecida en los artículos 179 y 182 de la ley 1437 de 2011, procede el Despacho a dictar sentencia de primera instancia, previa observancia de los presupuestos procesales para esto, ausente causal de nulidad que invalide lo actuado e impedimento procesal.

1. ANTECEDENTES.

1. 1. LA DEMANDA

1.1.1. PARTES.

- Demandante: **SANTIAGO TORO BLANCO**, identificado con la cédula de ciudadanía N° 3.972.201 expedida en San Onofre - Sucre, quien actuó a través de apoderado judicial¹.
- Demandado: **NACIÓN – CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA.**

¹ Folio 17 del expediente.

1.1.2. PRETENSIONES.

Primera: Que se declare la nulidad del acto administrativo contenido en el oficio N° 2013IE0113523 expedido el 7 de octubre de 2013, por la Contralora General de la República, por medio del cual se negó la solicitud de asignación de la prima técnica al demandante.

Segunda: Que a título de restablecimiento del derecho, se ordene a la NACION - CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, asignar, reconocer y pagar al demandante la prima técnica solicitada en la proporción que corresponda.

Tercera: Que a título de restablecimiento del derecho lesionado, se condene a la entidad demandada a pagar al demandante las sumas de dinero dejadas de percibir por concepto de la prima técnica, desde el momento en que solicitó su asignación.

Cuarta: Que las condenas respectivas sean actualizadas en su valor y devenguen intereses moratorios, de conformidad con el artículo 195 del C.C.A.

1.1.3. HECHOS.

Se indica que, se vinculó por primera vez a la Contraloría General de la República, desde el día 20 de enero de 1992 hasta el 30 de julio de 1994, en el cargo nivel técnico 04, en la Gerencia Departamental Sucre. Posteriormente ingresó el 20 de noviembre de 1995, nombrado mediante Resolución 09323 del 20 de octubre de 1995, en el cargo de Profesional Grado 09, empleo que no requería experiencia profesional, según lo establece la resolución 03398 de 1994.

Afirma que, a través de la resolución N° 01626 de fecha 16 de marzo de 2000, fue incorporado en el cargo Profesional Universitario Grado 01 en la Gerencia Departamental de Sucre donde actualmente labora en el Grupo de Vigilancia Fiscal, con un salario de \$3.133.669.00.

Refiere que, al momento de ingresar a la Contraloría General de la Republica, ya tenía aproximadamente 7 años de experiencia profesional, pues se había graduado como Técnico Profesional en Administración de Empresas el 28 de julio de 1988, además había adquirido hasta el 4 de julio de 1997, fecha en la que se derogó el decreto 1384 de 1996, cinco años de experiencia profesional relacionada, sin mencionar la cantidad

de seminarios que hizo, antes y después de ingresar a la Contraloría General de la República.

Informa que, en su calidad de funcionario activo de la Contraloría General de la República, mediante oficio del 10 de septiembre de 2013, solicitó la asignación de la Prima Técnica, prestación a que tiene derecho según lo establecido en el numeral 5 del artículo 113 de la Ley 106 de 1993.

Señala que, la Contralora General de la República, mediante oficio N° 2013IE0113523 expedido el 07 de octubre de 2013, negó el reconocimiento de la prima técnica solicitada, por considerar que el Decreto 1724 del 04 de julio de 1997, por el cual se modifica el régimen de Prima Técnica para los empleados del Estado, limitó la asignación de la prima técnica a quienes ocupen cargos con carácter permanente en los niveles directivo, asesor y ejecutivo; razón por la cual desde esta fecha a ningún funcionario del nivel profesional se le ha reconocido la citada prestación; Asentó su decisión en el pronunciamiento de la Sección Segunda del Consejo de Estado, sentencia 17176 del 11 de junio de 1998 en la cual se determinó que, por virtud de la modificación introducida por el Decreto 1724 de 1997, se suprimió el nivel profesional del universo de destinatarios de la prima técnica; se destacó el hecho de que el peticionario ingresó al servicio de la Contraloría a partir del 20 de noviembre de 1995, nombrado en período de prueba en el cargo de Profesional Universitario, Nivel Profesional Grado 09, en la Gerencia Departamental Sucre, mediante Resolución 9323 del 20 de octubre de 1995, no registrando título de formación avanzada, es decir, que no reunía los requisitos para el otorgamiento de esta prestación y en este momento no es viable acceder a dicho reconocimiento.

Asegura que, el acto administrativo demandado no señaló los recursos que procedían en su contra, razón por la cual se entiende que contra el mismo no procedía recurso alguno, y por ende, agotada la vía gubernativa, tal como lo ha sostenido reiteradamente la jurisprudencia de la jurisdicción contenciosa.

1.1.4. DISPOSICIONES VIOLADAS.

Con la actuación de la entidad demandada se infringieron los siguientes preceptos constitucionales y legales:

Constitución Política: Artículos 2, 13, 150 ordinal 19, 189 ordinal 14, 243.

Legales: Artículos 2 y 10 de la ley 4^º de 1992; artículo 113 numeral 5 de la ley 106 de 1993; artículos 45 al 48 de la ley 270 de 1996; artículo 21 del decreto 2067 de 1991; Decreto 1950 de 1973; Decreto 1042 de 1978; Decreto 1045 de 1978; Ley 4 de 1992; Ley 909 de 2004; Decreto 785 de 2005.

1.1.5. CONCEPTO DE VIOLACIÓN.

Manifiesta que, según el artículo 137 del C.P.A.C.A., los actos administrativos son nulos cuando han sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular con violación de la norma superior, en forma irregular, por funcionario incompetente, falsamente motivados, con desconocimiento del derecho de defensa y audiencias y con desviación de poder. El acto administrativo cuya nulidad se demanda, contiene algunos de los vicios señalados. En efecto, fue expedido con violación de las normas de la Constitución Política mencionadas y del artículo 113, numeral 5, de la ley 106 de 1993, con falta de competencia, y con fundamento en una motivación falsa.

Apunta que, mediante la ley 4 de 1992, que es una ley general, marco o cuadro (ordinal 19 art.150 de la C.P.), el Congreso señaló las normas, objetivos y criterios generales que debe observar el Gobierno Nacional para ejercer las competencias que en materia salarial y prestacional le ha asignado la Constitución Política. Sin embargo, posteriormente, el Legislador expidió la Ley 106 del 30 de diciembre de 1993, que en su artículo 113 estableció una regulación especial y complementaria de la ley primeramente citada, en relación con los servidores de la Contraloría General de la República, que constituye un todo unitario y sistemático con aquella, en punto al beneficio laboral de la prima técnica.

Sostiene que, la constitucionalidad de dicha norma fue objeto de estudio por parte de la corte constitucional, quien mediante sentencia C-100 de 1996 la declaró exequible y fijó el alcance de la potestad reglamentaria del gobierno nacional -que no del contralor-, al resolver en el numeral primero del fallo disponiendo que "... en virtud del artículo 150, ordinal 19 de la Constitución, corresponde al gobierno la reglamentación de los requisitos mínimos que deben cumplirse para acceder a la prima técnica".

Significa lo anterior, que la corporación a la cual le corresponde la guarda de la integridad y supremacía de la constitución consideró, como se infiere del contexto de

la motivación de dicha sentencia, que la ley 106, en cuanto reiteró el derecho a la prima técnica para algunos servidores de la Contraloría y difirió al gobierno la facultad de establecer los requisitos de acceso a la misma, tenía la categoría de ley marco, y que en lo atiente a los referidos servidores, había adicionado la ley 4ª de 1992. En efecto, pertenece al ámbito de la competencia del legislador la determinación general de los factores del salario y de las prestaciones sociales, pues ello indudablemente hace parte de la definición de los objetivos y criterios generales del régimen salarial y prestacional de los servidores públicos y, es con base en dicho marco referencial, como el ejecutivo debe expandir la normatividad correspondiente, dentro del haz de la competencia que le ha sido asignada.

Advierte que, si la corte, al realizar el correspondiente estudio de constitucionalidad, hubiera advertido una extralimitación de la competencia del legislador al fijar el marco normativo contenido en el citado artículo 113 de la ley 106 de 1993, necesariamente hubiera declarado inexecutable tal disposición; pero la corte optó consecuentemente por una declaración de exequibilidad condicionada, porque estimó que la norma, al reiterar el derecho de los servidores de la contraloría a la prima técnica, se ajustaba a la constitución; solo que el establecimiento de los requisitos para hacer efectivo dicho beneficio, correspondía establecerlos al gobierno. O sea, que la corte avaló la reiteración o recreación del derecho a la primera técnica de dichos trabajadores a través de la aludida disposición; pero refirió a la competencia del ejecutivo, el establecimiento de los mencionados requisitos para hacer operativo el beneficio.

Menciona que, una de las consecuencias de la declaración de constitucionalidad de la aludida disposición legal consiste en que necesariamente hay que admitir el que el artículo 113 de la ley 106 de 1993 adicionó, en lo atinente a los servidores de la Contraloría General de la Republica, la ley 4ª de 1992, pues, vuelven y se repite, de otra manera, la norma hubiera sido declarada inexecutable por violación del artículo 150, numeral 19, de la C.P., y la corte no se hubiera limitado , como lo hizo a determinar que los requisitos debían ser señalados por el Gobierno.

Anota que, la norma del artículo 113 de la ley 106 de 1993, en lo que se refiere a las materias salariales y prestacionales por ella regulada, constituye, como se dijo antes, una unidad con la ley 4ª de 1992, razón por la cual, no es posible argumentar que ella puede ser modificada o derogada por un decreto reglamentario de ley marco,

pues este debe sujetarse y respetar las prescripciones generales contenidas en la ley que desarrolla.

Explica que, es cierto que el gobierno nacional, a través de los decretos 1724 de 1997 y 1336 de 2003, reglamentarios de ley marco, excluyó del grupo de funcionarios que podían percibir la prima técnica a los niveles profesional, ejecutivo y asesor; pero esta disposición en modo alguno pudo tener la virtualidad de subrogar el artículo 113 de la ley 106 de 1993 que estableció la prima técnica para los funcionarios de la contraloría allí señalados, porque, como ya se dijo, un decreto reglamentario no puede derogar o modificar el núcleo básico o esencial establecido por el legislador. A lo sumo y aunque de manera discutible, dado que el artículo 113 de la ley 106 de 1993 solo autorizó al gobierno para “*señalar*” los requisitos mínimos de acceso al beneficio, podría decirse que los decretos en mención derogaron el decreto 1384 de 1996, en cuanto estableció en su artículo 5 los requisitos para acceder a la asignación de la prima técnica para los señalados funcionarios; pero no el mínimo irreductible constituido por el marco establecido por el legislador. Es decir que el derecho a la prima técnica derivado de la norma legal en cita, se encuentra plenamente vigente.

Deduce que, si el derecho a la primera técnica existe pues hace parte del marco trazado por el legislador, será menester que el juez para efectos de llenar el supuesto vacío normativo que dejó la expedición de los decretos 1724 de 1997 y 1336 de 2003, y en aplicación del derecho fundamental a la igualdad (art 13 C.P.), adopte, por analogía, los requisitos que sirvieron de base para asignar la prima técnica a aquellos funcionarios de la entidad que la están devengando (Resolución 00445 de 5 de agosto de 1993, 0352 del 14 de febrero de 1995 y 3682 del 8 noviembre de 1995).

La sentencia del consejo de estado, que declaró ajustado a la legalidad el decreto 1724 de 1997, por considerar que este deroga en lo pertinente al artículo 113 de la ley 106 de 1992, no puede convertirse en un obstáculo para la efectividad del derecho a la asignación a la prima técnica, por lo siguiente:

Revela que, la causa pretendida que dio lugar al proceso dentro del cual se profirió la sentencia antes aludida, y en la cual se basa principalmente el acto acusado para negar al demandante la asignación de la prima técnica, se refiere a la declaración de nulidad de los artículos 1° y 5° del decreto 1724 de 1997, por considerar que dichas normas violaban lo previsto en el inciso primero del numeral 5 del artículo 113 de la

ley 106 de 1993, además de que introducían un trato discriminatorio para el nivel profesional.

Para negar las súplicas de la demanda, el Consejo de Estado, consideró que el decreto 1724 de 1997 había subrogado en lo pertinente el artículo 113 de la ley 106 de 1993, por cuanto un decreto reglamentario de ley marco tiene poder derogatorio de las normas legales preexistentes. Esta tesis del consejo de estado contradice la expuesta por la corte constitucional sobre la materia, que claramente ha señalado que dichos decretos no tienen fuerza material de ley, por lo cual deben sujetarse a los límites que la ley general establezca, sin que sea factible que pueden modificarla o derogarla.

Como conclusión de todo lo anterior hay que admitir que, estando vigente el artículo 113 de la ley 106 de 1993, pues los decretos 1724 de 1997 y 1336 de 2003, no lo podían derogar, porque como ya se dijo antes se trata de materias reservadas al legislador, se requería un acto de igual categoría, esto es una, ley marco (principio del paralelismo de las formas), para eliminar la prima técnica para los servidores de la contraloría a que se refiere. Como no existe tal ley marco, es evidente que el derecho a la prima técnica se encuentra vigente.

Ilustra que, antes de la sentencia C-100 de 1996, que determinó que era el gobierno y no el contralor, el que debía establecer los requisitos para acceder a la prima técnica de los empleados de la contraloría. Se encontraban vigentes actos administrativos expedidos por el contralor, que establecieron tales requisitos. Dicho actos fueron tenidos en cuenta para reconocer la prima técnica en esa época y la corte le dio estabilidad a las situaciones jurídicas consolidadas bajo el imperio de los referidos actos.

Es un hecho innegable que el derecho a la prima técnica existe, por estar vigente el artículo 113 de la ley 106 de 1993; también es indiscutible que el estado debe, a través de sus autoridades, hacer efectivo ese derecho de conformidad con el artículo 2 de C.P.

En las anteriores circunstancias, si se llegase a considerar que los requisitos establecidos en el artículo 5 del decreto 1387 de 1996 desaparecieron, para hacer efectivo el derecho a la prima técnica y garantizar el derecho a la igualdad (art 13 de la C.P.) será necesario que se aplique los mismos requisitos que sirvieron de fundamento para

asignar la prima técnica a las personas a quienes en el pasado se les reconoció tal beneficio y lo vienen disfrutando.

Aparte de todo lo antes dicho, se tiene que independientemente de que se sostenga o no la vigencia actual del artículo 113 de la ley 106 de 1993 el actor cuenta con un derecho adquirido a la asignación de la prima técnica, pues cumplió los requisitos exigidos para el efecto con anterioridad a la expedición del decreto 1724 de 1997, situación que lo hace beneficiario del régimen de transición establecido en el artículo 4 Decreto 1724 de 1997, en efecto, el demandante cumplió con los requisitos establecidos sucesivamente en la resolución N° 445 de 5 de agosto de 1993, 3523 del 14 de febrero de 1995 y 3682 de 8 noviembre de 1995, a través de las cuales el Contralor General de la Republica, estableció antes de la sentencia de la Corte Constitucional C-100 de 1996, los requisitos para acceder a la prima técnica, así como los determinados en el Decreto 1384 de 1996 y las resoluciones 3839 de 28 de agosto de 1996 y 5113 de 12 de julio de 2000.

1.2. ACTUACIÓN PROCESAL.

- La demanda fue presentada el día 19 de mayo de 2014².
- El Despacho mediante auto del 30 de mayo de 2014³ admitió la demanda, decisión comunicada a través de correo electrónico N° 56 del 3 de junio de 2014⁴.
- La demanda fue notificada a las partes el 4 de julio de 2014⁵.
- A través de memorial de fecha 22 de septiembre de 2014, la entidad demandada contestó la demanda⁶.
- Por auto del 16 de abril de 2015⁷, se dio por contestada la demanda por parte de la entidad demandada y se fijó el día 13 de agosto de 2015 a partir de las 09:00 a.m. para llevar a cabo audiencia inicial.
- Con fecha 13 de agosto de 2015⁸, se llevó a cabo audiencia inicial, fijando fecha para audiencia de pruebas, para el día 22 de octubre de 2015 a partir de las 03:00 p.m.
- Con fecha 27 de octubre de 2015⁹, se fija nueva fecha para audiencia de pruebas, para el día 10 de marzo de 2016 a partir de las 10:00 a.m.

² Folio 27 del expediente.

³ Folio 30 del expediente.

⁴ Folio 31 del expediente.

⁵ Folio 38 - 40 del expediente.

⁶ Folio 47 - 77 del expediente.

⁷ Folio 272 del expediente.

⁸ Folio 279 - 285 del expediente.

⁹ Folio 311 del expediente.

- Llegado el día 10 de marzo de 2016¹⁰, se realizó audiencia de pruebas, corriendo traslado a las partes por el término común de 10 días, para presentar sus alegatos de conclusión.

1.3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA¹¹.

La Contraloría General de la Republica, contestó la demanda en el término legal, señalando que se oponen a las pretensiones de la misma.

Atinente a los hechos de la demanda, aceptó como ciertos el 20º, el cual hace referencia a la vinculación del demandante a la entidad demandada. Consideró parcialmente cierto los hechos 1º, 2º, 21º y 23º. Catalogó como falsos el hecho 22º, 24º, 25º y 26º. Los demás hechos, los juzgó como recuentos normativos y aseveraciones subjetivas del demandante.

Fundamenta su defensa argumentando que, en cuanto a la vigencia de la ley 106 de 1993, artículo 113 numeral 5, esta se encuentra vigente solo parcialmente, toda vez que fue modificada por los decretos 1724 de 1997 y 1336 de 1993.

Los decretos 1724 del 4 de julio de 1997 y 1336 de 2003, excluyeron al nivel profesional como beneficiario de la prima técnica, nivel al cual pertenece el actor, como quiera que su petición de prima fue hecha con posterioridad a la entrada en vigencia del mencionado decreto, no es viable el otorgamiento de la misma, entonces, si antes de la entrada en vigencia del citado decreto la parte actora no acreditó el cumplimiento de los requisitos para que se le reconociera la prima técnica, menos aun después de la pérdida de vigencia de la disposición.

El artículo 113 de la ley 106 de 1993 estableció que los empleados públicos de la Contraloría General de la República, tendrán derecho a disfrutar, además del régimen prestacional establecido para los empleados públicos de la rama ejecutiva del poder público a nivel nacional, de las prestaciones que vienen disfrutando en virtud de normas anteriores, entre otros la prima técnica.

Las resoluciones 445 del 5 de agosto de 1993 y 03523 del 14 de febrero de 1995, expedidas por el Contralor General de la República, reglamentaron la asignación de

¹⁰ Folio 315 - 316 del expediente.

¹¹ Folio 47 - 77 del expediente.

prima técnica determinando el campo de aplicación, requisitos, criterios de asignación, factores de valoración, y el procedimiento para solicitarla.

Dichos actos administrativos expedidos por el contralor establecieron que para obtener el derecho a la prima técnica se requería que el funcionario acreditase requisitos que excedieran el mínimo de los fijados para el cargo. Además consagran los criterios de asignación, los factores de valoración y el procedimiento para solicitar el reconocimiento de este estímulo. Se destaca que las resoluciones imponían al aspirante que debía elevar solicitud escrita ante la dependencia respectiva, anexando las constancias y certificados correspondientes.

El Presidente de la República, en desarrollo de las normas generales señaladas en la ley 4 de 1992, expidió el decreto 1724 de 1997, en virtud del cual se unificó el régimen de prima técnica para todos los servidores públicos del Estado y se modificó entre otras disposiciones, el artículo 3 del decreto 1661 de 1991 que establecía los niveles y cargos susceptibles de tal reconocimiento bajo los dos factores establecidos calidades especiales para el desempeño del cargo y evaluación de desempeño. De tal modo que a partir del 4 de julio de 1997 con la expedición del decreto 1724 de 1997, el derecho a la asignación de prima técnica se limitó únicamente a quienes tuvieran nombramiento permanente y correspondieran a los niveles directivo, asesor o ejecutivo.

Con el decreto 1724 de 1997, los únicos que mantuvieron el beneficio aludido fueron aquellos empleados que reunían los supuestos de hecho señalados en el artículo 4, que consagró un régimen de transición con el propósito de respetar los derechos de los empleados que se encontraban percibiéndolo o tenían causado el derecho antes de su expedición, quienes lo perderían al no encontrarse comprendidos sus cargos dentro de los nuevos niveles para los cuales se dispuso restrictivamente tal beneficio.

Así las cosas, queda claro que el Consejo de Estado, en diferentes sentencias y con relación a la legalidad del decreto 1724 de 1997, ha sostenido que el mismo se encuentra ajustado a la constitución y a la ley, por lo tanto, después de la expedición del mismo, no se puede otorgar prima técnica a los funcionarios del nivel profesional de la Contraloría General de la República.

Revisada la hoja de vida del señor SANTIAGO TORO, se evidencia que no acredita ningún requisito para acceder a la prima técnica. En efecto el demandante para el año

1997 contaba con título de Técnico Profesional en Administración de Empresas, al igual que una serie de cursos sobre cooperativismo, comportamiento humano, promoción de desarrollo rural y gestión financiera. En ese mismo año aporta título de formación profesional en administración de empresas. De manera tal que ni antes ni después de 1997 se logró demostrar algún estudio especializado o experiencia superior al mínimo exigida para el cargo, que lo hiciese beneficiario del derecho a prima técnica.

Por otra parte alega que, el memorando N° 2012IE0113523 del 7 de octubre de 2013, es tan solo una simple comunicación y no constituye un verdadero acto administrativo, toda vez que este no negó el reconocimiento de prima técnica sino que recuerda los pronunciamientos existentes y traza su propia opinión sobre el tema objeto de la solicitud, por lo que es esa medida, debe declararse el despacho inhibido para su conocimiento en el estricto sentido de la palabra, tal comunicación no puede ser objeto de enjuiciamiento ante la jurisdicción de lo contencioso administrativa.

Agrega que, como el demandante presentó solicitud ante la entidad para el otorgamiento de la prima técnica antes de la expedición del decreto 1724 de julio 4 de 1997, como tampoco hay evidencia de que la administración diera respuesta expresa, se había generado un acto administrativo negativo presunto, en cual se debió demandar dentro de los cuatro meses siguientes para evitar la caducidad de la acción.

Por último indica que, el señor SANTIAGO TORO, no contaba ni aun cuenta con título de formación avanzada recibido antes del decreto 1724 de 1997; así mismo el Contralor General de la República, tampoco le reconoció tal emolumento, por lo que de acuerdo con el precedente jurisprudencial, no había adquirido el derecho para gozar del beneficio de prima técnica. El hecho de reconocer las pretensiones de esta demanda, desconocería de manera manifiesta la figura de los precedentes jurisprudenciales de carácter horizontal y vertical que sobre la materia se han proferido.

Como excepciones propuso las de ineptitud de la demanda, inexistencia del acto administrativo, inexistencia de la obligación y cobro de lo no debido, caducidad de la acción, prescripción y vulneración de la confianza legítima.

1.4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

1.4.1. LA PARTE DEMANDANTE¹².

Se reafirma en los fundamentos fácticos y pretensiones.

Arguye que, su representado cumplía los requisitos que se exigían en la época de su vinculación para acceder a los empleos del nivel profesional.

Enseña que, el demandante se graduó como Técnico Profesional en Administración de Empresas, el día 28 de julio de 1988 y se vinculó por primera vez a la Contraloría General de la República el día 20 de enero de 1992, en el cargo de Técnico 04, en la gerencia departamental de Sucre, hasta el día 30 de julio de 1994, sumando una experiencia relacionada de 2 años y 6 meses aproximadamente.

Posteriormente ingresó a la entidad demandada, el día 20 de noviembre de 1995, nombrado mediante resolución 09323 del 20 de octubre de 1995, en el cargo de Profesional Grado 09, cargo en el que no se necesitaba experiencia adicional para acceder a él, sin embargo el señor SANTIAGO TORO, tenía 7 años de experiencia profesional, de los cuales 4 años y 4 meses eran experiencia relacionada adquirida en la misma Contraloría, fuera de los seminarios realizados para esa época. Lo que pone de manifiesto que el demandante rebasó con creces la experiencia, sin que el cargo para el cual fue nombrado la exigiera.

Añade que, antes de la vigencia del decreto 1724 de 1997, el demandante cumplía con los requisitos previstos en las letras B y C del artículo 5 del decreto 1384 de 1996, como consta en los diferentes documentos que obra en su hoja de vida.

El demandante, se encuentra amparado por el régimen de transición previsto en el decreto 1724 de 1997.

Destaca que, no es necesario para hacerse beneficiario de la prima técnica, que la solicitud de reconocimiento y pago haya sido presentada con anterioridad a la expedición del decreto 1724 de 1997 para que sea reconocido el citado emolumento,

¹² Folio 155 - 157 del expediente.

pues basta con quien el peticionario acredite los requisitos que señala el decreto 1384 de 1996.

En ese orden de ideas, resulta evidente que, el acto acusado fue falsamente motivado, pues por una parte, desconoció que el artículo 113 de la ley 106 de 1993 se encuentra vigente y por otra, ignoró que el demandante tenía un derecho adquirido a la asignación de la prima técnica, pues había cumplido los requisitos exigidos antes de la expedición del decreto 1724 de 1997.

1.4.2. LA ENTIDAD DEMANDADA: No presentó alegatos de conclusión.

1.4.3. MINISTERIO PUBLICO: Se abstuvo de emitir concepto de fondo.

2. CONSIDERACIONES.

2.1. COMPETENCIA:

El Juzgado es competente para conocer en **Primera Instancia** de la presente demanda, conforme lo establece el artículo 155 numeral 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Así mismo, se advierte el cumplimiento de los presupuestos procesales y ausencia de causa de nulidad que invalide lo actuado.

2.2. ACTO ADMINISTRATIVO DEMANDADO:

Se pretende la nulidad del acto administrativo contenido en el oficio N° 2013IE0113523 expedido el 07 de octubre de 2013, expedido por la Contralora General de la República, por medio del cual se negó la solicitud de asignación de la prima técnica al demandante.

2.3. PROBLEMA JURÍDICO A RESOLVER:

El problema jurídico dentro del sub lite se centra en determinar si, ¿el demandante tiene derecho al reconocimiento y pago de la prima técnica como Profesional Grado 09 de la Contraloría General de la Republica?

Para arribar a la solución de lo planteado, se abordará el siguiente hilo conductor: (i) naturaleza jurídica y jurisprudencial de la prima técnica en la Contraloría General de la República. (ii) caso concreto.

2.4. NATURALEZA JURÍDICA Y JURISPRUDENCIAL DE LA PRIMA TÉCNICA EN LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA¹³.

Ha especificado el máximo Tribunal Contencioso Administrativo, que la prima técnica, fue concebida como un reconocimiento económico otorgado por dos criterios: *“i) para atraer o mantener en el servicio del Estado a funcionarios o empleados altamente calificados para el desempeño de cargos cuyas funciones demanden la aplicación de conocimientos especializados o la realización de labores de dirección o de especial responsabilidad y ii) como un reconocimiento al adecuado desempeño del cargo, cuando éste se encuentre en niveles iguales o superiores al 90%, según la correspondiente evaluación”*¹⁴.

Es de señalarse, que la naturaleza y régimen normativo de la prima técnica, ha sido sumamente complejo, dada su conformación inicial, como incentivo económico, propiciado por el Estado para retener cuotas burocráticas, de excepcional preparación técnico científica y su posterior cualificación sustancial, bajo el cambio propiciado por la carta política de 1991, que resalta el carácter técnico/científico del emolumento y su eventual uso, como factor de cómputo y ponderación, para valorar y equiparar escalas de orden salarial, en los empleados del orden estatal¹⁵.

Así se tiene que desde la expedición de la Ley 60 de 1990 el Congreso de la República, confirió facultades extraordinarias al Presidente para modificar entre otros, el régimen de prima técnica en las distintas Ramas y Organismos del Sector Público, a fin de que además de los criterios existentes, se permitiera su pago ligado a la Evaluación de Desempeño; facultades que se extendían a la definición del campo de aplicación de dicho reconocimiento, al procedimiento y los requisitos para su asignación a los empleados del sector público del Orden Nacional.

En ejercicio de las facultades conferidas, el Presidente de la República expidió el Decreto

¹³ El anterior recuento fue tomado de la sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, M.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, agosto 4 de 2010, Expediente N° 15001-23-31-000-2001-00354-01 (0319-08)

¹⁴ Sección Segunda, Subsección “B”, Sentencia del 1º de marzo de 2012, Radicación No.: 25000-23-25-000-2008-00366-01(0371-10), Actor: Myriam Cecilia Solano Sepúlveda, Demandado: Ministerio del Interior y de Justicia. C. P. Gerardo Arenas Monsalve.

¹⁵ Ver Corte Constitucional. Sentencia C-244 de 2013. Conjuez Sustanciador: Diego E. López Medina.

Ley 1661 de 1991, por medio del cual se modificó el régimen de prima técnica existente y se definió el campo de aplicación de dicho beneficio económico, incluyendo los criterios, competencia, límites y el procedimiento para su asignación en los siguientes términos:

*“(…) **Artículo 1o.** Definición y campo de aplicación. La Prima Técnica es un reconocimiento económico para atraer o mantener en el servicio del Estado a funcionarios o empleados altamente calificados que se requieran para el desempeño de cargos cuyas funciones demanden la aplicación de conocimientos técnicos o científicos especializados o la realización de labores de dirección o de especial responsabilidad, de acuerdo con las necesidades específicas de cada organismo. Así mismo será un reconocimiento al desempeño en el cargo, en los términos que se establecen en este Decreto.*

Tendrán derecho a gozar de este estímulo, según se determina más adelante, los funcionarios o empleados de la Rama Ejecutiva del Poder Público.

***Artículo 2o.** Criterios para otorgar prima técnica. Para tener derecho a Prima Técnica serán tenidos en cuenta alternativamente uno de los siguientes criterios, siempre y cuando, en el primer caso, excedan de los requisitos establecidos para el cargo que desempeñe el funcionario o empleado:*

a). Título de estudios de formación avanzada y experiencia altamente calificada en el ejercicio profesional o en la investigación técnica o científica en áreas relacionadas con las funciones propias del cargo durante un término no menor de tres (3) años, o

b). Evaluación del desempeño.

(…)

***Artículo 3º.** Niveles en los cuales se otorga la prima técnica. Para tener derecho al disfrute de la prima técnica con base en los requisitos de que trata el literal a) del artículo anterior, se requiere estar desempeñando un cargo en los niveles profesional, ejecutivo, asesor o director. La prima técnica con base en la evaluación del desempeño podrá asignarse a todos los niveles.*

***Parágrafo.-** En ningún caso podrá un funcionario o empleado disfrutar de más de una Prima Técnica*

Artículo 4º.- Límites. *La Prima Técnica se otorgará como un porcentaje de la asignación básica mensual que corresponda al empleo del funcionario o empleado a que se asigna, el cual no podrá ser superior al 50% de la misma; por lo tanto, su valor se reajustará en la misma proporción en que varíe la asignación básica mensual del funcionario o empleado, teniendo en cuenta los reajustes salariales que ordene el Gobierno.*

Artículo 5º.- Competencia para asignar Prima Técnica. *Será competente para asignar la Prima Técnica el jefe del organismo respectivo.*

Artículo 6º.- Procedimiento para la asignación de Prima Técnica

(...)

c)- Si el candidato llenare los requisitos, el jefe del organismo correspondiente proferirá la resolución de asignación (...)”.

La Corte Constitucional en sentencia C-018 de 23 de enero de 1996, se pronunció sobre la constitucionalidad del Decreto 1661 de 1991, señalando:

“(...) Cabe advertir finalmente, que de conformidad con lo señalado en el literal c) del artículo 6º del decreto materia de examen constitucional, cuando el candidato cumple con los requisitos respectivos, el Jefe del organismo está en la obligación de proferir en todo caso, la correspondiente resolución de asignación de prima técnica

(...)”.

El Decreto 2164 de 1991, reglamentó parcialmente el Decreto Ley 1661, y definió con mayor precisión las reglas para el otorgamiento de la prima técnica bajo los criterios inicialmente establecidos, señalando los requisitos, los empleos susceptibles de asignación de esta prestación y el procedimiento. Al respecto indicó:

“(...) Artículo 3º.- (modificado por el artículo 1º del Decreto 1335 de 1999 y el artículo 1º del Decreto 2177 de 2006) Criterios para asignación de prima técnica. Para tener derecho a prima técnica, además de ocupar un cargo en uno de los niveles señalados en el artículo 1º del Decreto 1336 de 2003, adscritos a los Despachos citados en la mencionada norma, incluyendo el Despacho del

Subdirector de Departamento Administrativo, será tenido en cuenta uno de los siguientes criterios:

- a) Título de estudios de formación avanzada y cinco (5) años de experiencia altamente calificada;*
- b) Evaluación del desempeño.*

Para efectos del otorgamiento de la prima técnica por título de estudios de formación avanzada y cinco (5) años de experiencia altamente calificada, se requiere que el funcionario acredite requisitos que excedan los establecidos para el cargo que desempeñe.

Se entenderá como título universitario de especialización, todo aquel que se haya obtenido como resultado de estudios de postgrado no inferiores a un (1) año académico de duración en universidades nacionales o extranjeras, debidamente reconocidas u homologadas de acuerdo con las normas que regulan la materia.

El título de estudios de formación avanzada no podrá compensarse por experiencia, y deberá estar relacionado con las funciones del cargo.

Para el otorgamiento de la prima técnica por uno de los criterios de título de estudios de formación avanzada y cinco (5) años de experiencia altamente calificada, o evaluación del desempeño, se evaluará según el sistema que adopte cada entidad.

Artículo 4º.- *(modificado por el artículo 1º del Decreto 1335 de 1999) De la Prima Técnica por formación avanzada y experiencia. Por este criterio tendrán derecho a prima técnica los empleados que desempeñen, en propiedad, cargos de niveles ejecutivo, asesor o directivo, que sean susceptibles de asignación de prima técnica de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7 del presente Decreto y que acrediten título de estudios de formación avanzada y experiencia altamente calificada en el ejercicio profesional, o en la investigación técnica o científica, en áreas relacionadas con las funciones propias del cargo, durante un término no menor de tres (3) años.*

El título de estudios de formación avanzada podrá compensarse por tres (3) años experiencia en los términos señalados en el inciso anterior.

Parágrafo.- *La experiencia a que se refiere este artículo será calificada por el jefe del organismo o su delegado con base en la documentación que el empleado acredite.*

Artículo 5º.- De la prima técnica por evaluación del desempeño. Por este criterio tendrán derecho a prima técnica los empleados que desempeñen, en propiedad, cargos que sean susceptibles de asignación de prima técnica, de acuerdo con lo establecido en el artículo 7 del presente Decreto, de los niveles directivo, asesor, ejecutivo, profesional, técnico, administrativo y operativo, o sus equivalentes en los sistemas especiales, y que obtuvieren un porcentaje correspondiente al noventa por ciento (90%), como mínimo, del total de puntos de cada una de las calificaciones de servicios realizadas en el año inmediatamente anterior a la solicitud de otorgamiento (...)”.

Posteriormente se emitió la **Ley 106 de 1993**: Que en su Art. 113 señala: De las Prestaciones Sociales de los Empleados de la Contraloría General de la República. Los empleados públicos de la Contraloría General de la República, tendrán derecho a disfrutar, además del régimen prestacional establecido para los empleados públicos de la rama ejecutiva del poder público a Nivel nacional, de las prestaciones que vienen disfrutando en virtud de normas anteriores, entre otros, a saber: “(...) 5. *Prima Técnica -El Contralor General de la República podrá asignar, previo señalamiento de los requisitos mínimos que deberán cumplirse, prima técnica a los funcionarios que desempeñen los cargos comprendidos en los Niveles directivo-asesor, Nivel ejecutivo y el Nivel Profesional. (...) La prima técnica no podrá exceder en ningún caso el cincuenta por ciento (50%) de la asignación básica mensual fijada por ley para el respectivo cargo. Para su asignación se deberán contar con certificado de disponibilidad presupuestal hasta el 31 de diciembre del respectivo año*”.

El numeral 5º de la mencionada normatividad, es condicionado por la Corte Constitucional, en sentencia C-100 de 1996¹⁶, en el entendido de que es al Gobierno y no al Contralor, a quien le compete la regulación de los requisitos mínimos para acceder a la prima técnica.

De igual forma, se profirió el Decreto 1384 de 1996 “(...) *Por el cual se establecen los requisitos mínimos para el otorgamiento de prima técnica a los empleados de los niveles directivo-asesor, ejecutivo y profesional de la Contraloría General de la República (...)*, y se precisaron aspectos como la cuantía a reconocer en la prima técnica, los factores de valoración, el procedimiento a aplicar en caso de ascenso o cambio de empleo y las causales de pérdida, de manera que este no implicó la derogatoria del Decreto 1661 de 1991, reglamentado parcialmente por el Decreto Ley

¹⁶ Corte Constitucional. M. P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

2164 de la misma anualidad, sino que complementó aspecto no previstos en la normatividad mencionada.

En el Art. 3 de dicha norma se señala, que *“el único criterio de asignación de la prima técnica al interior de la Contraloría General de la República en los Niveles Directivo, Asesor, Ejecutivo y Profesional se encuentra relacionado con las calidades para el desempeño del cargo y el exceso frente a los requisitos mínimos exigidos legalmente para su desempeño, a partir de lo cual se ponderan otros factores relacionados con el mismo, en aras de establecer el quantum de la prestación”*¹⁷.

Seguidamente, se expidió el Decreto 1724 de julio 4 de 1997 mediante el cual se modificó el régimen de Prima Técnica para los empleados públicos del Estado en los siguientes términos:

“(...) Artículo 1º.- La prima técnica establecida en las disposiciones legales vigentes, solo podrá asignarse por cualquiera de los criterios existentes, a quienes estén nombrados con carácter permanente en un cargo de los niveles Directivo, Asesor, o Ejecutivo, o sus equivalentes en los diferentes Órganos y Ramas del Poder Públicos.

Artículo 2º.- Para reconocer, liquidar y pagar la prima técnica, cada organismo o entidad deberá contar con disponibilidad presupuestal acreditada por el jefe de presupuesto o quien haga sus veces, en la respectiva entidad. Así mismo, se requerirá certificado previo de viabilidad presupuestal expedido por la Dirección General del Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público o del organismo que corresponda en las entidades territoriales, quienes para el efecto deberán tener en cuenta las políticas de austeridad del gasto público.

Artículo 3º.- En los demás aspectos, la prima técnica se regirá por las disposiciones vigentes (...).”

Con el propósito de respetar los derechos de quienes habían devengado la prima técnica antes de la expedición del Decreto 1724 de 1997 y no se encontraban comprendidos dentro de los empleos para los que esta disposición previó la prima técnica, la misma normativa estableció un régimen de transición en su artículo 4, cuyo tenor es el siguiente:

¹⁷ Ibíd.

“(...) Artículo 4º.- Aquellos empleados a quienes se les haya otorgado prima técnica, que desempeñen cargos de niveles diferentes a los señalados en el presente Decreto, continuarán disfrutando de ella hasta su retiro del organismo o hasta que cumplan las condiciones para su pérdida, consagrada en las normas vigentes al momento de su otorgamiento (...)”.

La referida disposición fue objeto de dos interpretaciones, la primera dirigida a afirmar que la preservación del derecho a la prima técnica de funcionarios que en vigencia del nuevo régimen no tendrían derecho a ella sólo operaría cuando el beneficio se hubiera reconocido por formación avanzada y experiencia altamente calificada¹⁸; y, la segunda, que fue la que se impuso¹⁹, relacionada con el hecho de que sí era posible la conservación del derecho de quienes lo obtuvieron por evaluación de desempeño, siempre y cuando se acreditaran los siguientes requisitos:

“(...)

- Que tuvieran derecho al reconocimiento de la prima técnica por evaluación de desempeño bajo el régimen del artículo 3 del Decreto 1661 de 1991, esto es, que hubieren laborado para la respectiva entidad en la vigencia de la normativa mencionada y que, desde luego, cumplieran los requisitos legales exigidos por la misma;*
- Que hubieran reclamado la prima técnica; y,*
- Que la entidad demandada injustificadamente hubiera guardado silencio frente a la petición o, se entiende, hubiera resuelto la misma en forma negativa.*

En síntesis esta tesis reconoce el derecho a la prima técnica a quienes lo perdieron por no pertenecer a los niveles directivo, asesor, ejecutivo o sus equivalentes, restricción impuesta por el Decreto 1724 de 1997, siempre que hubieren cumplido con las condiciones señaladas en precedencia.

El propósito del régimen de transición fue mantener en vigencia del Decreto 1724 de 1997 la prima técnica a quienes la perdieron por efecto de tal disposición que, como se sabe, restringió el alcance del emolumento aludido.

(...).”²⁰.

¹⁸ Salvamento del voto del Dr. Jesús María Lemos Bustamante del 9 de octubre de 2003, a la sentencia dictada el 8 de agosto de 2003 en el expediente No.23001-23-31-000-2001-00008-01, referencia No.0426-03, Consejero Ponente Dr. Alejandro Ordóñez Maldonado, actor: Benjamín Antonio Vergara.

¹⁹ Al respecto puede verse la Sentencia del Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “B”, del 8 de agosto de 2003, Consejero Ponente: Dr. Alejandro Ordóñez Maldonado, expediente No.23001-23-31-000-2001-00008-01, referencia No.0426-03, actor: Benjamín Antonio Vergara.

²⁰ Sentencia del Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B; de 19 de junio de 2008; C.P. Doctor Jesús María Lemos Bustamante; radicado interno No. 0233-2007.

Bajo este lineamiento, entonces, en aras de darle un acertado alcance a un régimen tendiente a la conservación de derechos adquiridos, se derivaron los referidos requisitos como presupuestos a ser analizados en cada caso concreto previamente a determinar la viabilidad de los reconocimientos incoados por funcionarios que, se reitera, ocupaban cargos que bajo el nuevo ordenamiento jurídico no estaban incluidos dentro de los beneficiarios de la prima analizada.

Luego, la prima técnica sufrió un cambio adicional a manos del Decreto No. 1336 de 2003, bajo la idea, se reitera, de restringir aún más su reconocimiento. En lo pertinente dicho Decreto estableció:

“(...) ARTÍCULO 1º. La prima técnica establecida en las disposiciones legales vigentes, solo podrá asignarse por cualquiera de los criterios existentes, a quienes estén nombrados con carácter permanente en los cargos del nivel Directivo, Jefes de Oficina Asesora y a los de Asesor cuyo empleo se encuentre adscrito a los despachos de los siguientes funcionarios: Ministro, Viceministro, Director de Departamento Administrativo, Superintendente y Director de Unidad Administrativa especial o sus equivalentes en los diferentes órganos y Ramas del Poder Público.

ARTÍCULO 3º. En los demás aspectos la prima técnica se regirá por las disposiciones legales vigentes.

ARTÍCULO 4º. Aquellos empleados a quienes se les haya otorgado prima técnica, que desempeñen cargos de niveles diferentes a los señalados en el presente decreto o cargos de asesor en condiciones distintas a las establecidas en el artículo 1º, continuarán disfrutando de ella hasta su retiro del organismo o hasta que se cumplan las condiciones para su pérdida, consagradas en las normas vigentes al momento de su otorgamiento.”.

ARTÍCULO 5o. Lo dispuesto en los artículos anteriores no se aplicará:

- a) A los empleados públicos del Ministerio de Relaciones Exteriores que prestan sus servicios en el exterior;*
- b) Al personal docente de los distintos organismos de la Rama Ejecutiva;*
- c) A los empleados públicos de las entidades que tienen sistemas especiales de remuneración o de reconocimiento de primas, dentro de los cuales se recompensen pecuniariamente los factores aquí establecidos para asignar Prima Técnica;*
- d) Al personal de las Fuerzas Militares y a los empleados civiles del Ministerio de*

Defensa Nacional;

e) Al personal de la Policía Nacional y a los empleados civiles al servicio de la misma;

f) A los beneficiarios de la prima técnica de que tratan los Decretos- Ley 1016 y 1624 de 1991 (...)."

En igual sentido, por medio de la Resolución No. 05113 de 12 de julio de 2000, el Contralor General de la República, reglamentó el procedimiento para el otorgamiento de la prima técnica en la entidad demandada, estableciendo los siguientes criterios para la asignación:

"ARTÍCULO 2º FACTORES DE VALORACIÓN. Para la asignación de Prima Técnica se tendrán en cuenta los factores señalados en el artículo 5º del Decreto 1384 de 1996, y se establecerán rangos respetando los valores de cada ítem así:

a) Formación avanzada; Una (1) especialización hasta el 15%, dos especializaciones, magíster y doctorado tendrán un valor hasta del 20 % del sueldo básico mensual.

b) Experiencia en el ejercicio profesional. De acuerdo al Acta No. 13 de septiembre 17 de 1998, el Comité de Prima Técnica decide con fundamento en el principio de equidad modificar el numeral 2 del Formato Resumen de valoración para el estudio de asignación de Prima Técnica, de la siguiente manera:

De uno (1) a tres (3) años 5%.

De tres (3) Años a diez (10) años: 10 %

Más de diez (10) años: 15%

En especial preparación o responsabilidad en áreas específicas directamente relacionadas o afines con las funciones propias del cargo, tendrán un valor hasta del 5% para los Niveles Directivo y Asesor; estos porcentajes se acumulan en cada factor sin pasar el 20% del sueldo básico mensual.

(...)"

Además, se tiene el Decreto 920 de 2005 por el que se fijan escalas de remuneración, con la advertencia de que el Contralor General de la República, podrá asignar prima técnica a los empleados de los nivel Directivo, Asesor y Ejecutivo conforme lo previsto en el Decreto 1384 de 1996, teniéndose en cuenta las exigencias de requisitos mínimos y factores de valoración que se deriven de las mismas.

Por ultimo está el Decreto 393 de 2006: Que deroga el Decreto 920 de 2005 y en su lugar señala, en su Art 5, que *“el Contralor General de la República podrá asignar prima técnica a los empleados de los niveles Directivo y Asesor, conforme a lo previsto en el Decreto 1336 de 2003. (...) El Contralor General de la República, podrá reconocer el derecho a devengar prima técnica sin sujeción a los requisitos establecidos, a los funcionarios que a la fecha de expedición del Decreto 119 de 1988 se encontraban desempeñando alguno de los cargos a que se refiere el artículo 6o del mencionado decreto, siempre y cuando en tal fecha tuvieran una antigüedad mínima de quince (15) años de servicio en la entidad...”*

2.5. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO.

Resumiendo, la controversia gira en torno a la declaratoria de nulidad del acto administrativo contenido en el oficio N° 2013IE0113523 del 07 de octubre de 2013, expedido por la Contralora General de la República, con el consecuente reconocimiento y pago de la prima técnica como emolumento salarial, al que dice tener derecho el demandante.

De entrada se debe precisar que el oficio N° 2013IE0113523 del 07 de octubre de 2013, expedido por la Contralora General de la República, si constituye un verdadero acto administrativo, puesto que resuelve de forma expresa y concreta la solicitud de prima técnica presentada por el demandante, poniendo de manifiesto la voluntad unilateral de la administración de negar el reconocimiento y pago del derecho pretendido.

Para el efecto, se recaudó el siguiente material probatorio:

- Petición de fecha 10 de septiembre de 2013, dirigida a la señora Contralora General de la Republica²¹.
- Copia del oficio N° 2013IE0113523²², expedido por la Contralora General de la Republica, en respuesta a la petición de fecha 10 de septiembre de 2013
- Copia de certificación laboral de fecha 28 de octubre de 2013²³, expedida por el Director de Gestión de talento humano de la Contraloría General de la Republica.

²¹ Folio 21 - 22 del expediente.

²² Folio 23 - 26 del expediente.

²³ Folio 20 del expediente.

- Acta de Conciliación Extrajudicial de fecha 2 de abril de 2014²⁴, expedida por el Procurador 44 Judicial II para Asuntos Administrativos de Sincelejo, celebrada entre las partes con resultado fallido.
- Constancia de Conciliación Extrajudicial de fecha 2 de abril de 2014²⁵, expedida por el Procurador 44 Judicial II para Asuntos Administrativos de Sincelejo, celebrada entre las partes con resultado fallido.
- Acta de posesión N° 003552 del 13 de febrero de 1995²⁶ del señor SANTIAGO TORO BLANCO, en el cargo de Profesional Universitario grado 09 de la Contraloría General de la Republica.
- Acta de posesión N° 3400 del 13 de marzo de 2000²⁷, del señor SANTIAGO TORO BLANCO, en el cargo de Profesional Universitario grado 01 de la Contraloría General de la Republica.
- Comunicación N° 1640 del 13 de marzo de 2000²⁸, por medio del cual se informa al demandante su vinculación como Profesional Universitario Grado 01 de la Contraloría General de la Republica – Gerencia Departamental Sucre.
- Certificado emitido por la Gerencia de Talento Humano de la Contraloría General de la Republica, de fecha 15 de febrero de 2013²⁹, sobre participación del demandante en el curso de Re Inducción 2012 modalidad virtual.
- Certificado emitido por la Escuela de Altos Estudios de Control Fiscal de fecha 16 de junio de 2003³⁰, sobre curso de Auditoria Gubernamental con Enfoque Integral 2.1 aprobado por el demandante.
- Certificado emitido por la Oficina de Capacitación, Producción de Tecnología y Cooperación Técnica Internacional de fecha 30 de julio de 2001³¹, sobre curso Especial de Guía de Auditoria Gub, aprobado por el demandante.
- Certificado de Seminario LA EMPRESA CONSAGRADA AL CLIENTE, cursado por el demandante, expedido por FENALCO SUCRE, de fecha 22 DE AGOSTO DE 1999³².
- Certificado de Seminario GERENCIA DEL SERVICIO, cursado por el demandante, expedido por FENALCO SUCRE, de fecha 23 DE julio de 1999³³.

²⁴ Folio 18 del expediente.

²⁵ Folio 19 del expediente.

²⁶ Folio 77 CD – archivo de expediente administrativo – folio 1.

²⁷ Folio 77 CD – archivo de expediente administrativo – folio 2.

²⁸ Folio 77 CD – archivo de expediente administrativo – folio 3.

²⁹ Folio 77 CD – archivo de expediente administrativo – folio 14.

³⁰ Folio 77 CD – archivo de expediente administrativo – folio 17.

³¹ Folio 77 CD – archivo de expediente administrativo – folio 18.

³² Folio 77 CD – archivo de expediente administrativo – folio 23.

³³ Folio 77 CD – archivo de expediente administrativo – folio 24.

- Certificado emitido por el Centro de Estudios Especializados en Control Fiscal de fecha 27 de julio de 1999³⁴, sobre curso Especial de Contratación, aprobado por el demandante.
- Certificado emitido por la Procuraduría General de la Nación – Instituto de Estudios del Ministerio Público, de fecha 27 de mayo de 1999³⁵, al demandante, sobre asistencia a Seminario – Taller Control Interno, Control de Gestión y Derecho Disciplinario.
- Certificado emitido por el SENA, de fecha 13 de septiembre de 1996, al demandante, sobre asistencia a curso de CRECIMIENTO HUMANO³⁶.
- Certificado emitido por la Asociación Colombiana de Cooperativas ASCOOP, al demandante, sobre asistencia al curso de LA COOPERATIVA Y SU ADMINISTRACION³⁷.
- Certificado emitido por la Asociación Colombiana de Cooperativas ASCOOP, al demandante, sobre asistencia al curso de CONOZCAMOS MEJOR NUESTRA COOPERATIVA³⁸.
- Certificado emitido por la Asociación Colombiana de Cooperativas ASCOOP, al demandante, sobre asistencia al curso de CÓMO ORGANIZAR MÁS Y MEJORES COOPERATIVAS³⁹.
- Certificado emitido por la Fundación – Centro de Investigación – Docencia y Consultoría Administrativa CIDCA, al demandante, sobre curso en GESTIÓN FINANCIERA⁴⁰.
- Certificado emitido por el SENA, de fecha 08 de septiembre de 1986, al demandante, sobre asistencia a curso de COMPORTAMIENTO HUMANO⁴¹.
- Certificado emitido por el ESAP, al demandante, sobre asistencia a curso de CAPACITACIÓN PARA PROMOTORES DE DESARROLLO RURAL⁴².
- Copia del acta de grado de fecha 28 de julio de 1988⁴³ expedida por la Fundación – Centro de Investigación – Docencia y Consultoría Administrativa CIDCA, del señor SANTIAGO TORO BLANCO, como Técnico Profesional en Administración de Empresas.

³⁴ Folio 77 CD – archivo de expediente administrativo – folio 25.

³⁵ Folio 77 CD – archivo de expediente administrativo – folio 26.

³⁶ Folio 77 CD – archivo de expediente administrativo – folio 28.

³⁷ Folio 77 CD – archivo de expediente administrativo – folio 33.

³⁸ Folio 77 CD – archivo de expediente administrativo – folio 34.

³⁹ Folio 77 CD – archivo de expediente administrativo – folio 36.

⁴⁰ Folio 77 CD – archivo de expediente administrativo – folio 39.

⁴¹ Folio 77 CD – archivo de expediente administrativo – folio 40.

⁴² Folio 77 CD – archivo de expediente administrativo – folio 41.

⁴³ Folio 77 CD – archivo de expediente administrativo – folio 37

- Copia del Título de grado de fecha 28 de julio de 1988⁴⁴ expedida por la Fundación – Centro de Investigación – Docencia y Consultoría Administrativa CIDCA, del señor SANTIAGO TORO BLANCO, como Técnico Profesional en Administración de Empresas.
- Copia del acta de grado N° 157 de fecha 05 de junio de 1998⁴⁵ expedida por la UNAD, del señor SANTIAGO TORO BLANCO, como Tecnólogo en Gestión Comercial y de Negocios.
- Copia del título profesional como Tecnólogo en Gestión Comercial y de Negocios, otorgado al señor SANTIAGO TORO BLANCO, por la UNAD, con fecha 05 de junio de 1998⁴⁶.
- Copia del acta de grado N° 1842 de fecha 16 de septiembre de 2000⁴⁷ expedida por la UNAD, del señor SANTIAGO TORO BLANCO, como Administrador de Empresas.
- Copia del título profesional como Administrador de Empresas, otorgado al señor SANTIAGO TORO BLANCO, por la UNAD, con fecha 16 de septiembre de 2000⁴⁸.
- Copia de la Tarjeta Profesional de Administrador de Empresas N° 33701⁴⁹.

Es pertinente indicar que, se estudiara la posibilidad de la prima técnica peticionada, en virtud del régimen de transición, establecido en el artículo 4 del decreto 1724 de 1997, en el entendido que una vez entró en vigencia dicha norma, el nivel profesional, al que pertenece el demandante, no es susceptible de la prestación laboral requerida.

Enseñan los citados artículos:

***Artículo 1º.-** La prima técnica establecida en las disposiciones legales vigentes, solo podrá asignarse por cualquiera de los criterios existentes, a quienes estén nombrados con carácter permanente en un cargo de los niveles Directivo, Asesor, o Ejecutivo, o sus equivalentes en los diferentes Órganos y Ramas del Poder Público.*

***Artículo 4º.-** Aquellos empleados a quienes se les haya otorgado prima técnica, que desempeñen cargos de niveles diferentes a los señalados en el presente Decreto,*

⁴⁴ Folio 77 CD – archivo de expediente administrativo – folio 38.

⁴⁵ Folio 77 CD – archivo de expediente administrativo – folio 30 - 31

⁴⁶ Folio 77 CD – archivo de expediente administrativo – folio 32.

⁴⁷ Folio 77 CD – archivo de expediente administrativo – folio 20.

⁴⁸ Folio 77 CD – archivo de expediente administrativo – folio 21.

⁴⁹ Folio 77 CD – archivo de expediente administrativo – folio 16.

continuarán disfrutando de ella hasta su retiro del organismo o hasta que cumplan las condiciones para su pérdida, consagrada en las normas vigentes al momento de su otorgamiento.

En efecto frente al régimen de transición reseñado el Honorable Consejo de Estado, ha enseñado que:

“Ahora bien, en 1997 fue expedido el Decreto 1724, mediante el cual se modificó el régimen de prima técnica para los empleados públicos del Estado, limitando su reconocimiento, por cualquiera de los dos criterios existentes, a quienes estuvieran nombrados con carácter permanente en un cargo de los niveles Directivo, Asesor, o Ejecutivo, o sus equivalentes en los diferentes Órganos y Ramas del Poder Público.

Así mismo, consagró que aquellos empleados a quienes se les haya otorgado prima técnica, que desempeñen cargos de niveles diferentes a los señalados en dicha norma, continuarán disfrutando de ella hasta su retiro del organismo o hasta que se cumplan las condiciones para su pérdida, previstas en las normas vigentes al momento de su otorgamiento.

Siendo así, los empleados que consolidaron su derecho antes de la expedición del Decreto 1724 de 1997 (julio 4), aunque éste no les haya sido reconocido por la administración, cuentan con un derecho que pueden reclamar siempre y cuando no se encuentren afectados por las causales previstas en el régimen de transición para su pérdida (evaluación en porcentaje inferior al señalado en las normas) o por el fenómeno de la prescripción.

Esta Corporación ha precisado que el derecho a la prima técnica, adquirido en vigencia del decreto 1661 de 1991, no existe por el hecho de haberse expedido el acto de reconocimiento sino por el simple cumplimiento de los requisitos de ley.

Luego entonces resulta claro que, el demandante como funcionario del nivel profesional puede ser beneficiado con el reconocimiento de la prima técnica bajo el régimen de transición establecido en el artículo 4 del decreto 1724 de 1997, siempre que cumpla los requisitos legalmente exigidos.

Del material probatorio obrante en el expediente, anteriormente relacionado, se encuentra acreditado que el señor SANTIAGO TORO BLANCO, se encuentra vinculado a la Contraloría General de la Republica, desde el día 20 de noviembre de

1995⁵⁰, fecha en la que tomó posesión del cargo de Profesional Universitario Grado 09 en la Oficina de Acciones Fiscales y Jurídicas – Dirección Seccional Sucre.

Así mismo se encuentra demostrado que, posteriormente fue nombrado y posesionado en el cargo de Profesional Universitario Grado 1 Grupo de Investigaciones – Juicios y Jurisdicción Coactiva de Sucre⁵¹, cargo que ocupa en la actualidad.

Igualmente se probó que, el señor SANTIAGO TORO BLANCO, realizó una serie de cursos con anterioridad a la entrada en vigencia del decreto 1724 de 1997, como lo son: CRECIMIENTO HUMANO⁵², LA COOPERATIVA Y SU ADMINISTRACION⁵³, CONOZCAMOS MEJOR NUESTRA COOPERATIVA⁵⁴, CÓMO ORGANIZAR MÁS Y MEJORES COOPERATIVAS⁵⁵, GESTIÓN FINANCIERA⁵⁶, COMPORTAMIENTO HUMANO⁵⁷ y CAPACITACIÓN PARA PROMOTORES DE DESARROLLO RURAL⁵⁸.

Como ya se afirmó, el régimen de transición consagrado en el artículo 4 del decreto 1724 de 1997, aplica para aquellos funcionarios, que antes de entrar en vigencia la mencionada normatividad, reunían los requisitos para acceder a la prima técnica, precisándose, que el único criterio de asignación, era el relacionado con las calidades para el desempeño del cargo y el exceso frente a los requisitos mínimos exigidos legalmente para su desempeño.

La Ley 106 de 1993, sobre los requisitos para acceder a un cargo profesional, en su Art. 102 dispone:

“Requisitos para el Ejercicio de los Empleos. Para el desempeño de los empleos correspondientes a los niveles de que trata el artículo anterior de esta ley bastará reunir las calidades que determinen los manuales, de acuerdo con cualquiera de los siguientes requisitos generales:

(...)

3.- Nivel Profesional

⁵⁰ Folio 77 CD – archivo de expediente administrativo – folio 1.

⁵¹ Folio 77 CD – archivo de expediente administrativo – folio 2.

⁵² Folio 77 CD – archivo de expediente administrativo – folio 28.

⁵³ Folio 77 CD – archivo de expediente administrativo – folio 33.

⁵⁴ Folio 77 CD – archivo de expediente administrativo – folio 34.

⁵⁵ Folio 77 CD – archivo de expediente administrativo – folio 36.

⁵⁶ Folio 77 CD – archivo de expediente administrativo – folio 39.

⁵⁷ Folio 77 CD – archivo de expediente administrativo – folio 40.

⁵⁸ Folio 77 CD – archivo de expediente administrativo – folio 41.

Para el nivel profesional se requiere grado profesional o título universitario de especialización y experiencia.

La Resolución N° 03398 de 1994, Capítulo Segundo, “De los requisitos mínimos de los empleos por nivel, denominación y grado” en su Art. 12, para el profesional, grado 9, determinó:

“(…).

PROFESIONAL UNIVERSITARIO -GRADO 09- Título Profesional de acuerdo con las funciones del empleo (…”

Es pertinente dejar sentado, que el señor SANTIAGO TORO BLANCO, cumplió el requisito establecido para el cargo de Profesional Universitario Grado 09, haciendo uso de las equivalencias, establecidas en el artículo 15 de la resolución N° 03398 del 4 de febrero de 1994, para tal efecto acreditó el título de Técnico Profesional en Administración de Empresas⁵⁹.

El artículo 3° del Decreto 2164 de 1991, el cual reglamentó parcialmente el Decreto Ley 1661 de la misma anualidad⁶⁰ estableció, que para el otorgamiento de la prima técnica por formación avanzada, se requiere título de tal clase y experiencia altamente calificada durante un término no menor de 3 años ó terminación de estudios de formación avanzada y 6 años de experiencia en el ejercicio profesional o en la investigación técnica o científica en áreas relacionadas con las funciones propias del cargo.

De lo anterior se colige que para tener derecho a prima técnica, frente al caso concreto, se debe:

- a. Desempeñar cargos en propiedad,
- b. Que los cargos sean ejercidos, entre otros, en el nivel directivo, asesor, ejecutivo y profesional,
- c. Acreditar los requisitos exigidos para el desempeño del cargo,
- d. Exceder los requisitos establecidos para el cargo que desempeñe el funcionario o empleado,

⁵⁹ Folio 77 CD – archivo de expediente administrativo – folio 38.

⁶⁰ “(…) por el cual se modifica el régimen de Prima Técnica, se establece un sistema para otorgar estímulos especiales a los mejores empleados oficiales y se dictan otras disposiciones. (…)”.

- e. Acreditar título de estudios de formación avanzada y tres (3) años de experiencia altamente calificada ó terminación de estudios de formación avanzada y seis (6) años de experiencia altamente calificada.

En primer lugar, se probó que el demandante se vinculó a la planta de personal desde el 20 de noviembre de 1995, inicialmente, como Profesional Universitario, Nivel Profesional, Grado 09 en la Unidad de Acciones Fiscales y Jurídicas Dirección Seccional Sucre⁶¹ y después como Profesional Universitario Grado 01 en el Grupo Delegado de Vigilancia Fiscal Sector Infraestructura Física y Telecomunicaciones Comercio Exterior y Desarrollo Regional, desde el día 16 de marzo de 2000⁶².

Frente al sub lite se tiene que, el demandante acreditó como ya se dijo, el título de Técnico Profesional en Administración de Empresas⁶³, el cual le sirvió para acceder al cargo de Profesional Universitario, Nivel Profesional, Grado 09, por lo que, en consecuencia, debía acreditar como primer requisito para acceder a la prima técnica solicitada, un título de formación avanzada.

En este orden de ideas, el señor SANTIAGO TORO BLANCO, no cumple con el anterior supuesto, pues no aportó título de formación avanzada alguno, entendió este como título de especialización, maestría o doctorado.

Además de ello, tampoco se encuentra acreditada la experiencia de tres años, adicional al título de formación avanzada, pues el demandante a la fecha de entrada en vigencia del decreto 1724 del 04 de julio de 1997, solo tenía 19 meses y 24 días de experiencia profesional relacionada con el cargo.

La experiencia alegada por el demandante como profesional en atención a la terminación de su formación como Técnico Profesional en Administración de Empresas desde el año 1988, jamás fue acreditada en el proceso, luego entonces se tiene como tal, solo la adquirida en la Contraloría General de la República, desde el 20 de noviembre de 1995, fecha en la que tomó posesión del cargo de Profesional Universitario Grado 09⁶⁴.

⁶¹ Folio 77 CD – archivo de expediente administrativo – folio 1.

⁶² Folio 77 CD – archivo de expediente administrativo – folio 2.

⁶³ Folio 77 CD – archivo de expediente administrativo – folio 38.

⁶⁴ Folio 77 CD – archivo de expediente administrativo – folio 1.

Con respecto a la experiencia obtenida en ejercicio del cargo de Técnico 04 de la Contraloría General de la República, durante el período comprendido entre 20 de enero de 1992 hasta el 30 de julio de 1994, tampoco será tenida en cuenta, pues además de no resultar probada en el proceso, esta se adquirió en ejercicio de un cargo de nivel diferente al de profesional universitario y no se determinó que los dos cargos referenciados tengan las mismas funciones, carga de la prueba que le correspondía a la parte accionante.

Sumado a esto, debe recordarse que el Decreto Ley 1724 del 4 de julio de 1997, excluyó al nivel profesional como beneficiario de la prima técnica. En efecto, este decreto modificó en lo pertinente el artículo 3º del Decreto 1661 de 1991, determinando que la prima técnica sólo se otorgaría a quienes laboraran en los cargos Directivo, Asesor y Ejecutivo. Entonces, si antes de la entrada en vigencia del citado Decreto el señor SANTIAGO TORO BLANCO, no tenía el derecho para que se le reconociera la prima técnica, menos aún después de la vigencia de la disposición.

Es otras palabras, el actor al momento en que entró en vigencia el Decreto 1724 de 1997, no contaba con título de formación avanzada adicional al requisito de formación profesional requerido para el empleo y mucho menos con el requisito de tres (3) años de experiencia altamente calificada, razón por la cual no es posible acceder a sus pretensiones, de tal suerte que, al no acreditar los requisitos exigidos por la Ley, no se le puede otorgar la prima reclamada conforme al ordenamiento jurídico aplicable.

La anterior conclusión encuentra aún más respaldo probatorio, cuando se tiene que el señor SANTIAGO TORO BLANCO, solo adquirió el título profesional de Administrador de Empresas hasta el día 16 de septiembre de 2000, como se acredita con el acta de grado expedida por la Universidad Nacional Abierta y a Distancia “UNAD”⁶⁵ y copia de la tarjeta profesional como administrador de empresas⁶⁶ aportada al expediente por la parte demandada en la respectiva contestación.

Conforme a lo anteriormente enunciado, se declara probada la excepción de fondo propuesta por la entidad demandada de inexistencia de la obligación y se deniegan las pretensiones de la demanda.

⁶⁵ Folio 77 CD – archivo de expediente administrativo – folio 20.

⁶⁶ Folio 77 CD – archivo de expediente administrativo – folio 16.

Colofón de lo anterior, se mantendrá incólume el oficio N° 2013IE0113523 del 07 de octubre de 2013, expedido por la Contralora General de la República, por medio del cual se negó el reconocimiento y pago de la prima técnica al actor.

CONCLUSION:

En este orden de ideas, la respuesta al interrogante es negativo, dado que, como quedó establecido el actor no logra probar que al momento de la entrada en vigencia el decreto 1724 de 1997, se encontrara siendo beneficiario de la prima técnica; como tampoco que, antes de la misma, hubiese reunido los requisitos establecidos en el Decreto 2164 de 1991, reglamentado parcialmente el Decreto Ley 1661 de 1991, atinentes a haber adquirido título de formación avanzada profesional y la experiencia en el término exigido, que lo hiciera acreedor de tal incentivo prestacional.

3. CONDENA EN COSTAS:

El artículo 188 de la ley 1437 de 2011, dispone que salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código General del Proceso.

Así las cosas, se condena en costas a la parte demandante, en porcentaje del 5%, las cuales serán tasadas por Secretaría conforme las previsiones del artículo 365 y 366 del CGP., y los parámetros establecidos en el acuerdo 1887 de 2003, modificado por el acuerdo 2222 de 2003 y a la duración del proceso.

4. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Sincelejo, Administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: DECLARAR no probada, la excepción de inexistencia del acto administrativo, planteada por la parte demandada, según quedó demostrado en este asunto.

SEGUNDO: DECLARAR probada la excepción de inexistencia del derecho del demandante, promovida por la entidad demandada, según lo precedentemente expuesto.

TERCERO: Negar las pretensiones de la demanda, según lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

CUARTO: CONDENAR en costas a la parte demandante, por Secretaría tásense, en un porcentaje del 5%.

QUINTO: En firme este fallo, devuélvase al demandante el excedente, si lo hubiere, de las sumas consignadas para gastos del proceso. Efectúense las comunicaciones del caso para su cabal cumplimiento, cancélese su radicación, archívese el expediente, previa anotación en el Sistema Informático de Administración Judicial.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

CLARA LUZ PÉREZ MANJARRÉS
JUEZ