



Sentencia 01070 de 2011 Consejo de Estado

PRIMA TÉCNICA A EMPLEADOS DEL NIVEL TERRITORIAL – Nulidad de acto general que le sirvió de sustento. Decaimiento del acto administrativo

La facultad ejercida en su momento por el Rector de la Universidad Surcolombiana se derivó entonces de los Decretos 1661 de 1991 y 2164 de 1991, que establecían el derecho a la prima técnica por cualquiera de los criterios de asignación definidos - formación avanzada y evaluación de desempeño- a favor de los empleados de las entidades territoriales y de sus entes descentralizados. La posterior nulidad de las normas reglamentarias que dieron lugar a la concesión del derecho, generaron el decaimiento de dicho acto y por ende la extinción de sus efectos jurídicos, despojando del derecho a los demandados del título jurídico que les permitía hacerlo exigible a partir del acaecimiento de tal situación, lo que sin duda alguna afecta la existencia jurídica del acto administrativo demandado contenido en la Resolución No. 4921 de 1999 y la posibilidad de su control judicial en función de un derecho que carece de amparo dentro del ordenamiento legal. Por lo anterior, el juicio de legalidad propuesto respecto de la Resolución No. 004921 de 1999 que ordenó el reconocimiento de la prima técnica a los señores Carlos Javier Martínez González y Gilberto Montealegre Muñoz y del acto que modificó tal decisión, se torna inane dada la extinción jurídica de los efectos del acto que dio lugar y que sustentó el derecho en discusión.

FUENTE FORMAL: DECRETO 1661 DE 1991 / DECRETO 2164 DE 1994 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 66 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 73

NOTA DE REALTORIA: Sobre la nulidad del artículo 13 del Decreto 2164 de 1991, Consejo de estado, Sección Segunda, Rad. 1998-11955, M.P., Silvio Escudero Castro

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

SUBSECCION "A"

Consejero ponente: LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO

Bogotá D.C., doce (12) de octubre de dos mil once (2011)

Radicación número: 41001-23-31-000-2001-01070-01(0658-08)

Actor: UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA DE NEIVA

Demandado: UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA DE NEIVA

–
APELACIÓN SENTENCIA

–
Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el demandado contra la sentencia del 10 de diciembre de 2007, proferida por el Tribunal Administrativo del Huila, que accedió parcialmente a las súplicas de la demanda incoada por la Universidad Surcolombiana de Neiva.

LA DEMANDA

La parte actora, mediante apoderado judicial y en ejercicio de la acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho consagrada en el artículo 85 del C.C.A., demandó la nulidad de las Resoluciones Nos. 004921 de 23 de diciembre de 1999 y S-001293 de 8 de mayo de 2000, mediante las cuales se reconoció el pago de una prima técnica a favor de los señores Carlos Javier Martínez González y Gilberto Montealegre Muñoz.

Como consecuencia de lo anterior solicitó que se condene a los demandados a reintegrar las sumas que la Universidad Sur Colombiana les haya cancelado por concepto de prima técnica.

Para fundamentar sus pretensiones expuso los siguientes hechos:

Mediante Acuerdo No. 005 de 27 de enero de 1994, el Consejo Superior de la Universidad Surcolombiana determinó el régimen de la prima técnica de la Planta de Personal, considerando que es un reconocimiento económico para mantener en el servicio a empleados altamente calificados que se requieran en cargos cuyas funciones demanden aplicación de conocimientos técnicos en labores de dirección o especial

responsabilidad.

Varios funcionarios de la Universidad Surcolombiana instauraron una acción de tutela con el propósito de que se les reconociera la prima técnica en virtud de los derechos de igualdad, petición, trabajo y de negociación colectiva consagrados en la Constitución Política.

El Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Neiva, mediante sentencia de 11 de noviembre de 1999, tuteló los derechos fundamentales respecto de los accionantes que tuvieran derecho a la prima técnica, y ordenó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público apropiar y transferir a la entidad demandante los fondos requeridos para pagar la prima técnica reclamada.

La decisión anterior fue impugnada por la demandante y el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva, mediante sentencia de 13 de diciembre de 1999, modificó el numeral primero de la parte resolutive del fallo impugnado y confirmó la decisión de reconocer la prima técnica a los accionantes que tuvieran derecho a ella.

Con el propósito de dar cumplimiento a las sentencias proferidas dentro de la acción de tutela, la entidad demandante ordenó la elaboración de los actos de reconocimiento de la prima técnica de los funcionarios que tuvieran derecho a ella conforme al régimen que la regula.

Para tal efecto procedió a examinar cada una de las hojas de vida de los funcionarios con derecho a la prima técnica, documentos que fueron confrontados con los criterios y niveles para su otorgamiento, previstos en los Decretos 1661 y 2164 de 1991 y 1724 de 1997, y el Acuerdo 005 de 27 de enero de 1994, expedido por el Consejo Superior Universitario.

En vista de lo anterior, la entidad expidió las Resoluciones Nos. S004921 del 23 de diciembre de 1999 y S-001293 de 8 de mayo de 2000, por las cuales reconoció a los señores Gilberto Montealegre Muñoz y Carlos Javier Martínez González la prima técnica a nivel profesional, y en forma indexada a partir del 27 de junio de 2001.

Tales primas técnicas fueron otorgadas en contra de lo dispuesto en el decreto 1724 de 1999, que limitó en forma taxativa los niveles a los cuales se les puede reconocer, entre los que no está el nivel profesional.

NORMAS VIOLADAS: Constitución Política, artículos 4, 6, 58, 121 a 123, 150, 209 y 345 a 347; Ley 4ª de 1992, artículos 1, 4, 10 y 11; Decreto 1661 de 1991, artículos 1, 2, 4 y 6; Decreto 2164 de 1991, artículos 1, 6 y 9; Decreto 1724 de 1997, artículos 1 y 2; Ley 4ª de 1913 artículos 52 y 53; Acuerdo No. 075 de 1994, artículo 52; Acuerdo No. 005 de 1994, artículos 5 y 7, expedidos por el Consejo Superior de la Universidad Surcolombiana de Neiva.

LA SENTENCIA

El Tribunal Administrativo del Huila mediante sentencia de 10 de diciembre de 2007, declaró la nulidad parcial de las Resoluciones Nos. 004921 de 23 de diciembre de 1999 y S-001293 de 8 de mayo de 2000, en cuanto reconocieron el pago de la prima técnica al señor Gilberto Montealegre Muñoz.(fls. 198-214).

Para el efecto, realizó un recuento normativo sobre el desarrollo de la prima técnica establecida en el Decreto 1661 de 1991, para concluir que el señor Carlos Javier Martínez González tiene derecho a esta prestación en atención a que reunió los requisitos consagrados en el Acuerdo 005 de 27 de enero de 1994, con anterioridad a la expedición del Decreto 1724 de 1997 que eliminó el reconocimiento de la prima técnica a los empleados del nivel profesional.

Que en ese orden, si bien es cierto dicho decreto restringió la asignación de la prima técnica a determinados niveles, por cuanto dispuso que sólo procedería para las personas nombradas con carácter permanente en empleos de los niveles directivo, asesor o ejecutivo, también lo es que dicha normativa estableció un régimen de transición, según el cual los empleados a quienes les haya sido concedida la prima técnica, podrán continuar disfrutándola hasta su desvinculación de la entidad o hasta que cumplan las condiciones para su pérdida, aunque posteriormente pasen a ocupar cargos diferentes a los señalados.

En relación con la situación del señor Gilberto Montealegre Muñoz, refirió que al haber reunido los requisitos el 8 de julio de 1998, no alcanzó a cumplir con los presupuestos para obtener la prima técnica antes de la vigencia del citado decreto 1724, y el cargo que ocupa no pertenece a los niveles directivo, asesor o ejecutivo para los cuales fue prevista esta prestación.

EL RECURSO

El apoderado especial de la Universidad Surcolombiana mediante escrito que obra a folios 237 a 239 interpuso recurso de apelación contra la anterior decisión. Señaló que los señores Carlos Javier Martínez González y Gilberto Montealegre Muñoz no tenían derecho al reconocimiento de la prima técnica, teniendo en cuenta que el artículo 7 del decreto 1661 de 1991 consagra que la prestación en comento no constituye factor salarial cuando se asigne por evaluación de desempeño y se perderá si cesan los motivos por los cuales fue asignada.

De igual forma, refirió que el Tribunal erróneamente mezcló los dos tipos de primas técnicas (por realización de estudios avanzados y por evaluación de desempeño) al haber sido otorgada la de desempeño con fundamento en las disposiciones legales aplicables a la de estudios avanzados.

En efecto, adujo que la disposición aplicable a la situación de los demandados era el Decreto 2164 de 1991, por cuanto estableció en su artículo 5 que tendrían derecho a la prima técnica por evaluación de desempeño quienes tuvieran un porcentaje correspondiente al 90% como mínimo

del total de puntos de cada una de las calificaciones de servicios realizadas en el año inmediatamente anterior a la solicitud de otorgamiento y en el caso sub lite, tanto el acto administrativo cuestionado como la sentencia del tribunal, omitieron el análisis de las evaluaciones de desempeño de los demandados.

Como no existe causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir previas las siguientes,

CONSIDERACIONES

Luego del análisis del asunto propuesto y dentro del contexto normativo que lo sustenta, la Sala advierte el acaecimiento de una situación objetiva de orden legal que sin duda alguna afecta el reconocimiento de la prima técnica que se reclama.

En efecto, el juicio de legalidad que se adelanta contra cualquier acto administrativo de carácter particular y concreto surge a partir de las normas que dentro del ordenamiento jurídico consagran o sustentan el derecho subjetivo que contienen y cuyo amparo judicial se pretende, razón por la que no pueden desconocerse por el operador judicial las situaciones objetivas que se susciten frente a las mismas y que puedan restarle eficacia jurídica a los actos que se cuestionan dentro del contencioso subjetivo de anulación, sin que ello implique el desbordamiento de sus facultades ni el desconocimiento del marco original del litigio en detrimento de las pretensiones incoadas.

La situación advertida se configura de manera manifiesta en el sub examine así:

La prima técnica objeto de la presente acción fue reconocida a los señores Carlos Javier Martínez González y Gilberto Montealegre Muñoz mediante Resolución No. 004921 de 23 de diciembre de 1999, a partir del 27 de junio de 1991 al primero de ellos, y a partir del 1° de julio de 1997 al segundo. Esta decisión fue modificada mediante la Resolución No.01293 de 8 de mayo de 2000, en el sentido de reconocer la prima técnica del señor Montealegre a partir del 8 de julio de 1998. (fls-24-32)

El fundamento legal de dicho reconocimiento según se observa en los considerandos de la Resolución citada, fue el Decreto 2164 de 1991, reglamentario del Decreto Ley 1661 del mismo año y vigente a partir del 17 de septiembre de 1991, los Acuerdos 080 de 1992 y 005 de 1992 proferidos por el Consejo Superior de la Universidad Surcolombiana y la Sentencia C-0018 de 1996.

La facultad ejercida en su momento por el Rector de la Universidad Surcolombiana se derivó entonces de los Decretos 1661 de 1991 y 2164 de 1991, que establecían el derecho a la prima técnica por cualquiera de los criterios de asignación definidos - formación avanzada y evaluación de desempeño- a favor de los empleados de las entidades territoriales y de sus entes descentralizados.¹

No obstante, el Consejo de Estado mediante sentencia de 19 de marzo de 1998 exp.11955, anuló el artículo 13 del Decreto 2164 de 1991, en razón al exceso en la potestad reglamentaria en que incurrió el Presidente de la República respecto del Decreto 1661 de 1991, al habilitar el otorgamiento de la prima técnica para los empleados de las entidades territoriales y sus entes descentralizados, cuando dentro del marco del Decreto Ley en mención, su competencia se contraía a regular su asignación únicamente frente a los empleados públicos de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional. A esta conclusión llegó la Corporación luego de la siguiente reflexión en torno a la legalidad del artículo 13 del Decreto Reglamentario 2164 de 1991:

"De acuerdo con abundante y constante doctrina emanada de las altas Cortes, la potestad reglamentaria, que tiene un origen constitucional, ha sido concebida como la actividad que realiza el Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, en orden a desarrollar la ley para su correcta aplicación, cumplida ejecución y desenvolvimiento, facilitando su inteligencia, debiendo, para ello, obrar dentro de los límites de su competencia sin sobrepasar, ni limitar, ni modificar los parámetros establecidos en aquélla. "...el decreto que se expida en su ejercicio debe limitarse a dar vida práctica a la ley que tiende a desarrollar y sólo puede desenvolver lo que explícita o implícitamente esté comprendido en la ley y, por tanto, no puede introducir normas que no se desprendan natural y lógicamente de sus disposiciones. Lo contrario implica extralimitación de funciones y constituye una invasión en el campo propio del legislador." (Auto del 14 de junio de 1963. Sala Unitaria de lo Contencioso Administrativo. Consejero Sustanciador, Dr. Alejandro Domínguez Molina, Diccionario Jurídico, Tomo III, páginas 439 y 440).

De suerte, pues que el Presidente de la República al ejercer la atribución conferida en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política actual (ordinal 12 del artículo 76 de la anterior) no puede exceder los lineamientos, ni el alcance de la ley que reglamenta, so pena de incurrir en abuso de atribuciones, circunstancia que hace anulable el precepto reglamentario.

La Ley 60 del 28 de diciembre de 1990, revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias para modificar la nomenclatura, escalas de remuneración, el régimen de comisiones, viáticos y gastos de representación y tomar otras medidas en relación con los "empleos del sector público del orden nacional". En concreto, frente a aspectos que interesan dentro del presente proceso, lo habilitó en el numeral 3. del artículo 2° para "Modificar el régimen de la prima técnica, para que además de los criterios existentes en la legislación actual, se permita su pago ligado a la evaluación del desempeño y sin que constituya factor salarial. Para el efecto, se determinará el campo y la temporalidad de su aplicación, y el procedimiento, requisitos y criterios para su asignación." (...)

Una interpretación gramatical, sistemática, coherente, histórica y teleológica de los anteriores preceptos, lleva a establecer que cuando el artículo 9° del Decreto 1661 de 1991, se refiere al otorgamiento de la prima técnica de las entidades descentralizadas, abarca única y exclusivamente a las del orden nacional, habida cuenta que, se reitera, la Ley de facultades en su epígrafe es diáfana al respecto. (...) (Negrillas de la Sala)

Al confrontar el texto de la Ley 60 de 1990 y del Decreto 1661 de 1991, en específico de su artículo 9°, con el artículo 13 del Decreto 2164 de 1991, se advierte, sin lugar a equívocos, como se indicó en la providencia que decretó la suspensión provisional y en el auto que confirmó tal

determinación, que se desbordaron los límites de la potestad reglamentaria, al hacerse extensivo el otorgamiento del régimen de prima técnica a las entidades territoriales y a sus entes descentralizados, cuando en realidad de verdad, la intención de Legislador ordinario, al conferir las potestades extraordinarias, fue únicamente englobar o comprender a los empleos del sector público del orden nacional."²

La sentencia de nulidad transcrita, sin duda alguna implicó la desaparición del fundamento legal del derecho otorgado a favor de los demandados, situación que implica el decaimiento del acto de reconocimiento de la prima técnica en discusión y por ende del acto que de éste se derivó, como es la Resolución No.1293 de 2000, mediante la cual se modificó la fecha de reconocimiento de la prima técnica del señor Gilberto Montealegre Muñoz.

En efecto, la posterior nulidad de las normas reglamentarias que dieron lugar a la concesión del derecho, generaron el decaimiento de dicho acto y por ende la extinción de sus efectos jurídicos, despojando del derecho a los demandados del título jurídico que les permitía hacerlo exigible a partir del acaecimiento de tal situación, lo que sin duda alguna afecta la existencia jurídica del acto administrativo demandado contenido en la Resolución No. 4921 de 1999 y la posibilidad de su control judicial en función de un derecho que carece de amparo dentro del ordenamiento legal.

En similares condiciones, esta Corporación³ ha señalado lo siguiente:

"los actos administrativos de contenido particular y concreto, o mejor, los que reconocen derechos subjetivos, una vez en firme son obligatorios tanto para la Administración como para los sujetos de los mismos mientras no pierdan su fuerza ejecutoria, postulado que se deriva del contenido de los artículos 64 y 66 del Código Contencioso Administrativo y que implica la eficacia o aptitud del acto administrativo para producir efectos jurídicos, legitimando toda actividad formal o práctica de quien lo expidió o del interesado beneficiado con el mismo para su cumplimiento, por lo que se predica a partir de su firmeza su ejecutividad.

*Asimismo, éstos, en razón de su contenido subjetivo gozan por regla general de estabilidad o inmutabilidad a partir de su nacimiento, atributos que constituyen un límite a la actividad de la Administración dirigida a variar, modificar o revocar su contenido positivo en detrimento del titular del derecho que confieren, salvo las situaciones expresamente autorizadas en la Ley.*⁴

De acuerdo con lo anterior, los derechos adquiridos o los que sin tal categoría son reconocidos por la Administración mediante acto administrativo, por virtud de la estabilidad que el ordenamiento les otorga y del principio de seguridad jurídica que concurre a su favor, gozan de una protección o garantía jurídica, que sólo se quebranta respecto de los mismos bajo condiciones sustantivas y procesales determinadas expresamente en la ley.

Tales situaciones se concretan en el contenido de los artículos 66 y 73 del C.C.A., que respectivamente consagran los eventos en los que el acto administrativo pierde fuerza ejecutoria y los casos en que se habilita la revocatoria directa de los mismos sin el consentimiento del afectado.

El fenómeno de decaimiento que acontece en el sub examine respecto del acto generador del derecho en discusión, que no es otra cosa que la desaparición de su fundamento de derecho o de las razones de orden jurídico que motivaron su expedición con posterioridad a su nacimiento, implica a la luz del artículo 66 ibídem la pérdida de fuerza ejecutoria del mismo y la extinción de sus efectos jurídicos, lo que le resta obligatoriedad a su contenido y por ende lo sustrae como título jurídico válido para alegar el amparo o protección del derecho en el reconocido.

Por lo anterior, el juicio de legalidad propuesto respecto de la Resolución No. 004921 de 1999 que ordenó el reconocimiento de la prima técnica a los señores Carlos Javier Martínez González y Gilberto Montealegre Muñoz y del acto que modificó tal decisión, se torna inane dada la extinción jurídica de los efectos del acto que dio lugar y que sustentó el derecho en discusión.

En cuanto a los efectos jurídicos de la pérdida de fuerza de ejecutoria por decaimiento, se dirá que estos surgen hacia el futuro, esto es, a partir de la ocurrencia de la circunstancia que dio lugar a ello, en este caso a partir de la sentencia que declaró la nulidad del artículo 13 del Decreto 2164 de 1991, fundamento o motivación legal del reconocimiento de la prima técnica, sin embargo, quedan a salvo las situaciones jurídicas que se hayan consolidado y pagado en aras de la seguridad jurídica y del principio de buena fe, consagrados constitucionalmente.

En tal sentido debe aclararse además, que en el presente caso nos encontramos frente a un derecho de tracto sucesivo y no frente a un derecho adquirido como tal que haya ingresado indefinidamente al patrimonio de su titular, pues la percepción del mismo se encuentra sujeta al mantenimiento de las condiciones que le dieron origen, razón por la que en el sub examine los efectos jurídicos del decaimiento del acto de reconocimiento de la prima técnica operan de pleno derecho respecto de la situación de los demandados y no dependen ni se encuentran sujetos a la declaración judicial.

Bajo las consideraciones que preceden, se confirmará el fallo impugnado pero se adicionará el numeral primero en el sentido de declarar la nulidad total de las Resoluciones Nos. 004921 de 23 de diciembre de 1999 y 1293 de 8 de mayo de 2000, por las cuales se reconoció el pago de la prima técnica a nivel profesional a los demandados, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

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

FALLA

CONFÍRMASE la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Huila, el 10 de diciembre de 2007.

ADICIÓNASE el numeral primero de la parte resolutive de la sentencia, que declaró la nulidad de las Resoluciones Nos.004921 de 23 de diciembre de 1999 y 1293 de 8 de mayo de 2000, en cuanto reconoció igualmente la prima técnica en favor del señor Carlos Javier Martínez González.

SE RECONOCE PERSONERÍA al abogado Ernesto Teófilo Cruz Daza, en los términos y para los efectos del poder obrante a folio 269.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE. DEVUELVASE EL EXPEDIENTE AL TRIBUNAL DE ORIGEN.

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

ALFONSO VARGAS RINCÓN

GUSTAVO GÓMEZ ARANGUREN

LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

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

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

ARTÍCULO 13. OTORGAMIENTO DE LA PRIMA TÉCNICA EN LAS ENTIDADES TERRITORIALES Y SUS ENTES DESCENTRALIZADOS. <Artículo NULO>

Dentro de los límites consagrados en el Decreto Ley 1661 de 1991 y en el presente Decreto, los Gobernadores y los Alcaldes respectivamente, mediante Decreto, podrán adoptar los mecanismos necesarios para la aplicación del régimen de prima técnica, a los empleados públicos del orden departamental y municipal, de acuerdo con las necesidades específicas y la política de personal que se fije para cada entidad.

2. Consejo de Estado. Sección Segunda. C.P. Silvio Escudero Castro. Rad. Interno No. 11955. Sentencia del 19 de marzo de 1998.

3. Consejo de Estado, Sección Segunda C.P. Gustavo Gómez Aranguren. Rad Interno No.0852-08. Sentencia del 10 de noviembre de 2010

4. Artículo 73 del C.C.A.

Fecha y hora de creación: 2024-11-27 19:02:23