



**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN SEGUNDA  
SUBSECCIÓN A**

**CONSEJERO PONENTE: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ**

**Bogotá D.C., veinticuatro (24) de octubre de dos mil diecinueve (2019)**

**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Radicación:** 25000234200020120195601 (4899-2015)  
**Demandante:** EMPERATRIZ BONILLA VILLABONA  
**Demandada:** UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DIRECCIÓN DE  
IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES<sup>1</sup>

**Tema:** Prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada.

**SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA**

**Ley 1437 de 2011**

**O-235-2019**

**ASUNTO**

Decide la Subsección el recurso de apelación formulado contra la sentencia proferida el 14 de mayo de 2015 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección C, que accedió a las pretensiones de la demanda.

**ANTECEDENTES.**

La señora Emperatriz Bonilla Villabona en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho que consagra el artículo 138 de la Ley 1437 del 2011<sup>2</sup>, formuló, en síntesis, las siguientes

**Pretensiones<sup>3</sup>**

1. Declarar la nulidad parcial del Oficio 100000202-001623 del 27 de diciembre de 2011 y la Resolución 004337 del 11 de agosto de 1995.
2. Condenar a la DIAN reconocer y pagar la prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada, en razón de un 50% aplicable al salario básico percibido en ese periodo y que continúe su pago hasta que sobrevenga alguna de las causales para su pérdida.

<sup>1</sup> En adelante DIAN.

<sup>2</sup> «Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo», en adelante CPACA.

<sup>3</sup> Folios 82 a 83.



3. Ordenar a la demandada reliquidar y pagar todas las prestaciones e incentivos a que tiene derecho con el cómputo de esta como factor salarial; e indexar las sumas liquidadas en favor del demandante.

#### **Fundamentos fácticos relevantes<sup>4</sup>**

1. La señora Emperatriz Bonilla Villabona prestó sus servicios a la Contraloría de Bogotá entre el 16 de marzo de 1994 y el 15 de marzo de 1995, y se vinculó a la DIAN a partir del 11 de agosto de 1995, donde se ha desempeñado como profesional en ingresos públicos II nivel 31 grados 21 y 22, así como gestor II y IV, siendo el cargo de gestor II código 302 grado 02 el que ocupaba al momento de interponer la demanda.
2. La demandante fue incorporada a la planta de personal de la entidad de acuerdo con los Decretos 2117 de 1992, 1267 de 1999 y 4051 de 2008, según los cuales afirmó tener derechos de carrera.
3. De acuerdo con lo anterior, consideró que reúne los requisitos para ser merecedora de la prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada, al acreditar que obtuvo título profesional como arquitecta el 25 de noviembre de 1981 y de especialista en administración y planeación urbana el 10 de diciembre de 1982, así como por la certificación expedida por el subdirector de Gestión de Personal de la DIAN contaba con más de 17 años de experiencia en la entidad.
4. Agregó que durante el tiempo que estuvo vinculada con la Contraloría de Bogotá en el cargo de profesional especializada, devengó prima técnica en proporción del 40% de la asignación básica.
5. La libelista solicitó ante la DIAN el reconocimiento y pago de la prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada el 14 de diciembre de 2011, petición que fue negada mediante Oficio 100000202-001623 del 27 de diciembre de 2011 y confirmada por la Resolución 004337 del 13 de junio de 2012.

#### **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 establecer el objeto del proceso y de la prueba<sup>5</sup>. En esta etapa se revelan los extremos de la demanda o de su reforma, de la contestación o de la reconvenición. 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

<sup>4</sup> Folios 83 a 85.

<sup>5</sup> Módulo *Audiencia inicial y audiencia de pruebas*. (2015). EJRLB.



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.<sup>6</sup>

En el presente caso de folio 161 y en CD obrante a folio 163, se indicó lo siguiente en la etapa de excepciones previas:

«[...] La demandada propuso las excepciones de: a) legalidad de los actos acusados, b) prescripción trienal, c) excepción genérica [...] las excepciones propuestas, por buscar enervar el fondo del asunto [...] se resolverán junto con éste [...]».

Se notificó la decisión en estrados y no se presentaron 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.<sup>7</sup>

En la audiencia inicial a folios 161 a 162 y CD a folio 163 se fijó el litigio con base en los hechos y el problema jurídico, así:

«[...] El Magistrado Director fijó el litigio así. **Hechos aceptados** [...] que la señora Emperatriz Bonilla Villabona ingresó el 11 de agosto de 1995 a laborar en la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, y actualmente desempeña el cargo de gestor II, código 302, grado 02, nivel profesional, y que mediante el acto administrativo acusado, la DIAN negó el reconocimiento y pago de la prima por formación avanzada y experiencia altamente calificada, solicitado el 14 de diciembre de 2011. **Hecho controvertido:** [...] radica fundamentalmente en que **la demandante considera** que desde la vigencia del decreto 1661 de 1991 [...] excede los requisitos para el cargo y reúne los exigidos para que la DIAN le reconozca y pague la prima técnica [...], al amparo del régimen de transición. En tanto, **la entidad demandada** considera que la demandante no reúne los requisitos para acceder a la prima técnica, no tiene la experiencia altamente calificada, y que con posterioridad a los decretos 1724 de 1997, y 1336 de 2003, el nivel profesional no es beneficiario de la prima técnica y que con anterioridad a esa norma la demandante no elevó petición alguna reclamando el derecho y que los pronunciamientos judiciales invocados por el petente no constituyen precedente por cuanto no existe un criterio contundente sobre la materia. [...] **Teoría del caso – posición jurídica de las partes. De la parte demandante:** aduce que los actos administrativos demandados vulneran normas de rango constitucional y rango legal, desconocen los beneficios mínimos establecidos en las normas laborales, el principio de favorabilidad, los derechos adquiridos, el régimen de transición consagrado en el artículo 4 del decreto 1724 de 1997 por cuanto la demandante reúne los requisitos exigidos para el reconocimiento y pago de la prima técnica por formación avanzada al amparo del régimen de transición. Aclara que el reconocimiento de la prima técnica no constituye una decisión discrecional, sino que una vez constatado el cumplimiento de los requisitos se impone el reconocimiento y que la demandante reúne los requisitos para acceder a ese derecho por acreditar estudios especiales y experiencia altamente calificada. Adicionalmente afirma que la jurisprudencia ha sentado la tesis que la carencia de disponibilidad presupuestal no es obstáculo para el

<sup>6</sup> Módulo *El juicio por audiencias en la jurisdicción de lo contencioso administrativo*. (2012). EJRLB.

<sup>7</sup> Módulo *Audiencia inicial y audiencia de pruebas*. (2015). EJRLB.



reconocimiento del beneficio. Informa que el Tribunal Administrativo de los departamentos de Cundinamarca, Santander y Atlántico han ordenado el reconocimiento de la prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada a varios servidores de la DIAN [...] **De la demandada:** La demandada propuso las excepciones que [...] se indicaron [...] y afirma que la demandante no reúne los requisitos para el reconocimiento de la prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada con anterioridad a la vigencia de los decretos 1661 de 1991 y 1724 de 1997, la experiencia altamente calificada y solo los profesionales a quienes se les hubiere otorgado la prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada con anterioridad a la vigencia del decreto 1724 de 1997 podrían continuar disfrutándola. **Problemas jurídicos [...]** **Principal:** El problema jurídico se contrae a establecer si la situación fáctica de la demandante se encuentra amparada por el régimen de transición consagrado en el artículo 4 del decreto 1724 de 1997 y en consecuencia si le asiste derecho a acceder a la prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada, si acreditó experiencia suficiente y altamente calificada. **Problemas jurídicos asociados:** a) en caso de que le asista el derecho a la prima técnica reclamada, desde cuándo se debe ordenar el pago, b) le asiste derecho al reajuste de las prestaciones sociales por la incidencia de la prima técnica [...]» (negrita y subrayado del original)

Se notificó la decisión en estrados y no se presentaron recursos.

#### SENTENCIA APELADA<sup>8</sup>

El *a quo* profirió sentencia escrita el 14 de mayo de 2015 en la cual accedió las pretensiones, con fundamento en las siguientes consideraciones: En primer lugar, el Tribunal sostuvo que a la entrada en vigencia del Decreto 1724 de 1997 la demandante desempeñaba el cargo de profesional en ingresos públicos II nivel 31 grado 21 de manera permanente. Para el efecto hizo referencia a los requisitos mínimos del empleo, que según la Resolución 02229 del 7 de septiembre de 1993 exigían el título profesional y 2 años de permanencia relacionada en grados inferiores en la Carrera Tributaria y Aduanera.

En segundo lugar, señaló que para acceder a la prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada los Decretos 1661 de 1991 y 2164 del mismo año, se requiere un título de formación avanzada y 3 años de experiencia posteriores.

De acuerdo con lo anterior, indicó que la libelista obtuvo título de especialista en Administración de Planeación Urbana y Regional desde el 10 de diciembre de 1982; que laboró en el sector privado entre 1983 y 1994, entre marzo de 1994 y marzo de 1995 estuvo vinculada con la Contraloría de Bogotá, periodo en el cual devengó la prima técnica; y que a partir del 11 de agosto de 1995 está vinculada a la DIAN.

Es ese sentido, afirmó que la demandante reunió los requisitos mínimos para desempeñar el cargo de profesional en ingresos públicos II nivel 31 grado 21 y, adicionalmente, que con anterioridad al 11 de julio de 1997 tenía título de especialista y más de 3 años de experiencia adquirida con posterioridad al título de posgrado. En virtud de ello concluyó que la señora Bonilla Villabona tenía vocación para acceder a la prima técnica por formación avanzada y

<sup>8</sup> Folios 213 a 221.



Radicado: 250002342000-2012-01956-01 (4899-2015)  
Demandante: Emperatriz Bonilla Villabona

experiencia altamente calificada y que se encontraba cobijada por el régimen de transición dispuesto por el artículo 4 del Decreto 1724 de 1997.

Acorde con los anteriores razonamientos, el Tribunal de primera instancia profirió sentencia que se resume así: i) declaró la nulidad de los actos administrativos demandados; ii) ordenó a la DIAN reconocer y pagar la prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada en favor de la señora Emperatriz Bonilla Villabona a partir del 11 de mayo de 2009 y mientras cumpla las condiciones para su otorgamiento, y reliquidar las prestaciones sociales devengadas sobre los cuales la prima técnica tuviere incidencia; iii) ordenó a la demandada dar cumplimiento a la sentencia en los términos del artículo 192 y subsiguientes de la Ley 1437 de 2011 y; iv) se abstuvo de condenar en costas.

### RECURSOS DE APELACIÓN

**Parte demandada**<sup>9</sup>: La DIAN apeló la sentencia del *a quo*. Las razones en que fundamentó su recurso son las siguientes:

En primer término, señaló que la demandante no contaba con 3 años de experiencia en el sector hacendario antes de la entrada en vigencia del Decreto 1724 de 1997 por cuanto solo se vinculó a la entidad el 15 de marzo de 1995.

En segundo lugar, afirmó que la reglamentación para el reconocimiento y pago de la prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada exige el desempeño del cargo en propiedad por lo que no era suficiente con acreditar la incorporación a la planta de personal sino que se requería demostrar la inscripción en carrera administrativa, lo cual no fue probado por la libelista. Para el efecto hizo referencia al concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación emitido el 12 de diciembre de 2002.

Asimismo, sostuvo que en términos generales los Decretos 1661 y 2164 de 1991 exigían para el reconocimiento y pago de la prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada, como son: i) atender las necesidades específicas de la DIAN; ii) requisitos adicionales a los exigidos para el cargo; iii) desempeño meritorio; iv) áreas, niveles y cargos determinados; v) disponibilidad presupuestal; vi) presentación oportuna de la solicitud acompañada de los documentos que la respalden; vii) experiencia calificada por el jefe de la entidad.

De acuerdo con lo anterior, sostuvo que los requisitos exigidos para acceder a la prestación están definidos por la ley, lo cual no implicó que esta se conceda automáticamente para todos los funcionarios. Al respecto señaló que el Legislador otorgó a la entidad la facultad de determinar sus necesidades específicas y las áreas que requerían funcionarios altamente calificados.

De igual forma, indicó que si bien los empleados del nivel profesional pueden ser beneficiarios de la prima técnica en virtud de la transición regulada en el Decreto 1724 de 1997, para ello debían acreditar todos los requisitos

<sup>9</sup> Folios 222 a 224 reverso.



exigidos y no ajustarse a algunos conceptos de regulación interna de la entidad, sin tener en cuenta el desempeño meritorio y la calificación de la experiencia altamente calificada por el jefe de la entidad.

En consecuencia, solicitó se revoque la sentencia de primera instancia y en su lugar, negar las pretensiones de la demanda.

**Ministerio Público<sup>10</sup>:** El agente del Ministerio Público apeló la decisión con fundamento en los siguientes argumentos:

Sostuvo que las pretensiones de la demanda debían ser negadas por cuanto la demandante presentó su solicitud de reconocimiento y pago de la prima técnica con posterioridad a la expedición del Decreto 2177 de 2006 y que no podía aplicarse el Decreto 1724 de 1997 porque fue expresamente derogado por el Decreto 1336 de 2003.

En ese sentido, señaló que para aquellas personas que solicitaren la revisión o reconocimiento de la prima técnica con posterioridad al 29 de junio de 2006, se les debía aplicar el Decreto 2177 de 2006 que modificó los criterios de asignación de la prestación reclamada.

Por lo anterior, indicó que si bien la libelista acreditó haber obtenido un título de especialización, no podía pretender la aplicación del Decreto 1724 de 1997 porque este fue derogado expresamente por el artículo 6 del Decreto 1336 de 2003 y, para la fecha de solicitud de reconocimiento y pago, esto es el 14 de diciembre de 2011, la norma vigente que regulaba la prima técnica era el Decreto 2177 de 2006 por lo que su pretensión debía ceñirse a lo que dictaba este último.

Finalmente, adujo que como la demandante ha ocupado cargos de nivel profesional dicha circunstancia impide el reconocimiento de la prestación solicitada, por lo que solicitó revocar la sentencia de primer grado y negar las pretensiones de la demandante.

### ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

**Parte demandada<sup>11</sup>:** Reiteró los argumentos expuestos en la apelación de la sentencia.

**Parte demandante<sup>12</sup>:** Solicitó confirmar la sentencia de primer grado y agregó que la demandante sí ha desempeñado los cargos en propiedad por cuanto la Resolución 3966 del 21 de julio de 1995 dispuso su nombramiento por encontrarse en lista de elegibles del concurso abierto convocado a través de las Resoluciones 1223, 1224, 1225, 1226, 1227 y 1228 del 13 de marzo de 1995.

Por otra parte, consideró que sí acreditó la experiencia altamente calificada porque desde el 16 de marzo de 1994 ha prestado su servicio al Estado en diferentes cargos públicos, primero como profesional especializada en la Contraloría de Bogotá, entidad donde le reconocieron y pagaron la prima

<sup>10</sup> Folios 225 a 230.

<sup>11</sup> Folios 376 a 379.

<sup>12</sup> Folios 380 a 388.



técnica por haber cumplido con los requisitos para ello, razón por la cual al 11 de julio de 1997 tenía más de 3 años de experiencia altamente calificada.

Además, agregó que esta experiencia debía contarse a partir de la obtención del título de posgrado, motivo por el que tendría catorce años y siete meses de experiencia calificada.

De acuerdo con lo anterior indicó que por haber acreditado los requisitos exigidos tenía su derecho causado al 11 de julio de 1997, por lo que se trataría de un derecho adquirido sin importar que la solicitud de reconocimiento se hubiese elevado con posterioridad a la entrada en vigencia del Decreto 1724 de 1997.

Finalmente reiteró que la prima técnica constituye factor salarial y, por consiguiente, solicitó confirmar la sentencia de primera instancia.

El **Ministerio público** guardó silencio en esta etapa procesal según constancia a folio 389.

## 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 apelación.

### Problema jurídico

En ese orden, el problema jurídico a resolver en esta instancia se resume en la siguiente pregunta:

¿La señora Emperatriz Bonilla Villabona tiene derecho a que se le reconozca la prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada regulada en los Decretos 1661 de 1991, 2164 del mismo año y 1724 de 1997?

La subsección sostendrá la siguiente tesis: la señora Emperatriz Bonilla Villabona no tiene derecho al reconocimiento y pago de la prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada, por las razones que se exponen a continuación:

### La prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada.

El artículo 2 del Decreto Ley 1661 de 1991<sup>13</sup> reguló la formación avanzada y la experiencia altamente calificada como uno de los criterios para acceder al reconocimiento de la prima técnica. Para ello, la norma previó que debían

<sup>13</sup> «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.»



tenerse en cuenta los requisitos adicionales a los básicos exigidos para el ejercicio del cargo, como se señala a continuación:

«[...] Criterios para otorgar la Prima Técnica.

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

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

b) Evaluación de desempeño.

Parágrafo 1.º 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.

Parágrafo 2.º La experiencia a que se refiere este artículo será calificada por el jefe de la entidad con base en la documentación que el funcionario acredite.»  
(negrita y subrayado de la Sala)

De acuerdo con la norma en cita, a la prima técnica se puede acceder de dos formas: la primera con la acreditación de título de estudios de formación avanzada más experiencia altamente calificada en el ejercicio profesional (o en la investigación técnica o científica) en áreas relacionadas con las funciones propias del cargo por un término no menor de 3 años, y que según el primer inciso del artículo, excedan los requisitos mínimos fijados para el cargo desempeñado; y la segunda, por medio de una evaluación de desempeño.

Por su parte, el artículo 3 del Decreto 1661 *ejusdem*, previó que para ser beneficiario de la prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada, regulada en el literal a) del artículo anterior, debía desempeñarse un cargo de nivel profesional, ejecutivo, asesor o directivo, mientras que la prima técnica por evaluación de desempeño podía asignarse en todos los niveles.

El artículo 3 del Decreto 2164 de 1991, por el cual se reglamentó parcialmente el Decreto Ley 1661 de 1991, hizo precisiones importantes en torno a la reglamentación de la prima técnica, en el sentido de fijar los criterios para la asignación de la prestación en cita, así:

«[...] La prima técnica podrá otorgarse alternativamente por:

- a) Título de estudios de formación avanzada y tres (3) años de experiencia altamente calificada; o
- b) Terminación de estudios de formación avanzada y seis (6) años de experiencia altamente calificada; o
- c) Por evaluación de desempeño.»

De igual forma, el artículo 4 del decreto reglamentario determinó que para el otorgamiento de la prima técnica por formación avanzada y experiencia



altamente calificada se requería que el empleado desempeñara cargos en propiedad de cualquiera de los niveles susceptibles para su asignación, para lo cual señaló:

«[...] 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.

**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. [...]»<sup>14</sup> (subrayado de la subsección)

De acuerdo con las normas citadas, se observa que la prima técnica se reconoce en favor de quienes desempeñaron cargos en propiedad en los niveles allí indicados, y con la posibilidad de compensar el título de formación avanzada con 3 años de experiencia, siempre que se acredite la terminación de estudios de posgrado.

Y según el artículo 8 del Decreto 2164 *ejusdem*, «[...] Para los efectos del otorgamiento de la prima técnica por formación avanzada y experiencia 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 reconocido u homologado de acuerdo con las normas legales que regulan la materia. [...]» (subraya de la Sala).

Posteriormente, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1724 de 1997, por el cual se modificó el régimen de prima técnica para los empleados públicos<sup>15</sup>, para lo cual determinó en su artículo 1.º que la prestación en cita únicamente sería reconocida; por cualquiera de los criterios existentes, a aquellos empleados y funcionarios nombrados con carácter permanente en cargos de niveles directivo, asesor o ejecutivo.

Asimismo, el artículo 4 del Decreto 1724 de 1997 previó que los empleados de niveles diferentes a los regulados en el artículo 1.º *ejusdem*, a los que se les hubiese otorgado la prima técnica, podrían continuar con su disfrute hasta su retiro de la entidad o el cumplimiento de las condiciones de pérdida del derecho.

El régimen de prima técnica previsto en las normas citadas fue modificado nuevamente por el Decreto 1335 del 22 de julio de 1999<sup>16</sup>, principalmente en lo relativo a los niveles beneficiarios (artículo 2), en virtud de lo estipulado en el Decreto 1724 de 1997, es decir, reiteró su limitación a quienes se encontraran nombrados en propiedad de manera permanente en cargos de

<sup>14</sup> Modificado por el Artículo 2.º del Decreto 1335 de 1999.

<sup>15</sup> Derogado por el Decreto 1336 de 2003.

<sup>16</sup> «Por el cual se modifican los artículos 3 y 4 del Decreto 2164 de 1991.»



los niveles directivo, asesor o ejecutivo; y eliminó como criterio de asignación la «[...] Terminación de estudios de formación avanzada y seis (6) años de experiencia altamente calificada [...]» regulado en el literal b) del artículo 3 del Decreto 2164 de 1991.

Para el año 2003 se expidió el Decreto 1336, «por el cual se modifica el régimen de Prima Técnica para los empleados públicos del Estado», con el cual se introdujo una modificación en cuanto a los cargos que serían susceptibles de su reconocimiento, y que en su artículo 1.º lo limita «[...] 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 [...]».

Luego, el artículo 1.º del Decreto 2177 del 29 de junio de 2006<sup>17</sup> modificó una vez más los criterios para tener derecho a la prima técnica, con lo cual, «[...] además de ocupar un cargo en uno de los niveles señalados en el artículo 1º del Decreto 1336 de 2003 [...]», se aumentó a 5 los años de experiencia altamente calificada.

#### **Reglamentación interna de la DIAN sobre la prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada**

El artículo 7 del Decreto 2164 de 1991 confirió facultades al jefe de la entidad, junta o consejo directivo para instituir, según las necesidades del servicio, la política de personal y la disponibilidad presupuestal, los niveles de escalas o grupos ocupacionales, dependencias y empleos susceptibles de percibir la prima técnica, en los siguientes términos:

«[...] determinarán, por medio de resolución motivada o de acuerdo, según el caso, los niveles, las escalas o los grupos ocupacionales, las dependencias y los empleos susceptibles de asignación de prima técnica, teniendo en cuenta la restricción establecida en el artículo 3º del Decreto-ley 1661 de 1991, y los criterios con base en los cuales se otorgará la referida prima, señalados en el artículo 3º del presente Decreto.»

El Director de la Unidad Administrativa Especial de Impuestos y Aduanas Nacionales expidió la Resolución 3682 del 16 de agosto de 1994, por medio de la cual se reguló el procedimiento para otorgar la prima técnica en ejercicio de dicha facultad.

En dicho acto administrativo se definieron los requisitos de experiencia y estudios así:

#### **«[...] A.- EN CUANTO A LA EXPERIENCIA**

Se entiende por tal, los conocimientos, las habilidades y las destrezas adquiridas a través del ejercicio del empleo y la práctica profesional en el ejercicio de cargos en entidades públicas o privadas, y en el ejercicio independiente de la profesión.

<sup>17</sup> «Por el cual se establecen modificaciones a los criterios de asignación de prima técnica y se dictan otras disposiciones sobre prima técnica»



Radicado: 250002342000-2012-01956-01 (4899-2015)  
Demandante: Emperatriz Bonilla Villabona

Será aceptada como experiencia profesional altamente calificada, en primer lugar, la adquirida en el desempeño de los cargos del sector hacendario (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos Nacionales, la Unidad Administrativa Especial Dirección de Aduanas Nacionales, la Superintendencia de Control de Cambios y la actual Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales). En segundo lugar, la adquirida en el desempeño de cargos públicos o privados con posterioridad a la terminación de los estudios universitarios y en tercer lugar, la experiencia anterior a la terminación de estudios universitarios en el sector privado o público, caso en el cual deberá ser calificada por el Director.

#### B.- EN CUANTO A LOS ESTUDIOS

Se entenderán así los efectuados dentro de la educación formal, que conduzcan a la obtención de grados o títulos registrados y autenticados u homologados de acuerdo con las normas legales que regulan la materia. Serán valorados los estudios y grados en carreras universitarias, post-gradados, especializaciones, magíster y doctorado siempre y cuando su duración no sea inferior a un año y su obtención sea posterior al título de formación profesional [...]

Sin embargo, la resolución citada fue derogada por la Resolución 8011 del 23 de noviembre de 1995, que en su artículo 1.º determinó el campo de aplicación de la prima técnica y que indicó que esta se otorgaría a los funcionarios «[...] altamente calificados, que, de acuerdo con las necesidades específicas de la DIAN [...]», desempeñaran cargos cuyas funciones demandaran la aplicación de conocimientos técnicos o científicos especializados o que realizaran labores de dirección o de especial responsabilidad. Asimismo, el artículo 4 *ejusdem* reglamentó los requisitos para el otorgamiento de la prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada.

Posteriormente, a través del Decreto 1268 del 13 de julio de 1999 se reguló el régimen salarial y prestacional de la DIAN, en donde se dispuso lo siguiente respecto a la prima técnica:

«[...] ARTICULO 2º. PRIMA TECNICA. Consistirá en un reconocimiento económico que, a criterio del Director General de la Entidad y previa certificación de disponibilidad presupuestal, podrá ser otorgado a servidores de la contribución, en los siguientes casos:

1. Cuando desempeñen labores de jefaturas de la Dirección General, de las Secretarías, Direcciones, Oficinas, Subdirecciones, Subsecretarías, Direcciones Regionales, Administraciones y Divisiones, y mientras permanezcan en tal situación. En este caso, el monto máximo a otorgarse será hasta del cincuenta por ciento (50%) de la asignación básica mensual y no constituirá factor salarial para ningún efecto. El reconocimiento de la prima a que se refiere este numeral excluye la prima de dirección y no será procedente cuando se trate de jefaturas que tengan asignada prima técnica automática.

2. Para mantener al servicio de la entidad a funcionarios que acrediten títulos de formación avanzada y experiencia altamente calificada, que se desempeñen en cargos cuyas funciones demanden la aplicación de conocimientos técnicos o científicos especializados. El porcentaje máximo que podrá ser asignado en este caso podrá ser hasta el cincuenta por ciento (50%) de la asignación básica mensual y constituirá factor salarial.



El Director General de la DIAN reglamentará el procedimiento y demás condiciones necesarias para la cabal aplicación de lo dispuesto en el presente artículo.

PARAGRAFO 1º. Para efectos de asignar la Prima Técnica ésta se concederá en los mismos términos y condiciones señalados en los decretos generales que regulan la materia.

PARAGRAFO 2º. Los servidores de la contribución pertenecientes al sistema específico de carrera que tengan asignada prima técnica conforme a las normas generales aplicables a los funcionarios públicos, continuarán percibiéndola en los términos y condiciones allí previstas [...]. (Subrayado de la Corporación)

De acuerdo con la disposición anterior, en la que se le confirió nuevamente potestad al director de la DIAN para reglamentar el procedimiento y condiciones para la concesión de la prestación, se expidió la Resolución 2227 del 27 de marzo de 2000, en la cual se definió la experiencia como: «[...] los conocimientos, las habilidades y las destrezas adquiridas a través del ejercicio profesional en el desempeño de cargos en entidades públicas o privadas; en la investigación técnica o científica, en áreas relacionadas con las funciones propias del cargo, y el ejercicio independiente de la profesión. La experiencia deberá ser por un término no menor de tres (3) años y adquirida con posterioridad a la terminación de los estudios universitarios. [...]»

Finalmente, la Resolución 2227 de 2000 fue derogada por la Resolución 25 del 9 de abril de 2019, la cual en su artículo 8 reglamentó los requisitos que deben acreditar los funcionarios de la DIAN para ser beneficiarios de la prima técnica.

### **Sentencia de unificación jurisprudencial del 19 de mayo de 2016.**

Esta Corporación a través de sentencia del 19 de mayo de 2016<sup>18</sup> unificó su jurisprudencia respecto al reconocimiento de la prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

En la citada providencia se concluyó que la incorporación automática a cargos de carrera realizada por la DIAN con sustento en el Decreto 2117 de 1992 es inconstitucional. Por este motivo, aquellas personas que se beneficiaron con dicha norma no ostentan derechos de carrera administrativa, y en consecuencia, no pueden ser beneficiarias de la prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada en cuanto a que su ingreso a la carrera administrativa no se debió a un proceso de selección por méritos.

Para arribar a dicha conclusión, esta Sección se fundamentó en los siguientes argumentos:

1. El artículo 125<sup>19</sup> de la Constitución Política de Colombia regula que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera, a

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia de Unificación Jurisprudencial CE-SUJ2 002 del 2016. Número interno 4499-2013.

<sup>19</sup> «Artículo 125. Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley. Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público. El ingreso a los cargos de carrera y el



excepción de los de elección popular y los de libre nombramiento y remoción. Lo anterior como parte de la exigencia del mejoramiento del servicio público, la necesidad de preservar los derechos de los empleados públicos y garantizar el derecho a la igualdad en el acceso a la función pública.

2. El artículo 116<sup>20</sup> del Decreto 2117 de 1992 reguló que para la conformación de la nueva planta de personal de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, los funcionarios de las Direcciones de Impuestos y Aduanas Nacionales, quedarían automáticamente incorporados e incluidos en carrera, sin ninguna formalidad ni requisito adicional.
3. Ambos artículos son evidentemente contradictorios en tanto que el primero prevé como regla general el concurso público para el ingreso a cargos de carrera, el segundo dispuso la incorporación automática sin formalidades ni requisitos adicionales.
4. La Corte Constitucional ha declarado en diversas oportunidades la inexecutable de los sistemas de inscripción automática, como en la Aeronáutica Civil, la Rama Judicial, o de los funcionarios del orden nacional y departamental de la administración, al considerar que el fundamento de la carrera administrativa está en el mérito y la capacidad de quienes ingresan a ella.
5. En consonancia con la posición de la Corte Constitucional «[...] los derechos derivados de la carrera como el derecho a la estabilidad laboral, provienen no del hecho mismo de la inscripción, sino de que la misma ocurra como consecuencia de la superación de un concurso abierto y objetivo que asegure la libre e igual competencia; y una vez surtido y superado dicho concurso, tiene sentido la defensa del derecho a la estabilidad en el cargo, del cual no son titulares los funcionarios de libre nombramiento y remoción, ni quienes son incorporados de manera automática [...]». (subrayado de la subsección).
6. Por lo anterior, la sentencia de unificación jurisprudencial aludida concluyó:

---

ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes. El retiro se hará: por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley. En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción [...]

<sup>20</sup> «Artículo 116. Planta de personal e incorporación de funcionarios. La planta de personal que se expida para la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, deberá recoger las plantas de las dos entidades que se fusionan, más los cargos necesarios para el cumplimiento de las funciones que en materia de control cambiario y de impuestos territoriales se asumen. La planta seguirá la nomenclatura señalada en el Decreto 1865 de 1992, en cuanto a los funcionarios de carrera.

Los cargos de secretario general se asimilan al cargo de subdirector, los cargos de subsecretarios se asimilan al de jefe de oficina para efectos del reconocimiento de prima de dirección. Para efectos de la incorporación a la nueva planta de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, que se entenderá realizada el primero de junio de 1993, los funcionarios de las Direcciones de Impuestos Nacionales y de Aduanas Nacionales, quedarán automáticamente incorporados e incluidos en carrera, sin ninguna formalidad ni requisito adicional.

La dirección de Impuestos Nacionales previamente a la fecha de incorporación a la nueva entidad, adoptará la nomenclatura y clasificación señalada en los incisos anteriores, con el concepto previo y favorable de la Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Para efectos de esta incorporación no se tendrán en cuenta los requisitos para ingreso, escalafonamiento, y el sistema de concursos de que trata el Decreto 1647 de 1991 y sólo se exigirá para la posesión la firma de la respectiva acta [...]. (Subraya la Sala).



«[...] En consecuencia, la Sala unifica su posición en el sentido de precisar que los empleados incorporados a la DIAN automáticamente, por medio del decreto 2117 de 1992, no pueden ser beneficiarios de la prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada, en la medida que no desempeñaron el cargo en propiedad, como quiera que su inscripción en carrera administrativa no se derivó de la superación satisfactoria de un concurso de méritos. [...]».

En ese orden de ideas, la subsección mantendrá la posición expuesta en la sentencia de unificación del 19 de mayo de 2016, en el sentido de que aquellos funcionarios de la DIAN de libre nombramiento y remoción o que fueron incorporados automáticamente al sistema de carrera administrativa de la entidad en virtud de lo dispuesto en el artículo 116 del Decreto 2117 de 1992, no tienen derecho al reconocimiento de la prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada, con excepción de quienes antes de dicha incorporación automática, tuvieron derechos de carrera o estuvieran vinculados mediante concurso interno realizado por la entidad<sup>21</sup>.

#### **La demandante se vinculó a través de concurso con posterioridad a la incorporación automática a la DIAN**

En el caso puntual de la demandante se encuentra acreditado que la señora Bonilla Villabona fue nombrada con carácter ordinario en el cargo de profesional en ingresos públicos II nivel 31 grado 21 en la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, al hacer parte de la lista de elegibles expedida el 31 de mayo de 1995 en virtud del concurso abierto de méritos convocado a través de las Resoluciones 1223, 1224, 1225, 1226, 1227 y 1228 del 13 de marzo de 1995, según se desprende de la Resolución 3966 del 21 de julio de 1995<sup>22</sup>, obrante a folios 14 a 16 del cuaderno de historia laboral. De igual forma, la libelista se posesionó el 11 de agosto de 1995 según consta a folio 24 *ídem*.

De acuerdo con lo anterior, es evidente que la señora Emperatriz Bonilla Villabona ingresó en el año 1995 a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales a través de concurso abierto de méritos y, en consecuencia, desempeñó en propiedad un cargo de profesional en ingresos públicos II nivel 31 grado 21 con anterioridad a la entrada en vigencia del Decreto 1724 de 1997, motivo por el cual se deduce que estaba cobijada por el régimen de transición previsto en el artículo 4 del Decreto en citá.

En ese sentido, debe determinarse si reunió los demás requisitos regulados en las normas citadas para efecto de declararse beneficiaria de la prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada, como se analizará a continuación.

#### **No se acreditaron los requisitos para ser beneficiaria de la prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada**

<sup>21</sup> Sección Segunda, Subsección A, Sentencia del 21 de febrero de 2019. Radicación 68001233300020140043901 (4670-2015).

<sup>22</sup> Artículo 7 de la Resolución 3969 del 21 de julio de 1995, por medio de la cual se dispuso: «[...] Nombrase con carácter ordinario en el cargo de PROFESIONAL EN INGRESOS PÚBLICOS II NIVEL 31 GRADO 21 [...] a EMPERATRIZ BONILLA VILLABONA, con C.C. No. 41.528.348 [...]»



Radicado: 250002342000-2012-01956-01 (4899-2015)  
Demandante: Emperatriz Bonilla Villabona

Según las normas citadas, para ser beneficiario de la prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada antes de que entrara a regir el Decreto 1724 de 1997 se requería:

- Desempeñar un cargo en propiedad en los niveles profesional, ejecutivo, asesor o directivo y que sea susceptible de dicha asignación.
- Título de formación avanzada que exceda los requisitos mínimos fijados para el cargo.
- Tres años de experiencia altamente calificada en el ejercicio profesional o en la investigación técnica o científica en áreas relacionadas con las funciones propias del cargo que sea calificada por el jefe de la entidad con base en la documentación que el funcionario acredite.

De acuerdo con lo anterior, se reitera que la señora Bonilla Villabona se vinculó a la DIAN a partir del 11 de agosto de 1995 a través de concurso abierto de méritos y por consiguiente está plenamente demostrado que ingresó a la entidad a desempeñar un cargo en propiedad, es decir que se acreditó el primer requisito para ser beneficiaria de la prestación deprecada.

De igual forma, según certificación expedida por la Subdirección de Gestión de Personal de la DIAN (fls.16-24) y documentación obrante en cuaderno de historia laboral, se ha desempeñado en esa entidad, así:

Cargo desempeñado	Nivel	Lapso
Profesional en ingresos públicos II nivel 31 grado 21 <sup>23</sup>	Profesional	11 de agosto de 1995 a 3 de noviembre de 2008
Gestor II código 302 grado 02 <sup>24</sup>	Profesional	4 de noviembre de 2008 a 20 de septiembre de 2009
Gestor II código 304 grado 04 (Encargo) <sup>25</sup>	Profesional	21 de septiembre de 2009 a 28 de febrero de 2010
Gestor II código 302 grado 02	Profesional	1.º de marzo de 2010 en adelante

Asimismo, se encuentra probado que la demandante acreditó título profesional como arquitecta de la Unidad Pedagógica de Arquitectura de Versailles, Francia,<sup>26</sup> el 25 de noviembre de 1981<sup>27</sup> a folio 4 del cuaderno de antecedentes administrativos, y que se graduó como especialista en Administración de la Planeación Urbana y Regional de la Escuela Superior de Administración Pública el 10 de diciembre de 1982, según se advierte a folios 7, *idem*.

Por otra parte, la señora Bonilla Villabona trabajó previamente en el sector privado, entre los años 1983 y 1994, según se advierte de las constancias obrantes a folios 8 y 9 del cuaderno de antecedentes. De igual forma, laboró en la Contraloría de Bogotá entre el 16 de marzo de 1994 y el 15 de marzo

<sup>23</sup> Según Resolución 3966 del 21 de julio de 1995 a folios 14 a 16, y acta de posesión 0081 del 11 de agosto de 1995 a folio 24 del cuaderno de antecedentes administrativos.

<sup>24</sup> Según Resolución 00006 del 4 de noviembre de 2008, por la cual se incorporan y ubican los funcionarios de la DIAN, obrante a folios 252 y acta de incorporación y ubicación a folio 257. *Idem*.

<sup>25</sup> Según Resolución 009200 del 28 de agosto de 2009 a folios 282 a 285 y acta de posesión de encargo a folio 286. *Idem*.

<sup>26</sup> Unité Pédagogique d'Architecture de Versailles.

<sup>27</sup> Título convalidado por el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior según Resolución 0311 del 12 de abril de 1982, obrante a folios 5 y 6 del cuaderno de antecedentes administrativos.



de 1995 de acuerdo con la certificación expedida por la subdirectora de Gestión de Talento Humano de la entidad a folio 27 del cuaderno principal.

De la sinopsis efectuada con base en las probanzas allegadas, se colige:

i) Para la subsección existe claridad en el hecho de que la señora Emperatriz Bonilla Villabona **desempeñó ininterrumpidamente cargos de nivel profesional, en propiedad**, con anterioridad al 11 de julio de 1997, esto es, como profesional en ingresos públicos II nivel 31 grado 21 desde el 11 de agosto de 1995.

ii) **Respecto al requisito de título de formación avanzada**, se advierte que la demandante obtuvo grado como especialista en administración de planeación urbana y regional a partir del 10 de diciembre de 1982, fecha de graduación según acta de grado obrante a folio 7 del cuaderno de historia laboral.

iii) **Y frente al requisito de la experiencia altamente calificada**, si bien es cierto que la demandante acreditó, en principio, una experiencia posterior a la obtención del título de posgrado superior a tres años, esto es, entre el 11 de diciembre de 1982 y el 11 de julio de 1997, para la Sala la libelista no cumple el requisito de la experiencia altamente calificada por cuanto esta no puede ser asimilada al concepto de experiencia profesional o tiempo de servicio. Así lo entendió la Sala de Consulta y Servicio Civil en concepto 2081 del 2 de febrero de 2012 cuando indicó:

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

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

Esta posición fue expuesta por la Subsección B de la Sección Segunda de esta Corporación en sentencia del 29 de enero de 2015<sup>28</sup>, en la que también se precisó para su acreditación que «[...] no basta que las certificaciones señalen o describan tiempo de servicio del empleado, los cargos ocupados y las funciones desempeñadas, puesto que lo establecido en las normas reglamentarias exige la calificación de la experiencia laboral por el jefe del organismo que evidencie que alcanza altos índices de eficiencia que justifiquen el reconocimiento y pago de la referida prestación [...]»<sup>29</sup> y en la que se recordó que el «[...] fundamento teleológico de la prima técnica, que busca atraer y mantener en el

<sup>28</sup> Sentencia proferida en el proceso con radicación 54001233300020120015201 (3955-2013) de Elda Rosa Barrios Quijano contra la DIAN. Posición que ha sido reiterada en sentencias del 16 de mayo de 2019 con radicación 15001233300020160036101 (1210-2018) de Luis Hernando Rodríguez Alfonso contra la DIAN y del 30 de mayo de 2019 con radicación 25000232500020110019501 (4225-2016) de Oscar Jimeno Mejía Archila contra la DIAN.

<sup>29</sup> Posición asumida por esta Sección en sentencia del 15 de mayo de 2013 en el proceso con radicación 250002032500020100019601 (1146-2012).



Radicado: 250002342000-2012-01956-01 (4899-2015)  
Demandante: Emperatriz Bonilla Villabona

ejercicio de cargos públicos que requieran de especial responsabilidad o de conocimientos técnicos y altamente especializados, al personal idóneo para su desempeño, que cuente con experiencia calificada y con las capacidades de responder a las necesidades del servicio. [...]»

De acuerdo con lo anterior, pese a que el periodo comprendido entre el 11 de diciembre de 1982 y el 11 de julio de 1997 puede ser contabilizado para efectos de tiempo de servicio o experiencia profesional, a juicio de esta subsección no ocurre lo mismo para efectos de demostrar la experiencia altamente calificada para ser beneficiaria de la prima técnica por cuanto, en el ejercicio de los cargos de profesional en ingresos públicos II nivel 31 grado 21 contado desde el 11 de agosto de 1995 (fecha en que se vinculó a la DIAN) al 11 de julio de 1997 solo transcurrieron dos años, diez meses y veinticinco días.

Aunado a lo anterior, en el expediente no obran constancias o certificaciones de la calificación de la experiencia de la demandante por parte del jefe de la entidad, elemento que era necesario para el reconocimiento de la prestación con anterioridad al 11 de julio de 1997, que permita demostrar que cumplió con los requerimientos para justificar el reconocimiento y pago de la prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada, es decir que acreditó el requisito antes de entrar en vigencia el Decreto 1724 de 1997, y porque en la certificación aportada a folios 16 a 24 solo relacionan los tiempos de servicios y cargos desempeñados por la demandante en la DIAN.

Ello en virtud de que la transición regulada en el artículo 4 del Decreto 1724 *ejusdem* implica que los requisitos debían haberse cumplido antes del 11 de julio de 1997, motivo por el cual certificados que valoren la experiencia posterior a dicha fecha no pueden ser tenidos en cuenta porque no valúan la experiencia altamente calificada de la demandante.

Finalmente debe precisarse que esta subsección ha admitido que para acreditar la experiencia altamente calificada no es necesario que esta se cause únicamente en el ejercicio del cargo desempeñado en la entidad, sino que también puede evaluarse la obtenida en el sector público y privado o de forma independiente siempre que guarde relación con las funciones del empleo y que dicha experiencia pueda ser evaluada por el jefe de la entidad, es decir, la demandante pudo solicitar que se le tuviera en cuenta la experiencia obtenida durante el periodo previo a vincularse con la entidad demandada, pero en el proceso no obra prueba de ello<sup>30</sup>.

En ese sentido, para la subsección el hecho de que la demandante hubiese devengado la prima técnica mientras estuvo vinculada a la Contraloría de

<sup>30</sup> Ver sentencia del 1.º de febrero de 2018. Expediente 25000232500020120139301 (2370-15). Alfredo José Arrieta González contra el ICBF, en la cual esta Corporación señaló: «[...] sobre la forma de obtener dicha experiencia precisó que es viable sumar la que se reúne en el cargo frente al cual se solicita la prima técnica, sin embargo, esta no es la única forma de hacerlo, pues es viable que se acumule la lograda en el ejercicio de su función en otros empleos públicos o privados, tal como lo ha definido esta Sección.

En línea con lo expuesto, se ha considerado que esta experiencia cualificada debe exceder la exigida para el cargo y, para lograr el reconocimiento de la prima técnica, debe ser acreditada por el interesado mediante certificación del desempeño de los respectivos empleos, que contenga, además, las funciones desarrolladas de manera que sea posible determinar su relación con las labores que se cumplen, la cual, en todo, caso deberá ser calificada por el jefe del organismo. [...]»



Bogotá, esto es, entre el 16 de marzo de 1994 y el 15 de marzo de 1995, según se observa a folio 26 del cuaderno principal donde se informa a la libelista sobre el reajuste de la prestación, no puede entenderse como un derecho adquirido que tenía la señora Bonilla Villabona mientras prestara sus servicios en diferentes entidades del Estado.

Tampoco es posible determinar de la prueba documental obrante en el expediente que dicha prestación reconocida en su momento por la Contraloría de Bogotá obedeciera al criterio de formación avanzada y experiencia altamente calificada. Pero sobre todo, porque en el expediente no se advierte que la DIAN hubiese determinado que la experiencia adquirida con anterioridad a su ingreso a la entidad pudiese ser valorada como altamente calificada, así como tampoco obra prueba de que la demandante lo hubiese solicitado.

Sobre este punto cabe aclarar que las certificaciones laborales expedidas por los anteriores empleadores no permiten entrever que las funciones o actividades ejercidas previamente a su ingreso a la DIAN estuviesen relacionadas con el sector hacendario. Lo anterior, por cuanto de las constancias obrantes a folios 8 y 9 del cuaderno de historia laboral, suscritas por la señora Martha Cecilia Botero Henao (particular arquitecta), dan cuenta que la señora Bonilla Villabona ejerció labores propias de su profesión, esto es, como arquitecta, principalmente en temas relacionados con diseños arquitectónicos, remodelaciones de inmuebles y locales comerciales o en la tramitación de contratos y dirección de obras; y de la certificación a folio 27 del cuaderno principal, expedida por la subdirectora de Gestión de Talento Humano de la Contraloría de Bogotá, se advierte que la naturaleza del cargo desempeñado por la demandante en la entidad territorial, como profesional especializado XI-B ante la Unidad de Consolidación Global, Resultados y Control de Calidad, correspondía a «[...] la aplicación de conocimientos especializados en el área de control de gestión y resultados y en la evaluación de las obras públicas y sus costos ambientales [...]». Así mismo relacionó en la mencionada certificación las funciones respectivas a dicho empleo:

1. Participar en la consolidación por entidades y sectores de los informes preparados por las Unidades de Control Fiscal Sectorial.
2. Determinar el grado de realización sectorial consolidado en relación al plan de desarrollo general del distrito.
3. Presentar al jefe de la Unidad para su aprobación la programación de actividades a desarrollar.
4. Participar en el desarrollo del plan de la entidad de acuerdo con los objetivos de la entidad.
5. Verificar y analizar el cumplimiento de los subprogramas incluidos en el plan general aprobado previamente, y su impacto social.
6. Establecer parámetros para verificar que los subprogramas sean ejecutados bajo las directrices del plan integral de desarrollo.
7. Cualificar los eventos internos y externos, así como la información que afecta las decisiones y actividades en cada subprograma.



8. Ejercer el control posterior y selectivo sobre una decisión y/o resultado administrativo.
9. Participar en la evaluación de las obras públicas que realice el distrito.
10. Participar en el control y valoración de los costos ambientales de todo proyecto de inversión pública.
11. Participar en la evaluación de los servicios que se prestan a la comunidad.
12. Plantear inquietudes al jefe de la Unidad acerca del trabajo que se está desarrollando.
13. Desarrollar estudios especiales de acuerdo con las tareas asignadas por el jefe de la Unidad.
14. Participar en el levantamiento de la información que requiere la Unidad.
15. Presentar informes periódicos al jefe inmediato sobre el desarrollo de actividades en el Control Fiscal de Gestión.
16. Cumplir con todos los deberes y responsabilidades que exige el servicio público.
17. Cumplir con las demás funciones que le asigne el jefe inmediato y que estén de acuerdo con la naturaleza del cargo.

Es decir que ante la ausencia de experiencia en el sector hacendario, la experiencia previa debía ser eváluada por el director de la entidad de modo tal que este determinara que efectivamente podía contarse como altamente calificada, lo cual no ocurrió en el sub examine y, en todo caso, en la solicitud de reconocimiento de la prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada elevada ante la DIAN y visible a folios 61 a 63 del cuaderno principal, en ningún momento se petitionó a la entidad que se evaluara su experiencia previa al ingreso a la entidad demandada para efectos de tratar ésta como altamente calificada.

Por consiguiente, si bien el *a quo* consideró acreditado el requisito de experiencia altamente calificada porque contó está a partir de la obtención del título de posgrado, lo que ocurrió en diciembre de 1982, lo cierto es que en el *sub examine* no se demostró que la señora Bonilla Villabona cumpliera tal requisito porque, se reitera, no obra prueba de que la demandante solicitó a la DIAN que tuviera en cuenta su experiencia previa al 11 de julio de 1997, adquirida en el sector privado y en la Contraloría de Bogotá como altamente calificada para efectos del reconocimiento de la prima técnica por formación avanzada, requisito exigido para su otorgamiento.

**En conclusión:** La señora Emperatriz Bonilla Villabona no acreditó el cumplimiento de los requisitos exigidos por los Decreto 1661 y 2164 de 1991 para ser beneficiaria de la prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada antes del 11 de julio de 1997, fecha en la que entró a regir el Decreto 1724 de 1997, contrario a lo declarado por el *a quo* por cuanto no se demostró una experiencia altamente calificada de 3 años.

**Decisión de segunda instancia**



Según se ha expuesto, se impone revocar la sentencia de primera instancia, toda vez que prosperan los argumentos del recurso de apelación y, en su lugar, se negarán las pretensiones de la demanda.

#### **De la condena en costas**

Esta Subsección en providencia del 7 de abril de 2016<sup>31</sup> sentó posición sobre la condena en costas en vigencia del CPACA; en aquella oportunidad se señaló como conclusión, 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 CGP<sup>32</sup>, previa elaboración del secretario y aprobación del respectivo funcionario judicial.

g) Procede condena en costas tanto en primera como en segunda instancia.

En ese hilo argumentativo, en el presente caso la Corporación condenará en costas de ambas instancias a la parte demandante, según el numeral 4 del artículo 365 del CGP, por cuanto se revocará totalmente la sentencia de primera instancia.

<sup>31</sup> Al respecto ver sentencias de 7 de abril de 2016, Expedientes: 4492-2013, Actor: María del Rosario Mendoza Parra y 1291-2014, Actor: José Francisco Guerrero Bardi.

<sup>32</sup> «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: [...]»



Radicado: 250002342000-2012-01956-01 (4899-2015)  
Demandante: Emperatriz Bonilla Villabona

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 14 de mayo de 2015 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, en la demanda que en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho interpuso la señora Emperatriz Bonilla Villabona contra la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. En su lugar,

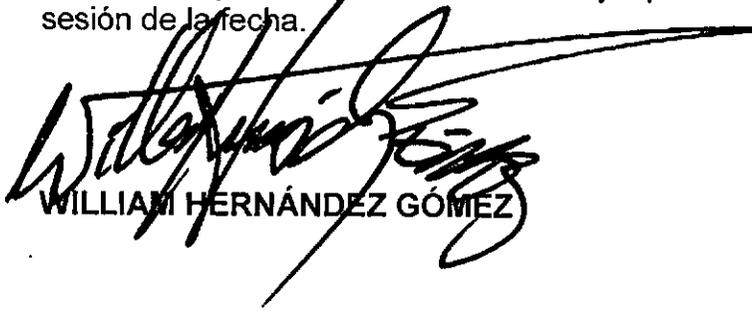
**Segundo:** Denegar las pretensiones de la demanda

**Tercero:** Condenar en costas de primera y segunda instancia a la parte demandante, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta instancia.

**Cuarto:** Ejecutoriada esta providencia devolver el expediente al Tribunal de origen, previas las anotaciones correspondientes 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

  
RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

  
GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

legis

