



Función Pública

Sentencia 02982 de 2018 Consejo de Estado

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN B

MAGISTRADO PONENTE: CÉSAR PALOMINO CORTÉS

Bogotá D.C., veintidós (22) de febrero de dos mil dieciocho (2018)

Rad. No.: 250002342000201302982 01

Nº Interno: 1708 - 2014
Demandante: MARÍA SIGLEY CASTELLANOS MARTÍNEZ
Demandado: Nación, Ministerio de Trabajo
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Tema: Prima Técnica

Segunda Instancia - Ley 1437 de 2011

Se desata el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida el treinta y uno (31) de enero de dos mil catorce

(2014), por medio de la cual la Subsección C de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, negó las pretensiones de la demanda, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 247¹ del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

I. ANTECEDENTES

1. Demanda

María Sigley Castellanos Martínez, por intermedio de apoderado judicial, en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, demandó la nulidad del acto ficto o presunto de carácter negativo surgido ante el silencio de la administración, al no haber dado respuesta de manera expresa a la petición

elevada el 12 de diciembre de 2012 ante el Ministerio de Trabajo, en cuanto al reconocimiento y pago de la prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada.

A título de restablecimiento del derecho, solicitó la demandante que se ordene a la entidad demandada, el reconocimiento y pago a su favor de una prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada en un 50% de su asignación básica mensual.

También solicitó que, la referida prestación técnica "*constituya factor salarial para todos los efectos legales*" y, en consecuencia, se proceda a reliquidar la totalidad de sus prestaciones sociales, tales como bonificación por servicios prestados, prima de servicios, prima vacacional, prima de navidad, cesantías y demás emolumentos que constituyan su remuneración, incluidos los aportes que deban efectuarse para pensión y salud.

1.1. Hechos

Los hechos en que se fundan las pretensiones de la demanda (ff. 32 - 58), en síntesis son los siguientes:

La demandante presta sus servicios sin solución de continuidad, desde el 29 de mayo de 1989, inicialmente al servicio del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, hoy Ministerio de Trabajo, en virtud de la escisión del Ministerio de la Protección Social.

Afirmó que antes de la expedición del Decreto 1724 de 1997, desempeñaba el cargo en propiedad, toda vez que se encontraba inscrita en el escalafón de la carrera administrativa, en primer lugar, en el cargo de Profesional Especializado 3010, Grado 10 de la sección de Administración de Personal de la División de Personal de la Secretaría General del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social mediante incorporación realizada por el Decreto 1179 del 6 de mayo de 1991, en segundo lugar, por la incorporación realizada por la Resolución 1570 del 19 de abril de 1993 para desempeñar el cargo de Profesional Especializado 31010, Grado 12 de la planta global en la División de Recursos Humanos de la Secretaría General del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y en tercer lugar, por la incorporación realizada mediante Resolución 702 del 10 de abril de 1997, en el cargo de Profesional Especializado 3010 Grado 15 de la planta global del Ministerio de Trabajo.

Sostuvo que ostenta el título de profesional en economía, obtenido en 1977 y una especialización en Gerencia y Administración Financiera obtenida en el año 1995.

Manifestó que el cargo desempeñado por la demandante, antes de la expedición del Decreto 1724 de 1997, tenía como requisitos conforme a lo dispuesto en la Resolución 02401 del 27 de octubre de 1997, título de formación universitaria o profesional en administración de empresas o pública, economía, psicología, derecho o ingeniería industrial, tarjeta profesional y título de formación avanzada o postgrado relacionado con las funciones del cargo y 2 años de experiencia profesional; requisitos que acreditó al momento de tomar posesión del cargo.

Aseveró que la entidad demandada no ha reconocido a la demandante, la prima técnica por ninguna de las modalidades (formación avanzada o evaluación del desempeño), razón por la cual elevó solicitud tendiente a su reconocimiento, si se tienen en cuenta que para el año 1991 a 1997, superó los requisitos mínimos para el desempeño del cargo. Frente a dicha petición, el Ministerio de Trabajo no dio respuesta, por lo que se entiende que transcurridos 3 meses, la decisión es negativa.

1.2. Normas violadas

Como normas violadas se citan en la demanda las siguientes:

Los artículos 13, 25, 53 y 58 de la Constitución Política; el Decreto 1661 de 1991; 3 y 4 del Decreto 2164 de 1991.

2. Contestación de la demanda

El Ministerio de Trabajo mediante memorial visible a folios 74 a 85 vuelto del expediente, dio contestación a la demanda, oponiéndose a las pretensiones de la demanda, por carecer de fundamento constitucional y legal.

Sostuvo que el derecho a percibir la prima técnica si bien se causa cuando se reúnen los requisitos legales, no está previsto el reconocimiento automático, puesto que el mismo decreto prevé que procede a solicitud de la parte interesada, y la ausencia en la reclamación no genera la obligación del reconocimiento.

Argumentó que “al momento de entrar a regir el Decreto 1724 de 1997, la actora no le había sido otorgada la prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada, que no existe prueba de la solicitud de la demandante antes de la petición hecha a la Coordinadora del Grupo de Administración de Personal del Ministerio de la Protección Social radicado No. 369667 del 24 de noviembre de 2009 y al Señor Ministro el 14 de diciembre de 2012, por lo que los vicios alegados no tienen vocación de prosperidad.”

Adicionalmente sostuvo que el cargo desempeñado por la demandante, a la fecha de la solicitud era de Profesional Especializado Código 2028 Grado 15, es decir, que no se encuentra entre los niveles permitidos en el Decreto 1336 de 2003 (Directivo, Asesor y Ejecutivo), que le permitan acceder a la prima técnica por formación avanzada.

Alegó que a la demandante ya se le había dado respuesta anteriormente a la solicitud de reconocimiento mediante radicado 369667 del 24 de noviembre de 2009, cosa diferente es que no haya agotado el requisito de procedibilidad y posteriormente el 14 de diciembre de 2014, eleva una nueva solicitud al Ministro de Trabajo, con la misma pretensión.

Sostuvo que de la hoja de vida de la demandante, no se encontró solicitud de reclamación de la prima técnica, en los términos del artículo 9 del decreto 2164 de 1991 antes del 11 de julio de 1997, fecha de publicación del Decreto 1724 del 4 de julio de 1997, que restringe este beneficio a los empleados pertenecientes a los niveles Directivo, Asesor y Ejecutivo y adicionalmente no le es aplicable el régimen de transición previsto, toda vez que no cumple los requisitos previstos en las normas vigentes.

Propuso las excepciones de prescripción del derecho, ejercicio de una facultad legal e inexistencia de fundamento jurídico para demandar.

3. Sentencia de primera instancia

La Subsección C de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, a través de la sentencia del 31 de enero de 2014 (ff. 285 – 304), negó las pretensiones de la demanda incoadas por la demandante.

Luego de realizar un análisis de los fundamentos jurídicos que gobiernan el caso puesto en consideración, sostuvo que si bien con la expedición del Decreto 1661 de 1991, podían ser titulares del derecho a la prima técnica los niveles profesional, ejecutivo, asesor o directivo, el Decreto 1724 de 1997 restringió el reconocimiento a los niveles directivo, asesor, ejecutivo y sus equivalentes, dejando por fuera a los profesionales, técnico, administrativo y operativo, sin que ello signifique el desconocimiento de los derechos de los empleados que en vigencia de los Decretos 1661 y 2164 de 1991, tenían derecho a gozar de la prima técnica, en virtud de la transición que la misma norma consagraba.

Con fundamento en lo anterior, analizó si la demandante cumplió con los requisitos establecidos en el régimen anterior a la entrada en vigencia del Decreto 1724 de 1997 para ser beneficiaria de la prima técnica, es decir, si bajo la vigencia de los Decretos 1661 y 2164 de 1991 se consolidó el derecho a ser beneficiaria de la prima técnica. Al revisar las pruebas que obran en el expediente, el *a quo* estableció que la

demandante elevó solicitud de reconocimiento de la prima técnica el 12 de diciembre de 2012 y si bien la demandante es especialista en Gerencia y Administración Financiera con título otorgado el 11 de abril de 1997, también lo es que de los certificados que obran en el plenario, se no observa que exceda los requisitos mínimos. Así mismo, no acreditó que con posterioridad a la obtención del título de especialización, se haya efectuado la calificación de la experiencia altamente calificada, por el Jefe de la Unidad como la norma lo exige. Es así como a partir del 11 de abril de 1997, fecha en que la demandante obtuvo el título en formación avanzada, se comienza a contabilizar la experiencia altamente calificada, la cual ascendió a 3 meses, lapso que no supera los 3 años requeridos por las referidas normas.

De lo anterior, advirtió que la demandante en vigencia de los Decretos 1661 y 2164 de 1991, no cumplió con los requisitos exigidos para el reconocimiento de la prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada, al no exceder el mínimo de los requisitos exigidos para el desempeño del cargo, como tampoco contaba con 3 años o más de experiencia altamente calificada.

4. Fundamento del recurso de apelación

La parte demandante, a través de apoderado judicial, formuló recurso de apelación en contra de la providencia de 31 de enero de 2014, solicitando se revoque la sentencia apelada y se accedan a las pretensiones de la demanda, con las siguientes consideraciones (ff. 310 a 324 del expediente):

Sostuvo no estar conforme con la decisión del *a quo* al no tener en cuenta los cargos susceptibles del reconocimiento de la prima técnica dentro del nivel profesional en la entidad demandada y en vigencia de los Decretos 1661 y 2164 de 1991. De la misma forma, sostuvo que se tuvieron en cuenta cargos que la demandante no desempeñó en propiedad sino como encargada, con los cuales demostró la experiencia profesional altamente calificada, pues fue designada para desempeñar cargos de mayor jerarquía, cumpliendo los requisitos que se exigían para su desempeño.

Manifestó que de lo obrante en el expediente, se observa que desde el momento en que se produjo la vinculación de la demandante - 29 de mayo de 1989 - hasta la entrada en vigencia del Decreto 1724 de 1997, se acreditó la experiencia en los cargos de profesional y encargado, por un lapso de 9 años. De la misma forma se acreditó, que desempeñaba un cargo en propiedad, toda vez que se encontraba inscrita en el escalafón de la carrera administrativa, así como ostenta el título profesional como Economista (1977) y especialización (1997), por lo anterior se observa que la demandante tiene una experiencia altamente calificada por los servicios prestados en los cargos desempeñados.

5. Alegatos de conclusión

5.1. Por la parte demandante

Vencido el término para presentar alegatos de conclusión, la entidad demandada guardó silencio.

5.2. Por parte del Ministerio del Trabajo.

La parte demandada mediante memorial visible a folios 357 a 360 reverso del expediente, presentó alegatos de conclusión en el curso de la segunda instancia, para manifestar que reitera que se opone a las declaraciones y condenas solicitadas en la demanda.

Afirmó que la demandante no reunió los requisitos y no solicitó su reconocimiento en vigencia de esta resolución, elevando la petición de reconocimiento en el año 2001, cuando ya se encontraba vigente la Resolución 003789 del 28 de noviembre de 1995, mediante la cual el cargo del nivel profesional quedó excluido para la asignación de la prima técnica.

Así mismo sostuvo que no se logró demostrar que la demandante excedió los requisitos exigidos para el reconocimiento pretendido, en cuanto

que el título de especialización obtenido por la demandante lo obtuvo en 1997, cuando ya se encontraba vigente el Decreto 1724 de 1997, mediante el cual solo se le otorgó a los cargos de los niveles directivos, asesor o ejecutivo. Igualmente tampoco cumplió con el requisito de la experiencia altamente calificada correspondiente a 3 años, la cual debe contabilizarse una vez obtenido el título de postgrado.

6. Concepto del Agente del Ministerio Público

Mediante auto del 9 de julio de 2015, se corrió traslado para alegar, de conformidad con lo establecido en el artículo 247 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, ante lo cual el representante del Ministerio Público, guardó silencio.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

De conformidad con el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo², el Consejo de Estado es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto.

2.2. Problema jurídico

El problema jurídico que se debe resolver en esta instancia, se resume en establecer si la señora María Sigley Castellanos Martínez tiene derecho a que el Ministerio del Trabajo le reconozca en su favor, la prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada, la cual fue negada por la entidad mediante acto ficto o presunto surgido del silencio de la administración respecto de la petición presentada el 14 de diciembre de 2012.

La Subsección C de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, a través de la sentencia del 31 de enero de 2014, negó las pretensiones de la demanda.

2.3. Análisis de la Sala

2.3.1. De la prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada

La prima técnica fue concebida 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.

A través del artículo 7 del Decreto 2285 de 1968³ por el cual “se fija el régimen de clasificación y remuneración de los empleos de los Ministerios, Departamentos Administrativos y Superintendencias” se creó la prima técnica como una prestación destinada a mantener personal altamente calificado para cargos de especial responsabilidad o superior especialización técnica.

Posteriormente, el artículo 14 del Decreto 1950 de 1973, mantuvo este reconocimiento para toda la rama ejecutiva del poder público y precisó su asignación para los empleos comprendidos en los niveles técnico y ejecutivo.

Con la expedición de la Ley 60 de 1990⁴ el Congreso de la República, confirió facultades extraordinarias al Presidente para modificar entre otros, el régimen de prima técnica en las distintas ramas y organismos del sector público, a fin de que además de los criterios existentes, se permitiera su pago ligado a la evaluación de desempeño; facultades que se extendían a la definición del campo de aplicación de dicho reconocimiento, al procedimiento y requisitos para su asignación a los empleados del sector público del orden nacional.

En ejercicio de las citadas facultades, el Presidente de la República expidió el Decreto Ley 1661 de 1991, por medio del cual se modificó el régimen de prima técnica existente y se definió el campo de aplicación de dicho beneficio económico, estableciendo como factores para su reconocimiento *“la formación avanzada y experiencia altamente calificada; y la evaluación del desempeño”*, lo que quedó consignado en los siguientes términos:

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

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

ARTICULO 2o. CRITERIOS PARA OTORGAR PRIMA TECNICA. Para tener derecho a Prima Técnica serán tenidos en cuenta alternativamente uno de los siguientes criterios, siempre y cuando, en el primer caso, excedan de los requisitos establecidos para el cargo que desempeñe el funcionario o empleado:

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

b). Evaluación del desempeño. (...).”.

La norma antes transcrita, no solo permitió el otorgamiento de la prima técnica en razón del desempeño, sino que reiteró el derecho a la prima técnica teniendo en cuenta las calidades específicas del funcionario o empleado frente a determinado cargo, criterios que vendrían a ser reglamentados posteriormente a través del Decreto 2164 de 1991. Sin embargo, cabe anotar que la aplicación de las reglas contenidas en la citada norma se predicaba exclusivamente de los funcionarios o empleados de la Rama Ejecutiva del Poder Público, lo que impedía la extensión de sus beneficios a los demás empleados públicos del Estado.

En efecto, el artículo 3º del Decreto 1661 de 1991, delimitó los niveles a los cuales se les podía reconocer la prima técnica teniendo en cuenta cada uno de los factores establecidos, consagrando expresamente la incompatibilidad para percibir simultáneamente dos pagos por dicho concepto, así:

“ARTICULO 3o. NIVELES EN LOS CUALES SE OTORGA PRIMA TÉCNICA. Artículo modificado por el Decreto 1724 de 1997. Para tener derecho al disfrute de Prima Técnica con base en los requisitos de que trata el literal a) del artículo anterior, se requiere estar desempeñando un cargo en los niveles profesional, ejecutivo, asesor o directivo. La Prima Técnica con base en la evaluación del desempeño podrá asignarse en todos los niveles.

PARAGRAFO. En ningún caso podrá un funcionario o empleado disfrutar de más de una Prima Técnica.”.

Por su parte, el Decreto 2164 de 1991, reglamentario del Decreto Ley 1661 de 1991, definió con mayor precisión las reglas para el otorgamiento

de la prima técnica bajo los criterios inicialmente establecidos, señalando el campo de aplicación, los requisitos, el procedimiento, la competencia, la cuantía correspondiente para su asignación y las excepciones a la aplicación del régimen general, consignadas inicialmente en el artículo 10º del Decreto 1661 de 1991, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 1o. DEFINICIÓN Y CAMPO DE APLICACIÓN. La prima técnica es un reconocimiento económico para atraer o mantener en el servicio del Estado a empleados altamente calificados que se requieran para el desempeño de cargos cuyas funciones demanden la aplicación de conocimientos técnicos o científicos especializados o la realización de labores de dirección o de especial responsabilidad de acuerdo con las necesidades específicas de cada organismo. Así mismo, será un reconocimiento al desempeño en el cargo, en los términos que se establecen en este Decreto.

Tendrán derecho a gozar de la prima técnica los empleados de los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Establecimientos Públicos, Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Unidades Administrativas Especiales, en el orden nacional. También tendrán derecho los empleados de las entidades territoriales y de sus entes descentralizados.

(...)

ARTICULO 3o. CRITERIOS PARA SU ASIGNACION. <Artículo modificado por el artículo 1o. del Decreto 1335 de 1999. El nuevo texto es el siguiente:>

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

a) Título de estudios de formación avanzada y tres (3) años de experiencia altamente calificada;

b) Evaluación del desempeño.”.

Concretamente, frente a la prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada, el Decreto Reglamentario precisó en el artículo 4º que tendrían derecho los empleados que desempeñaran en propiedad cargos susceptibles de dicha asignación en los niveles profesional, ejecutivo, asesor o directivo siempre que acreditaran 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.

Precisó además la referida norma que, el título de formación avanzada podría compensarse por tres (3) años de experiencia, siempre que se acreditara la terminación de los estudios en la respectiva formación y, adicionalmente, que la experiencia debía ser calificada por el jefe del respectivo organismo ante quien se solicite el reconocimiento de la citada prestación.

Para mayor ilustración se transcriben los apartes pertinentes del artículo 4 del Decreto 2164 de 1991:

“ARTÍCULO 4º.- 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 7 del presente Decreto y que acrediten título de estudios de formación avanzada y experiencia altamente calificada en el ejercicio profesional o en la investigación técnica o científica, en áreas relacionadas con las funciones propias del cargo, durante un término no menor de tres (3) años.

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

siempre y cuando se acredite la terminación de estudios en la respectiva formación.

PARÁGRAFO.- La experiencia a que se refiere este artículo será calificada por el jefe del organismo, con base en la documentación que el empleado acredite.”.

En estos términos quedó establecido y reglamentado en principio, el beneficio de prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada.

Posteriormente, el Presidente de la República en desarrollo de las normas generales señaladas en la Ley 4ª de 1992, expidió el Decreto 1724 de 1997, mediante el cual se unificó el régimen de prima técnica para todos los empleados públicos del Estado y se modificó entre otras disposiciones, el artículo 3º del Decreto 1661 de 1991 que establecía los niveles y cargos susceptibles del reconocimiento de prima técnica bajo los dos factores establecidos, calidades especiales para el desempeño del cargo y evaluación del desempeño.

Si bien el Decreto 1724 de 1997 restringió los niveles susceptibles de prima técnica, éste mantuvo los criterios de asignación existentes y extendió dicho beneficio a los diferentes órganos y Ramas del Poder Público, unificando así las disposiciones sobre la materia, lo que quedó consignado en sus artículos

1º a 5º en los siguientes términos:

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

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

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

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

Artículo 5º.- El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y modifica en lo pertinente el artículo 3 del Decreto 1661 de 1991, los artículos 2, 3 y 5 del Decreto 1384 de 1996, el artículo 5 del Decreto 55 de 1997, el artículo 8 del Decreto 52 de 1997 y demás disposiciones que le sean contrarias.”.

La modificación contenida dentro de esta norma en cuanto a prima técnica por evaluación del desempeño, eliminó la posibilidad de su reconocimiento en los niveles profesional, técnico, administrativo y operativo, para ampliarla en todos los organismos y Ramas del Poder Público, a sus niveles Directivo, Asesor y Ejecutivo o equivalentes, siempre que estuvieren nombrados con carácter permanente. En los demás aspectos, incluido el régimen de excepción a su aplicación existente⁵, la prima técnica se continuó rigiendo por las disposiciones vigentes, es decir, las consignadas en los Decretos 1661 y 2164 de 1991, respetando los derechos adquiridos de los servidores que desempeñaran cargos en niveles diferentes a los señalados, a quienes se les reconoció la prima técnica con anterioridad a su publicación, en cuanto disfrutarían de ella hasta el retiro del servicio o hasta cuando se cumplieran las condiciones para su pérdida⁶.

Esta Corporación, ha establecido la viabilidad en el reconocimiento de la prima técnica a empleados que aun cuando no se les había reconocido

dicho derecho antes de la vigencia del Decreto 1724 de 1997 (11 de julio de 1997), cumplieran con los requisitos para acceder a ella. Dijo así⁷:

“De acuerdo con la segunda tesis, que prevaleció en la Subsección⁸, 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.”

Conforme con lo anterior, es procedente el reconocimiento de la prima técnica a quienes sin ocupar cargos en los niveles directivo, asesor, ejecutivo o equivalentes a la fecha de entrada en vigencia del Decreto 1724 de 1997 cumplieran los requisitos para su reconocimiento. De tal suerte que, el régimen de transición previsto en el artículo 4 *ibídem*, debe aplicarse a aquellos que devengaban la prima técnica por haber reunido los requisitos legales, así como a quienes sin habersele reconocido cumplen las condiciones previstas en la ley.

El Decreto 1724 de 1997 fue derogado expresamente por el Presidente de la República con la expedición del Decreto 1336 de 2003, modificando nuevamente el régimen general de prima técnica para los empleados públicos del Estado, especialmente el contenido del Decreto 2164 de 1991, entre otros.

Esta última norma, Decreto 1336 de 2003, mantuvo los dos criterios existentes para el otorgamiento de la prima técnica; sin embargo, restringió los niveles susceptibles de su asignación al personal nombrado con carácter permanente que desempeñara cargos en el nivel Directivo, Jefes de Oficina Asesora o de Asesor, con lo cual quedó eliminado el nivel Profesional y Ejecutivo, cargos que a su vez debían encontrarse adscritos a determinadas dependencias de la administración en el orden nacional o sus equivalentes en los demás órganos y Ramas del Poder Público, lo que se expresó en los siguientes términos:

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

Además de lo anterior, el artículo 5 del Decreto 1336 de 2003⁹, actualizó bajo algunas modificaciones, el régimen de excepción que se venía manejando frente a la materia en las disposiciones anteriores, conservando aquella excepción, que excluía de la aplicación de las reglas generales sobre prima técnica a los empleados públicos de entidades con sistemas especiales de remuneración o de reconocimiento de primas, cuando dentro de los mismos se recompensara pecuniariamente los factores de otorgamiento allí establecidos.

A su vez, el Decreto 2177 de 2006, modificó nuevamente el artículo 3 del Decreto 2164 de 1991, de la siguiente manera:

“Artículo 1°. Modifícase el artículo 3° del Decreto 2164 de 1991, modificado por el artículo 1° del Decreto 1335 de 1999, el cual quedará así:

Artículo 3º. Criterios para asignación de prima técnica. Para tener derecho a prima técnica, además de ocupar un cargo en uno de los niveles señalados en el artículo 1º del Decreto 1336 de 2003¹⁰, adscritos a los Despachos citados en la mencionada norma, incluyendo el Despacho del Subdirector de Departamento Administrativo, será tenido en cuenta uno de los siguientes criterios:

a) Título de estudios de formación avanzada y cinco (5) años de experiencia altamente calificada;

b) Evaluación del desempeño.

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

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

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

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

Parágrafo. Las solicitudes de revisión de prima técnica que se hayan radicado formalmente ante el funcionario competente con anterioridad a la entrada en vigencia del presente decreto, serán estudiadas y decididas teniendo en cuenta los criterios establecidos en el decreto 1335 de 1999.

Las solicitudes que se radiquen con posterioridad a la publicación del presente decreto, serán estudiadas y decididas teniendo en cuenta los criterios y condiciones aquí establecidos.

Si bien la norma transcrita aumentó a 5 años el requisito de experiencia calificada previsto en el artículo 3 del Decreto 2164 de 1991, no obstante lo anterior, respetó el régimen de transición contemplado en el artículo 4 del Decreto 1724 de 1997.

2.3.2. De la regulación de la prima técnica en el Ministerio de Trabajo

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social mediante la expedición de la Resolución 000337 del 15 de febrero de 1994, reglamentó el otorgamiento de la prima técnica con base exclusivamente en el criterio de evaluación del desempeño y tendrán derecho quienes desempeñen en propiedad cargos de los niveles directivo, asesor, ejecutivo o profesional (ff. 186 - 188).

Por Resolución 003789 del 28 de noviembre de 1995 (ff. 189 - 191), la Ministra de Trabajo y Seguridad Social reguló lo relativo a la prima técnica, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 5 del Decreto 1661 de 1991 y en consideración a lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto 2164 de 1991, referido a los criterios para la asignación, derogando lo establecido en la Resolución 000337 de 1994. En dicha normativa se dispuso:

“ARTÍCULO 1º.- Serán criterios para la asignación de la prima técnica, los siguientes:

a) Título de estudios de formación avanzada y tres (3) años de experiencia altamente calificada, o

b) Terminación de estudios de formación avanzada y tres (3) años de experiencia altamente calificada, o

c) Por evaluación del desempeño.

PARÁGRAFO 1º.- El reconocimiento de la prima técnica se asignará por el cumplimiento de uno de los literales del presente artículo.

PARÁGRAFO 2º.- Para la asignación de la prima técnica por el Literal a) solamente se tendrá en cuenta los funcionarios a quienes excedan los requisitos exigidos para el desempeño del cargo.

ARTÍCULO 2º.- El porcentaje máximo será del 40% para los funcionarios que desempeñen en propiedad cargos pertenecientes a los niveles ejecutivo, Asesor o Directivo y que cumplan con lo establecido en el Literal a) del Artículo 3º del Decreto 2164 de 1991. Y para el b) será del 35%.

(. . .)

ARTÍCULO 5º.- Constituirá factor salarial la prima técnica que se otorgue a los funcionarios que se encuentren en Literal a) del Artículo 1º de la presente Resolución.

(. . .)

ARTÍCULO 7º.- El reconocimiento de la prima técnica estará condicionado a la disponibilidad de recursos presupuestales y requerirá de la expedición previa del Certificado de Viabilidad emitido por la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.”.

Mediante Resolución 001124 del 16 de mayo de 2003, se reglamentó lo concerniente a la prima técnica para los funcionarios del Ministerio de la Protección Social, y reiteró que solo podrá asignarse a quienes estén nombrados con carácter de permanente y excluyó a los cargos del nivel técnico.

Luego, por Resolución 0056 del 15 de diciembre de 2011 se reglamentó nuevamente la prima técnica, reiterando que solo se otorga a quienes estén nombrados con carácter permanente y excluye al nivel técnico de su asignación.

Obra a folios 276 a 279 del expediente, copia de la Resolución 00005670 del 15 de diciembre de 2011, por medio de la cual “se establecen los criterios para la asignación de la prima técnica a los servidores públicos del Ministerio del Trabajo” y en la cual se estableció que solo se podrá asignar a quienes estén nombrados con carácter permanente en empleos del nivel Directivo, Jefes de Oficina Asesora y a los de Asesor cuyo empleo este adscrito a los Despachos del Ministro y Viceministros del Ministerio del Trabajo. Así mismo, estableció como criterios de asignación: a) Título de estudios de formación avanzada y mínimo cinco (5) años de experiencia altamente calificada; y b) Evaluación del desempeño.

Respecto del criterio de formación avanzada y experiencia altamente calificada, en los artículos 3 a 7 de la Resolución 00005670 de 2011, estableció expresamente:

“ARTICULO TERCERO: PRIMA TÉCNICA POR FORMACIÓN AVANZADA Y EXPERIENCIA ALTAMENTE CALIFICADA.- Por este criterio tendrán derecho a

Prima Técnica los empleados que desempeñen en propiedad cargos que sean susceptibles de asignación de acuerdo con lo previsto en el artículo primero de la presente Resolución y que acrediten los siguientes requisitos:

1. TÍTULO DE ESTUDIOS DE FORMACIÓN AVANZADA. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 24 de la Ley 30 de 1992, el título es el reconocimiento expreso de carácter académico, otorgado a una persona natural a la culminación de un programa, por haber adquirido un saber determinado en una Institución de Educación Superior. Tal reconocimiento se hará constar en un diploma.

Atendiendo lo previsto en el artículo 10 de la Ley 30 de 1992, son programas de postgrado las especializaciones, las maestrías, los doctorados y los post - doctorados.

Los estudios deben estar relacionados con las funciones del cargo que desempeña el servidor público interesado en su reconocimiento.

2. CINCO (5) AÑOS DE EXPERIENCIA ALTAMENTE CALIFICADA. La cual de conformidad con el Parágrafo del Artículo 4 del Decreto 1335 de 1999, será calificada por el jefe del organismo o su delegado con base en la documentación que el empleado acredite.

PARÁGRAFO PRIMERO.- Para efectos del otorgamiento de la Prima Técnica por estudios de formación avanzada y experiencia altamente calificada, se requiere que el servidor público interesado, acredite los requisitos que excedan los establecidos para el empleo que desempeñe.

PARÁGRAFO SEGUNDO.- Para efectos del reconocimiento de la Prima Técnica por formación avanzada y experiencia, se tendrán en cuenta aquellos títulos obtenidos como resultado de estudios de postgrado no inferiores a un (1) año académico de duración, en universidades nacionales y extranjeras, debidamente reconocidas u homologadas de acuerdo con las normas que regulan la materia.

PARÁGRAFO TERCERO.- El título de estudios de postgrado no podrá compensarse por experiencia, y deberá estar relacionado con las funciones del cargo.

PARÁGRAFO CUARTO.- El título de estudios de formación avanzada deberá constar en un diploma expedido por una institución educativa superior pública o privada debidamente reconocida por el Gobierno Nacional. Su validez requerirá de los registros y autenticaciones que determinen las normas sobre la materia.

PARÁGRAFO QUINTO.- Los estudios de postgrado realizados en el exterior requerirán para su validez, de la homologación y convalidación por parte del Ministerio de Educación Nacional o de la autoridad competente.

ARTÍCULO CUARTO.- ACREDITACIÓN DE REQUISITOS. Conforme lo dispuesto por el artículo 9 del decreto 2164 de 1991, el interesado deberá adjuntar a la solicitud de reconocimiento de Prima Técnica por formación avanzada y experiencia, los documentos que legalmente acrediten el cumplimiento de los requisitos para el otorgamiento respectivo, si estos no reposan en la Hoja de Vida:

1. ESTUDIOS:

a) El Diploma donde conste el otorgamiento del Título de Formación Avanzada, expedido por la Universidad o Institución de Educación Superior, en los términos indicados por el artículo 24 de la Ley 30 de 1992.

b) Certificación sobre la duración de los estudios de postgrado expedida por la Universidad o Institución de Educación Superior correspondiente.

2. **EXPERIENCIA:** La experiencia deberá acreditarse mediante la presentación de constancias escritas, expedidas por la autoridad competente de las respectivas instituciones públicas o privadas, que deberán contener como mínimo la siguiente información:

a) Nombre o razón social de la entidad o empresa

b) Fecha de ingreso y desvinculación

c) Relación de los cargos desempeñados

d) relación de las funciones ejercidas.

El tiempo de experiencia se contabilizará por una sola vez, cuando la persona en ejercicio de su profesión, haya asesorado en el mismo período a una o varias instituciones.

Cuando las certificaciones indiquen una jornada laboral inferior a ocho (8) horas diarias, el tiempo de experiencia se establecerá sumando las horas trabajadas y dividiendo el resultado entre ocho (8).

(. . .).”

Por su parte, el artículo 10 *ibídem*, establece que la solicitud deberá realizarse por escrito al Subdirector de Gestión del Talento Humano del Ministerio, quien tendrá un término de un (1) mes¹¹ para verificar si el solicitante acredita los requisitos y proyectar la respectiva resolución para la aprobación del Ministro de Trabajo, previa expedición del certificado de disponibilidad presupuestal, si a ello hubiese lugar.

2.4. Del caso concreto

Hechas las anteriores precisiones, la Sala entrará a establecer la procedencia del reconocimiento de la prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada a la señora María Sigley Castellanos Martínez por parte del Ministerio de Trabajo.

De las pruebas allegadas al proceso se estableció:

Conforme a la certificación laboral de la señora María Sigley Castellanos Martínez, obrante a folios 281 a 283 del expediente, se observa que:

Ingresó al extinto Ministerio de Trabajo y Seguridad Social con nombramiento provisional en el cargo de Profesional Universitario Código 3020 Grado 03 a partir del 15 de abril de 1986. Fue encargada mediante Resolución 0069 del 19 de enero de 1987 como Jefe de Sección Código 2075 Grado 05 de la Sección de Registro y Control de la División de Personal de la Dirección General Administrativa.

Mediante Resolución 0271 del 11 de febrero de 1987 fue nombrada con carácter provisional como Profesional Universitario Código 3020 Grado 06 en la Planta Global en la Sección de Aplicación de la Productividad de la División de Productividad y Tecnología de la Dirección General del Servicio Nacional de Empleo.

Por Decreto 1179 del 6 de mayo de 1991 fue incorporada como Profesional Especializado Código 3010 Grado 10 de la Planta Global, en la

Sección de Administración de Personal de la División de Personal, por Resolución 0184 del 22 de enero de 1992 encargada de las funciones de Jefe de Sección Código 2075 Grado 07 de la Sección de Administración de Personal de la División de Personal de la Secretaría General.

Luego, mediante Resolución 1570 del 19 de abril de 1993 fue incorporada como Profesional Especializado Código 3010 Grado 12 en la División de Recursos Humanos de la Secretaría General, posesionada el 23 de abril de 1993 y encargada de las funciones como Jefe de División Código 2040 Grado 18 a partir del 30 de diciembre del mismo año al 16 de enero de 1994.

Posteriormente fue encargada de desempeñarse en este mismo cargo, en los meses de mayo, julio y diciembre de 1994; marzo, abril y septiembre de 1995, conforme se puede constatar en el folio 281 reverso.

Mediante Resolución 702 del 10 de abril de 1997 fue incorporada como Profesional Especializado Código 3010 Grado 15 en la División de Recursos Humanos de la Secretaría General del Ministerio de Trabajo, y nuevamente encargada como Jefe de División Código 2040 Grado 22 en los meses de mayo y agosto de 1997. Luego fue encargada como Profesional Especializado Código 3010 Grado 18 en la Oficina de Planeación a partir del 1 de septiembre de 1997 y como Jefe de División Código 2040 Grado 22 en la División de Recursos Humanos de la Secretaría General el 29 de octubre de 1997 y 29 de enero de 1998.

Por Resolución 1057 del 28 de abril de 1998 fue asignada como Coordinadora del Grupo de Ejecución Presupuestal de la División Financiera de la Secretaría General del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; y encargada el 6 de noviembre de 1998 como Jefe de División Código 2040 Grado 22 en la División Financiera de la Secretaría General hasta el 9 de marzo de 1999.

Mediante Resolución 226 del 9 de febrero de 2000 fue incorporada como Profesional Especializado Código 3010 Grado 15 en el Grupo Financiero de la Secretaría General del Ministerio y encargada en dos oportunidades como Coordinadora del Grupo Financiero en diciembre de 2001 y junio de 2002 mientras duraban las vacaciones del titular.

Con Resolución 1776 del 31 de octubre de 2002, le fue conferida comisión para desempeñar el cargo de libre nombramiento y remoción como Profesional Especializado Código 3010 Grado 25 en el Despacho del Viceministro de Trabajo a partir del 1 de noviembre de 2002.

A través de la Resolución 010 del 6 de febrero de 2003 fue incorporada en el cargo de Profesional Especializado Código 3010 Grado 15 en el Grupo de Estudios y Planeación Sectorial de la Dirección General de Planeación y Análisis de Política y encargada el 30 de noviembre de 2005 como Profesional Especializado Código 3010 Grado 10 en la Planta Global.

Mediante Resolución 4501 del 20 de noviembre de 2009 se encargó a partir del 9 de diciembre del mismo año como Profesional Especializado Código 2028 Grado 15 en el grupo de Gestión y Desarrollo de la Dirección General de Inspección, Vigilancia y Control de Trabajo.

Luego, por Resolución 5380 del 15 de noviembre de 2011 fue incorporada como Profesional Especializado Código 2028 Grado 12 en la Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial, a partir del 16 de noviembre de 2011; para posteriormente mediante Resolución 1836 del 6 de septiembre de 2012 encargarse como profesional Especializado Código 2028 Grado 16 en la Oficina Asesora de Planeación, cargo que desempeñó hasta la fecha en que se expidió el certificado - 27 de diciembre de 2013 -.

De la certificación aludida se observa que la señora María Sigley Castellanos Martínez ingresó a trabajar en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social desde el 15 de abril de 1986, hasta el 6 de febrero de 2003; y a partir del 7 de febrero de 2003 fue incorporada en la Planta Global del entonces Ministerio de la Protección Social permaneciendo hasta el 15 de noviembre de 2011 y desde el 16 de noviembre de 2001, fue incorporada a la Planta de Personal del Ministerio del Trabajo (ver folio 281 del expediente).

El Subdirector de Gestión de Talento Humano mediante memorando 420000 - 80984 del 11 de septiembre de 2013, manifestó que en la historia laboral de la demandante se observa que mediante Resolución 4272 del 3 de agosto de 1988, el Departamento Administrativo del Servicio Civil,

inscribió en carrera administrativa a la demandante en el cargo de Profesional Universitario Código 3020 Grado 06 (f. 206), y a través de la Resolución 1199 del 27 de enero de 1993 actualizó el registro en el cargo de Profesional Especializado Código 3010 Grado 10 (f. 207). Finalmente, mediante certificación del 29 de agosto de 1997 del Departamento Administrativo del Servicio Civil se actualiza la inscripción en el escalafón de la carrera administrativa como Profesional Especializado Código 3010 Grado 15.

A folio 203 del expediente, obra copia del diploma obtenido por la demandante de la Universidad La Gran Colombia con fecha 24 de junio de 1977, como Economista.

El día 11 de abril de 1997, obtuvo el título de Especialista en Gerencia y Administración Financiera otorgado por la Corporación Universidad Piloto de Colombia (f. 205).

La demandante mediante solicitud con radicación No. 195794 del 14 de diciembre de 2012 (ff. 3 - 11) petitionó al Ministro de Trabajo el reconocimiento y pago de la prima técnica equivalente al 40% de la asignación básica mensual a partir del mes de diciembre de 2009, por formación avanzada y experiencia altamente calificada, toda vez que durante los años 1991 a 1997, superó los requisitos mínimos para desempeñar el cargo.

Revisado el expediente, se encontró que mediante Memorando 420000 - 180984 del 11 de septiembre de 2013, la Subdirección de Gestión del Talento Humano del Ministerio de Trabajo da respuesta de manera extemporánea a la solicitud presentada por la demandante, respecto al reconocimiento de la prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada.

La demanda objeto de la presente controversia fue presentada ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 19 de junio de 2013 (f. 58 reverso).

De la certificación obrante a folios 242 a 258 del expediente, se observa los requisitos y equivalencias vigentes para los cargos desempeñados por la actora:

<u>Empleo</u>	<u>Entidad</u>	<u>Requisitos</u>	<u>Posesión</u>
Profesional Universitario Código 3020 Grado 03	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	Grado universitario en economía, ingeniería industrial o administración pública. (Res. 1097 del 13 de marzo de 1981)	En provisionalidad 15 de abril de 1986
Jefe de Sección Código 2075 Grado 05	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	Grado universitario en administración pública o empresas, derecho o sociología. Dos (2) años de experiencia. (Res. 1097 del 13 de marzo de 1981)	Encargo 19 de enero de 1987 mientras duraron las vacaciones del titular
Profesional Universitario Código 3020 Grado 06	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	Grado universitario en economía, administración pública o de empresas. Dos (2) años de experiencia (Res. 1097 del 13 de marzo de 1981)	En provisionalidad 16 de febrero de 1987

<p>Profesional Especializado Código 3010 Grado 10</p> <p>Ministerio de Trabajo y Seguridad Social</p>	<p>Título de formación en educación superior en derecho, administración de empresas o pública, economía, psicología o ingeniería industrial y curso de formación avanzada o de postgrado en una de las áreas relacionadas.</p> <p>Dos (2) años de experiencia específica o relacionada.</p> <p>(Res. 0790 del 27 de febrero de 1991)</p>	<p>Incorporación 6 de mayo de 1991</p>
<p>Jefe de Sección Código 2075 Grado 07</p> <p>Ministerio de Trabajo y Seguridad Social</p>	<p>Título de formación en educación superior en derecho, administración de empresas, públicas, economía o ingeniería industrial</p> <p>Cuatro (4) años de experiencia específica o relacionada</p>	<p>Encargo 22 de enero de 1992</p>
<p>Profesional Especializado Código 3010 Grado 12</p> <p>Ministerio de Trabajo y Seguridad Social</p>	<p>Título de formación universitaria o profesional, título de formación avanzada o de postgrado y tarjeta o matrícula profesional en los casos reglamentados en la ley.</p> <p>Cuatro (4) años de experiencia específica o relacionada</p> <p>Decreto 590 del 30 de marzo de 1993</p>	<p>Incorporada 23 de abril de 1993</p>
<p>Jefe de División Código 2040 Grado 18</p> <p>Ministerio de Trabajo y Seguridad Social</p>	<p>Título de formación universitaria o profesional, título de formación avanzada o de postgrado y tarjeta profesional</p> <p>Dos (2) años de experiencia</p> <p>Res. 0398 del 17 de febrero de 1994</p>	<p>Encargo 30 de diciembre de 1996 al 16 de enero de 1994</p> <p>1 al 7 de mayo de 1994</p> <p>18 de julio de 1994</p> <p>27 al 30 de diciembre de 1994</p> <p>20 al 25 de marzo de 1995</p> <p>23 al 29 de abril de 1995</p> <p>3 al 8 de septiembre de 1995</p>
<p>Profesional Especializado Código 3010 Grado 15</p> <p>Ministerio de Trabajo y Seguridad Social</p>		<p>Incorporada 10 de abril de 1997</p>
<p>Jefe de División Código 2040 Grado 22</p> <p>Ministerio de Trabajo y Seguridad Social</p>	<p>Título de formación universitaria o profesional en Administración de Empresas o Pública, Economía, Psicología, Derecho, Ingeniería Industrial, Tarjeta Profesional</p> <p>Título de formación avanzada o de postgrado relacionado con las funciones del cargo</p> <p>Dos (2) años de experiencia profesional</p> <p>Res. 02401 del 27 de octubre de 1997</p>	<p>Encargo 13 de mayo de 1997</p> <p>13 de agosto de 1997</p>

Profesional Especializado Código 3010 Grado 18	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	Título de formación universitaria o profesional en economía, contaduría pública, administración de empresas o pública, ingeniería industrial, tarjeta profesional y título de formación avanzada o de postgrado relacionado con las funciones del cargo. Un (1) año de experiencia profesional Res. 02401 del 27 de octubre de 1997	Encargo 1 de septiembre de 1997
Jefe de División Código 2040 Grado 22		Título de formación universitaria o profesional en administración de empresas o pública, economía, psicología, derecho o ingeniería industrial, tarjeta profesional y título de formación avanzada o postgrado relacionado con las funciones del cargo. Dos (2) años de experiencia profesional Res. 02401 del 27 de octubre de 1997	Encargada 29 de octubre de 1997 29 de enero de 1998 6 de noviembre de 1998 al 5 de marzo de 1999 5 de marzo de 1999 5 de abril de 1999 5 de agosto de 1999
Profesional Especializado Código 3010 Grado 15	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	Título de formación universitaria o profesional en contaduría, economía, administración de empresas o pública, ingeniería industrial, tarjeta profesional en los casos contemplados en la ley y título de formación avanzada o de postgrado en áreas afines relacionadas con las funciones del cargo. Equivalencia: Título de formación avanzada o de postgrado y su correspondiente formación académica por tres (3) años de experiencia profesional específica o relacionada y viceversa, siempre que acredite el título de formación universitaria o profesional. Res. 0219 del 8 de febrero de 2000	Incorporada 11 de febrero de 2000
Coordinadora del Grupo Financiero	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social		Encargo 28 de diciembre de 2001 28 de junio de 2002

Profesional Especializado Código 3010 Ministerio de Trabajo y
Grado 25 Seguridad Social

Título de formación universitaria o profesional en derecho, economía, administración de empresas o pública, ingeniería industrial, tarjeta profesional en los casos contemplados en la ley y título de formación avanzada o de postgrado en áreas afines relacionadas con las funciones del cargo.

En Comisión

Cargo de libre nombramiento y remoción en el despacho del Viceministro

1 de noviembre de 2001

Treinta (30) meses de experiencia profesional específica o relacionada

Equivalencia: Título de formación avanzada o de postgrado y su correspondiente formación académica por tres (3) años de experiencia profesional específica o relacionada y viceversa, siempre que acredite el título de formación universitaria o profesional.

Res. 0219 del 8 de febrero de 2000

Profesional Especializado Código 3010 Ministerio de la Protección
Grado 15 Social

Título universitario, título de formación avanzada o de posgrado

Incorporación 7 de febrero de 2003

Equivalencia:

Título de formación avanzada o de posgrado y su correspondiente formación académica por: 3 años de experiencia profesional específica o relacionada y viceversa, siempre que se acredite el título universitario; o título universitario adicional al exigido en el requisito del respectivo empleo, siempre y cuando dicha información adicional sea afín con las funciones del cargo.

Res 001 del 4 de febrero de 2003

Profesional Especializado Código 3010 Ministerio de la Protección
Grado 17 Social

Título profesional en psicología, administración de empresas,
administración pública o contaduría.

Encargo

Título de posgrado en la modalidad de especialización en
Evaluación de Proyecto de Inversión Social, administración y
finanzas públicas, planeación y políticas públicas.

30 de noviembre de 2005 prorrogado el
19 de abril de 2006

Mediante

Trece (13) meses de experiencia profesional relacionada en tareas
de planeación y presupuestación.

Resolución 4501 del 20 de noviembre de
2009, se dio por terminado el encargo
efectuado como profesional Especializado
Código 2028 Grado 14

Equivalencias:

Título de posgrado en la modalidad de especialización por: Dos (2)
años de experiencia profesional y viceversa, siempre que se
acredite el título profesional, o Título profesional, adicional al
exigido en el requisito del respectivo empleo, siempre y cuando
dicha información sea afín con las funciones del cargo, o
Terminación y aprobación de estudios profesionales adicionales al
título profesional exigido en el requisito del respectivo empleo,
siempre y cuando dicha formación sea afín con las funciones del
cargo, y un (1) año de experiencia profesional.

Res. 3133 del 14 de septiembre de 2005

Profesional Especializado Código 2028 Grado 15	Ministerio de la Protección Social	Título profesional en administración pública, o administración de empresas, o ingeniería industrial o Economía.	Encargo
			9 de diciembre de 2009 prorrogado mediante resolución 2133 del 9 de junio de 2010
		Título de posgrado en la modalidad de especialización en seguridad social, riesgos profesionales o salud ocupacional, auditoría o gestión de calidad o en áreas relacionadas con las funciones del cargo	
		Dieciséis (16) meses de experiencia profesional relacionada con las funciones del cargo.	
		Equivalencia: En el nivel profesional se aplicará las siguientes equivalencias:	
		Título de posgrado en la modalidad de especialización por: Dos (2) años de experiencia profesional y viceversa, siempre que se acredite el título profesional.	
		Título profesional adicional al exigido en el requisito del respectivo empleo, siempre y cuando dicha formación adicional sea afín con las funciones del cargo, o	
		Terminación y aprobación de estudios profesionales adicionales al título profesional exigido en el requisito del respectivo empleo, siempre y cuando dicha formación adicional sea afín con las funciones del cargo, y un (1) año de experiencia profesional.	
		Res. 3797 del 7 de octubre de 2009	

Profesional Especializado Código 2028 Grado 12	Ministerio del Trabajo	Título profesional en economía, ingeniería electrónica, administración de empresas,	Incorporación
		administración pública, ingeniería industrial, contaduría	16 de noviembre de 2011
		Título de posgrado en modalidad de especialización en áreas relacionadas con las funciones del empleo.	
		Tarjeta o matrícula profesional en los casos reglamentados por la ley.	
		Siete (7) meses de experiencia profesional relacionada con las funciones del cargo.	
		Res. 5621 del 9 de diciembre de 2011	

Profesional Especializado Código 2028 Ministerio del Trabajo
Grado 16

Título profesional en ingeniería industrial, administración de empresas, administración pública, economía, contaduría, ingeniería administrativa, ciencias políticas o psicología.

Encargo

12 de septiembre de 2012 prorrogado mediante Resolución 0660 del 12 de marzo de 2013

Título de posgrado en modalidad de especialización en áreas relacionadas con las funciones del empleo.

Tarjeta o matrícula profesional en los casos reglamentados por la ley.

Diecinueve (19) meses de experiencia profesional relacionada.

Res. 809 del 17 de mayo de 2012

De la misma forma, respecto al registro en carrera administrativo, certificó que (f. 256):

“Con Resolución No. 4272 del 3 de agosto de 1988 el Departamento Administrativo del Servicio Civil, le inscribe en Carrera Administrativa en el cargo de Profesional Universitario Código 3020 – Grado 06.

Con Resolución No. 1199 del 27 de enero de 1992, el Departamento Administrativo del Servicio Civil, actualiza el registro de Carrera Administrativa en el cargo de Profesional Especializado Código 3010 Grado 10.

Certificación del Departamento Administrativo del Servicio Civil de fecha 29 de agosto de 1997, por el cual se actualiza la inscripción en el escalafón de carrera administrativa en el cargo de Profesional Especializado Código 3010 Grado 15.”

Para una mejor comprensión, se precisan los requisitos necesarios para el reconocimiento de la prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada, conforme a lo expuesto en líneas anteriores:

<u>Norma</u>	<u>Requisitos</u>	<u>Fecha de su vigencia</u>	<u>Transición para su aplicación posterior</u>
Decretos 1661 y 2164 de 1991 ¹²	(i) Desempeño del cargo en propiedad; (ii) que el cargo ejercido corresponda a los niveles profesional, ejecutivo, asesor o directivo, susceptibles de dicha asignación; (iii) acreditar título de formación avanzada (especialización, maestría o doctorado); (iv) tres (3) años de experiencia altamente calificada.; y (v) exceder los establecidos para el cargo que se ejerza.	Del 1º de julio de 1991 al 10 de julio de 1997	a) Sí (artículo 4 del Decreto 1724 de 1997) b) Si (las modificaciones del Decreto 1335 de 1999 ¹³ serían exigibles frente a las solicitudes incoadas ante el funcionario competente antes de la entrada en vigencia del Decreto 2177 de 2006, es decir, antes del 30 de junio de 2006)

Decreto 1724 de 1997 (i) Desempeño permanente del cargo; (ii) que el empleo ejercido corresponda a los niveles directivo, asesor o ejecutivo susceptibles de dicha asignación; (iii) acreditar título de formación avanzada; (iv) tres (3) años de experiencia altamente calificada; y (v) exceder los establecidos para el cargo que se ejerza. Del 11 de julio de 1997 al 26 de mayo de 2003 Sí (artículo 4 del Decreto 1336 de 2003)

Decreto 1336 de 2003 (i) Desempeño permanente del cargo; (ii) que corresponda a los niveles directivo, jefes de oficina asesora y a los de asesor cuyo empleo se encuentre adscrito, entre otros, al despacho del ministro o viceministro; (iii) acreditar título de formación avanzada (especialización, maestría o doctorado); (iv) tres (3) años de experiencia altamente calificada; y (v) exceder los establecidos para el cargo que se ejerza. Del 27 de mayo de 2003 al 29 de junio de 2006 No

Decreto 2177 de 2006 (i) Desempeño permanente del cargo; (ii) que corresponda a los niveles directivo, jefes de oficina asesora y a los de asesor cuyo empleo se encuentre adscrito, entre otros, al despacho del ministro o viceministro; (iii) acreditar título de formación avanzada no inferior a un año académico de duración; (iv) cinco (5) años de experiencia altamente calificada; y (v) exceder los establecidos para el cargo que se ejerza. A partir del 30 de junio de 2006

Conforme con lo anterior, para el reconocimiento de la prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada antes de la fecha de entrada en vigencia del Decreto 1724 de 1997 – 10 de julio de 1997 –, los requisitos exigidos para su reconocimiento se circunscribían a: i) desempeñar el cargo en propiedad; ii) que el cargo ejercido corresponda a los niveles profesional, ejecutivo, asesor o directivo; iii) acreditar el título de formación avanzada (especialización, maestría, o doctorado); iv) tres (3) años de experiencia altamente calificada; y v) exceder los requisitos establecidos para el cargo que se ejerza.

De lo obrante en el plenario, se constató que la demandante con anterioridad al 11 de julio de 1997:

i) Se encontraba desempeñando el cargo de Profesional Especializado Código 3010 Grado 15, al cual accedió por incorporación realizada el 10 de abril de 1997.

ii) Acreditó los requisitos mínimos para el cargo, es decir contaba con el título profesional de economista, y la experiencia profesional de dos (2) años, además del título de Especialista en Gerencia y Administración Financiera conferido por la Universidad Piloto de Colombia, el 11 de abril de 1997.

iii) Contaba con los dos (2) años de experiencia profesional.

De los presupuestos señalados, la demandante acreditó el desempeño del cargo en el nivel profesional, el título de formación avanzada y encontrarse inscrita en carrera administrativa; sin embargo, no logró comprobar la experiencia altamente calificada requerida, con posterioridad a la obtención del título, teniendo en cuenta que el grado como especialista, fue conferido el 11 de abril de 1997, por lo que es claro que no se observa que haya excedido los requisitos mínimos para desempeñar el cargo, esto es, acreditar más de tres (3) años de experiencia altamente calificada luego de la obtención del título de posgrado, conforme así lo disponían las Resoluciones 008958 del 29 de octubre de 1993 y 000337 del 15 de febrero de 1994 expedidas por el Ministerio de Trabajo, circunstancia que confirma que no se cumplieron con los presupuestos necesarios para invocar derechos adquiridos, conforme se encuentran preceptuados en el Decreto 1661 de 1991, reglamentado parcialmente por el Decreto 2164 de la misma anualidad.

Ahora bien, en relación al conteo de la experiencia altamente calificada, si bien al interior de esta Sección en el año 2014, hubo una variación respecto al criterio jurisprudencial tenido en cuenta, este fue rectificado en diversas providencias, en el sentido de que el mismo se empieza a contabilizar después de la obtención del título de formación avanzada y no del profesional, por cuanto ello tiene como objetivo principal, vincular al servicio público a servidores con conocimientos calificados cuyo desempeño demanda estudios específicos y experiencia adquirida con posterioridad a la obtención del título.

Si la demandante pretendía que se le reconociera la prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada, debía reunir el requisito de los tres (3) años de experiencia posterior a la obtención del título de especialista, conforme lo establecía el parágrafo del artículo 4 del Decreto 2164 de 1991, circunstancia que no logró acreditar, en cuanto la experiencia calificada solo ascendió a tres (3) meses de obtenido el título de posgrado.

Adicionalmente a lo dicho, en el expediente no obra prueba que permita determinar que la experiencia haya sido calificada por el jefe del organismo, como presupuesto necesario que la ley exige para esta clase de prestación y que fue consagrado por la entidad demandante en las disposiciones que regulan la prima técnica.

Ahora bien, en vigencia del Decreto 1724 de 1997, los requisitos establecidos para el reconocimiento de la prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada, se concretaron en: i) el desempeño permanente del cargo; ii) que el empleo ejercido corresponda a los niveles directivo, asesor, o ejecutivo susceptibles de dicha asignación; iii) acreditar el título de formación avanzada; iv) tres (3) años de experiencia altamente calificada; y v) exceder los presupuestos establecidos para ejercer el cargo.

Para el caso concreto, la señora Castellanos Martínez tampoco acreditó la permanencia en ninguno de los cargos correspondientes a los niveles directivos, asesor o ejecutivo, pues como se pudo comprobar ocupó cargos en el nivel profesional, empleo excluido del beneficio de la prima técnica conforme a lo preceptuado en el Decreto 1724 de 1997.

Como consecuencia de todo lo anterior, la Sala observa que la demandante en vigencia del Decreto 1661 y 2164 de 1991 no cumplía con los presupuestos necesarios para el reconocimiento de la prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada, por lo que no se encontraba dentro del régimen de transición contemplado en el artículo 4 del Decreto 1724 de 1997, pues si bien contaba con título de formación avanzada como especialista en Gerencia y Administración Financiera, no reunía el requisito mínimo de los tres (3) años de experiencia después de la obtención de título, para ser acreedora del dicho beneficio, por lo que hace imposible que se accedan a las pretensiones de la demanda conforme así lo estableció el *a quo*.

III. DECISIÓN

Atendiendo la normatividad en cita y el acervo probatorio, la Sala concluye que la decisión de primera instancia fue acertada, en cuanto negó el reconocimiento de la prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada, razón por la cual se confirmará la sentencia del 31 de enero de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO.- CONFÍRMASE la sentencia del treinta y uno (31) de enero de dos mil catorce (2014), proferida por la Subsección C del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que negó las súplicas de la demanda promovida por la señora María Sigley Castellanos Martínez contra la Nación, Ministerio de Trabajo, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- Por Secretaría, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

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

CÉSAR PALOMINO CORTÉS

SANDRA LISETT IBARRA VÉLEZ

CARMELO PERDOMO CUÉTER

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

¹ “ARTÍCULO 247. TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN CONTRA SENTENCIAS. El recurso de apelación contra las sentencias proferidas en primera instancia se tramitará de acuerdo con el siguiente procedimiento:

(...) 4. Admitido el recurso o vencido el término probatorio si a él hubiere lugar, el superior señalará fecha y hora para la audiencia de alegaciones y juzgamiento, que deberá llevarse a cabo en un término no mayor a veinte (20) días. Si el Magistrado Ponente considera innecesaria la celebración de audiencia ordenará, mediante auto que no admite recurso alguno, la presentación de los alegatos por escrito dentro de los diez (10) días siguientes, caso en el cual dictará sentencia en el término de los veinte (20) días siguientes. Vencido el término que tienen las partes para alegar, se surtirá traslado al Ministerio Público por el término de diez (10) días, sin retiro del expediente. (...).”.

² 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.

³ 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.

⁴ LEY 60 DE 1990 Artículo 2o. De conformidad con el ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses, contados a partir de la vigencia de la presente ley, para adoptar las siguientes medidas en relación con los empleos de las distintas ramas y organismos del poder público. (...)

3o. Modificar el régimen de la prima técnica, para que además de los criterios existentes en la legislación actual, se permita su pago ligado a la evaluación del desempeño y sin que constituya factor salarial. Para el efecto, se determinará el campo y la temporalidad de su aplicación, y el procedimiento, requisitos y criterios para su asignación.

⁵ Artículo 10º del Decreto Ley 1661 de 1991 y Artículo 2º del Decreto Reglamentario 2164 del mismo año.

⁶ Artículo 4º.- Aquellos empleados a quienes se les haya otorgado prima técnica, que desempeñen cargos de niveles diferentes a los señalados en el presente Decreto, continuarán disfrutando de ella hasta su retiro del organismo o hasta que cumplan las condiciones para su pérdida, consagrada en las normas vigentes al momento de su otorgamiento.

⁷ Sentencia de 25 de mayo de 2006, Consejero Ponente Jesús María Lemos Bustamante, Radicación 25000232500020020824201(2922-04).

⁸ Al respecto puede verse la sentencia del Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B del 8 de agosto de 2003, Consejero Ponente: Alejandro Ordóñez Maldonado, Expediente 23001233100020010000801 (0426-03), Actor: Benjamín Antonio Vergara.

⁹“(…) Artículo 5º. Lo dispuesto en los artículos anteriores no se aplicará: (...) c.) A los empleados públicos de las entidades que tienen sistemas especiales de remuneración o de reconocimiento de primas, dentro de los cuales se recompensen pecuniariamente los factores aquí establecidos para asignar Prima Técnica (...).”.

¹⁰ Artículo 1º. La prima técnica establecida en las disposiciones legales vigentes, solo podrá asignarse por cualquiera de los criterios existentes, a quienes estén nombrados con carácter permanente en los cargos del nivel Directivo, Jefes de Oficina Asesora y a los de Asesor cuyo empleo se encuentre adscrito a los despachos de los siguientes funcionarios: Ministro, Viceministro, Director de Departamento Administrativo, Superintendente y Director de Unidad Administrativa especial o sus equivalentes en los diferentes órganos y Ramas del Poder Público.

¹¹ Artículo 11 de la Resolución 00005670 del 15 de diciembre de 2011 - ff. 276 a 279.

¹² Modificados los artículos 3 y 4 del Decreto 2164 de 1991 por el Decreto 1335 de 1999.

¹³ Artículo 2º.- Modificar el artículo 4 del Decreto 2164 de 1991, el cual quedará así:

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

años.

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

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

que el empleado acredite".

Fecha y hora de creación: 2026-05-21 15:46:36