



Radicado: 47001-23-33-000-2013-90195-01 (1547-2015)
Demandante: María Matilde Rodríguez Orjuela

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

Consejero ponente: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Bogotá, D.C., Treinta (30) de enero de dos mil veinte (2020)

**Radicado: 47001-23-33-000-2013-90195-01 (1547-2015)
Demandante: MARÍA MATILDE RODRÍGUEZ ORJUELA
Demandado: NACIÓN – CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

Ley 1437 de 2011 – Sentencia de segunda instancia

I. ASUNTO.

Decide la Sala de Subsección el recurso de apelación presentado por el apoderado de la Contraloría General de la República en contra de la sentencia de 13 de agosto de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo del Magdalena, por medio del cual se accedió a las pretensiones de la demanda radicada por María Matilde Rodríguez Orjuela.

II. ANTECEDENTES

1. Pretensiones de la demanda¹

La señora María Matilde Rodríguez Orjuela demandó la nulidad de los siguientes actos administrativos:

- Oficio 1582 de 26 de julio de 1996, expedido por la jefe de oficina de administración de carrera administrativa de la Contraloría General de la República en la que da respuesta a la petición de prima técnica elevada por la demandante.
- El acto ficto producto del silencio administrativo negativo que negó la solicitud de prima técnica presentada el 4 de septiembre de 1996.
- El memorando de 9 de mayo de 2007, por medio del cual se negó la solicitud de prima técnica.

¹ Folios 2 a 5 del expediente.



Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, solicitó el reconocimiento y pago de la prima técnica en cuantía equivalente al 50% de la totalidad de los salarios devengados, desde 1996 hasta el pago del mismo y que se continúe realizando el pago hasta el momento en que la demandante se desvincule de la entidad.

Adicionalmente, que se realicen los reajustes salariales de los sueldos que ya le fueron pagados los cuales varían al ser reconocida la prima técnica.

Además, que se ordene realizar los ajustes de valor de acuerdo con la variación del índice de precios al consumidor.

Por último, que se condene a la Contraloría General de la Nación a cumplir con la sentencia que ponga fin al proceso de acuerdo con lo establecido en los artículos 192, 194 y 195 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

2. Hechos²

- María Matilde Rodríguez Orjuela, se vinculó a la Contraloría General de la República el 27 de julio de 1988, a través de la resolución 05703, en el cargo de profesional universitario grado 2, en el que se posesionó el 25 de agosto de 1988.
- Actualmente se desempeña en el cargo de Profesional Universitario - grado 01.
- El 24 de febrero de 1995 solicitó que se le concediera la prima técnica de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 113 de la Ley 106 de 1993.
- El 4 de septiembre de 1996 pidió nuevamente su reconocimiento, y señaló la procedencia de la prima técnica de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5

² Folios 5 a 19 del expediente.



del Decreto 1384 de 5 de agosto de 1996.

- El 26 de julio de 1996, la Contraloría General de la República le remitió el oficio 1582, en el cual no se dio una respuesta de fondo a la petición, pues simplemente se indicó que la Corte Constitucional en la sentencia C – 100 de 1996, estableció que es al Gobierno de la República al que le corresponde fijar los requisitos mínimos para conceder la prima técnica.
- Por medio del memorando de 9 de mayo de 2007 la Contraloría General de la República negó la prima técnica a los servidores del nivel profesional que jamás la hubieran percibido.
- La señora Rodríguez Orjuela radicó la demanda el 14 de junio de 2013.

3. Normas violadas y concepto de la violación³

La parte demandante fundamentó sus pretensiones en las siguientes disposiciones:

- Constitución Política: artículos 20, 60, 13, 25, 29, y 58;
- Código Civil: artículo 10;
- Decreto 119 de 1988;
- Ley 60 de 1990;
- Ley 106 de 1993;
- Decreto-Ley 1661 de 1991;
- Decreto-Ley 929 de 1976;
- Decreto Ley 1042 de 1978 artículo 17;
- Decreto 2162 de 1991
- Ley 4 de 1992.

Como concepto de violación, sostuvo que al no conceder la prima técnica ha desconocido el derecho a la igualdad ya que a otras personas en una situación similar se le ha concedido el derecho.

Adicionalmente, señaló que la Contraloría General vulneró el artículo 58 de la Constitución Política, por cuanto desconoció el derecho adquirido de algunos empleados a percibir la prima técnica.

³ Folios 20 a 35 del expediente.



Por otra parte, indicó que la demandada desconoció que en el artículo 22 del Decreto 929 de 1976 se estableció que las prestaciones sociales son irrenunciables y pretende que la señora Rodríguez Orjuela renuncie al derecho adquirido a la prima técnica.

Finalmente que el H. Consejo de Estado ha ratificado en forma expresa que la prima técnica es un derecho adquirido por los empleados del nivel profesional que ingresaron antes del Decreto 1724 de 1997

4. Contestación de la demanda⁴

La entidad demandada solicitó que se nieguen las pretensiones de la demanda conforme a los argumentos que a continuación se resumen:

En primer lugar, manifestó que, dado que la petición se interpuso en vigencia del Código Contencioso Administrativo y antes de la modificación introducida por la Ley 446 de 1998, se debió tener en cuenta la redacción original del artículo 136 de este Código, según el cual «si se demanda un acto presunto, el término de caducidad será de cuatro (4) meses, contados a partir del día siguiente a aquel en que se configure el silencio negativo».

Adicionalmente, indicó que el memorando de 9 de mayo de 2007 no es un acto administrativo susceptible de ser enjuiciado pues no resuelve una situación jurídica particular.

Además, sostuvo que la señora Rodríguez Orjuela no se puede beneficiar de la prima técnica, debido a que en el Decreto 1724 de 1997 se excluyeron los cargos del nivel profesional de este incentivo, y que la demandante se encuentra dentro de esta categoría.

A lo anterior agregó que la señora Rodríguez Orjuela, en el momento en que solicitó el reconocimiento de la prima técnica no reunía los requisitos para ello, pues el título

⁴ Fólios 277 a 292 del expediente.



Radicado: 47001-23-33-000-2013-90195-01 (1547-2015)
Demandante: María Matilde Rodríguez Orjuela

de especialista lo obtuvo en el año 2012, esto es, de manera posterior a la entrada en vigencia del Decreto 1724 de 1997.

Por otra parte, propuso la excepción de cosa juzgada, ya que la demandante inició otro proceso por los mismos hechos.

Así mismo, manifestó que el régimen de prima técnica de la Contraloría General de la República es diferente del general de la rama ejecutiva y la demandante no cumplía con los requisitos establecidos en el Decreto 1384 de 1996.

Para ahondar en razones, indicó que para acceder a la prima técnica se requería de la actuación positiva del interesado, pues la misma no se reconocía de manera automática, y si bien la demandante presentó una solicitud en ese sentido, simplemente se limitó a afirmar que tenía derecho a este emolumento, pero no sustentó la petición.

5. La sentencia apelada⁵

El Tribunal Administrativo del Magdalena, por medio de la sentencia de 13 de agosto de 2014 accedió a las pretensiones de la demanda con base en los argumentos que a continuación se resumen:

En primer lugar, declaró que debido a que en el proceso no se acreditó que se haya dado respuesta a la petición de reconocimiento de la prima técnica elevada el 4 de septiembre de 1996 en los términos del artículo 83 del C.P.A.Ç.A., se configuró el silencio administrativo negativo.

Posteriormente, realizó un recuento de la evolución de la figura de la prima técnica en la Contraloría General de la República, y procedió a analizar si la señora Rodríguez Orjuela cumplía con los requisitos para que le fuera concedido el emolumento reclamado.

⁵ Folios 508 a 521 del expediente.



En ese sentido, pese a que esta Sala no encontró en el expediente el manual de funciones o prueba alguna en la que se establecieran los requisitos mínimos del cargo, es preciso señalar que, de acuerdo con el fallo de primera instancia, en la Resolución 3398 del 4 de febrero de 1994 «por la cual se fijan los requisitos mínimos y las funciones generales de los empleos, de la planta global de la Contraloría General de la República y se dictan otras disposiciones», se establecieron como requisitos del cargo de profesional universitario grado 11, «*Título profesional Universitario en el área de trabajo de acuerdo con las funciones del empleo, y tres (4) (sic) años de experiencia Profesional o relacionada*».

Posteriormente, señaló que la señora Rodríguez Orjuela cumplió con los requisitos para acceder a la prima técnica de acuerdo con los requisitos que se encuentran en el artículo 5 del Decreto 1384 de 1996, esto es: a. Título profesional de formación avanzada (especialización, maestría, doctorado) en áreas directamente relacionadas o afines con las funciones propias del cargo, las cuales tendrán un valor hasta del 20% del sueldo básico mensual; b. Experiencia, responsabilidad, conocimientos, habilidades y destrezas adquiridos en la práctica de una profesión u oficio, así como la especial preparación o responsabilidad en áreas directamente relacionadas o afines con las funciones propias del cargo, tendrán un valor hasta del 20% del sueldo básico mensual; c. Participación en eventos académicos o científicos de reconocida importancia, o la publicación de libros de carácter académico o científico, en áreas directamente relacionadas o afines con las funciones propias del cargo, tendrán un valor hasta del 5% del sueldo básico mensual; d. El ejercicio de la docencia en instituciones de educación superior, oficialmente reconocidas, tendrán un valor hasta del 5% del salario básico mensual.

Al respecto, encontró acreditado que María Matilde Rodríguez Orjuela cumplió con los requisitos, de acuerdo con las siguientes pruebas:

- La copia del diploma de grado de Economista Agrícola, conferido por la Universidad Tecnológica del Magdalena de fecha 13 de abril de 1984⁶.

⁶ Folio 68 del expediente.



Radicado: 47001-23-33-000-2013-90195-01 (1547-2015)
 Demandante: María Matilde Rodríguez Orjuela

- La Resolución 5703 de 27 de julio de 1988⁷, por medio de la cual se nombró a la demandante en el cargo de profesional universitario grado 2 y acta de posesión de agosto 26 de 1988⁸.
- El Título de Especialista en Gestión Pública otorgado por la Escuela Superior de Administración Pública el 30 de marzo de 2012⁹.
- El Certificado de participación en el Diplomado de «Gerencia Pública», que se llevó a cabo entre el 17 de julio de 1998 y el 19 de diciembre de 1998, con una intensidad de 150 horas¹⁰.
- La constancia de asistencia al curso de Fundamentos de Informática otorgada a la demandante por el SENA, el 31 de marzo de 1989, con una duración de 36 horas¹¹.
- La certificación expedida por el Coordinador General del Foro Internacional «¿Cuál es la contraloría que necesita Colombia del futuro? Hacia un nuevo concepto de control y auditoría» durante los días 20 y 21 de junio de 1996¹².
- La certificación expedida por la Contraloría General de la República de asistencia al 1er Foro de «Control Fiscal con Transparencia y Participación ciudadana» que se celebró el día 2 de noviembre de 1999¹³.
- La certificación expedida por la Contraloría General de la República de aprobación del Seminario -Taller en Control de Gestión con una intensidad de 40 horas, el 26 de noviembre de 1999¹⁴.

⁷ Folio 46 del expediente.

⁸ Folio 48 del expediente.

⁹ Folios 73 y 74 del expediente.

¹⁰ Folio 75 del expediente.

¹¹ Folio 76 del expediente.

¹² Folio 77 del expediente.

¹³ Folio 78 del expediente.

¹⁴ Folio 79 del expediente.



- La certificación expedida por la Universidad del Norte de aprobación del taller «Obtención y manejo de pruebas» con una intensidad de 36 horas el 2 de diciembre de 2000¹⁵. (fl. 80)
- La certificación expedida por el SENA de aprobación del curso Informática Básica con una intensidad de 120 horas, el 3 de mayo de 2002¹⁶.
- La certificación expedida por la Escuela de Altos estudios de Control Fiscal en la cual consta que cursó y aprobó la asignatura «Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Versión 2.1» con una intensidad horaria de 10 horas, entre el 8 de abril de 2003 y el 22 de abril de 2003¹⁷.(fl. 83)
- La certificación expedida por la Escuela Superior de Administración Pública de participación en el «seminario de inducción a la alta gerencia pública» con una intensidad horaria de 8 horas, el 3 de julio de 2003¹⁸.

En consecuencia, declaró que la señora María Matilde Rodríguez Orjuela tiene derecho a percibir la prima técnica en un 25% de la asignación básica, debido a que reúne los requisitos establecidos en los literales b) y c) del artículo 5 del Decreto 1384 de 1996.

Debido a que la última petición que realizó la demandante se presentó el 4 de septiembre de 1996, se deben aplicar la prescripción trienal, pues la demanda se presentó el 14 de junio de 2013.

Como consecuencia de lo anterior, el Tribunal Administrativo del Magdalena decidió:

«1. DECLÁRESE la nulidad del oficio No. (sic) 1582 con fecha 26 de julio de 1996 por el cual el Jefe (sic) Oficina de Administración de Carrera Administrativa informa a la señora MARIA MATILDE RODRIGUEZ ORJUELA la incompetencia del contralor para conceder primas técnicas de

¹⁵ Folio 80 del expediente.

¹⁶ Folio 81 del expediente.

¹⁷ Folio 83 del expediente.

¹⁸ Folio 84 del expediente.



Radicado: 47001-23-33-000-2013-90195-01 (1547-2015)
Demandante: María Matilde Rodríguez Orjuela

conformidad con la sentencia proferida en marzo de 1996 por la H. Corte Constitucional.

2. DECLÁRESE la nulidad del memorando de calenda 9 de mayo de 2007 proferido por el Gerente (sic) del Talento Humano de la Contraloría General de la República, en cuanto no accedió al reconocimiento y pago de la PRIMA TÉCNICA en los términos expuestos en la parte motiva de esta decisión.

3. A título de restablecimiento del derecho; SE ORDENA a la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA a reconocer y efectivamente cancelar a favor de la aquí accionante MARIA MATILDE RODRIGUEZ ORJUELA la prima técnica en porcentaje equivalente al 25% del sueldo básico mensual percibido a partir del 14 de junio de 2010 y en adelante, siempre que acredite el cumplimiento de las exigencias previstas en el decreto 1384 de 1996 para conservar la prestación la cual se deberá cancelar debidamente INDEXADA en los términos delineados en la parte motiva de este proveído.

4. Condenar en costas a la parte demandada CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Por Secretaría dese el trámite previsto en el artículo 366 del C.G.P.».

6. Recurso de apelación¹⁹

La entidad demandada apeló la decisión de 13 de agosto de 2014, por las razones que se resumen a continuación:

Porque el Tribunal del Magdalena incurrió en un error de derecho por haberle reconocido la prima técnica a la demandante cuando no reunía ninguno de los requisitos para el momento de la entrada en vigencia del Decreto 1724 de 1997, ya que no tenía ni el tiempo de servicios mínimo (3 años como profesional universitaria), ni estudios altamente calificados, pues solo obtuvo el título de especialista en el año 2012.

Adicionalmente, sostuvo que la prima técnica no tiene el carácter de prestación periódica, ya que se necesitaba la solicitud expresa al respecto.

Así mismo, se refirió al régimen especial de la Contraloría General de la República e indicó que en el artículo 113 de la Ley 106 de 1993 se consagró la prima técnica y en las Resoluciones 445 de 5 de agosto de 1993 y 3523 de 14 de febrero de reglamentó la asignación de este emolumento, y se determinaron los factores de

¹⁹ Folios 535 a 569 del expediente.



valoración y el procedimiento para solicitarla, por lo que se trata de un régimen especial para el cual se tenían que exceder los requisitos mínimos fijados para el cargo.

Además, manifestó que las sentencias del Consejo de Estado que se refirieron a la transición contenida en el Decreto 1724 de 1997, hacían referencia al régimen de la administración del orden nacional y no al especial de la Contraloría, y por lo tanto, no se podía predicar su extensión a esta entidad, dado que las providencias en las que se predicó la existencia de un derecho adquirido, tratan de la prima técnica por evaluación de desempeño del Decreto 1661 de 1991.

A lo anterior agregó que no es posible conceder la prima técnica del régimen de la Contraloría General de la República de manera automática, ya que este beneficio se rige por lo dispuesto en la Ley 106 de 1993 y por el Decreto 1384 de 1996 en los que se estableció que para acceder al mismo se requería de la solicitud del servidor, junto con la documentación pertinente para efectos de determinar si superaba los requisitos del cargo.

Por otra parte, señaló que se fusionó el régimen general de la administración nacional con el especial de la Contraloría y de esa forma se reconoció el derecho con base en una *lex tertia* inexistente.

Para reforzar los argumentos, sostuvo que la experiencia acreditada no era suficiente, debido a que los 4 años de experiencia mínima del profesional especializado grado 11, se deben contar desde el momento en que fue nombrada en el escalafón de carrera administrativa, lo que ocurrió el 2 de agosto de 1994. Así las cosas, para el 4 de julio de 1997, fecha en la que entró en vigencia el Decreto 1724, no reunía ni la experiencia ni el título de posgrado.

Sumado a lo anterior, señaló que el Tribunal desconoció la existencia de cosa juzgada, puesto que la misma demandante había presentado una demanda previamente, en la que presentó pretensiones similares y respecto de la cual se declaró la ineptitud sustantiva.



645

Radicado: 47001-23-33-000-2013-90195-01 (1547-2015)
Demandante: María Matilde Rodríguez Orjuela

Por último, indicó que no se analizó el argumento relacionado con la caducidad de la acción, que se desarrolló en la contestación de la demanda.

7. Alegatos de conclusión

La parte demandante²⁰ reiteró los argumentos de la demanda y solicitó que se confirme la sentencia de primera instancia.

La Contraloría General de la República²¹ reiteró los argumentos de la apelación.

El Ministerio público no rindió concepto.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

De conformidad con el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo²², el Consejo de Estado es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto.

2. Problema jurídico

En los términos del recurso de apelación interpuesto por la entidad demandada debe determinarse por la Sala si la señora Rodríguez Orjuela demostró cumplir con los requisitos legales exigidos para el reconocimiento y pago de la prima técnica, y si en consecuencia procede el restablecimiento del derecho en los términos ordenados en la sentencia de primera instancia.

²⁰ Folios 600 a 611.

²¹ Folios 615 a 638 del expediente.

²² 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. Marco normativo

La Ley 106 de 1993 estableció en el numeral 5 del artículo 113 que el Contralor General de la República podría asignar, previo señalamiento de los requisitos mínimos que debían cumplirse, prima técnica a los funcionarios que desempeñaran los cargos comprendidos en los niveles directivo-asesor, nivel ejecutivo y el nivel Profesional.

La citada disposición fue declarada condicionalmente exequible por la Corte Constitucional a través de la sentencia C- 100 de 1996²³, al considerar que la regulación de los requisitos mínimos para acceder al reconocimiento de la prima técnica en relación con todos los empleados públicos del Estado Colombiano le correspondía al gobierno.

En cumplimiento de esta facultad constitucional, el presidente de la República expidió el Decreto 1384 de 1996 «Por el cual se establecen los requisitos mínimos para el otorgamiento de prima técnica a los empleados de los niveles directivo-asesor, ejecutivo y profesional de la Contraloría General de la República», de manera tal que vino a concretar los requisitos mínimos para conceder la prima técnica para los empleados de los niveles directivo-asesor, ejecutivo y profesional de la entidad.

En el artículo 3 del citado Decreto se estableció que para tender derecho a la prima técnica en los niveles señalados, se debía acreditar por el interesado requisitos que excedan los mínimos exigidos para el desempeño del cargo; y como criterios adicionales para la determinación del porcentaje de asignación, estableció en el artículo 5, la formación avanzada, la experiencia en relación con las funciones propias del cargo, la participación en eventos académicos y el ejercicio de la docencia en instituciones de educación superior, que ponderados conjunta o separadamente arrojarían el porcentaje final de la prima técnica a asignar.

²³ Corte Constitucional, sentencia C - 100 de 7 de marzo de 1996, magistrado ponente: Alejandro Martínez Caballero.



En virtud de lo anterior, el único criterio de asignación de la prima técnica al interior de la Contraloría General de la República en los niveles directivo-asesor, ejecutivo y profesional se encontraba relacionado con las calidades para el desempeño del cargo y el exceso frente a los requisitos mínimos requeridos legalmente para su desempeño, a partir de lo cual se ponderarían otros factores relacionados con el mismo, en aras de establecer el quantum de la prestación.

Adicional a lo anterior, se estableció que en caso de que el funcionario tuviera asignada prima técnica y obtuviera un ascenso, el porcentaje correspondiente se revisaría con miras a verificar el cumplimiento de las condiciones y requisitos adicionales a los exigidos para el desempeño en el nuevo cargo, en cuyo caso se fijaría nuevamente sobre la asignación básica mensual del nuevo cargo.

Posteriormente, con la expedición del Decreto 1724 de 1997 se modificó el régimen de prima técnica y se restringió su campo de aplicación únicamente a los empleados públicos de los niveles directivo, asesor y ejecutivo en todos los órganos y ramas del poder público, lo que significó la modificación de las normas generales y especiales existentes en materia de prima técnica y la eliminación del nivel profesional como susceptible de su asignación.

Si bien el Decreto 1724 de 1997 modificó expresamente el contenido de los artículos 2, 3 y 5 del Decreto 1384 de 1996 que establecían el reconocimiento de la prima técnica en el nivel profesional al interior de la contraloría general de la República eliminándolo, preservó el derecho a dicho beneficio para quienes a la fecha de su entrada en vigencia lo habían consolidado de conformidad con la normativa anterior, tal como quedó consagrado en el artículo 4 del nuevo decreto

Así, este régimen de transición permitió que quienes hubieran consolidado los requisitos para acceder a la prima técnica con anterioridad al 11 de julio de 1997, preservarían o continuarían disfrutando de dicho beneficio económico hasta su retiro de la entidad o hasta que se cumpliera alguna de las condiciones para su pérdida.



Ahora bien, esta Corporación²⁴ ha señalado que 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».

Si bien es cierto, la sentencia hace referencia al régimen general que se encuentra en el Decreto 1661 de 1991, las consideraciones que se encuentran en la misma son susceptibles de ser extendidas al régimen especial de la Contraloría, en la medida en la que el reconocimiento depende del cumplimiento de los requisitos y que el otorgamiento del beneficio se concede con base en el derecho a la igualdad.

Sin embargo, no se pueden dejar de lado las particularidades propias del régimen especial, y, concretamente, los requisitos específicos que fueron establecidos en el Decreto 1384 de 1996.

De acuerdo con las consideraciones que anteceden, debe decirse que los servidores públicos de niveles distintos al directivo, asesor o ejecutivo o sus equivalentes tienen derecho al reconocimiento de la prima técnica, aún en vigencia del Decreto 1724 de 1997, siempre que bajo las reglas establecidas por el régimen anterior, esto es, el del Decreto 1384 de 1996, hubieran tenido derecho a la citada prestación.

No puede dejar pasar esta Sala, que para que haya lugar al reconocimiento se deben cumplir los requisitos del cargo. En ese sentido, se tiene que para ocupar

²⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia de 8 de agosto de 2003, expediente. 0426-03, magistrado ponente: Alejandro Ordóñez Maldonado.



una posición en el nivel profesional en el momento de la solicitud de la prima técnica se encontraba vigente la Ley 106, que en su artículo 103 estableció:

«Para el desempeño de los empleos correspondientes a los niveles de que trata el artículo anterior de esta ley basta reunir las calidades que determinen los manuales, de acuerdo con cualquiera de los siguientes requisitos generales:

1. Nivel Directivo-Asesor: Para el nivel directivo-asesor, los fijados en la Constitución o en las leyes o en los decretos especiales o en las resoluciones expedidas por el Contralor. Para los cargos que se definan como asesores requieren grado profesional o título universitario de especialización y experiencia.

2. Nivel Ejecutivo: Para el nivel ejecutivo se requiere grado profesional o título universitario de especialización y experiencia.

3. Nivel Profesional: Para el nivel profesional se requiere grado profesional o título universitario de especialización y experiencia.

4. Nivel Administrativo: Para el nivel administrativo se requiere educación superior o secundaria y conocimientos específicos o experiencia laboral equivalente.

5. Nivel Operativo: Para el nivel operativo se requiere educación primaria o media y conocimientos específicos o experiencia laboral equivalente.

Los criterios establecidos por el presente artículo, sirven de base para determinar mediante reglamentación especial del Contralor las condiciones generales de estudio y experiencia requeridas para el ejercicio de los distintos cargos, para la cual se tendrá en cuenta la naturaleza y funciones de las dependencias internas de la Contraloría General de la República.

La Contraloría General de la República proceder dentro del término de tres (3) meses, contados a partir de la vigencia de la presente Ley, a elaborar los manuales específicos de requisitos para los cargos de la planta de personal».

Como se puede apreciar, en la norma se establecieron los requisitos generales de experiencia y capacitación para los diferentes niveles, pero no se determinaron de manera específica para cada cargo.

Es por lo anterior, que se requiere del manual de funciones para establecer si la demandante cumplía con los requisitos mínimos del grado al que fue nombrada.

4. El caso concreto

En el caso concreto se encuentra acreditado las pruebas aportadas que resultan



pertinentes para resolver el problema jurídico son las siguientes:

- La copia del diploma de grado de Economista Agrícola, conferido por la Universidad Tecnológica del Magdalena de fecha 13 de abril de 1984²⁵.
- La Resolución 5703 de 27 de julio de 1988²⁶, por medio de la cual se nombró a la demandante en el cargo de profesional universitario grado 2 y acta de posesión de agosto 26 de 1988²⁷.
- La constancia de asistencia al curso de Fundamentos de Informática otorgada a la demandante por el SENA, el 31 de marzo de 1989, con una duración de 36 horas²⁸.
- La solicitud de pago de la prima técnica presentada el 24 de febrero de 1995²⁹: En la misma no se hizo referencia al fundamento de la petición, ni se anunció que ningún documento adjunto en el que se acreditara el cumplimiento de requisitos.
- La solicitud de pago de la prima técnica de 4 de septiembre de 1996³⁰. En la misma no se hizo referencia al fundamento de la petición, ni se anunció que ningún documento adjunto en el que se acreditara el cumplimiento de requisitos.
- La certificación expedida por el Coordinador General del Foro Internacional «¿Cuál es la contraloría que necesita Colombia del futuro? Hacia un nuevo concepto de control y auditoría» durante los días 20 y 21 de junio de 1996³¹.
- El Certificado de participación en el Diplomado de «Gerencia Pública», que se llevó a cabo entre el 17 de julio de 1998 y el 19 de diciembre de 1998, con una intensidad de 150 horas³².

²⁵ Folio 68 del expediente.

²⁶ Folio 46 del expediente.

²⁷ Folio 48 del expediente.

²⁸ Folio 76 del expediente.

²⁹ Folio 61 del expediente.

³⁰ Folio 62 del expediente.

³¹ Folio 77 del expediente.

³² Folio 75 del expediente.



Radicado: 47001-23-33-000-2013-90195-01 (1547-2015)
Demandante: María Matilde Rodríguez Orjuela

- La certificación expedida por la Contraloría General de la República de asistencia al 1er Foro de «Control Fiscal con Transparencia y Participación ciudadana» que se celebró el día 2 de noviembre de 1999³³.
- La certificación expedida por la Contraloría General de la República de aprobación del Seminario -Taller en Control de Gestión con una intensidad de 40 horas, el 26 de noviembre de 1999³⁴.
- La certificación expedida por la Universidad del Norte de aprobación del taller «Obtención y manejo de pruebas» con una intensidad de 36 horas el 2 de diciembre de 2000³⁵. (fl. 80)
- La certificación expedida por el SENA de aprobación del curso Informática Básica con una intensidad de 120 horas, el 3 de mayo de 2002³⁶.
- La certificación expedida por la Escuela de Altos estudios de Control Fiscal en la cual consta que cursó y aprobó la asignatura «Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Versión 2.1» con una intensidad horaria de 10 horas, entre el 8 de abril de 2003 y el 22 de abril de 2003³⁷.(fl. 83)
- La certificación expedida por la Escuela Superior de Administración Pública de participación en el «seminario de inducción a la alta gerencia pública» con una intensidad horaria de 8 horas, el 3 de julio de 2003³⁸.
- El Título de Especialista en Gestión Pública otorgado por la Escuela Superior de Administración Pública el 30 de marzo de 2012³⁹.

Con base en el elenco de pruebas esta Sala observa que hay lugar a revocar la sentencia de primera instancia por las siguientes razones:

³³ Folio 78 del expediente.

³⁴ Folio 79 del expediente.

³⁵ Folio 80 del expediente.

³⁶ Folio 81 del expediente.

³⁷ Folio 83 del expediente.

³⁸ Folio 84 del expediente.

³⁹ Folios 73 y 74 del expediente.



En primer lugar, porque no se aportó el manual específico de funciones, y pese a que en la sentencia de primera instancia se hizo referencia a la Resolución 3398 del 4 de febrero de 1994, en el expediente no consta la misma, de manera tal que no es posible determinar los requisitos del cargo de profesional universitario grado 11, que ostentaba la demandante al momento de la solicitud de prima técnica, por lo que, si bien es cierto, cumplía con los requisitos mínimos del nivel de acuerdo con el artículo 103 de la Ley 106 de 1993, no existe certeza respecto de aquellos específicos del cargo.

Ahora bien, en las solicitudes que presentó la demandante los días 24 de febrero de 1995 y 4 de septiembre de 1996 no consta en qué fundamentó sus peticiones, ni tampoco el listado de documentos con los cuales acreditó el lleno de los requisitos para acceder a la prima técnica.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que el otorgamiento del emolumento no se concedía automáticamente, sino que se requería el estudio de la solicitud por parte del Contralor General. De manera tal que es importante que se acreditara el lleno de los requisitos.

De conformidad con lo anterior, es necesario poner de presente que en el artículo 167 del Código General del Proceso se estableció que incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen⁴⁰, y que esta es una carga en cabeza de la parte demandante, dado que en el caso concreto no se acudió al segundo inciso de la disposición, conforme al cual, el juez, antes de fallar, puede distribuir la carga de la prueba y con fundamento en ello le puede exigir a la parte que se encuentre en una situación más favorable para aportar las evidencias o esclarecer los hechos controvertidos, que pruebe determinado hecho.

⁴⁰ La Sección Segunda ha negado el derecho a la prima técnica en casos en los que no se allegó el manual específico de funciones. Cfr. Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia de 8 de agosto de 2012, expediente 1223-2010, magistrado ponente: Gerardo Arenas Monsalve.



En ese sentido, ante la ausencia del manual específico de funciones, y ante la falta de certeza del fundamento de la solicitud de prima técnica o de que la señora Rodríguez Orjuela haya acreditado en su momento el cumplimiento de los requisitos del Decreto 1384 de 1996 y los del manual específico de funciones, esta Sala considera que la parte demandante no cumplió con la carga de probar que tenía derecho al emolumento que ahora reclama.

Es más, aun en el evento en el que se considerara que los requisitos específicos para acceder a la prima técnica son los que enunció el Tribunal Administrativo del Magdalena de acuerdo con la Resolución que se echa de menos en este momento, habría lugar a negar las pruebas de la demanda, ya que el título de especialista solo le fue otorgado a la señora Rodríguez Orjuela el 30 de marzo de 2012; y que los certificados con los cuales pretendió demostrar la experiencia, preparación y participación en eventos académicos, tan solo permiten constatar que para 4 de septiembre de 1996, la demandante había asistido a un curso de Fundamentos de Informática otorgada a la demandante por el SENA, el 31 de marzo de 1989, con una duración de 36 horas, y que había asistido al foro que se denominó «¿Cuál es la contraloría que necesita Colombia del futuro? Hacia un nuevo concepto de control y auditoría» durante los días 20 y 21 de junio de 1996.

A partir de lo anterior, la sala reitera que no se probó que a la señora Rodríguez Orjuela le asistiera el derecho a obtener la prima técnica motivo por el cual se revocará la sentencia de 13 de agosto de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo del Magdalena.

En consecuencia, esta sala se releva de analizar los demás argumentos de la apelación.

5. Costas

El concepto de las costas del proceso está relacionado con todos los gastos necesarios o útiles dentro de una actuación de esa naturaleza y comprende los denominados gastos del proceso, que incluye los honorarios de abogado o agencias



Radicado: 47001-23-33-000-2013-90195-01 (1547-2015)
Demandante: María Matilde Rodríguez Orjuela

del derecho⁴¹, los llamados en la Ley 1437 de 2011 gastos ordinarios del proceso⁴² y otros como son los necesarios para traslado de testigos y para la práctica de la prueba pericial, los honorarios de auxiliares de la justicia como peritos y secuestres, transporte de expediente al superior en caso de apelación. En cuanto a la condena en costas en vigencia del CPACA esta Corporación ya lo ha analizado con detenimiento.

En cuanto al recurso de apelación surtido ante esta Corporación, se condenará en costas en ambas instancias a la parte demandante, toda vez que se cumplen los presupuestos de los numerales 1, y 4 del artículo 365 del Código General del Proceso⁴³, puesto que se ha resuelto desfavorablemente el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia, y se acreditó que se causaron, ya que la entidad demandada asumió una permanente posición activa en el trámite del proceso.

Las mismas se liquidarán de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 366 del Código General del Proceso.

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 13 de agosto de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo del Magdalena, que acogió las súplicas de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, interpuesta por María Matilde Rodríguez Orjuela dentro del trámite de la referencia.

⁴¹ Artículo 361 del Código General del Proceso.

⁴² Artículo 171 No. 4 en conc. Art. 178 ib.

⁴³ "1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este Código. (...)."



Radicado: 47001-23-33-000-2013-90195-01 (1547-2015)
Demandante: María Matilde Rodríguez Orjuela

SEGUNDO. NEGAR las pretensiones de la demanda de la referencia.

TERCERO. CONDENAR en costas en ambas instancias a la señora María Matilde Rodríguez Orjuela, de acuerdo con lo dispuesto en la parte motiva de la presente providencia.

CUARTO. En firme esta decisión devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La anterior providencia fue considerada y aprobada por la Sala en sesión celebrada en la fecha.


GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ


WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ


RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Proceso recibido en secretaria
Hoy 113 DIC 2019

legis

