

**Función Pública**

Sentencia 2014-00289 de 2020 Consejo de Estado

PRIMA TÉCNICA ? Objeto

La prima técnica fue creada como un reconocimiento económico para atraer o mantener al servicio del Estado a funcionarios o empleados altamente calificados, requeridos para el desempeño de cargos cuyas funciones demanden la aplicación de conocimientos técnicos o científicos especializados o para la realización de labores de dirección y de especial responsabilidad, de acuerdo con las necesidades específicas de cada organismo.

PRIMA TÉCNICA POR FORMACIÓN AVANZADA Y EXPERIENCIA ALTAMENTE CALIFICADA EN LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA ?
Imprudencia / CONDENA EN COSTAS ? A cargo de la parte vencida en el proceso

El demandante no acreditó los presupuestos para acceder al reconocimiento y pago de la prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada en el régimen especial de la Contraloría General de la República previsto en el Decreto 1384 de 1996 en concordancia con los Decretos 1661 y 2164 de 1991, puesto que no demostró título de formación avanzada y experiencia altamente calificada antes del 11 de julio de 1997, y por lo tanto no era beneficiario del régimen de transición del Decreto 1724 de 1997 que permitía a los empleados del nivel profesional, ser titulares de ese derecho prestacional ante su actual supresión de la lista de cargos susceptibles de obtenerlo. (?). En el presente caso se condenará en costas a la parte demandante en ambas instancias, en la medida que conforme el ordinal 4 del Artículo 365 del CPACA, resulta vencida en el proceso y se revocará en forma total la sentencia de segunda instancia. Las costas serán liquidadas por el *a quo* de conformidad con el Artículo 366 del CGP.

FUENTE FORMAL: DECRETO 2285 DE 1968 ? ARTÍCULO 7 / DECRETO 1016 DE 1991 ? ARTÍCULO 1 / DECRETO 720 DE 1978 ? ARTÍCULO 46 / DECRETO 720 DE 1978 ? ARTÍCULO 47 / DECRETO 720 DE 1978 ? ARTÍCULO 48 / DECRETO 149 DE 1991 ? ARTÍCULO 2 / LEY 106 DE 1993 ? ARTÍCULO 113 / DECRETO 1384 DE 1996 ? ARTÍCULO 1 / DECRETO 1384 DE 1996 ? ARTÍCULO 2 / DECRETO 1384 DE 1996 ? ARTÍCULO 3 / DECRETO 1384 DE 1996 ? ARTÍCULO 4 / DECRETO 1384 DE 1996 ? ARTÍCULO 5 / DECRETO 1724 DE 1997 / DECRETO 1336 DE 2003

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN A

Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de abril de dos mil veinte (2020).

Radicación número: 47001-23-33-000-2014-00289-01(0272-17)

Actor: PABLO EMILIO VALLE MORGADO

Demandado: CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Temas: Reconocimiento de prima técnica a favor de empleado de la Contraloría General de la República. Validación de requisitos.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

Ley 1437 de 2011

O-162-2020

ASUNTO

Decide la Subsección el recurso de apelación formulado por la parte demandada contra la sentencia proferida el 11 de noviembre de 2015 por el Tribunal Administrativo del Magdalena que accedió a las pretensiones de la demanda.

ANTECEDENTES

El señor Pablo Emilio Valle Morgado en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho que consagra el Artículo 138 de la Ley 1437 del 2011¹, formuló en síntesis las siguientes:

Pretensiones (folios 2 a 4)

1. Declarar la nulidad del Memorando de fecha 9 de mayo de 2007, por medio del cual la demandada negó el reconocimiento y pago de la prima técnica solicitada por el libelista.
2. Declarar que el señor Pablo Emilio Valle Morgado tiene derecho a que la Contraloría General de la República le reconozca y pague la prima técnica, de acuerdo con su fecha de ingreso a la entidad y conforme a los requisitos exigidos por la ley, a partir del año 2006.
3. Declarar que la demandada no ha liquidado ni pagado en forma correcta los factores salariales a los que tiene derecho, dado la omisión en el reconocimiento de la prima técnica.
4. Declarar que la entidad enjuiciada se encuentra en mora por el no pago de la prima técnica, esto es, la diferencia correspondiente entre lo que se cancela actualmente y lo que en derecho debe ser, de acuerdo a los Artículos 1.° del Decreto 1661 de 1991, 1.° del Decreto 2164 de 1991 y 113 de la Ley 106 de 1993.

4. A título de restablecimiento del derecho solicitó se ordene a la Contraloría General de la República, asignar, reconocer y pagar a favor del señor Pablo Emilio Valle Morgado, la prima técnica equivalente al 50% de la totalidad de los salarios devengados, la cual deberá cancelarse hasta su desvinculación, según lo prevé el Decreto 929 de 1976 y las demás normas concordantes.

5. Ordenar a la demandada a liquidar los reajustes salariales año a año del salario del libelista, los cuales varían, al ser incluida la prima deprecada.

6. Condenar a la Contraloría General de la República a que sobre las sumas que se ordenen reconocer realice los ajustes de valor conforme al IPC, tal y como lo autoriza el Artículo 187 del CPACA, indexación que deberá efectuarse mes por mes por tratarse de pagos de tracto sucesivo.

7. Dar cumplimiento a la sentencia en los términos de los Artículos 192, 194 y 195 de la Ley 1437 de 2011.

Fundamentos fácticos relevantes (folios 5 a 18)

1. El demandante se vinculó a la Contraloría General de la República, desde el 2 de junio de 1992 con fundamento en la Resolución 03623 del 8 de mayo de la citada anualidad.

2. Luego de desempeñar varios cargos en la entidad demandada y de superar el concurso de méritos, mediante Resolución 0230 del 25 de agosto de 1995, se ordenó la inscripción del señor Pablo Emilio Valle Morgado en el escalafón de carrera administrativa especial de la Contraloría General de la República, en el cargo de profesional universitario, nivel profesional, grado 10.

3. El libelista se desempeña en la actualidad con carácter permanente en el cargo de profesional universitario, grado 01, en el grupo de vigilancia fiscal del Magdalena de la Contraloría General de la República.

4. El señor Pablo Emilio Valle Morgado el 16 de abril de 2007 solicitó ante la entidad demandada el reconocimiento y pago de la prima técnica a su favor, frente a la cual la Contraloría General de la República expidió el Memorando del 9 de mayo de 2007 a través del cual resolvió de forma negativa la petición.

DECISIONES RELEVANTES EN LA AUDIENCIA INICIAL

En el marco de la parte oral del proceso, bajo la Ley 1437 de 2011, la principal función de la audiencia inicial es la de fijar el objeto del proceso y de la prueba². En esta etapa se revelan los extremos de la demanda o de su reforma, de la contestación o de la reconvencción. Además, se conciertan las principales decisiones que guiarán el juicio.

Con fundamento en lo anterior, se realiza el siguiente resumen de la audiencia inicial en el presente caso, a modo de antecedentes:

Excepciones previas (art. 180-6 CPACA)

Bien podría decirse que esta figura, insertada en la audiencia inicial, es también una faceta del despacho saneador o del saneamiento del proceso, en la medida que busca, con la colaboración de la parte demandada, que la verificación de los hechos constitutivos de excepciones previas, o advertidos por el juez, al momento de la admisión, se resuelvan en las etapas iniciales del proceso, con miras a la correcta y legal tramitación del proceso, a fin de aplazarlo, suspenderlo, mejorarlo o corregirlo.³

En la presente actuación a folio 274 vuelto, se indicó lo siguiente en la etapa de excepciones previas:

«Indica el ponente que la CONTRALORIA (SIC) GENERAL DE LA REPUBLICA (SIC) formuló excepciones:

- Inexistencia el acto administrativo.
- Inexistencia de la obligación.
- Cobro de lo no debido.
- Prescripción trienal.
- Vulneración de la confianza legítima.
- Caducidad.
- Inepta demanda.

Teniendo en cuenta lo previsto en el numeral 6° del Artículo 180 del CPACA, solo es procedente estudiar en esta audiencia las excepciones previas, consagradas en el Artículo 100 del CGP, y las de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva dispuestas en el numeral 6° del CPACA.

En cuanto a la caducidad señaló que la excepción no está llamada a prosperar toda vez que la prima técnica se encuadra dentro del literal c, numeral 1 de la Ley 1437 de 2011 como una prestación de naturaleza periódica, así las cosas, pueden demandarse en cualquier momento los actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente la prima técnica, por ser esta una prestación periódica.

Con relación (sic) a la prescripción trienal debe estudiarse en la sentencia y respecto de la inepta demanda manifestó que no prospera.» (Mayúsculas, negrilla y ortografía del texto original).

Se notificó la decisión en estrados y las partes no interpusieron recursos.

Fijación del litigio (art. 180-7 CPACA)

La fijación del litigio es la piedra basal del juicio por audiencias; la relación entre ella y la sentencia es la de ?tuerca y tornillo?, porque es guía y ajuste de esta última.⁴

En la audiencia inicial de folios 274 vuelto a 275 se observa que el litigio fue fijado con base en la siguiente proposición jurídica: «[?] establecer si de acuerdo con las pruebas obrantes en el proceso especialmente las relacionadas con la situación administrativa, cumplimiento de requisitos y fecha de su cumplimiento el señor Pablo Emilio Valle Morgado en su condición de empleado de la Contraloría demandada cumple o no con los requisitos exigidos por el Decreto 720 de 1978, Ley 106 de 1993, Decreto 1384 de 1996, Decreto 1724 de 1997, y demás normas aplicables

para el reconocimiento de la prima técnica.

Y en caso de que los cumpla, si tiene derecho al pago de las sumas reclamadas en la demanda para lo cual se examinaran (sic) las solicitudes de reconocimiento y las respuestas dadas por la demandada para establecer la prescripción de la suma mensual por concepto de prima técnica y la época en que pudo configurarse». (Ortografía del texto original).

SENTENCIA APELADA (folios 276 a 289)

El *a quo* profirió sentencia escrita el 11 de noviembre de 2015, en la cual accedió a las pretensiones del demandante, con fundamento en las siguientes consideraciones:

El tribunal de primera instancia estudió la normativa aplicable que rige el reconocimiento de la prima técnica a empleados de la Contraloría General como el Decreto 149 de 1991, Ley 106 de 1993 y el Decreto 1384 de 1996 e indicó que allí se señalaron los requisitos mínimos para el otorgamiento de dicha prestación para los niveles directivo, asesor, ejecutivo y profesional.

Aludió que posteriormente, se expidió el Decreto 1724 de 1997 con el propósito de respetar los derechos adquiridos de quienes habían devengado la prima técnica antes de la expedición de la citada normativa y no se encontraban comprendidos dentro de los empleos para los que esta disposición previó dicha prestación, según se previó en el Artículo 4 *ibidem*. Ello de conformidad con las sentencias del 26 de julio de 2012⁵, del 8 de marzo de 2014⁶ y del 19 de febrero de 2015⁷, proferidas por el Consejo de Estado.

Señaló que conforme a la Resolución 03398 del 34 de febrero de 1994 que fijó los requisitos y funciones de los empleos de la planta de personal de la Contraloría General de la República en concordancia con los Artículos 102 y 103 de la Ley 106 de 1993 (vigente para la fecha en que se vinculó el demandante), señalaban que la experiencia profesional se adquiere a partir de la terminación y aprobación de las materias que conforman el pensum académico de la respectiva formación universitaria o profesional o de especialización tecnológica, en el ejercicio de las actividades propias de la profesión o especialización.

Analizó las pruebas allegadas al plenario y advirtió que por medio de Resolución 02993 del 12 de mayo de 1994 se proveyeron cargos de carrera en la Contraloría General, el demandante se posesionó en el cargo de profesional universitario grado 10 el 24 de mayo de 1994 y por Resolución 00230 del 25 de agosto de la citada anualidad se inscribió en el escalafón de carrera administrativa especial. Aunado a ello, obtuvo el título de administrador de empresas el 27 de noviembre de 1992 y de especialista en gerencia financiera el 4 de diciembre de 2010.

Bajo dicho contexto, afirmó que el libelista al ingresar a la entidad demandada demostró haber cumplido con los requisitos mínimos para el ejercicio del cargo de profesional grado 10, esto es, título profesional en el área de trabajo de acuerdo con las funciones del empleo y 3 años de experiencia relacionada. Ello, en razón a que, si bien no cumplía con los requisitos adicionales que le permitieran acceder a la prima técnica, lo cierto es que obtuvo experiencia adicional en el ejercicio de sus funciones entre el 24 de mayo de 1994 y el 11 de julio de 1997 cuando entró a regir el Decreto 1724 de 1997.

En este sentido, concluyó que el señor Valle Morgado cumplió antes de la entrada del Decreto 1724 de 1997 con los requisitos previstos en el Artículo 113 de la Ley 106 de 1993 y en el Artículo 3 del Decreto 1384 de 1996 para obtener el reconocimiento de la prima técnica, además superó las exigencias del literal b del último Artículo mencionado para que se le asignara en cuantía del 20% del sueldo básico mensual, derecho adquirido que debía conservarse.

En relación con la prescripción afirmó que el demandante había solicitado el reconocimiento y pago de la prima técnica el 16 de abril de 2007, por lo que interrumpió las mesadas por 3 años, sin embargo, como transcurrieron más de 3 años entre esta petición y la presentación de la demanda, se debe considerar esta última para efectos de interrumpir la prescripción, esto es, 12 de marzo de 2014.

Acorde con los anteriores razonamientos, el tribunal de primera instancia profirió sentencia que se resume así: i) declaró la nulidad del Memorando del 9 de mayo de 2007; ii) a título de restablecimiento del derecho ordenó a la Contraloría General de la República pagar a favor del señor Pablo Emilio Valle Morgado la prima técnica equivalente al 20% del sueldo básico mensual, causadas a partir del 18 de febrero de 2011, siempre que acredite el cumplimiento de las exigencias previstas en el Decreto 1384 de 1996 para conservar la prestación, la cual deberá cancelarse debidamente indexada; iii) declaró la prescripción de mesadas causadas con anterioridad al 12 marzo de 2011 y; iv) se abstuvo de condenar en costas.

RECURSO DE APELACIÓN (folios 292 a 300)

La parte demandada formuló recurso de apelación contra la decisión reseñada anteriormente y solicitó que ésta sea revocada, para lo cual precisó que el *a quo* incurre en defecto fáctico sustantivo por aplicación e interpretación indebida de la norma al declarar un derecho adquirido sin encontrarse estructurado, pues a pesar de que el demandante se vinculó a la entidad desde el 12 de mayo de 1994 y fue inscrito en carrera el 25 de agosto de dicha anualidad, no acreditó los requisitos de estudios avanzados (mínimo en nivel de especialista) antes de la entrada en vigencia del Decreto 1724 de 1997.

Lo anterior, dado que el título de especialista en gerencia financiera lo obtuvo el 4 de diciembre de 2010 y tampoco demostró la experiencia especializada o altamente calificada, por lo que el señor Valle Morgado no cumplió con las exigencias que derivan de la prima técnica cuando se encontraba vigente en el nivel profesional, prestación que tiene por finalidad atraer o mantener en el servicio a personas altamente calificadas, conforme lo prevé el Artículo 1.º del Decreto 1384 de 1996.

Aseguró que la sentencia recurrida incurre en defecto fáctico por cuanto no existe prueba del cumplimiento de las exigencias para acceder a la prima deprecada, pues equivocadamente consideró que el único criterio para acceder a tal derecho era exceder los requisitos mínimos para el ejercicio del cargo, haciendo caso omiso a lo previsto por la norma a saber: i) título profesional; ii) estudios de formación avanzada y experiencia altamente calificada, requerimientos que no satisface el demandante.

Arguyó que dentro del plenario se demostró que el señor Pablo Emilio Valle Morgado tan solo contaba con el título de administrador de empresas obtenido el 27 de noviembre de 1992, que según la Resolución 3398 del 4 de febrero de 1994 que fija los requisitos y funciones de empleos pertenecientes a la planta global de la Contraloría General de la República, se preveía como la exigencia mínima para desempeñar el cargo de profesional universitario grado 10 que desempeñaba al momento de vincularse a la entidad.

Seguidamente indicó que no es procedente como lo consideró el *a quo* que el demandante cumplió los requisitos porque con posterioridad a su posesión en el cargo de profesional grado 10, la cual se produjo el 24 de mayo de 1994 y hasta la entrada en vigencia del Decreto 1724 de 1997 acumuló aproximadamente 3 años de experiencia adicionales, dado que esta experiencia no es altamente calificada como lo ha sostenido el Consejo de Estado en reiterada jurisprudencia, máxime cuando ni siquiera había obtenido el título de formación avanzada.

De otro lado, sostuvo que no debe pasarse por alto que el régimen especial de la Contraloría General de la República se encuentra regulado en la Ley 106 de 1993 y en el Decreto 1384 de 1996, los cuales contemplan la prima técnica por estudios avanzados y experiencia altamente calificada que superen el mínimo exigido para el cargo, no prevén la prima por evaluación del desempeño, que es propia del régimen general de carrera de la Rama Ejecutiva.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Parte demandante (folios 413 a 419): señaló que el derecho adquirido a percibir la prima técnica para los empleados del nivel profesional que ingresaron antes del Decreto 1724 de 1997 ha sido avalado por el Consejo de Estado. Agregó que el acto demandado contiene una decisión de fondo definitiva y vinculante, además que no es requisito *sine qua non* la formación avanzada para percibir la prestación deprecada.

Parte demandada (folios 420 a 435): insistió en que el demandante no demostró la experiencia altamente calificada, además que los criterios de valoración previstos en el Decreto 1384 de 1996 son para calcular el porcentaje de la prima, de acuerdo con la formación avanzada y

experiencia altamente calificada. Aludió que debe declararse la caducidad del presente medio de control dado que la prestación que se solicita no es periódica.

El Ministerio Público guardó silencio en esta etapa procesal según constancia visible a folio 436.

CONSIDERACIONES

Competencia

De conformidad con el Artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el Consejo de Estado es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto. De igual forma, según el Artículo 328 del Código General del Proceso, el juez de segunda instancia debe pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos en el recurso de alzada.

Problema jurídico

En ese orden, el problema jurídico que se debe resolver en esta instancia se circunscribe a los aspectos planteados en el recurso de apelación, los cuales se resumen en la siguiente pregunta:

¿El señor Pablo Emilio Valle Morgado acreditó los requisitos para acceder al reconocimiento y pago de la prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada en el régimen especial de la Contraloría General de la República?

La Subsección sostendrá la siguiente tesis: no es procedente el reconocimiento de la prima técnica a favor del demandante, toda vez que no cumple con los requisitos previstos por la ley para ser beneficiario de la prestación deprecada, tal y como pasa a explicarse.

La prima técnica y su marco normativo general

La prima técnica fue creada como un reconocimiento económico para atraer o mantener al servicio del Estado a funcionarios o *empleados* altamente calificados, requeridos para el desempeño de cargos cuyas funciones demanden la aplicación de conocimientos técnicos o científicos especializados o para la realización de labores de dirección y de especial responsabilidad, de acuerdo con las necesidades específicas de cada organismo.

En efecto, por medio del Decreto 2285 del 2 de septiembre de 1968⁸, el ejecutivo creó la prima técnica como un incentivo económico especial destinado al fin en comento⁹.

La prestación así creada se mantuvo hasta que a través de la Ley 60 del 28 de diciembre de 1990¹⁰, el Congreso le confirió facultades al presidente de la República para modificar el régimen de la prima técnica, con la finalidad de que su pago también estuviera ligado a la evaluación del desempeño, así como para que determinara el campo y la temporalidad de su aplicación, el procedimiento, los requisitos y los criterios para su asignación.

En ejercicio de las facultades conferidas, el Gobierno Nacional expidió los Decretos 1016 del 17 de abril de 1991¹¹ «por el cual se establece la Prima Técnica para los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, los Consejeros de Estado y los Magistrados del Tribunal Disciplinario», norma que reguló la conocida «prima técnica automática»; 1624 del 26 de junio de 1991 «por el cual se adiciona el Decreto 1016 de 1991 y se dictan otras disposiciones» y 1661 del 27 de junio de 1991 «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».

Este último Decreto, en el Artículo 1.º, definió la prima técnica como «[?] 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.[?]»

De igual forma, previó que existirían dos criterios o requisitos alternativos para otorgar la prestación: 1.) Por título 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 años, para los niveles profesional, ejecutivo, asesor o directivo y; 2.) Por evaluación de desempeño, que podría ser asignada en todos los niveles.

La prima técnica en la Contraloría General de la República

En lo relativo a la prima técnica creada específicamente para los empleados de la Contraloría General de la República, el Decreto 720 del 20 de abril de 1978¹², reguló dicha prestación en los siguientes términos:

«ARTÍCULO 46. De la prima técnica. Como reconocimiento del nivel de formación técnico-científica de sus titulares, podrá fijarse prima técnica para los empleos cuyas funciones demanden la aplicación de conocimientos altamente especializados. Esta prima sólo podrá ser asignada a aquellos funcionarios con especial preparación o experiencia que desempeñen los cargos de Contralor Auxiliar, Asistente del Contralor General, Secretario General, Director General, Director de Escuela de Capacitación, Jefe de Oficina, Delegado Territorial, jefe de División y el Secretario Privado del Contralor. [?]

Y respecto de los requisitos, el Artículo 48 de la citada normativa señaló:

«ARTÍCULO 47.- De los requisitos para recibir prima técnica. Para tener derecho a prima técnica se requiere poseer grado en una carrera profesional, título universitario de especialización y experiencia en áreas relacionadas con las funciones propias del cargo de quien va a percibirla. (Subrayas fuera de texto).

Conforme a la norma transcrita, se instituyeron como requisitos para percibir la prima técnica en la Contraloría General de la República los siguientes: (i) poseer grado en una carrera profesional; (ii) tener título universitario de especialización y; (iii) experiencia en las áreas relacionadas con las funciones del cargo que desempeña el que pretende percibirla.

En cuanto al funcionario competente para asignar la prima técnica, el Artículo 48 del mismo decreto señala que corresponde al contralor General de la República, a través de resolución y de acuerdo con los criterios consagrados reconocerla. Dice la norma:

«ARTÍCULO 48 de la asignación de prima técnica. La prima técnica se asignará por resolución del Contralor General de la República y de acuerdo con los siguientes criterios: a). Sólo podrá asignarse prima técnica a quienes reúnan los requisitos mínimos fijados para el ejercicio del respectivo cargo. b). Para determinar el valor de la prima se evaluarán las calidades especiales de estudio y experiencia que acredite el candidato y que excedan los requisitos mínimos de que trata el ordinal anterior. c). Las calidades especiales objeto de evaluación deberán estar relacionadas con las funciones del cargo o proporcionar al candidato una aptitud especial para su desempeño. d). La prima técnica no podrá exceder el cincuenta por ciento de la asignación básica mensual fijada por la ley para el empleo de quien vaya a disfrutarla. e). Las calidades especiales de los candidatos a prima técnica se valorarán de acuerdo con la siguiente ponderación. Experiencia hasta el veinticinco por ciento del sueldo básico. Estudios hasta el veinticinco por ciento del sueldo básico. f). En ningún caso podrán percibirse simultáneamente gastos de representación y prima técnica. g). No podrá asignarse prima técnica con efectos fiscales retroactivos. h). Las resoluciones sobre asignación de prima técnica deberán contar con el certificado de disponibilidad presupuestaria correspondiente. i). Asignada una prima técnica cesará su disfrute cuando el funcionario que la recibe cambie de empleo.[?]»

Por su parte, el Decreto 149 del 14 de enero de 1991 «por el cual se dictan normas en materia salarial para los empleados de la Contraloría General de la República», en su Artículo 2 otorgó al contralor general de la República la función de asignar la prima técnica, así:

«[?] ARTÍCULO 2. 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, en los grados 4 a 9 del nivel ejecutivo y los comprendidos entre los grados 3 a 5 del nivel profesional. (Se subraya).

PARÁGRAFO 1. El Contralor General podrá reconocer el derecho a devengar la 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 presente Artículo, siempre y cuando en tal fecha tuvieran una antigüedad mínima de quince (15) años al servicio de la entidad.

PARÁGRAFO 2. La prima técnica no podrá exceder en ningún caso, el cincuenta por ciento (50%) de la asignación básica mensual fijada por la ley para el respectivo cargo. [?]

Posteriormente, se expidió la Ley 106 del 30 de diciembre de 1993¹³, y en lo atinente al reconocimiento de la prima técnica, el Artículo 113 al referirse a las prestaciones sociales de los empleados de la aludida entidad, indicó:

«[?] ARTÍCULO 113.- 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

Inciso declarado CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-100 de 1996. 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. Artículo 46 y ss. Decreto-Ley 720 de 1978. La prima técnica será asignada por Resolución del Contralor General de la República. Criterios, Requisitos, Formalidades. [?]

Luego, mediante sentencia C-100 del 7 de marzo de 1996, la Corte Constitucional estudió la legalidad de la norma transcrita respecto de los apartes que le otorgan al contralor general de la República facultades discrecionales para reconocer la prima técnica. Sobre el particular dicho juez colegiado expuso lo siguiente:

«[?] Las primas técnicas, en la medida en que son un reconocimiento económico para atraer o mantener en el servicio estatal a personas de altas calidades profesionales, hace parte del régimen salarial y prestacional de los servidores públicos.

[?]

Las atribuciones y funciones legales de los órganos estatales no pueden modificar la estructura del Estado prevista por la Constitución. Por consiguiente, cuando la Carta asigna a la ley la posibilidad de conferir nuevas funciones o atribuciones a determinados órganos del Estado -como por ejemplo en el caso de la Fiscalía General de la Nación, el Consejo Superior de la Judicatura, la Procuraduría General o la Contraloría - ello no

significa que el Legislador pueda modificar la estructura de competencias prevista por la propia Constitución. La ley no puede atribuir funciones a un órgano del Estado que la Constitución ha reservado a otros órganos, por cuanto ello implica que un poder constituido -el Legislador- puede modificar la propia Constitución. Por consiguiente, debe entenderse que el Legislador tiene, en determinados casos, la posibilidad de conferir nuevas funciones y atribuciones a ciertos órganos estatales, pero siempre respetando la estructura del Estado prevista por el Constituyente. Y es claro, en este caso, que la Carta confirió el poder reglamentario de las leyes marco al Gobierno, y no a otros órganos estatales como la Contraloría.

[?]

Uno de los criterios que debe orientar sus decisiones es el llamado "principio de la conservación del derecho", según el cual los tribunales constitucionales deben siempre buscar conservar al máximo las disposiciones emanadas del Legislador, en virtud del respeto al principio democrático. Por ello esta Corte declarará exequible el inciso estudiado, en el entendido de que el establecimiento de esos requisitos mínimos corresponde al Gobierno.

-

La Corte ha señalado que es a ella a quien corresponde fijar los efectos de sus sentencias, a fin de garantizar la integridad y supremacía de la Constitución. En este caso, esta Corporación considera que, en virtud de los principios de buena fe y protección de los derechos adquiridos, esta declaración de constitucionalidad condicionada sólo tendrá efectos hacia el futuro y se hará efectiva a partir de la notificación del presente fallo. Esto significa que el Contralor no podrá, a partir de la presente sentencia, proceder a reglamentar los requisitos para estas primas técnicas, ya que tal potestad corresponde, por mandato de la Constitución, al Gobierno. Tampoco podrá entonces el Contralor conceder nuevas primas técnicas con base en su propia reglamentación, sino que deberá basarse en las reglamentaciones expedidas en esta materia por el Ejecutivo. Sin embargo, la presente decisión no afectará la continuidad del pago de las primas técnicas ya asignadas, puesto que se trata de una situación jurídica consolidada, que goza entonces de protección constitucional y que fue asignada y recibida de buena fe.

[?]

10- La Corte ha concluido que es legítima la facultad del Contralor de otorgar las primas técnicas a funcionarios de ciertos niveles pero que, por el contrario, corresponde al Gobierno -y no al Contralor- señalar los requisitos mínimos que deberán cumplirse para acceder a la prima técnica. Ahora bien ¿significa lo anterior que esta Corporación debe declarar la inexequibilidad parcial del inciso estudiado? La Corte considera que no, por cuanto la norma señala que el Contralor "podrá asignar previo señalamiento de los requisitos mínimos que deberán cumplirse prima técnica" a ciertos funcionarios. El inciso no establece entonces, de manera expresa, que corresponda al Contralor reglamentar tales requisitos sino que ésta es una de las interpretaciones razonables que admite la disposición. Pero sucede que esa hermenéutica no se ajusta a la Constitución, conforme a los argumentos expuestos en los fundamentos jurídicos 5 a 7 de esta sentencia, por lo cual ella será expulsada del ordenamiento jurídico. La disposición admite, empero, otro entendimiento, según el cual, el señalamiento de los requisitos corresponde al Gobierno, y es con base en tal reglamentación que el Contralor puede proceder a asignar, en concreto, las primas técnicas.

Ahora bien, esa segunda interpretación se ajusta a la Carta, y esta Corporación considera que uno de los criterios que debe orientar sus decisiones es el llamado "principio de la conservación del derecho", según el cual los tribunales constitucionales deben siempre buscar conservar al máximo las disposiciones emanadas del Legislador, en virtud del respeto al principio democrático. Por ello esta Corte declarará exequible el inciso estudiado, en el entendido de que el establecimiento de esos requisitos mínimos corresponde al Gobierno- (Subrayas fuera de texto).

En este sentido, se observa que la Corte Constitucional declaró exequible el inciso 1.º del numeral 5 del Artículo 113 de la Ley 106 de 1993, de manera condicionada, en el entendido que conforme al Artículo 150 ordinal 19 de la Constitución Política de 1991 corresponde al Gobierno Nacional la reglamentación de los requisitos mínimos que deben cumplirse para acceder a la prima técnica.

De conformidad con lo expuesto, el régimen de prima técnica contemplado por el Decreto 1661 de 1991¹⁴, si bien fue previsto para los empleados de la Rama Ejecutiva de Poder Público, resulta ser el marco normativo aplicable al Sistema Específico de Carrera Administrativa de la Contraloría General de República por disposición expresa del Artículo 113 de la Ley 106 de 1993, por lo que para el reconocimiento del incentivo objeto de estudio en esta providencia, deberán tenerse en cuenta los criterios y requisitos previstos en el régimen general desarrollado por el decreto en cita.

Ahora, en atención a la providencia de control de constitucionalidad en comento, se observa que mediante el Decreto 1384 del 5 de agosto de 1996¹⁵ se definió la prima técnica, el campo de aplicación y el monto al interior de la Contraloría General de la República, cuyos Artículos 1.º al 4 señalaron en su tenor literal lo siguiente:

«ARTÍCULO 1. Definición. La prima técnica es un reconocimiento económico de carácter temporal y provisional, vinculado directamente al cargo desempeñado que busca mantener o atraer al servicio de la Contraloría General de la República, a funcionarios altamente calificados para el desempeño de cargos cuyas funciones demandan la aplicación de conocimientos técnicos o científicos especializados, o para la realización de labores de dirección, o de especial responsabilidad.

La prima técnica se otorga de acuerdo con las necesidades específicas de la entidad y con estricta sujeción a lo previsto en el presente Decreto.

ARTÍCULO 2. Campo de aplicación. El Contralor General de la República podrá asignar prima técnica a los funcionarios que desempeñen cargos comprendidos en los niveles directivo-asesor, ejecutivo y profesional.

ARTÍCULO 3. Requisitos. El Contralor General de la República podrá asignar prima técnica a los funcionarios que ocupen cargos en los niveles técnico asesor, ejecutivo y profesional, que acrediten los requisitos que excedan los mínimos exigidos para el respectivo cargo.

PARÁGRAFO 1. De conformidad con lo dispuesto en el Artículo 113, numeral 5º de la Ley 106 de 1993, el simple cumplimiento de los requisitos señalados en el inciso del presente Artículo no otorga derecho a la asignación de prima técnica.

ARTÍCULO 4. Cuantía. La prima técnica no podrá exceder en ningún caso, del cincuenta por ciento (50%) de la asignación básica mensual fijada para el respectivo cargo, constituyendo para todos los efectos legales factor salarial, y para su otorgamiento deberá contar previamente con los certificados de disponibilidad presupuestal hasta el 31 de diciembre del correspondiente año, expedido por la Contraloría General de la República y el de viabilidad presupuestal expedido por la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. No podrá asignarse prima técnica con efectos fiscales retroactivos. [?]

Resalta esta Corporación que la normativa transcrita fijó algunos aspectos para la asignación de la prima técnica a los empleados de la Contraloría General de la República, tales como, los cargos susceptibles de su reconocimiento, su cuantía máxima, los factores para determinarla, y el funcionario competente para otorgarla, de manera que la expedición del Decreto 1384 de 1996, no implicó la derogatoria del Decreto 1661 de 1991 (reglamentado parcialmente por el Decreto Ley 2164 de la misma anualidad), sino que complementó postulados no previstos en este último para ajustarlos a la sentencia C-100 del 7 de marzo de 1996, y por tal motivo dicha reglamentación debe ser interpretada de forma conjunta o armónica, puntualmente en lo que respecta a las exigencias indispensables para conceder el aludido beneficio económico.

Lo anterior halla sustento además en la medida en que el Artículo 3 del Decreto 1384 del 5 de agosto de 1996, al tratar de regular lo pertinente sobre los requisitos, no los enlistó ni definió de manera específica, sino que enunció de manera general, que estos corresponderían a los que excedieran los mínimos previstos para el ejercicio del cargo; planteamiento que necesariamente implica la remisión a las exigencias que sí contempla de manera explícita el Decreto 1661 de 1991 expedido por el Gobierno Nacional¹⁶, tal como correspondía según lo estimado por la Corte Constitucional al momento de declarar la exequibilidad condicionada del Artículo 113 de la Ley 106 de 1993, cuando precisó que «el Contralor no podrá, a partir de la presente sentencia, proceder a reglamentar los requisitos para estas primas técnicas, ya que tal potestad corresponde, por mandato de la Constitución, al Gobierno.»

Por otra parte, en cuanto a los factores que se deben valorar para los efectos pertinentes de la asignación del porcentaje de la prima técnica en la Contraloría General de la República, el Artículo 5.º del Decreto 1384 de 1996, señaló lo siguiente:

«ARTÍCULO 5. Factores de valoración. Para recomendar el porcentaje de asignación de prima técnica a los funcionarios que desempeñen cargos comprendidos en los niveles directivo-asesor, ejecutivo y profesional, se tendrán en cuenta, conjunta o separadamente, además de los principios establecidos en este Decreto, los siguientes factores:

a. Tener título profesional de formación avanzada, esto es, especialización, maestría, doctorado, en áreas que se relacionan de manera directa o tengan afinidad con las funciones propias del cargo. El monto previsto para premiar este factor será el 20% del sueldo básico mensual.

b. Tener experiencia, responsabilidad, conocimientos, habilidades y destrezas adquiridos en la práctica de una profesión u oficio, y especial preparación o responsabilidad en áreas directamente relacionadas o afines con las funciones propias del cargo. Este factor, igualmente, se premia con el 20% del sueldo básico mensual.

c. La participación en eventos académicos o científicos de reconocida importancia, la publicación de libros de carácter académico o científico, en áreas directamente relacionadas o que se relacionen con las funciones propias del cargo, se reconocerá el 5% del sueldo básico mensual.

d. Asimismo el ejercicio de la docencia en instituciones de educación superior reconocidas oficialmente tendrá un valor hasta del 5% del salario básico mensual. Esta disposición también señala que previo el cumplimiento de los requisitos, se recomendará el porcentaje de la asignación, sin que sobrepase los límites previstos en el Artículo 4º ibídem, es decir, que no sea superior al 50%. [?].».

En este punto se aclara que los criterios trasuntados *ut supra*, deben ser tenidos en cuenta como factores o supuestos de hecho para la asignación del monto de la prima técnica de conformidad con lo acreditado por el solicitante, y no puntualmente como requisitos para el reconocimiento de la prestación en el caso concreto.

Sobre la normativa posterior y el régimen de transición en cuanto a la asignación de la prima técnica

Más adelante, en desarrollo de las facultades generales conferidas por la Ley 4.ª del 18 de mayo de 1992¹⁷, el Decreto 1724 del 4 de julio de 1997 modificó nuevamente el régimen en esta materia, para señalar que la prima técnica solo podría 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, lo que implicó la eliminación de los niveles profesional, administrativo, técnico y operativo, como susceptibles de asignación de prima técnica por evaluación de desempeño.

Sin embargo, el mencionado decreto preservó el derecho a la prima técnica por evaluación de desempeño de quienes a la fecha de su entrada en vigencia lo habían consolidado de conformidad con la normativa anterior.

Sobre este punto, esta Corporación precisó que es viable conceder la prima técnica a empleados que hubieran cumplido los requisitos para ser beneficiarios de ella antes de la entrada en vigor del Decreto 1724 de 1997, esto es, el 11 de julio de 1997, aunque no se hubiere efectuado el reconocimiento expreso, al respecto sostuvo¹⁸:

«[?] De acuerdo con la segunda tesis, que prevaleció en la Subsección¹⁹, y que hoy constituye el parámetro para el reconocimiento de la misma, sí es posible aplicar el régimen de transición del Artículo 4 del Decreto 1724 de 1997 a quienes, sin ocupar cargos de los niveles directivo, asesor, ejecutivo o sus equivalentes bajo el nuevo régimen, cumplieran con los siguientes requisitos:

(i) que tuvieran derecho al reconocimiento de la prima técnica por evaluación de desempeño bajo el régimen del Decreto 1661 de 1991, esto es, que hubieran laborado para la respectiva entidad en la vigencia de la normativa mencionada y que, desde luego, cumplieran los requisitos legales exigidos por la misma;

(ii) que hubieran reclamado la prima técnica antes o después de la entrada en vigencia del Decreto 1724 de 1997, siempre que tuvieran derecho a la prima mencionada en vigencia del Decreto 1661 de 1991;

(iii) que la entidad demandada injustificadamente hubiera guardado silencio frente a la petición o, se entiende, hubiera resuelto la misma en forma negativa. [?].».

De esta forma, se tiene que el régimen de transición previsto en la normativa en cita se aplica a quienes no ocupan cargos de los niveles directivo, asesor, ejecutivo o sus equivalentes bajo el nuevo régimen, pero en todo caso siempre y cuando estos tuvieran derecho al reconocimiento de aquella prestación y cumplieran los requisitos con fundamento en la regulación previa antes de la entrada en vigencia del Decreto 1724 de 1997, toda vez que el vigor de esta última norma no tuvo la virtualidad de afectar las situaciones jurídicas consolidadas al margen de que hubiesen o no sido reconocidas formalmente por la entidad encargada.

Finalmente, el reconocimiento de la prima técnica sufrió otra modificación al expedirse el Decreto 1336 de 27 de mayo de 2003²⁰, restringiéndose su percepción a quienes estuvieran nombrados con carácter permanente en los cargos del nivel directivo, jefes de oficina asesora y a los asesores cuyo empleo se encuentre adscrito a los despachos del 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. Asimismo, mediante el Artículo 4 del citado decreto, se continuó con el régimen de transición, tal como fue esbozado previamente.

Pues bien, en virtud de la citada normativa reguladora de la prima técnica, tanto para los empleados de la Rama Ejecutiva del Poder Público como para los funcionarios de las entidades que no hacen parte de él, como lo es, entre otras la Contraloría General de la República que de acuerdo con el Artículo 267 de la Constitución Política es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal; se analizará si el demandante es beneficiario de la prima técnica deprecada.

Ahora considera la Sala importante resaltar que en el *sub lite*, la parte recurrente manifestó su inconformidad con la sentencia de primera instancia en cuanto al reconocimiento de la prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada, en tanto que el *a quo* reconoció dicho emolumento al considerar que la labor ejercida por el demandante entre el 24 de mayo de 1994 y el 11 de junio de 1997 (fecha de entrada en vigencia del Decreto 1724 de 1997), tenía una experiencia adicional a la exigida para el desempeño del cargo, por lo que era beneficiario de la prima técnica.

Bajo el anterior marco normativo y jurisprudencial, la subsección procederá a verificar y valorar la prueba²¹ allegada al proceso así:

- Mediante Resolución 03623 del 8 de mayo de 1992, la Contraloría General de la República nombró al señor Pablo Emilio Valle Morgado en el cargo de revisor de documentos, nivel técnico, grado 03 (folio 41); y acta de posesión del empleo en mención suscrita por el demandante el 2 de junio de 1992 (folio 42).

- Posteriormente, por medio de Resolución 02214 del 28 de abril de 1994 se determinó la lista de elegibles como resultado de un concurso interno llevado a cabo por la Contraloría General de la República, dentro de la cual se encuentra el demandante para el departamento del Magdalena (folios 47 a 58).

- En efecto, por Resolución 02993 del 12 de mayo de 1994 el contralor general de la República nombró en periodo de prueba por el término de 2 meses al señor Pablo Emilio Valle Morgado en el cargo de profesional universitario, nivel profesional, grado 10 (folios 59 a 60), cargo del cual se posesionó el 24 de mayo de 1994 (folio 61).

- A través de Resolución 0230 del 25 de agosto de 1994 dictada por el jefe de la oficina de administración de carrera administrativa y la jefe de división de evaluación y escalafón de la Contraloría General de la República, se ordenó la inscripción del demandante en el escalafón de carrera administrativa especial, del empleo denominado profesional universitario, nivel profesional, grado 10, en la División de Control Fiscal, Seccional Magdalena (folios 62 a 63)

- A su turno, por medio de la Resolución 1183 del 9 de marzo de 2000 (folio 64), la demandada incorporó al libelista a la planta global de personal de la entidad en el cargo de profesional universitario, nivel profesional, grado 1 del régimen especial de carrera administrativa; y acta de posesión del empleo en mención suscrita por el demandante el 16 de marzo de 2000 (folio 65).

- El 16 de abril de 2007 el señor Pablo Emilio Valle Morgado elevó petición ante la Contraloría General de la República, con la cual solicitaba el reconocimiento de la prima técnica en el porcentaje correspondiente de conformidad con la Ley 106 de 1993 (folio 74).

- Mediante Memorando del 9 de mayo de 2007 el gerente de Talento Humano de la Contraloría General de la República dio respuesta a la petición referida anteriormente en el sentido de denegar lo deprecado por el demandante, al afirmar lo siguiente:

«[?] Ante las reiteradas solicitudes de asignación de prima técnica (primera vez) de los funcionarios de los niveles profesional, ejecutivo y asesor (de gestión), se ha procedido a estudiar las normas vigentes que regulan la materia, así como los pronunciamientos emanados de las diferentes Cortes, estableciéndose de manera clara que no es procedente asignar prima técnica a los funcionarios de los niveles referidos.

Sobre el particular a que mediante Sentencia 17176 del 11 de junio de 1998, respecto a la exclusión del nivel profesional como beneficiario de la prima técnica manifestó:» (folio 76).

En este sentido, acorde con las pruebas relacionadas en precedencia dan cuenta del ingreso del demandante a la Contraloría desde el 13 de marzo de 1992, sin embargo, su inscripción en la carrera administrativa e incorporación en la planta de personal en propiedad (lo cual es uno de los requisitos que el Consejo de Estado²² ha señalado para que el funcionario o empleado sea beneficiario de la prima técnica), tuvo lugar a partir del 25 de agosto de 1994 con fundamento en la Resolución 0230 de esa fecha, de tal suerte que se entiende satisfecho este primer presupuesto de consolidación del derecho prestacional en comento, habida cuenta de que el libelista en efecto se desempeñaba en un cargo de nivel profesional en propiedad, susceptible de ser titular del beneficio económico, por lo menos antes de la vigencia del Decreto 1724 de 1997.

Ahora, en lo relacionado con los estudios y experiencia del demandante, la documental allegada al proceso informa lo siguiente:

- Obtuvo el título de administrador de empresas de la Universidad Cooperativa de Colombia el 27 de noviembre de 1992, según acta de grado y diploma (folios 100 y 102).

- Es especialista en gerencia financiera de la Universidad Jorge Tadeo Lozano, conforme al acta de grado y diploma que dan cuenta de la fecha de otorgamiento del título el 4 de diciembre de 2010 (folios 106 y 107).

- Participó y aprobó el curso de formación pedagógica básica de docentes dictado en el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, con una intensidad horaria de 140 horas, en el año 1996 (folio 108).

- Aprobó el curso de informática básica dictado por el SENA con una intensidad horaria de 64 horas en año 1999 (folio 109).

- Cursó y aprobó los seminarios taller en controles financiero y de gestión, cuyo capacitador fue la Contraloría General de la República con intensidad académica de 80 horas (folio 110).

- Asistió y aprobó el curso obtención en manejo de pruebas de 36 horas en la Universidad del Norte (folio 111).

- Cursó y aprobó la asignatura de auditoría gubernamental con enfoque integral versión 2.1 con una intensidad horaria de 10 horas, entre el 8 y el 22 de abril de 2003, en la Escuela de Estudios de Control Fiscal (folio 112).

- Participó en el seminario taller de control fiscal micro ? audite 3.0 entre los días 27 a 29 de noviembre de 2006, por 24 horas en la Contraloría

General de la República (folio 113).

- Cursó y aprobó la acción de formación ISO 9001-2000 dictado por el SENA en el año 2007, con una intensidad horaria de 40 horas (folio 114).

Con base en la evidencia documental enlistada, es procedente verificar las circunstancias fácticas en las que se encontraba el demandante antes del 11 de julio de 1997, que corresponde a la fecha de entrada en vigencia del Decreto 1724 de 1997, con la finalidad de determinar si le asiste el derecho al reconocimiento de la prima técnica en razón del régimen de transición de la aludida norma, y por consiguiente con fundamento en la regulación anterior comprendida por los Decretos 1661 de 1991 y 1384 de 5 de agosto de 1996 como se indicó con antelación.

Pues bien, como se determinó previamente, el libelista solicitó ante la Contraloría General de la República que le fuera concedida la prima técnica prevista en la Ley 106 de 1993, por lo que necesariamente y en virtud de la finalidad de la sentencia C-100 del 7 de marzo de 1996, relativa a la cohesión normativa entre la reglamentación especial de los funcionarios de la mentada entidad de control fiscal y la del régimen general de los funcionarios públicos de la Rama Ejecutiva del Poder Público, deberá validarse el cumplimiento de los requisitos que para asignar aquella prestación, definió el Decreto 1661 de 1991, reglamentado por el Decreto 2164 de la misma anualidad, el cual previó en su Artículo 4 lo siguiente:

«ARTICULO 4 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 los niveles profesional, ejecutivo, asesor o directivo, que sean susceptibles de asignación de prima técnica de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 7º 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 de experiencia en los términos señalados en el inciso anterior, siempre y cuando se acredite la terminación de estudios en la respectiva formación.

PARAGRAFO. La experiencia a que se refiere este Artículo será calificada por el jefe del organismo, con base en la documentación que el empleado acredite.» (Subrayado intencional).

A partir del extracto transcrito, se infiere que «los requisitos que excedan los mínimos exigidos para el respectivo cargo», a voces del Artículo 3 del Decreto 1384 de 1996, en orden de asignar la prima técnica deprecada por el demandante como funcionario de la Contraloría General de la República, son, a saber y manera conjunta:

- i) Ser empleado nombrado en propiedad.
- ii) Desempeñar un cargo de los niveles profesional, ejecutivo, asesor o directivo, que sean susceptibles de asignación de prima técnica de acuerdo con lo regulado en el Artículo 7 del Decreto 2164 de 1991.
- iii) Acreditar título de formación avanzada o terminación de los estudios en dicha modalidad, más 3 años de experiencia altamente calificada.
- iv) 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.²³

Verificación de requisitos

En lo atinente a los puntos i) y ii), es pertinente señalar que estas exigencias se encuentran satisfechas en el caso *sub examine*, tal como se precisó en apartes anteriores donde se demostró que el demandante fue nombrado en propiedad y en un cargo del nivel profesional, por lo que se estudiarán los enunciados iii) y iv) respectivamente.

iii) Acreditar título de formación avanzada o terminación de los estudios en dicha modalidad, más tres años de experiencia altamente calificada.

A partir de las pruebas documentales referidas con antelación sobre la educación y experiencia del señor Valle Morgado, se evidencia con claridad que aquel solo obtuvo su primer título como especialista en administración estratégica del control interno por parte de la Universidad Libre, hasta el 4 de diciembre de 2010 (folios 106 y 107), es decir con posterioridad al 11 de julio de 1997 (fecha de entrada en vigencia del Decreto 1724 de 1997), de tal forma que no acreditó el hecho de detentar un título de formación avanzada (esto es, especialización, maestría o doctorado), antes de que el nivel profesional fuera exceptuado de los eventos en los cuales se reconocería la prima técnica.

Ahora bien, como se infiere del Artículo 4, inciso 2 del Decreto 2164 de 1991, es posible afirmar que ante la ausencia del título de posgrado como tal, el solicitante podía suplir este requisito con la demostración de la terminación de materias de la respectiva especialización²⁴, y 3 años de experiencia altamente calificada; concepto que debe entenderse como una suma de conocimientos, acontecimientos y resultados de excelencia, precisión y distinción en el desarrollo de las actividades de un empleado, fundados en estudios adicionales, talentos o habilidades adquiridas por funciones o logros adicionales, relevantes o demasiado técnicos, que se diferencian totalmente del solo ejercicio de un empleo y del cumplimiento de sus obligaciones específicas, pues estos últimos supuestos corresponden a la denominada experiencia profesional que no habilita la configuración de este presupuesto, de conformidad con lo expuesto por el Consejo de Estado bajo esta misma línea argumentativa en sentencia del 29 de enero de 2015²⁵.

Conforme a este contexto, en el caso puntual del demandante, la subsección estima que la experiencia que éste pretende acreditar y que fue tenida en cuenta por el *a quo* como calificativa para adquirir el derecho a la prima técnica, solo es profesional y no altamente calificada, puesto que no se demostró que desde el 8 de mayo de 1992 (cuando fue vinculado por primera vez a la Contraloría) hasta el 11 de julio de 1997, aquel hubiera adquirido destrezas o conocimientos técnicos y especializados destacables por la realización de funciones diferentes a las propias del cargo, o por actividades y cursos que hubiesen consolidado su perfil en uno más calificado respecto del que ostentaba al momento de su vinculación, más aun cuando todos los seminarios, talleres, conferencias y capacitaciones que demostró en la actuación, fueron realizados con posterioridad a la fecha de entrada en vigor del Decreto 1724 de 1997.

Adicionalmente y de cualquier forma, tampoco se probó la existencia de un documento por medio del cual el contralor general de la República hubiera determinado o considerado la experiencia descrita como altamente calificada, tal como lo ordena el parágrafo del Artículo 4 del Decreto 2164 de 1991 que prevé: «[?] La experiencia a que se refiere este Artículo será calificada por el jefe del organismo, con base en la documentación que el empleado acredite.».

iv) 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.

Por lo explicado en el punto anterior sobre la esencia o lo que se entiende por experiencia altamente calificada, resulta necesario asegurar lo propio en cuanto a este otro requisito, es decir, que también se incumple en el *sub iudice*, toda vez que este presupuesto se refiere a la demostración de 3 años²⁶ bajo aquella precisa consideración, la cual se reitera que no logró comprobar el demandante con su acervo probatorio.

Esta formulación halla sustento además en la medida en que los 3 años de experiencia aludidos, también debieron acreditarse antes de la entrada en vigencia del Decreto 1724 de 1997, ello con el fin de tener por cumplida esta exigencia previamente a que el nivel profesional fuera suprimido del listado de cargos susceptibles de acceder al derecho a la prima técnica; sin embargo no demostró que entre el 25 de agosto de 1994 (fecha de inscripción en carrera) y el 11 de julio de 1997 constituyó un acrecimiento del perfil básico a uno experto, que es el que se predica del empleado que insta por la prestación estudiada.

Con base en estas consideraciones, se hace entonces innecesario verificar el cumplimiento de los factores de valoración consagrados en el Artículo 5 del Decreto 1384 de 1996, previstos para fijar el porcentaje de asignación de la prima técnica, pues se ha determinado que el demandante no cumplió los requisitos normativos para ser acreedor de ese derecho prestacional.

Se resalta, que si bien en el *sub lite* aunque el demandante sí terminó estudios de especialización, lo cierto es que no obtuvo el título antes de la entrada en vigencia del decreto, y ese requisito solo podía validarse con experiencia altamente calificada que tampoco acreditó para esa fecha.

En virtud a lo anterior, si bien para el juez de primera instancia el demandante obtuvo experiencia adicional en el ejercicio de sus funciones entre el 24 de mayo de 1994 (fecha en que fue nombrado en periodo de prueba) y el 11 de julio de 1997 cuando entró a regir el Decreto 1724 de 1997, se reitera, que esta no fue altamente calificada como se analizó en precedencia, la cual, es la requerida para acceder a la prestación deprecada, motivo por el cual se desvirtúan las razones que tuvo el *a quo* para acceder a las pretensiones.

Por último, la Sala advierte que en la etapa de alegaciones de segunda instancia la demandada manifestó que había caducidad del presente medio de control, punto sobre el cual la subsección no efectuará pronunciamiento alguno en la medida que esto no fue objeto de apelación, en todo caso, dicha excepción se resolvió en la audiencia inicial, contra la cual no se interpuso recurso alguno, por lo quedó debidamente ejecutoriada y en ese sentido se advierte que el Artículo 328 del CGP fija como límite para el *ad quem* aquellos argumentos expuestos en el recurso de alzada.

En conclusión: el señor Pablo Emilio Valle Morgado no acreditó los presupuestos para acceder al reconocimiento y pago de la prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada en el régimen especial de la Contraloría General de la República previsto en el Decreto 1384 de 1996 en concordancia con los Decretos 1661 y 2164 de 1991, puesto que no demostró título de formación avanzada y experiencia altamente calificada antes del 11 de julio de 1997, y por lo tanto no era beneficiario del régimen de transición del Decreto 1724 de 1997 que permitía a los empleados del nivel profesional, ser titulares de ese derecho prestacional ante su actual supresión de la lista de cargos susceptibles de obtenerlo.

Decisión de segunda instancia

Según se ha expuesto, se impone revocar la sentencia impugnada y en su lugar denegar las pretensiones de la demanda, habida cuenta de que prosperan los argumentos del recurso de apelación.

De la condena en costas en segunda instancia

Esta Subsección²⁷ sentó posición sobre la condena en costas en vigencia del CPACA, en aquella oportunidad se determinó el criterio objetivo-valorativo para la imposición de condena en costas por lo siguiente:

a) «El legislador introdujo un cambio sustancial respecto de la condena en costas, al pasar de un criterio «*subjetivo*» ?CCA- a uno «*objetivo valorativo*» ?CPACA-.

b) Se concluye que es «*objetivo*» porque en toda sentencia se «dispondrá» sobre costas, es decir, se decidirá, bien sea para condenar total o parcialmente, o bien para abstenerse, según las precisas reglas del CGP.

c) Sin embargo, se le califica de «*valorativo*» porque se requiere que en el expediente el juez revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación. Tal y como lo ordena el CGP, esto es, con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad del abogado efectivamente realizada dentro del proceso. Se recalca, en esa valoración no se incluye la mala fe o temeridad de las partes.

d) La cuantía de la condena en agencias en derecho, en materia laboral, se fijará atendiendo la posición de los sujetos procesales, pues varía según sea la parte vencida el empleador, el trabajador o el jubilado, estos últimos más vulnerables y generalmente de escasos recursos,

así como la complejidad e intensidad de la participación procesal (Acuerdo núm. 1887 de 2003 Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura).

- e) Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas, por lo que el juez en su liquidación no estará atado a lo así pactado por éstas.
- f) La liquidación de las costas (incluidas las agencias en derecho), la hará el despacho de primera o única instancia, tal y como lo indica el CGP²⁸, previa elaboración del secretario y aprobación del respectivo funcionario judicial.
- g) Procede condena en costas tanto en primera como en segunda instancia.»

Por tanto, y en ese hilo argumentativo, en el presente caso se condenará en costas a la parte demandante en ambas instancias, en la medida que conforme el ordinal 4 del Artículo 365 del CPACA, resulta vencida en el proceso y se revocará en forma total la sentencia de segunda instancia. Las costas serán liquidadas por el *a quo* de conformidad con el Artículo 366 del CGP.

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 de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

Primero: Revocar la sentencia del 11 de noviembre de 2015 proferida por el Tribunal Administrativo del Magdalena, en el proceso que en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho promovió el señor Pablo Emilio Valle Morgado contra la Contraloría General de la República. En su lugar:

Segundo: Denegar las pretensiones de la demanda.

Tercero: Condenar en costas en ambas instancias a la parte demandante y a favor de la entidad demandada; las cuales se liquidarán por el *a quo*.

Cuarto: Ejecutoriada esta providencia, devolver el expediente al tribunal de origen, previas las anotaciones pertinentes en el programa Justicia Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Subsección en la sesión de la fecha.

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

Firmado electrónicamente

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Firmado electrónicamente

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Firmado electrónicamente

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por la Sala en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el Artículo 186 del CPACA.

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1. «Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo», o CPACA.
2. (2015). Módulo Audiencia inicial y audiencia de pruebas. EJRLB.
3. (2012). Módulo El juicio por audiencias en la jurisdicción de lo contencioso administrativo. EJRLB.
4. (2015). Módulo Audiencia inicial y audiencia de pruebas. EJRLB.
5. Indicó el *a quo*: expediente 20070108201.
6. Radicado: 20130218801.
7. Radicado: 20140134901.
8. Por el cual se fija el régimen de clasificación y remuneración de los empleos de los Ministerios, Departamentos Administrativos y Superintendencias.
9. «Artículo 7º. Créase una Prima Técnica destinada a atraer o mantener personal altamente calificado para cargos de especial responsabilidad o superior especialización técnica.

La ley señalará dichos cargos: pero la Prima se asignará, cuando resultare indispensable otorgarla, tomando en cuenta la experiencia, competencia especial o títulos profesionales de quien ejerza o sea llamado a ejercer un empleo.

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

Salvo cuando la ley disponga expresamente otra cosa, el total del sueldo más la Prima Técnica no podrá exceder la remuneración que por

concepto de sueldo y gastos de representación corresponda a los Ministros del Despacho.»

10. «Por la cual se reviste el Presidente de la República de facultades extraordinarias para modificar la nomenclatura, escalas de remuneración, el régimen de comisiones, viáticos y gastos de representación y tomar otras medidas en relación con los empleados del sector público del orden nacional.»

11. Derogado tácitamente por la Ley 4ª de 1992, sentencia C-279 de 1996.

12. «Por el cual se establece el sistema de clasificación y nomenclatura de los empleos de la Contraloría General de la República, se fijan las escalas de remuneración correspondientes a dichos empleos y se dictan otras disposiciones». El cual fue expedido por el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 5ª de 1978.

13. «por la cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se determina la organización y funcionamiento de la auditoría externa, se organiza el Fondo de Bienestar Social, se determina el sistema de personal, se desarrolla la carrera administrativa especial y se dictan otras disposiciones»

14. «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.»

15. «por el cual se establecen los requisitos mínimos para el otorgamiento de la prima técnica a los empleados de los niveles director - asesor, ejecutivo y profesional de la Contraloría General de la República».

16. Las cuales se acompañan con las consagradas específicamente y de manera inicial para la Contraloría General de la República en el Decreto 720 del 20 de abril de 1978, el cual tampoco se entendería derogado sino complementado por el Decreto 1661 de 1991, pues los requisitos contemplados en la primera reglamentación se ajustan a las de este régimen general en comento.

17. Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el Artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política.

18. Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 25 de mayo de 2006, radicación 25000-23-25-000-2002-08242-01(2922-04).

19. Al respecto puede verse la sentencia del Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, de 8 de agosto de 2003, expediente 23001-23-31-000-2001-00008-01 (0426-03), demandante: Benjamín Antonio Vergara.

20. «Por el cual se modifica el régimen de Prima Técnica para los empleados públicos del Estado.»

21. Se advierte que los documentos tienen múltiples foliaturas.

22. Consejo de Estado ? Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia del 19 de mayo de 2016. Expediente: 05001-23-33-000-2012-00791-0. Reiterado en la decisión de la misma Sección en la sentencia 27 de enero de 2017. Expediente: 760012333000 201300391 01 (1188?2015).

23. Adicionales a los 3 años previstos en la alternativa del punto iii), para un total de 6 años de experiencia altamente calificada en caso de no tener el título de formación avanzada sino solo la terminación de materias.

24. Lo cual no resulta evidenciado del plenario pero sí es posible deducirlo con base en la proximidad de la fecha de grado a la de la vigencia del Decreto 1724 de 1997.

25. Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, Sentencia del 29 de enero de 2015, expediente 54001233300020120015201 (3955-2013), demandante: Elda Rosa Barrios Quijano.

26. Adicionales en este caso particular a los previstos en la alternativa a la acreditación de título de formación avanzada, es decir, 6 años en total; lo cual se estima de esta manera en razón del Decreto 1661 de 1991, Artículo 2.º, parágrafo 1.º que reza: «Los requisitos contemplados en el literal a) podrán ser reemplazados por 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 seis (6) años.»; norma que se acompasa con el sentido del Decreto 2164 de 1991, Artículo 4.º (Requisitos).

27. Al respecto ver sentencias de 7 de abril de 2016, Expedientes: 4492-2013, Demandante: María del Rosario Mendoza Parra y 1291-2014, Demandante: José Francisco Guerrero Bardi.

28. «ARTÍCULO 366. LIQUIDACIÓN. Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas: [?]

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 10:00:32