



Sentencia 2012-00136 de 2020 Consejo de Estado

PRIMA TÉCNICA POR FORMACIÓN AVANZADA Y EXPERIENCIA ALTAMENTE CALIFICADA EN LA UNIVERSIDAD SUBCOLOMBIANA- Requisitos/ EXPERIENCIA ALTAMENTE CALIFICADA - Alcance

Los empleos susceptibles del reconocimiento de la prima técnica corresponden al nivel profesional, ejecutivo, asesor o directivo de todas las dependencias de la Universidad Surcolombiana, siempre y cuando fueran desempeñados en propiedad. Para su otorgamiento se requería acreditar título de formación avanzada y tres (3) años de experiencia altamente calificada en el ejercicio profesional en áreas relacionadas con las funciones propias del cargo. Se estableció una equivalencia para dicho reconocimiento, con base en la experiencia profesional o en la investigación técnica o científica durante un término no menor de seis (6) años. Los requisitos para acceder al beneficio son adicionales a los exigidos para el cargo que se ocupa. (...) es necesario dilucidar el alcance de la expresión «experiencia altamente calificada». Con tal objeto, se verifica que de las normas generales pueden extraerse algunos aspectos relevantes, así : La experiencia altamente calificada exigida debe ser adicional a la requerida para el desempeño del cargo y debe adquirirse en el ejercicio profesional o en la investigación técnica o científica, como se deriva del artículo 2 del Decreto 1661 de 1991. El cumplimiento del requisito debe ser valorado por el Jefe del organismo, de acuerdo a la documentación que el interesado acredite, tal como se señaló en el artículo 6 del Decreto 1661 de 1991. Por último la expresión «altamente calificada», no es equivalente a «experiencia profesional. (...) Es decir, no es suficiente con la simple antigüedad en el cargo, y, en todo caso, en las entidades en las que se reconoce este beneficio ostentan competencia para regular las formas de acreditar el requisito en estudio, atendiendo, sin lugar a dudas, las exigencias establecidas en las normas de superior jerarquía. (...) para el momento de entrada en vigencia del Decreto 1724 de 1997, Alejandro Torrente Trujillo no había reunido los requisitos para acceder a la prima técnica con fundamento en el criterio de formación avanzada y experiencia altamente calificada, toda vez que, el título profesional lo obtuvo el 27 de marzo de 1992, por lo que el requisito para el cargo de profesional universitario solo lo reunió el 27 de marzo de 1993. En ese sentido, para la fecha de entrada en vigencia del Decreto 1724 de 1997, esto es, para el 11 de julio de 1997, solo tenía 4 años, 3 meses y 14 días de experiencia profesional computable para efectos de asignación de la prima técnica, y tal como se estableció en el presente fallo, se requerían 6 años. NOTA DE RELATORÍA : Sobre el alcance de experiencia altamente calificada, C de E, Sala de Consulta y Servicio Civil , concepto de 2 de febrero de 2012.

FUENTE FORMAL : DECRETO 1661 DE 1991 / DECRETO REGLAMENTARIO 2164 DE 1991 / DECRETO LEY 1661 DE 1991 / DECRETO 1724 DE 1997 / ACUERDO 005 DE 1994 / ACUERDO 007 DE 2001

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN A

Consejero ponente: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Bogotá, D.C., doce (12) de noviembre de dos mil veinte (2020).

Radicación número: 41001-23-33-000-2012-00136-02(1417-16)

Actor: UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA

Demandado: ALEJANDRO TORRENTE TRUJILLO

Tema: Prima técnica - Reconocimiento con fundamento en los criterios de formación avanzada y experiencia altamente calificada.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA - LEY 1437 DE 2011

I. ASUNTO

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de Alejandro Torrente Trujillo en contra de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Santander el 2 de febrero de 2016, que accedió a las pretensiones de la demanda.

II. ANTECEDENTES

3.1. Pretensiones¹

La Universidad Surcolombiana, a través de apoderado y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, demandó la nulidad de los siguientes actos administrativos:

- Resolución 4689 de 15 de diciembre de 1999 que reconoció la prima técnica a diversos servidores de la Universidad Surcolombiana incluido el señor Torrente Trujillo.
- Resolución S668 de 17 de marzo de 2000 por medio de la cual se modificó la fecha de reconocimiento de la prima técnica del señor Alejandro Torrente Trujillo, y se estableció su efectividad a partir del 1 de abril de 1998.

A título de restablecimiento del derecho, solicitó que se condene al señor Torrente Trujillo a que restituya lo pagado en exceso, sumas debidamente indexadas y que se condene en costas al mencionado señor.

3.2. Hechos²

A través del Acuerdo 005 de 27 de enero de 1994 el Consejo Superior de la Universidad Surcolombiana consagró el régimen de prima técnica de su planta de personal, el cual fue derogado por el Acuerdo 007 del 14 de febrero de 2001, que estableció que el citado beneficio se orientaría por las normas del nivel nacional para sus funcionarios administrativos.

El señor Alejandro Torrente Trujillo se vinculó a la Universidad Surcolombiana en el cargo de programador de sistemas código 4060 grado 11 y su inscripción en el registro público de carrera se realizó a través de la Resolución 9320 de 30 de junio de 1994; fue ascendido al cargo de profesional código 3020 grado 13 a través de la Resolución 3739 de 1 de agosto de 1996.

El señor Torrente Trujillo obtuvo el título de ingeniero de sistemas el 27 de marzo de 1992, y se graduó en especialista en computación para la docencia el 25 de junio de 1999.

Por medio de la Resolución S0068 de 17 de marzo de 2000 se le asignó la prima técnica cuando no había lugar a ello.

Si bien es cierto que inicialmente la Universidad Colombiana presentó una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la Resolución 4689 de 1999, también lo es que este proceso concluyó con una sentencia inhibitoria que no resolvió el fondo del asunto.

3.3. Normas vulneradas y concepto de violación³

La Universidad Surcolombiana citó como disposiciones violadas las siguientes:

Los artículos 1° y 2° del Decreto 1661 de 1991, 2, 3, 4 y 6 del Decreto 2164 de 1991; y, 2° y 4° inciso 2° del Decreto 1724 de 1997.

Concretamente señaló que en el acto demandado se incurrió en las causales de nulidad de falsa motivación y de desviación de poder, puesto que el señor Torrente Trujillo no reunía los requisitos para obtener la prima técnica con fundamento en el criterio de formación avanzada y experiencia altamente calificada, ya que para el 11 de julio de 1997, fecha de entrada en vigencia del Decreto 1724 de 1997 no superaba los requisitos del cargo, ni había obtenido el título de especialista.

Adicionalmente, indicó que por tratarse de un emolumento que tiene la naturaleza de prestación periódica no hay lugar a declarar la caducidad, a pesar de que la demanda se presentó el 1 de octubre de 2012.

Así mismo, señaló que la Universidad Surcolombiana incumplió con lo dispuesto en el parágrafo del artículo 6 del Decreto 1661 de 1991, con el parágrafo del artículo 9 del Decreto 2164 de 1991, y con el artículo 71 del Decreto 111 de 1996 pues no expidió el certificado de disponibilidad presupuestal.

3.4. Intervención del señor Alejandro Torrente Trujillo

El señor Alejandro Torrente Trujillo⁴ contestó la demanda y se opuso a las pretensiones, dado que, si cumplió con los requisitos para acceder a la prima técnica, antes de la entrada en vigencia del Decreto 1724 de 1997.

En ese sentido, indicó que no existió falsa motivación en el acto de reconocimiento, ni desviación de poder.

Por otra parte, propuso las excepciones de: caducidad; cosa juzgada.

Además, presentó una solicitud de suspensión del proceso por prejudicialidad.

2.5. Decisiones relacionadas con las excepciones.

En el transcurso de la audiencia inicial llevada a cabo el 1 de octubre de 2013⁵, el magistrado ponente indicó que se configuró la excepción de falta de jurisdicción, porque los actos demandados son actos de ejecución de una orden de tutela y por lo tanto no susceptible de control judicial.

La parte demandante apeló esta decisión⁶, pues la acción de tutela y el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho tienen una

naturaleza diferente. Adicionalmente, señaló que en las órdenes impartidas el 11 de noviembre de 1999, y 13 de diciembre de 1999 se ampararon los derechos fundamentales de petición e igualdad, y no se ordenó reconocer la prima técnica, por lo que incluyeron un hecho nuevo susceptible de ser analizado por el juez competente.

Esta Corporación, por medio de la decisión de 11 de diciembre de 2013⁷, revocó la providencia de 1 de octubre de 2013, pues las decisiones relacionadas con el reconocimiento o reliquidación de prestaciones periódicas en sede de tutela no pueden ser consideradas como actos de mera ejecución. En consecuencia, ordenó continuar con el trámite de la audiencia inicial.

La audiencia inicial se continuó el 13 de agosto de 2014, y se resolvieron las excepciones previas en los siguientes términos:

En relación con la excepción de caducidad, indicó que, si bien es cierto que en el Decreto 01 de 1984 se estableció un término de 2 años para la acción de lesividad, la demanda se presentó en vigencia de la Ley 1437 de 2011 en la que no se hizo la diferencia entre los procesos promovidos por una entidad pública o un particular, pues en ambos casos el término es de 4 meses. Sin embargo, señaló que en el caso concreto se trata de una prestación periódica, y no deja de tener esa connotación así se realicen los pagos oportunamente o no.

Respecto de la excepción de cosa juzgada manifestó que no se cumplen los requisitos de identidad de objeto, identidad de partes e identidad de causa, puesto que en las sentencias de tutela de 11 de noviembre de 1999, proferida por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Neiva, y en la de 13 de diciembre de 1999 se tuteló el derecho de petición, y la orden impartida a la Universidad Surcolombiana consistió en que diera respuesta a las solicitudes de reconocimiento y pago de la prima técnica de diferentes trabajadores.

En relación con el argumento según el cual existió cosa juzgada porque el Consejo de Estado, en la sentencia proferida el 17 de mayo de 2012 dentro del expediente con radicado 41001233100020010105102, decidió una demanda respecto de la Resolución 4689 de 1999, el Tribunal Administrativo del Huila indicó que no se presentó el mencionado fenómeno, pues esta fue una sentencia en la que se inhibió de pronunciarse sobre el fondo del asunto.

Es importante señalar que ninguna de las partes presentó recurso frente a esta decisión.

2.6. Fijación del litigio

En la reanudación de la audiencia inicial⁸ se fijó el litigio en los siguientes términos:

«En general corresponde determinar si son nulas las resoluciones 4689 del 15 de diciembre de 1999 y S00668 del 17 de marzo de 2000 que reconoció la prima técnica al cargo de profesional universitario a funcionarios de la Universidad Surcolombiana incluido el señor Alejandro Torrente Trujillo, y modificó la fecha de reconocimiento de pago de la prima técnica desde el 1 de abril de 1998 al señor Torrente Trujillo.

En particular se debe determinar si el señor Alejandro Torrente Trujillo cumple los requisitos establecidos en la norma para hacerse acreedor de la prima técnica y en consecuencia deben denegarse las pretensiones de la demanda, o si por el contrario este no cumple dichos requisitos y deben accederse a estas».

2.7. La sentencia de primera instancia⁹

El Tribunal Administrativo del Huila, por medio de la sentencia de 2 de febrero de 2016 resolvió lo siguiente i) decretó la nulidad del acto administrativo demandado; ii) negó la pretensión de devolución de dineros percibidos por el demandado durante el término de vigencia de la resolución enjuiciada; y iii) condenó en costas a la parte accionada. Como fundamento de la decisión señaló lo siguiente:

En primer lugar, puso de presente que en el Decreto 1661 de 1991 se establecieron los requisitos para acceder a la prima técnica, que alternativamente son a. Formación avanzada y experiencia altamente calificada; o, b. Evaluación del desempeño.

En segundo lugar, indicó que en el Acuerdo 005 de 1994 se adoptó el régimen de prima técnica para los empleados de la Universidad Surcolombiana, de conformidad con lo establecido en los Decretos 1661 de 1991 y 2164 de 1991, y que, pese a que fue demandado ante el Consejo de Estado, no fue anulado o suspendido por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, y produjo efectos mientras estuvo vigente.

Adicionalmente, señaló que en el Decreto 1724 de 1997 se restringió la prima técnica a los empleos de los niveles directivo, asesor, ejecutivo o sus equivalentes y no se incluyó el nivel profesional, por lo que, para tener derecho al reconocimiento de este emolumento en cargos del nivel profesional, el servidor tendría que haber reunido los requisitos antes de su entrada en vigencia, esto es, antes del 11 de julio de 1997.

En el caso concreto, el señor Alejandro Torrente Trujillo obtuvo el título de especialista el 25 de junio de 1999, cuando ya había entrado en vigencia el Decreto 1724 de 1999, por lo que no podría tenerse en cuenta para efectos de acceder a la prima técnica.

Así mismo, señaló que incluso en el caso en el que se aplicaran las equivalencias de que trata el Acuerdo 005 de 1994 se llegaría a la conclusión de que no cumplía con los requisitos, pues obtuvo el título profesional como ingeniero de sistemas el 27 de marzo de 1992, por lo que al 11 de julio de 1997, fecha de entrada en vigencia del Decreto 1724 contaba con 5 años, 3 meses y 14 días de experiencia profesional, y, dado que el requisito para ocupar el cargo es de un año, el señor Torrente Trujillo contaba con 4 años y 3 meses de experiencia, lejos de los 6 años que se requería.

Como se actuó de buena fe, se negó la pretensión de devolución de las sumas que le fueron pagadas al beneficiario del emolumento.

Por último, se condenó en costas al señor Torrente Trujillo.

2.8. Recurso de apelación

La apoderada de Alejandro Torrente Trujillo, presentó recurso de apelación¹⁰ con fundamento en los siguientes argumentos:

En primer lugar, señaló que no había lugar a aplicar el Decreto 1724 de 1997, puesto que la Universidad Surcolombiana es un ente universitario autónomo que no pertenece a ninguno de los órganos ni ramas del poder público, por lo que la prima técnica se regía por la autorregulación contenida en el Acuerdo 005 de 1994.

En segundo lugar, indicó que no analizó si el señor Torrente Trujillo reunía los requisitos para acceder a la prima técnica por evaluación del desempeño.

Por otra parte, reiteró la existencia de cosa juzgada, puesto que el Tribunal Superior de Neiva, en la sentencia de 13 de diciembre de 1999 ordenó tutelar el derecho a la igualdad y, en consecuencia, reconocer la prima técnica a todos los servidores de la Universidad Surcolombiana que tuvieran derecho a percibir este emolumento.

Así mismo, indicó que entre el 27 de enero de 1994 y el 14 de febrero de 2001 estuvo vigente el Acuerdo 005 de 1994, por lo que, al cumplir con los requisitos de este, tenía un derecho adquirido a percibir la prima técnica.

Además, señaló que se debe aplicar el precedente que se encuentra en la sentencia de 23 de junio de 2011, dentro del expediente con radicado 0465-2010.

Aunado a lo anterior, indicó que el cargo que ocupaba el señor Torrente Trujillo no exige título de formación avanzada alguna, sino 1 año de experiencia profesional.

2.9. Alegatos en segunda instancia

La apoderada de Alejandro Torrente Trujillo¹¹, reiteró los argumentos del recurso de apelación.

2.10. Concepto de la agente del ministerio público

La agente del ministerio público solicitó que se confirme la sentencia de primera instancia, ya que el señor Torrente Trujillo no cumplía con los requisitos para acceder a la prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada porque obtuvo el título profesional como ingeniero de sistemas el 27 de marzo de 1992, por lo que al 11 de julio de 1997, fecha de entrada en vigencia del Decreto 1724, no tenía el tiempo necesario para acceder a este emolumento.

III. CONSIDERACIONES

3.1. Competencia

De conformidad con el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹², el Consejo de Estado es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto.

3.2. Marco de análisis de la segunda instancia.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 328 del Código General del Proceso¹³, la competencia del juez de segunda instancia está circunscrita a los argumentos expuestos por el apelante. No obstante, en caso de que ambas partes hayan apelado la sentencia, el superior resolverá sin limitaciones.

3.3. Problema Jurídico.

De acuerdo con los argumentos expuestos en la apelación, el problema jurídico se contrae a determinar si el señor Torrente Trujillo reúne los requisitos para el reconocimiento de la prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada conforme a la reglamentación establecida para ello en los Decretos 1661 de 1991 y 1724 de 1997, y en el Acuerdo 005 de 1994 expedido por la Universidad Surcolombiana.

Además, se deberá determinar si se presentó el fenómeno de la cosa juzgada y si se desconoció el precedente judicial aplicable.

3.4. Marco jurídico.

a. Análisis de los argumentos relacionados con la cosa juzgada.

En primer lugar, es necesario referirse a los argumentos expuestos por la apoderada del señor Torrente Trujillo relacionados con la cosa juzgada.

Al respecto, es pertinente señalar que las etapas dentro de los procesos judiciales son preclusivas, lo que implica la imposibilidad de replantear más adelante lo ya decidido en ellas.

Frente a este punto debe la Sala señalar que, las decisiones proferidas en la audiencia inicial, concretamente en este caso, en la etapa de excepciones previas (artículo 180-6 CPACA) se notifican en estrados como lo ordena el artículo 202 del CPACA, es decir, al declararse no probada la excepción de cosa juzgada, dicha providencia se notificó en estrados a las partes. Luego es en esta oportunidad procesal que se deben presentar los recursos procedentes, en caso de reparo contra la decisión. De lo contrario, el auto queda ejecutoriado y en firme, como ocurrió en el *sub lite*¹⁴.

De allí que no sea posible un nuevo estudio de dicho medio exceptivo, porque se entiende que ya fue resuelto mediante providencia debidamente ejecutoriada, contra la cual no se presentaron recursos.

Al respecto, esta corporación señaló:

«Las decisiones tomadas en la audiencia inicial y en general, en la parte oral del proceso en vigencia de la Ley 1437 de 2011 tienen la misma validez y efectos de las providencias proferidas por escrito. Por ello, tanto el juez, como las partes, deben respetar el debido proceso, en la medida que las providencias dictadas en audiencia, se contradicen en esa etapa procesal y si las partes guardan silencio, se entiende que están conformes.

Lo precedente adquiere relevancia para no sorprender al juez en otra etapa del proceso o al *ad quem*, en el trámite del recurso de apelación, con debates o nuevos cuestionamientos respecto de decisiones ejecutoriadas y en firme en etapas procesales anteriores, cuyo objeto ya no es el estudio de las mismas»¹⁵.

Con base en lo anterior, para la Sala en el presente caso es improcedente el estudio del argumento concerniente a la configuración de la cosa juzgada, conforme a las razones expuestas, ya que la apoderada de Alejandro Torrente Trujillo pretende que se reexaminen los argumentos con base en los cuales sustentaron las excepciones, las cuales fueron resueltas en el curso de la audiencia inicial, y respecto de las cuales no presentó recurso de apelación.

En consecuencia, dado el carácter preclusivo de las etapas del proceso, esta corporación se abstendrá de realizar nuevamente el estudio de los argumentos relacionados con la cosa juzgada.

b. La prima técnica en la Universidad Surcolombiana

Esta Corporación¹⁶ se ha referido en oportunidades previas al régimen de la prima técnica en la Universidad Surcolombiana, y al respecto ha señalado:

En el artículo 1º del Decreto 1661 de 1991 se definió que los funcionarios o empleados de la Rama Ejecutiva del Poder Público tienen derecho a la prima técnica.

Por su parte, el inciso 2º del artículo 1º del Decreto reglamentario 2164 de 1991, dispuso que: «(...) También tendrán derecho los empleados de las entidades territoriales y de sus entes descentralizados. (...)». Normas estas de las que no cabe duda de que los empleados o funcionarios de la Universidad Surcolombiana, siempre y cuando acreditaran los requisitos legales, podían acceder a este beneficio.

Ahora bien, en el artículo 2 del Decreto Ley 1661 de 1991, se establecieron los criterios alternativos para conceder la prima técnica, uno de los cuales es el de «formación avanzada y experiencia altamente calificada».

En relación con este criterio, se indicó que se tendrían en cuenta requisitos superiores a los exigidos como mínimo para el ejercicio del cargo ocupado.

Posteriormente, a través del Decreto 2164 de 1991, se reglamentó parcialmente el Decreto Ley 1661 de 1991, y concretamente en el artículo 4, se estableció que tienen derecho a prima técnica los empleados que desempeñen en propiedad, cargos de niveles ejecutivo, asesor o directivo, y que el título de formación avanzada puede reemplazarse por 3 años de experiencia, siempre que se acredite la terminación de estudios.

Por su parte, en el artículo 8, se determinó que por título universitario de especialización se entiende el obtenido en estudios de postgrado, durante mínimo un (1) año.

Ahora bien, el artículo 7º del decreto *ibidem* confirió facultades al jefe de la entidad o junta o consejo directivo o superior, según sea el caso, de establecer con sujeción al Decreto ley 1661 de 1991, las necesidades del servicio, la política de personal y la disponibilidad presupuestal, los niveles, escalas o grupos ocupacionales, dependencias y empleos susceptibles de prima técnica.

En ejercicio de esta facultad, el Consejo Superior de la Universidad Surcolombiana profirió el Acuerdo 5 del 27 de enero de 1994, por el cual se aplicó el régimen de prima técnica a los empleados oficiales de la planta de personal.

El Acuerdo 5 de 1994, en sus artículos 1º y 2º estableció lo concerniente a los empleos beneficiarios de la prima técnica y a los requisitos para dicho reconocimiento en los siguientes términos:

«Artículo 1º: Determinar que los cargos en propiedad, del nivel profesional, ejecutivo, asesor o directivo, de todas las dependencias de la Universidad Surcolombiana son susceptibles de asignación de la prima técnica, de acuerdo con los artículos 3º del Decreto 1661 de 1991 y 4º del Decreto 2164 de 1991.

Se exceptúan los cargos de Rector y Vicerrector de la Universidad y el de Secretario General, que están reglamentados respectivamente en los Decretos 1624 de 1991 y 046 de 1993.

Artículo 2º: A los empleados que desempeñen en propiedad los cargos de los niveles determinados en el artículo anterior, se les otorgará la prima técnica si reúnen alternativamente uno de los siguientes requisitos:

1º. Título de formación avanzada y tres (3) años de experiencia altamente calificada en el ejercicio profesional en áreas relacionadas con las funciones propias del cargo, según el artículo 4º del Decreto 2164 de 1991.

2º. Equivalencia del título de formación avanzada y su correspondiente formación académica por tres (3) años de experiencia profesional específica o relacionada, según estipula el numeral 1º del Artículo 28 del Decreto 590 de 1993, concordante con el Parágrafo 1º artículo 2º del Decreto 1661 de 1991.

En todo caso para tener derecho al disfrute de la Prima Técnica con requisitos por equivalencia se requiere tener experiencia profesional o en la investigación técnica o científica durante un término no menor de seis (6) años, según el parágrafo 1º artículo 2º del Decreto 1661 de 1991.

PARAGRAFO: Para los empleados de que trata el éste Artículo y que soliciten la asignación de la prima técnica, se tendrá en cuenta solamente la experiencia que exceda la establecida para el desempeño del cargo, según el Artículo 6º del Decreto 1661 de 1991»¹⁷.

A partir del contenido de las normas transcritas, es oportuno resaltar los siguientes elementos:

- Los empleos susceptibles del reconocimiento de la prima técnica corresponden al nivel profesional, ejecutivo, asesor o directivo de todas las dependencias de la Universidad Surcolombiana, siempre y cuando fueran desempeñados en propiedad.
- Para su otorgamiento se requería acreditar título de formación avanzada y tres (3) años de experiencia altamente calificada en el ejercicio profesional en áreas relacionadas con las funciones propias del cargo.
- Se estableció una equivalencia para dicho reconocimiento, con base en la experiencia profesional o en la investigación técnica o científica durante un término no menor de seis (6) años.
- Los requisitos para acceder al beneficio son adicionales a los exigidos para el cargo que se ocupa.

Es preciso señalar que el gobierno expidió el Decreto 1724 de 1997, en cuyo artículo 1 se dispuso que la prima técnica establecida solo puede 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.

En ese sentido, es necesario precisar que así la Universidad Surcolombiana sea un ente universitario autónomo le es aplicable este decreto con fundamento en lo siguiente:

En primer lugar, en el auto A-029 de 2007 la Corte Constitucional señaló:

«Analizada la controversia procesal planteada en el presente asunto, la Sala observa que la acción de tutela fue dirigida contra un ente universitario autónomo del orden nacional vinculado al Ministerio de Educación Nacional, creada por la ley 55 de 1968 como Instituto Universitario, reorganizada como Universidad por la ley 13 de 1976 y reconocida mediante resolución 9062 del 26 de octubre de 1976 expedida por el Ministerio de Educación Nacional.

En este orden de ideas, encuentra la Sala que por una parte, la entidad demandada, pertenece al orden nacional, pero cuenta con personería jurídica, patrimonio propio y es responsable de prestar un servicio público. Por lo que se le reconoce como una institución vinculada al orden central, pero descentralizada por servicios, y por otra parte, el numeral 1º inciso 2 del artículo 1º del Decreto 1382 de 2000, consagra que “a los jueces de circuito o con categoría de tales, le serán repartidas para su conocimiento, en primera instancia, las acciones de tutela que se interpongan contra cualquier organismo o entidad del sector descentralizado por servicios del orden nacional o autoridad pública del orden departamental.” Por lo que se concluye, que la demanda de tutela fue repartida de acuerdo a lo establecido en el decreto 1382 de 2000, y se le dio el trámite adecuado por parte del Juzgado Primero Administrativo de Neiva»¹⁸.

De acuerdo con la cita, cuando el Decreto 1724 se refiere a los diferentes «Organos y Ramas del Poder Público», también comprende a los entes universitarios autónomos, pues estos pertenecen al nivel central.

Además de lo anterior, es necesario señalar que dentro de la autonomía universitaria no se encuentra la posibilidad de establecer el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos que presten sus servicios en estas entidades, ya que esto es competencia compartida del legislador y del ejecutivo, de acuerdo con el literal e, del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política.

En consecuencia, las disposiciones contenidas en el Decreto 1724 de 1997, también le son aplicables a los entes universitarios autónomos, puesto que la potestad de autoregulación no abarca el régimen salarial y prestacional.

Ahora bien, con posterioridad al Acuerdo 005 de 1994 el Consejo Superior de la Universidad Surcolombiana profirió el Acuerdo 007 de 2001, por el cual se adoptó el régimen de prima técnica de sus empleados, en el cual se señaló que de conformidad con lo establecido por el Decreto 1724 de 1997, aquel beneficio solo podrá reconocerse por cualquiera de los criterios existentes a quienes estén nombrados con carácter permanente en un cargo de los niveles directivo, asesor o ejecutivo o su equivalente en los diferentes órganos de la Rama Ejecutiva del poder público.

Por otra parte, no se puede pasar por alto que el régimen de la prima técnica previsto en el Decreto Ley 1661 de 1991, reglamentado por el Decreto 2164 de 1991, fue modificado por el Decreto 1335 de 22 de julio de 1999 con el objeto de ajustarlo, principalmente, a los niveles beneficiarios en virtud de lo señalado en el Decreto 1724 de 1997.

Finalmente, el artículo 1º del Decreto 2177 de 2006 estableció que para adquirir la prima en estudio, se requerían 5 años de experiencia altamente calificada y que no era válido compensar el título de formación avanzada por experiencia.

Efectuado el anterior recuento, es necesario dilucidar el alcance de la expresión «experiencia altamente calificada». Con tal objeto, se verifica que de las normas generales pueden extraerse algunos aspectos relevantes, así:

- La experiencia altamente calificada exigida debe ser adicional a la requerida para el desempeño del cargo y debe adquirirse en el ejercicio profesional o en la investigación técnica o científica, como se deriva del artículo 2 del Decreto 1661 de 1991
- El cumplimiento del requisito debe ser valorado por el Jefe del organismo, de acuerdo a la documentación que el interesado acredite, tal como se señaló en el artículo 6 del Decreto 1661 de 1991.
- Por último la expresión «altamente calificada», no es equivalente a «experiencia profesional, tal como lo estableció la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en el concepto de 2 de febrero de 2012 en los siguientes términos:

«(...)

La expresión “altamente calificada” como criterio para acceder a la prima técnica no es equivalente a la “experiencia profesional”. La primera alude a condiciones profesionales de excelencia que por razones de estudios, conocimientos, talentos, destrezas y habilidades, exceden los requisitos establecidos para ocupar un empleo. La experiencia profesional, en cambio, es una de las condiciones que junto con el requisito de estudio, forma parte del perfil de competencias que ordinariamente se requieren para ocupar el empleo.

(...)

La experiencia altamente calificada como criterio para acceder a la prima técnica puede haberse conseguido o completado en el ejercicio del cargo sobre el cual se está solicitando su reconocimiento o también en otros empleos públicos o privados. En todo caso debe tener la calidad de “calificada” a que se ha hecho referencia en la respuesta anterior.(...)»¹⁹.

Es decir, no es suficiente con la simple antigüedad en el cargo, y, en todo caso, en las entidades en las que se reconoce este beneficio ostentan competencia para regular las formas de acreditar el requisito en estudio, atendiendo, sin lugar a dudas, las exigencias establecidas en las normas de superior jerarquía.

El caso concreto

En el caso concreto se demostró lo siguiente:

El señor Alejandro Torrente Trujillo se graduó como profesional el 27 de marzo de 1992 como ingeniero de sistemas, según Acta de Grado 9430 de 1992 expedida por la Universidad INNCA de Colombia²⁰.

Fue nombrado provisionalmente en la Universidad Surcolombiana en el cargo de programador de sistemas, código 4060 Grado 11 adscrito al Centro de Sistemas mediante Resolución 002950 del 24 de agosto de 1992, cargo del cual tomó posesión el 28 de agosto de 1992²¹.

Mediante Resolución 011 del 14 de enero de 1993 nuevamente se nombró al señor Alejandro Torrente Trujillo en el mismo cargo en provisionalidad, y se posesionó el 21 de enero de 1993²².

El 28 de junio de 1993 se expidió la Resolución 01993 a través de la cual se nombró al señor Torrente Trujillo en periodo de prueba en el cargo de programador de sistemas código 4060 grado 11, y se posesionó el 1 de julio de 1993²³.

El 18 de marzo de 1994 el señor Torrente Trujillo solicitó su inscripción en carrera administrativa²⁴ a lo que se accedió mediante Resolución 09320 del 30 de junio de 1994, en la que fue inscrito en el escalafón de carrera administrativa en el cargo de programador de sistemas código 4060 grado 11²⁵.

Por medio de la Resolución 003739 del 1 de agosto de 1996 se incorporó por ascenso en la nueva planta de personal administrativo al señor

Alejandro Torrente Trujillo en el cargo de profesional universitario código 3020 grado 13 adscrito al Centro Gestión de Redes²⁶.

El 25 de junio de 1999 mediante acta de grado 92, la Universidad Antonio Nariño le confirió al señor Alejandro Torre Trujillo el título de Especialista en Computación para la Docencia²⁷.

El cargo de profesional universitario grado 13 que ocupaba el señor Torrente Trujillo pasó a ser profesional especializado grado 13, a partir del acuerdo 028 de 2011²⁸.

Según certificación expedida por el área de personal de la Universidad Surcolombiana conforme a la Resolución 3183 de 1996 para agosto de 1996 los requisitos para ocupar el cargo de profesional universitario código 3020 grado 13 adscrito al Centro Gestión de Redes, eran título profesional en ingeniería de sistemas y 1 año de experiencia profesional²⁹.

Mediante Acuerdo 005 de 1994 la Universidad Surcolombiana aplicó el régimen de la prima técnica a los empleados oficiales de la planta de personal, y allí estableció que los cargos en propiedad del nivel profesional son susceptibles de asignación de la prima técnica, de acuerdo con los artículos 3 del Decreto 1661 de 1991 y 4 del Decreto 2164 de 1991³⁰.

En su artículo 2 del mencionado Acuerdo, señaló los requisitos para su reconocimiento, así:

«1º. Título de formación avanzada y tres (3) años de experiencia altamente calificada en el ejercicio profesional en áreas relacionadas con las funciones propias del cargo, según el Artículo 4º. Decreto 2164 de 1991; o

2º. Equivalencia del título de formación avanzada y su correspondiente formación académica por tres (3) años de experiencia profesional específica relacionada, según estipula el numeral 1 del Artículo 28 del Decreto 590 de 1993, concordante con el Parágrafo 1 Artc. (sic) 2 Decreto 1661 de 1991.

En todo caso para tener derecho al disfrute de la Prima Técnica con requisitos por equivalencia se requiere tener experiencia profesional o en la investigación técnica o científica durante un término no menor de seis (6) años, según el parágrafo 1 Artc (sic) 2 Decreto 1661 de 1991.

PARÁGRAFO: Para los empleados de que trata éste Artículo y que soliciten la asignación de la Prima Técnica, se tendrán en cuenta solamente la experiencia que exceda la establecida para el desempeño del cargo, según el Artículo 6º. Del Decreto 2164 de 1991”.

El mismo Acuerdo determinó que la prima técnica corresponde al 50% de la asignación básica mensual en concordancia con el artículo 10 del Decreto 2164 de 1991, y que se otorga previa expedición del certificado de disponibilidad presupuestal. que en caso de no existir la Universidad puede proponer un traslado presupuestal en los términos allí indicados³¹.

El 14 de febrero de 2001 fue expedido el Acuerdo 007 que derogó el Acuerdo 005 de 1994 y en él se estableció que «Para efectos de reconocimiento de la prima técnica a los empleados públicos de la Universidad Surcolombiana, se aplicará el régimen previsto en los Decretos 1661 de 1991. 2164 de 1991, 2573 de 1991, 1724 de 1997, 1335 de 1999 y demás normas que lo reglamenten. modifiquen, complementen o adicionen»³².

Mediante Acuerdo 038 del 26 de octubre de 2011 se reglamentaron los requisitos para ser beneficiario de la prima técnica y se derogaron todas las normas que le sean contrarias. Allí se determinó que esta prima se otorga a los empleos que estén ubicados en los niveles que determine el Gobierno Nacional en la reglamentación del Decreto 1661 de 1991, y que cuando esta se reconozca por los criterios formación avanzada y experiencia altamente calificada el titular del beneficio debe probar que supera los requisitos exigidos para el ejercicio del cargo, y se señaló qué se debe entender por estudios de formación avanzada y experiencia altamente calificada.

En este acto se estableció que esta prima corresponde a un porcentaje de la asignación básica mensual sin que pueda exceder del 50% del salario mensual, y se establece el procedimiento para otorgarla³³.

A partir del anterior recuento es claro que hay lugar a confirmar la decisión de primera instancia. En efecto, para el momento de entrada en vigencia del Decreto 1724 de 1997, Alejandro Torrente Trujillo no había reunido los requisitos para acceder a la prima técnica con fundamento en el criterio de formación avanzada y experiencia altamente calificada, toda vez que, el título profesional lo obtuvo el 27 de marzo de 1992, por lo que el requisito para el cargo de profesional universitario solo lo reunió el 27 de marzo de 1993.

En ese sentido, para la fecha de entrada en vigencia del Decreto 1724 de 1997, esto es, para el 11 de julio de 1997, solo tenía 4 años, 3 meses y 14 días de experiencia profesional computable para efectos de asignación de la prima técnica, y tal como se estableció en el presente fallo, se requerían 6 años.

En relación con los argumentos relacionados con el desconocimiento del precedente, es necesario indicar que todas las providencias citadas por la apoderada del señor Torrente Trujillo tienen el carácter de *inter partes*, pues no se han proferido con el fin de unificar jurisprudencia, y si bien guardan similitud fáctica con el presente caso, no son idénticas.

Adicionalmente, en relación con la obligación de la Universidad Surcolombiana de asignar la prima técnica con base en el criterio de la evaluación del desempeño, es necesario poner de presente que los actos demandados reconocieron el emolumento con base en la formación avanzada y experiencia altamente calificada, por lo que el estudio de este argumento escapa al alcance del presente proceso, ya que lo que

pretendió la entidad demandante fue la nulidad de un acto que se fundamentó en el aludido criterio.

En consecuencia, hay lugar a confirmar el sentido de la decisión.

3.5. Costas.

Las costas procesales, entendidas como los gastos necesarios en los que las partes tuvieron que incurrir para ejercer una correcta defensa de sus intereses dentro del proceso judicial, comprenden de un lado, las expensas o gastos ordinarios del proceso y de otra, las agencias en derecho.

Su reconocimiento está regulado por el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo el cual 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 Procedimiento Civil».

Al respecto, esta Sala ha afirmado que cuando es la entidad pública la que demanda su propio acto en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en la modalidad de lesividad, en costas:

«En este caso tenemos que debido a la naturaleza del medio de control ejercido, que es el de nulidad y restablecimiento del derecho pero en la modalidad de lesividad, en tanto la Caja Nacional de Previsión Social EICE en Liquidación ataca sus propios actos administrativos mediante los cuales reconoció y reliquidó una pensión gracia, es decir, la entidad pública propende por anular unos actos administrativos que, no obstante su contenido particular, dada su ilegalidad afectan igualmente intereses públicos, en la medida en que reconocen y ordenan el pago de sumas a las que el beneficiario no tiene derecho, y ello deriva en una afectación patrimonial, no sólo de la Institución pública que cometió el yerro respectivo, sino de todos los ciudadanos que aportan al sistema pensional Colombiano, es el interés superior público patrimonial el que está en juego.

Así las cosas, no es posible afirmar que la titular de la prestación que se debate sea la parte “vencida” en el litigio –como lo exige la norma-, y por ello la señora Álvarez Ponce no tiene la obligación de pagar costas en el proceso. En tal sentido, se revocará la decisión del Tribunal Administrativo de Nariño»³⁴.

Así las cosas, no es viable en estos casos condenar en costas en ninguna de las instancias, pues en este tipo de eventos en los cuales se ventila un interés público, como lo es el patrimonio estatal, no es posible afirmar que el titular de la prestación sea la parte «vencida» en el litigio, aun cuando resulte afectado con la decisión.

Por lo tanto, se revocará el ordinal tercero de la decisión de 2 de febrero de 2016, en cuanto a la condena en costas pues no hay lugar a condenar al pago de estas, en ninguna de las dos instancias.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

FALLA:

PRIMERO. CONFIRMAR la sentencia del 2 de febrero de 2016 del proferida por el Tribunal Administrativo de Huila, que accedió e a las pretensiones de la demanda incoada por la Universidad Surcolombiana, salvo por el ordinal TERCERO en el que se condenó en costas al señor Alejandro Torrente Trujillo, el cual será REVOCADO de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de la presente sentencia.

SEGUNDO: NO CONDENAR en costas en ninguna de las instancias al señor Alejandro Torrente Trujillo.

TERCERO: Efectuar las anotaciones correspondientes en el programa “SAMAI” y ejecutoriada esta providencia devolver el expediente al Tribunal de origen.

Notifíquese y cúmplase

Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión del doce (12) de noviembre de dos mil veinte (2020).

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Firmado electrónicamente

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Firmado electrónicamente

Firmado electrónicamente

Nota: La anterior providencia fue firmada electrónicamente por la Sala a través de la plataforma SAMAI del Consejo de Estado, con lo cual se garantiza su autenticidad, integridad, conservación, y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y demás normas concordantes del Código General del Proceso.

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1. Folios 498 y 499 del cuaderno principal 3.
2. Folios 500 a 502 del cuaderno principal 3.
3. Folios 502 a 516 cuaderno principal 3.
4. Folio 450 a 568 del cuaderno principal 3.
5. Folio 549 a 559 del cuaderno principal 3.
6. Folios 560 a 565 del cuaderno principal 3.
7. Folios 633 a 640 del cuaderno principal 3.
8. Folios 663 y 664 del cuaderno principal 3 del expediente.
9. Folios 704 a 711 del cuaderno principal 3.
10. Folios 714 a 731 del cuaderno principal 4.
11. Folios 904 a 912 del cuaderno principal 4.
12. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación por parte de los tribunales, o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se concedan los extraordinarios de revisión o de unificación de jurisprudencia.
13. «Competencia del superior. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley [...]».
14. Folios 633 a 640 del cuaderno principal 3.
15. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia el 9 de febrero de 2017, expediente 1511-14, magistrado ponente: William Hernández Gómez.
16. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia de 14 de junio de 2018, expediente 3438-16, magistrada ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez.
17. Folios 421 y 422 del cuaderno principal 3.

18. Corte Constitucional, auto A-029 de 7 de febrero de 2007, magistrado ponente: Clara Inés Vargas Hernández.
19. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto 2081 de 2 de febrero de 2012, consejero ponente: William Zambrano Cetina.
20. Folio 54, cuaderno principal 1.
21. Folios 57 y 58, cuaderno principal 1.
22. Folios 61 a 63, cuaderno principal 1.
23. Folios 83 a 85, cuaderno principal 1.
24. Folio 97, cuaderno principal 1.
25. Folio 99, cuaderno principal 1.
26. Folio 132, cuaderno principal 1.
27. Folios 163 y 164, cuaderno principal 1.
28. Folio 419 cuaderno principal 3.
29. Folios 676 y 677, cuaderno principal 4.
30. Folios 421 y 422 del cuaderno principal 3.
31. Folios 421 y 422 del cuaderno principal 3.
32. Folio 423 del cuaderno principal 3.
33. Folios 424 y 425 del cuaderno principal 3.
34. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia de 21 de abril de 2016, expediente: 3400-2013, magistrado ponente Luis Rafael Vergara Quintero.

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 11:25:35