



## Sentencia 2014-02658 de 2020 Consejo de Estado

PRIMA TÉCNICA POR EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO A EMPLEADO DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES / RÉGIMEN DE TRANSICIÓN - Requisitos / ENCARGO - No da derecho a percibir la prima técnica / CARGO DE ASESOR EN LA CÁMARA DE REPRESENTANTES - No es beneficiario de la prima técnica

Se concluye que para el reajuste de la prima técnica en personas amparadas por la transición prevista en el Decreto 2164 del 21 de julio de 1997, se debe cumplir con los requisitos de i) desempeñar el cargo en propiedad, ii) que el cargo desempeñado se encuentre dentro de los niveles directivo, asesor, ejecutivo, profesional, técnico, administrativo y operativo, y iii) que en la calificación de servicios anual se obtenga más del 90% del total de puntos evaluados, de acuerdo a lo establecido en el Decreto 2164 de 1991. (...). Para lo que interesa al caso, se comprobó que el demandado no tiene derecho al reconocimiento del reajuste de la prima técnica, puesto que: i) el cargo de asesor I, grado 7, de la Comisión Legal de Cuentas no es desempeñado en propiedad sino en situación administrativa de encargo, iii) además de ello, el cargo de asesor en la Cámara de Representantes no tiene equivalencia funcional a los señalados en el Artículo 1° del Decreto 1336 de 2003, esto es, de Ministro, Viceministro, Director de Departamento Administrativo, Superintendente y Director de Unidad Administrativa Especial; y iii) tampoco se cumple con la evaluación satisfactoria de desempeño en el cargo de mensajero, grado 1, de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, desempeñado en propiedad. Teniendo en cuenta entonces que al demandado le fue reconocida la prima técnica por evaluación de desempeño, sin haber acreditado calificaciones superiores al 90% de los puntos exigidos, y posteriormente le fue reajustada en un empleo en encargo, debe la Sala revocar la sentencia apelada y acceder a la pretensión de nulidad de las Resoluciones 1359 del 1° de junio de 2011 y 2377 del 23 de agosto de 2011. NOTA DE RELATORÍA: En lo que tiene que ver con la aplicación del régimen de transición para el reconocimiento de la prima técnica en los términos del Decreto 1724 de 1997, ver: Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia de 3 de julio de 2010, radicación: 2002-08335-01, C.P.: Alfonso Vargas Rincón. En cuanto a la improcedencia del reconocimiento de la prima técnica por evaluación de desempeño para el personal en encargo en la Cámara de Representantes, ver: Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia de 8 de marzo de 2018, radicación: 0415-13, C.P.: Sandra Ibarra Vélez.

FUENTE FORMAL: LEY 60 DE 1990 - ARTÍCULO 2 / DECRETO LEY 1661 DE 1991 - ARTÍCULO 1 / DECRETO LEY 1661 DE 1991 - ARTÍCULO 2 / DECRETO LEY 1661 DE 1991 - ARTÍCULO 3 / DECRETO REGLAMENTARIO 2164 DE 1991 - ARTÍCULO 1 / DECRETO REGLAMENTARIO 2164 DE 1991 - ARTÍCULO 4 / DECRETO REGLAMENTARIO 1724 DE 1997 - ARTÍCULO 1 / DECRETO REGLAMENTARIO 1724 DE 1997 - ARTÍCULO 4 / DECRETO 1268 DE 1999 - ARTÍCULO 1 / DECRETO 1268 DE 1999 - ARTÍCULO 2 / DECRETO REGLAMENTARIO 1336 DE 2003 / DECRETO 2177 DE 2006 / DECRETO 1164 DE 2012 - ARTÍCULO 1 / LEY 52 DE 1978 - ARTÍCULO 9 / LEY 1564 DE 2012 - ARTÍCULO 320

RESTITUCIÓN DE SUMAS DE DINERO PAGADAS SIN JUSTO TÍTULO - Improcedencia por falta de prueba de la mala fe del particular en la obtención del derecho

Con respecto de la pretensión de condenar al demandado a reintegrar la totalidad de lo devengado por concepto de prima técnica, debidamente indexado desde el 1° de junio de 2011, es del caso aclarar que al tratarse de sumas recibidas de buena fe por parte del demandado, no es del caso ordenar su reintegro. Según lo dispuesto por el Artículo 164-1C del CPACA, en casos donde se discuten prestaciones periódicas y principalmente, cuando como en asuntos como el presente, la pretensión de restablecimiento es el reembolso o la devolución de sumas de dineros pagadas y no debidas, no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe, evento que se presume en todos los casos. De manera que si lo pretendido por la entidad accionante era el reintegro de los valores reconocidos y pagados por concepto de prima técnica, debió demostrar no solo la ilegalidad de los actos administrativos demandados sino la mala fe del demandado en la obtención del derecho, evento que no se discutió ni probó en el asunto, de aquí que la pretensión no esté llamada a prosperar.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 164

CONDENA EN COSTAS - Criterio objetivo valorativo / CUANTÍA DE LA CONDENA EN COSTAS - Determinación / CONDENA EN COSTAS EN SEDE DE LESIVIDAD - Improcedencia

Esta Subsección en sentencia del 7 de abril de 2016, respecto de la condena en costas en vigencia del CPACA, concluyó que la legislación varió del Código Contencioso Administrativo al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de un criterio subjetivo a uno objetivo valorativo. Objetivo, en cuanto prescribe que en toda sentencia se dispondrá sobre la condena en costas, bien sea total o parcial o con abstención, según las reglas del Código General del Proceso; y valorativo, en cuanto se requiere que el juez revise si ellas se causaron y en la medida de su comprobación (como sucede con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad profesional realizada dentro del proceso), sin que en esa valoración se incluya la mala fe o temeridad de las partes. Asimismo, se definió que la cuantía de la condena en agencias en derecho, en materia laboral, se fijará atendiendo la posición de las partes, pues varía según sea la parte vencida el empleador o el trabajador y la complejidad e intensidad de la participación procesal; que 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 estas, que la liquidación de las costas (incluidas las agencias en derecho) la hará el juez de primera o única instancia y que procede condenar en costas tanto en primera como en segunda instancia. No es viable en estos casos condenar en costas en ninguna de las instancias, pues en este tipo de eventos en los cuales se ventilan intereses

económicos, no es posible afirmar que el titular de la prestación sea la parte «vencida» en el litigio, aun cuando resulte afectado con la decisión. NOTA DE RELATORÍA: En cuanto a la condena en costas para los procesos tramitados por la Ley 1437 de 2011, ver: Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia de 7 de abril de 2016, radicación: 1291-14, C.P.: William Hernández Gómez. Sobre la improcedencia de la condena en costas cuando se ejercite la acción contenciosa en modalidad de lesividad, ver: Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia de 21 de abril de 2016, radicación: 3400-13, C.P.: Luis Rafael Vergara Quintero.

FUENTE FORMAL: LEY 1564 DE 2012 - ARTÍCULO 365

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN A

Consejero ponente: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de mayo de dos mil veinte (2020).

Radicación número: 25000-23-42-000-2014-02658-01(2730-18)

Actor: CONGRESO DE LA REPÚBLICA, CÁMARA DE REPRESENTANTES

Demandado: JOSÉ MIGUEL PANQUEBA CELY

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Temas: Prima técnica por evaluación de desempeño en la Cámara de Representantes

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 25 de enero de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, que negó las pretensiones de la demanda.

1. Antecedentes

1.1. La demanda

1.1.1. Pretensiones

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrado en el Artículo 138 del cpaca, la Nación, Congreso de la República, Cámara de Representantes, por intermedio de apoderado judicial, formuló demanda en orden a que se declare la nulidad de las siguientes Resoluciones: i) 1359 del 1° de junio de 2011 emitida por la Cámara de Representantes, mediante la cual se otorgó y reconoció una prima técnica al señor José Miguel Panqueba Cely, como mensajero, grado 1, y ii) 2377 del 23 de agosto de 2011 expedida por la Cámara de Representantes, que reajustó y ordenó el pago de la prima técnica al señor José Miguel Panqueba Cely, como asesor I, grado 7, de la Comisión Legal de Cuentas.

Como consecuencia de lo anterior, y a título de restablecimiento del derecho, solicitó declarar que el señor José Miguel Panqueba Cely no tiene derecho a seguir disfrutando del pago de la prima técnica reconocida ni en el cargo de mensajero ni como asesor I; condenar al señor José Miguel Panqueba Cely a devolver las sumas de dineros pagadas por concepto de prima técnica, durante el periodo comprendido entre el 1° de junio de 2011 y hasta la fecha en que se ordene la suspensión provisional; y ordenar que los valores a restituir sean indexados de conformidad con la certificación del índice de precios al consumidor expedido por el dane y por el término comprendido entre la fecha en que la Cámara de Representantes inició los pagos, con fundamento en la Resolución 1359 de 2011 y la fecha en que se produzca el pago efectivo.

1.1.2. Hechos

Como hechos relevantes, el apoderado del demandante señaló los siguientes:

i) El señor José Miguel Panqueba Cely ha desempeñado en la planta de personal de la Cámara de Representantes los siguientes cargos:

a) Mensajero, grado 1, de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, nombrado en periodo de prueba mediante la Resolución MD-0102 del 29 de enero de 1996, e inscrito en la carrera administrativa a través de la Resolución 807 del 3 de julio de 1996.

b) Operador de equipo, grado 3, de la Comisión Segunda Constitucional Permanente, nombrado en encargo por Resolución MD-2008 del 1° de noviembre de 2002.

- c) Relator, grado 4, de la Sección de Relatoría, nombrado en encargo mediante la Resolución 640 del 1° de abril de 2004, y ratificado en el encargo por Resolución MD-1295 del 23 de agosto de 2005.
- d) Asistente administrativo, grado 6, de la Secretaría General de la Cámara de Representantes; nombrado en encargo por medio de la Resolución MD 884 del 20 de abril de 2007.
- e) Asistente de leyes, grado 6, de la Secretaría General, nombrado en encargo a través de la Resolución MD-1852 del 11 de septiembre de 2007.
- g) Asesor I, grado 7, de la Comisión Legal de Cuentas, nombrado en encargo por Resolución MD-1028 del 22 de mayo de 2009.
- h) Asesor I (E) en la Secretaría General, en el que se le comisionó mediante la Resolución MD-1206 del 18 de junio de 2009.
- ii) A través de la Resolución 1359 del 1° de junio de 2011, se le reconoció y ordenó pagar una prima técnica del 50% sobre la asignación básica mensual del cargo de mensajero, grado 1, en el que ostenta derechos de carrera.
- iii) Por medio de la Resolución 2377 del 23 de agosto de 2011, se ordenó el reajuste de la prima técnica al 50% de la asignación básica mensual del cargo de Asesor I, de la Comisión Legal de Cuentas, grado 7, que desempeña en encargo.

### 1.1.3. Normas violadas y concepto de la violación

Se señalaron como normas violadas los Artículos 209 de la Constitución Política; 2 y 3 del Decreto 1661 de 1991; 5 y 7 del Decreto 2164 de 1991; 1° del Decreto 1724 de 1997; 1° del Decreto 1336 de 2003; y 1-paragrafo del Decreto 4178 de 2004.

Al desarrollar el concepto de la violación, se expuso que de acuerdo con los Artículos 2 y 3 del Decreto 1661 de 1991, para el otorgamiento de la prima técnica se requiere de formación avanzada, de experiencia calificada, de evaluación del desempeño, y que los niveles de empleo correspondan al ejecutivo, directivo o asesor.

De igual forma, el Artículo 5 del Decreto 2164 de 1991, establece que tendrán derecho a prima técnica por evaluación de desempeño, quienes:

- i) ejerzan en propiedad un cargo en los niveles de empleo directivo, asesor, ejecutivo, profesional, técnico, administrativo u operativo, y ii) obtengan un puntaje superior al 90% de la totalidad de la evaluación, en el año anterior a la solicitud; y el Artículo 7 *ibidem* señala que el jefe del organismo, por medio de resolución motivada, debe determinar los criterios de asignación de la prima técnica, entre ellos, se señala expresamente los niveles y empleos susceptibles de otorgamiento en atención a las necesidades del servicio, a la política de personal y a la disponibilidad presupuestal de la entidad.

Por su parte, el Artículo 1° del Decreto 1724 de 1997, restringió el otorgamiento de la prima técnica a los niveles de empleo directivo, asesor y ejecutivo; y en el Artículo 1° del Decreto 1336 de 2003, no solo se mantiene la supresión en el nivel de empleo profesional sino que la extiende al nivel ejecutivo y asesor; pero conserva el beneficio para los niveles directivos, jefes de oficina asesora y asesor, siempre y cuando se encuentren adscritos a los despachos del ministro, viceministro, director del Departamento Administrativo, superintendente y director de Unidad Administrativa Especial o equivalentes en los diferentes órganos y ramas del poder público.

Finalmente, el parágrafo del Artículo 1° del Decreto 4178 de 2004, estableció que los empleados públicos del Congreso a que se refería el Artículo, disfrutarían de las asignaciones básicas señaladas en él, de sus prestaciones y que las primas serían iguales a la de los empleados públicos de la Rama Ejecutiva del Poder Público del nivel nacional; estas disposiciones fueron reproducidas de forma idéntica en los Decretos 915 de 2005, 374 de 2006, 602 de 2007 y 2900 de 2008.

En este contexto, se argumentó que a partir del Decreto 1336 de 2003, los empleos susceptibles de asignación de la prima técnica, corresponden a los cargos del nivel directivo, jefes de oficina asesora y asesor, cuyos empleos se encuentran adscritos a los despachos equivalentes en los diferentes órganos y ramas del poder público, siempre que se cumpla con los criterios para su reconocimiento, es decir, la formación avanzada, la experiencia calificada y la evaluación por desempeño.

Así las cosas, se explicó que en el caso se otorgó una prima técnica sin el lleno de requisitos, pues durante los años 1996 y 1997, el señor José Miguel Panqueba Cely se desempeñó como mensajero, grado 1, y obtuvo por evaluación del desempeño puntajes inferiores al 90% del total de puntos posibles, y en lo que corresponde con el cargo de asesor I, grado 7, se advierte que es un cargo que no desempeña con carácter permanente ni tampoco resulta equivalente con aquellos cargos que se explicitan en el Decreto 1336 de 2003.

### 1.2. Contestación de la demanda

El señor José Miguel Panqueba Cely, por intermedio de apoderado, se opuso a la prosperidad de las pretensiones,<sup>1</sup> por las razones que se expresan a continuación:

- i) En el caso no se puede pretender aplicar retroactivamente los efectos del Decreto 1336 de 2003, puesto que el reconocimiento de la prima técnica y correspondiente reajuste se adquirió en vigencia de los Decretos 1661 de 1991 y 2164 de 1991, y de la Resolución 413 de 1993, esto es, antes de la entrada en vigencia del Decreto 1724 de 1997, que estableció algunos límites a esta prestación, pero que en su Artículo 4° previó una salvaguarda o régimen de transición para quienes ya se les había otorgado el derecho, o quienes como en su caso, ya habían cumplido con los requisitos para su reconocimiento.

ii) El reconocimiento de la prima técnica se adquirió por evaluación del desempeño y se consolidó en vigencia de los Decretos 1661 de 1991, y en aplicación de la Resolución 413 de 1993. Por ello, es beneficiario del régimen de transición establecido en el Decreto 1724 de 1997, y hasta la fecha no se han presentado ninguno de los presupuestos legales para su pérdida, esto es, desvinculación, sanción disciplinaria o evaluación de desempeño insatisfactoria.

iii) Las Resoluciones 1359 de 2011 y 2377 de 2011, deben mantenerse vigentes en la medida en que no se evidencia prueba de que hayan sido falsamente motivadas o que se hayan expedido violando la ley.

### 1.3. La sentencia apelada

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, mediante sentencia del 25 de enero de 2018,<sup>2</sup> negó las pretensiones de la demanda, con fundamento en las siguientes consideraciones:

i) El hecho de tener en determinado periodo una evaluación menor al 90% exigido, solo indica, que el pago de la prestación no se causa durante este, pero si posteriormente la calificación es igual o mayor a este porcentaje, se reactiva el pago de dichas anualidades. Esto lo resaltó el Consejo de Estado en la sentencia del 1° de marzo de 2012, consejero ponente: Gerardo Arenas Monsalve, expediente 25000-23-25-000-2008-00366-01.

ii) De acuerdo con lo establecido en la Resolución MD 1101 de 2010, proferida por la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes, son factores de ponderación para asignar prima técnica por evaluación de desempeño en el 50% de la asignación básica mensual «quienes obtengan evaluación de desempeño o calificación de servicios comprendida entre 98 y 100 puntos del total del formulario correspondiente».

iii) El señor José Miguel Panqueba Cely durante el año anterior a la última petición de reconocimiento de la prima técnica, obtuvo una calificación en su evaluación de desempeño, comprendida entre 98 y 100 puntos del total del formulario correspondiente, cumpliendo así con la totalidad de los requisitos exigidos para otorgar la prima técnica y fue por ello, que se le asignó la prestación en un porcentaje del 50% de su asignación básica mensual, razón por la cual se mantiene la legalidad de los actos demandados.

### 1.4. El recurso de apelación

La Nación, Congreso de la República, Cámara de Representantes, por intermedio de apoderada judicial, interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, a fin de que se revoque la decisión y en su lugar, se declare la nulidad de la resolución por medio de la cual se reconoció y ordenó el pago del reajuste al señor Panqueba Cely sobre la asignación básica mensual que percibe por el desempeño en el cargo de asesor, grado 7, de la Comisión Legal de Cuentas, en calidad de encargo.<sup>3</sup> Para estos efectos, sustentó el recurso en los siguientes términos:

i) Para la Cámara de Representantes nunca ha sido discutible ni objeto de acción contenciosa el reconocimiento de la prima técnica a la que el señor José Panqueba Cely tiene derecho en el cargo de mensajero, grado 1, que tiene en propiedad.

ii) No ocurre igual con la consideración que hace la primera instancia con respecto a la legalidad del acto administrativo, que reconoce y ordena el pago del reajuste a la prima técnica mientras desempeña el cargo de asesor I, de la Comisión Legal de Cuentas, grado 7, en encargo, fundamentándose en la Resolución MD 1101 de 2010.

iii) Con sustento en el Decreto 1336 de 2003, la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes expidió la Resolución 2051 de 2004, en la que en su Artículo primero se resolvió que solo podrá asignarse la prima técnica a quienes estén nombrados con carácter permanente en un cargo de los niveles directivo, jefe de oficina asesora y a los asesores cuyo empleo se encuentre adscrito a la mesa directiva. Por lo tanto, es más contundente la limitación que existía y persiste en la actualidad, de que la prima técnica o reajustes, no sea otorgada a funcionarios en cargos que desempeñen en calidad de encargo.

iv) Lo contenido en el Decreto 1336 de 2003, fue reproducido en los Decretos 915 de 2005, 374 de 2006, 602 de 2007 y 2900 de 2008, sin que en ninguno de estos se haya realizado cambio en cuanto a la condición de desempeñar el cargo en forma permanente para acceder a la prima técnica o reajuste.

v) No se discute que el encargo deba realizarse con todas las prerrogativas salariales, mas no es del todo cierto que en forma automática, como lo dice el Tribunal, se acceda a la prima técnica y a sus ajustes, con fundamento en lo dispuesto en la Resolución MD 11001 de 2010, ya que ello desconoce el régimen de asignación de la prima técnica, en cuanto a que debe ser producto del cumplimiento de unos requisitos que deben ostentarse durante la permanencia en el cargo.

### 1.5. Alegatos de conclusión en segunda instancia

#### 1.5.1. El demandante

La Nación, Congreso de la República, Cámara de Representantes, por conducto de apoderado, solicitó revocar la decisión del Tribunal y en su lugar, declarar la nulidad de la resolución demandada donde se le otorga el reconocimiento de la prima técnica a la parte pasiva.<sup>4</sup> Para tales efectos, reafirmó integralmente lo sostenido en el recurso de alzada.

1.5.2. La demandada

El señor José Miguel Panqueba Cely, por intermedio de apoderado, solicitó desestimar el recurso de apelación interpuesto por la Cámara de Representantes y en su lugar, confirmar el fallo apelado<sup>5</sup>, dadas las siguientes razones:

i) La apelación de la sentencia es incongruente, pues se pretende ahora en esta oportunidad procesal la nulidad de un acto administrativo no demandado inicialmente, esto es, la Resolución MD 11001 de 2010, cuando lo pretendido en la demanda es la nulidad de las Resoluciones 1359 y 2377 de 2011.

ii) En la sentencia apelada se aprecia claramente que el Tribunal efectuó una amplia descripción de la normativa general y especial aplicable al caso, e hizo una correcta valoración fáctica, lo que le permitió a la instancia judicial llegar a la certeza jurídica de que los actos administrativos demandados se ajustaron a las normas en las que debían fundarse.

1.6. El ministerio público

La Procuraduría no rindió concepto.

2. Consideraciones

2.1. Problema jurídico

Consiste en analizar la legalidad de las Resoluciones 1359 del 1º de junio de 2011 y 2377 del 23 de agosto de 2011, proferidas por la Cámara de Representantes, mediante las cuales se reconoció a favor del señor José Miguel Panqueba Cely una prima técnica en el cargo de mensajero, grado 1, de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, que ostenta en carrera administrativa, y se reajustó el pago del porcentaje de la prima técnica, sobre el 50% de la asignación mensual percibida en el cargo de Asesor I, grado 7, de la Comisión Legal de Cuentas, que desempeña en situación administrativa de encargo.

2.2. Régimen General de la prima técnica para empleados públicos

El presidente de la República en uso de las facultades extraordinarias conferidas por el Artículo 2 de la Ley 60 de 28 de diciembre de 1990,<sup>6</sup> expidió el Decreto Ley 1661 de 27 de junio de 1991,<sup>7</sup> que en su Artículo 1º, definió a la prima técnica como un reconocimiento económico a favor de los funcionarios o empleados altamente calificados de la Rama Ejecutiva del Poder Público, para atraerlos o mantenerlos en el servicio del Estado, requeridos para el desempeño de cargos cuyas funciones demandan 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 y, asimismo, como un reconocimiento al desempeño en el cargo.

En el Artículo 2 *ibídem*, se establecieron como criterios alternativos para el otorgamiento de la prima técnica, los siguientes:

ARTÍCULO 2.- Criterios para otorgar Prima Técnica. Para tener derecho a rima Técnica serán tenidos en cuenta alternativamente uno de los siguientes criterios, siempre y cuando, en el primer caso, excedan de los requisitos establecidos para el cargo que desempeñe el funcionario o empleado.

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

PARÁGRAFO 1º.- 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 2º.- 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.

Y en el Artículo 3 *ibídem*, se señaló que para tener derecho a la prima técnica por el criterio de formación avanzada y experiencia altamente calificada se requiere estar desempeñando un cargo en los niveles profesional, ejecutivo, asesor o directivo, en tanto que la prima técnica por evaluación del desempeño puede asignarse en todos los niveles, pero que en ningún caso podrá un funcionario o empleado disfrutar de más de una prima técnica.

El Decreto Ley 1661 de 1991 fue reglamentado parcialmente por el Decreto 2164 de 17 de septiembre de 1991,<sup>8</sup> que en su Artículo 1º, señaló como beneficiarios de la prima técnica a 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.

En cuanto a la prima técnica por evaluación de desempeño, en su Artículo 5, estableció lo siguiente:

ARTÍCULO 5. De la prima técnica por evaluación del desempeño. Por este criterio tendrán derecho a prima técnica los empleados que desempeñen, en propiedad, cargos que sean susceptibles de asignación de prima técnica, de acuerdo con lo establecido en el Artículo 7 del presente Decreto, de los niveles directivo, asesor, ejecutivo, profesional, técnico, administrativo y operativo, o sus equivalentes en los sistemas especiales, y que obtuvieren un porcentaje correspondiente al noventa por ciento (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 respecto a las causales de pérdida de la prima técnica, en su Artículo 11, se previeron las siguientes:

ARTÍCULO 11.- Temporalidad. El disfrute de la prima técnica se perderá:

- a) Por retiro del empleado de la entidad a la cual presta sus servicios;
- b) Por la imposición de sanción disciplinaria de suspensión en el ejercicio de las funciones, caso en el cual el empleado sólo podrá volver a solicitarla transcurridos dos (2) años, contados a partir de la fecha de ejecutoria de la providencia mediante la cual se impuso la sanción, siempre y cuando el empleo continúe siendo susceptible de asignación de prima técnica;
- c) Cuando haya sido otorgada por evaluación del desempeño, se perderá, además, por obtener el empleado calificación de servicios en porcentaje inferior al establecido en el Artículo 5. de este Decreto o porque hubieren cesado los motivos por los cuales se asignó.

PARÁGRAFO. - La pérdida del disfrute de la prima técnica operará en forma automática, una vez se encuentre en firme el acto de retiro del servicio, el de imposición de la sanción, o la respectiva calificación.

La pérdida de la prima técnica por cesación de los motivos que originaron su otorgamiento será declarada por el Jefe del organismo, mediante resolución motivada, contra la cual no procederá recurso alguno.

Hasta este momento, la prima técnica se otorgaba en los niveles profesional, ejecutivo, asesor o directivo, siempre y cuando el empleado se encontrara desempeñando el cargo en propiedad y la evaluación de desempeño fuera como mínimo equivalente a un 90%.

Sin embargo, con la expedición del Decreto Reglamentario 1724 de 4 de julio de 1997<sup>9</sup>, Artículo 1°, se restringieron los niveles de los cargos susceptibles de tal beneficio, en los siguientes términos:

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

No obstante, en el Artículo 4 *ibídem* se estableció un régimen de transición que amparó las situaciones de quienes habían adquirido el derecho a la prima técnica antes de su expedición, así:

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

La anterior disposición fue objeto de dos interpretaciones por parte del Consejo de Estado, Sección Segunda, que se sintetizaron en la sentencia del 21 de enero de 2016,<sup>10</sup> de la siguiente forma:

[...] debe decirse que la lectura de la norma en cita planteó al interior en esta Sección dos posibles interpretaciones, en los siguientes términos:

De acuerdo con la primera<sup>11</sup>, dicho régimen de transición sólo podría beneficiar a quienes viniendo del régimen anterior, es decir, del previsto por el Decreto 1661 de 1991, les hubiera sido reconocida la prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada pero no a quienes la hubieran obtenido por evaluación de desempeño, dado que esta última modalidad, a diferencia de la otra, no tenía carácter permanente y debía ser obtenida año tras año. En consecuencia, sus efectos no podían extenderse a un régimen de transición que, como toda regulación de este tipo, busca poner a salvo los derechos adquiridos o las expectativas de derecho frente a cambios de legislación.

De acuerdo con la segunda tesis, que prevaleció en la Subsección<sup>12</sup>, y que hoy constituye el parámetro para el reconocimiento de la misma, sí es posible aplicar el régimen de transición del Artículo 4 del Decreto 1724 de 1997 a quienes, sin ocupar cargos de los niveles directivo, asesor, ejecutivo o sus equivalentes bajo el nuevo régimen, cumplieran con los siguientes requisitos:

- (i) que tuvieran derecho al reconocimiento de la prima técnica por evaluación de desempeño bajo el régimen del Decreto 1661 de 1991, esto es, que hubieran laborado para la respectiva entidad en la vigencia de la normativa mencionada y que, desde luego, cumplieran los requisitos legales exigidos por la misma;
- (ii) que hubieran reclamado la prima técnica antes o después de la entrada en vigencia del Decreto 1724 de 1997, siempre que tuvieran derecho a la prima mencionada en vigencia del Decreto 1661 de 1991;
- (iii) que la entidad demandada injustificadamente hubiera guardado silencio frente a la petición o, se entienda, hubiera resuelto la misma en forma negativa.

En síntesis, esta tesis reconoce el derecho a la prima técnica a quienes lo perdieron por no pertenecer a los niveles directivo, asesor, ejecutivo o sus equivalentes, restricción impuesta por el Decreto 1724 de 1997, siempre que hubieren cumplido con las condiciones señaladas en precedencia<sup>13</sup>.

[...] En conclusión, servidores públicos de niveles distintos al directivo, asesor o ejecutivo o sus equivalentes tienen derecho al reconocimiento de la prima técnica, aún bajo la vigencia del Decreto 1724 de 1997, siempre que bajo las reglas establecidas por el régimen anterior, el del Decreto 1661 de 1991, hubieren tenido derecho al citado emolumento<sup>14</sup>.

Los referidos requisitos se derivaron entonces como presupuestos a ser analizados en cada caso concreto, para determinar la viabilidad de los reconocimientos de la prima técnica a empleados que ocupaban cargos, que bajo el nuevo ordenamiento, no estaban incluidos como beneficiarios.

Ahora, el Decreto 1724 de 1997 fue derogado expresamente con la expedición del Decreto Reglamentario 1336 de 27 de mayo de 2003<sup>15</sup>, modificándose nuevamente el régimen general de prima técnica para los empleados públicos del Estado, especialmente el contenido del Decreto 2164 de 1991.

El Decreto 1336 de 2003, aunque mantuvo los dos criterios existentes para el otorgamiento de la prima técnica, esto es, formación avanzada y experiencia altamente calificada y evaluación del desempeño, restringió los niveles susceptibles de su asignación al personal nombrado con carácter permanente que desempeñara cargos en el nivel directivo, jefes de Oficina Asesora o de asesor, con lo cual quedó eliminado el nivel Ejecutivo, cargos que a su vez debían encontrarse adscritos a determinadas dependencias de la administración en el orden nacional o sus equivalentes en los demás órganos y Ramas del Poder Público, lo que se expresó en los siguientes términos:

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

**ARTÍCULO 4.** Aquellos empleados a quienes se les haya otorgado prima técnica, que desempeñen cargos de niveles diferentes a los señalados en el presente decreto o cargos de asesor en condiciones distintas a las establecidas en el Artículo 1°, continuarán disfrutando de ella hasta su retiro del organismo o hasta que se cumplan las condiciones para su pérdida, consagradas en las normas vigentes al momento de su otorgamiento.

Seguidamente, el Decreto 2177 del 29 de junio de 2006<sup>16</sup>, en su Artículo 1°, modificó los criterios para tener derecho a la prima técnica, en el siguiente sentido:

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

**ARTÍCULO 3°.** Criterios para asignación, de prima técnica. Para tener derecho a prima técnica, además de ocupar un cargo en uno de los niveles señalados en el Artículo 1° del Decreto 1336 de 2003, adscritos a los Despachos citados en la mencionada norma, incluyendo el Despacho del Subdirector de Departamento Administrativo, será tenido en cuenta uno de los siguientes criterios:

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

-Evaluación del desempeño.

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

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

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

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

**PARÁGRAFO.** Las solicitudes de revisión de prima técnica que se hayan radicado formalmente ante el funcionario competente con anterioridad a la entrada en vigencia del presente decreto, serán estudiadas y decididas teniendo en cuenta los criterios establecidos en el decreto 1335 de 1999. Las solicitudes que se radiquen con posterioridad a la publicación del presente decreto, serán estudiadas y decididas teniendo en cuenta los criterios y condiciones aquí establecidos. [...].

Se estableció entonces, que para acceder al reconocimiento del beneficio se debe ocupar un cargo en uno de los niveles señalados en el Artículo 1° del Decreto 1336 de 2003, y, además, acreditar uno de los siguientes criterios: i) título de estudios de formación avanzada y cinco años de

experiencia altamente calificada, con las precisiones señaladas en la norma; o ii) evaluación del desempeño.

Finalmente, entratándose de la prima técnica «por evaluación de desempeño», se expidió el Decreto 1164 del 1° de junio 2012<sup>17</sup> en el que se dispuso lo siguiente:

ARTÍCULO 1°. Modifícase el Artículo 5° del Decreto 2164 de 1991, el cual quedará así:

ARTÍCULO 5. De la prima técnica por evaluación del desempeño. Por este criterio tendrán derecho a prima técnica los empleados que desempeñen, en propiedad, los cargos del nivel Directivo, Jefes de Oficina Asesora y de Asesor cuyo empleo se encuentre adscrito a los Despachos de los siguientes funcionarios: Ministro, Viceministro, Director de Departamento Administrativo, Subdirector de Departamento Administrativo, Superintendente, Director de Establecimiento Público, Director de Agencia Estatal y Director de Unidad Administrativa Especial o sus equivalentes en los diferentes órganos y Ramas del Poder Público, y que obtuvieren un porcentaje correspondiente al 90%, como mínimo, del total de la última evaluación del desempeño, correspondiente a un período no inferior a 3 meses en el ejercicio del cargo en propiedad.

Una vez otorgada la prima técnica, el servidor deberá ser evaluado anualmente. Será causal de pérdida de la misma obtener una calificación definitiva inferior al 90%.

Para la asignación y conservación de la prima técnica por este criterio, cada entidad deberá adoptar un sistema especial de calificación, diferente a los Acuerdos de Gestión, en el cual se establecerán los criterios de desempeño, las escalas y los períodos mínimos a evaluar.

La prima técnica podrá revisarse en cualquier tiempo, de oficio o a solicitud del interesado, previa evaluación de los criterios con base en los cuales fue otorgada. Los efectos fiscales se surtirán a partir de la fecha de expedición del correspondiente acto administrativo.

PARÁGRAFO: A los servidores que desempeñen cargos diferentes a los señalados en el presente Artículo, a quienes se les asignó la prima técnica por evaluación del desempeño con anterioridad a la entrada en vigencia del Decreto 1336 de 2003, continuarán percibiéndola hasta su retiro del organismo o hasta que se cumplan las condiciones para su pérdida".

ARTÍCULO 2°. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y modifica en lo pertinente el Artículo 5° del Decreto 2164 de 1991.

De acuerdo con lo anterior, tendrán derecho al reconocimiento de la prima técnica «por evaluación de desempeño» los empleados: i) que desempeñen en propiedad, los cargos del nivel directivo, jefes de oficina asesora y de asesor cuyo empleo se encuentre adscrito a los despachos de los siguientes funcionarios: Ministro, Viceministro, Director de Departamento Administrativo, Subdirector de Departamento Administrativo, Superintendente, Director de Establecimiento Público, Director de Agencia Estatal y Director de Unidad Administrativa Especial o sus equivalentes en los diferentes órganos y Ramas del Poder Público; y ii) que obtengan un porcentaje correspondiente al 90%, como mínimo, del total de la última evaluación del desempeño, correspondiente a un período no inferior a 3 meses en el ejercicio del cargo en propiedad.

Así las cosas, se tiene que no obstante los continuos cambios sustanciales que ha sufrido la prima técnica, dirigidos básicamente a limitar a algunos niveles su reconocimiento, no tuvieron la virtualidad de afectar las situaciones de quienes habían adquirido el derecho a su otorgamiento antes de la expedición del Decreto Ley 1724 de 1997, y que ahora no accederían a él por encontrarse ejerciendo empleos excluidos de su concesión.

La jurisprudencia ha considerado al respecto,<sup>18</sup> que el derecho al «mantenimiento» de la prima técnica por «evaluación del desempeño», a futuro y después de la expedición del Artículo 4° del Decreto Ley 1724 de 1997, corresponde a quienes lo tengan causado y no sólo a quienes se les había otorgado.

### 2.3. Régimen de Prima Técnica en el Congreso

Específicamente en lo que hace referencia al Congreso de la República, se tiene que la Ley 52 del 15 de diciembre de 1978<sup>19</sup>, Artículo 9, estableció a favor de los funcionarios de la planta de personal, el derecho al reconocimiento de la prima técnica en los siguientes términos:

ARTÍCULO 9. Las Comisiones de la Mesa del Senado y de la Cámara de Representantes podrán reconocer prima técnica hasta por un valor equivalente al cuarenta por ciento (40%) de la asignación básica mensual a los funcionarios elegidos por las plenarias de ambas corporaciones; y los Directores Administrativos, a los Secretarios de las Comisiones Constitucionales, y Legales Permanentes y a aquellos empleados cuyas funciones sean de carácter técnico definido por la ley.

La asignación de prima técnica se hará por resolución motivada e individual, previa valoración de las calidades profesionales y personales que se relacionen directamente con las funciones inherentes al cargo, mediante una ponderación de factores correspondientes a los títulos, experiencia y calidad. Asignada la prima técnica, cesará en su disfrute por cambio de cargo; sin embargo, si el nuevo empleo fuere susceptible de su asignación, podrá decretarse.

El reconocimiento de prima técnica se hará con base en la siguiente proporción: estudios y títulos hasta un veinte por ciento (20%) y experiencia hasta el veinte por ciento (20%) complementario.»

La Comisión de la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes, expidió la Resolución MD 413 de julio 16 de 1993, a través de la cual revisó, modificó y reglamentó la prima técnica para sus empleados, en el siguiente sentido:

ARTÍCULO PRIMERO: Reconócese Prima Técnica a los empleados de Planta y Unidad de Trabajo Legislativo, de la Honorable Cámara de Representantes en los términos establecidos por el Decreto Ley 1661 de 1991, Decreto 2164 de 1991 y Ley 52 de 1978. [...]

ARTÍCULO SEGUNDO: El empleado que aspire al reconocimiento de la Prima Técnica, deberá elevar su solicitud ante la comisión de Personal, donde acreditará las calidades y requisitos que se relacionen directamente con las funciones inherentes al cargo, para su ponderación por parte de la precitada Comisión, la cual se reunirá para éste efecto por lo menos una vez al mes. [...]

ARTÍCULO CUARTO: Para la asignación de Prima Técnica se valorarán los factores correspondientes, teniéndose en cuenta la asignación básica mensual de conformidad con los siguientes niveles, dentro de los cuales se aplicarán los respectivos criterios de evaluación de los requisitos:

- Ejecutivo.
- Asesor.
- Profesional.
- Técnico.
- Administrativo.
- Operativo. [...]

ARTÍCULO DOCE: El cambio de! cargo no implica pérdida del derecho a gozar de Prima Técnica. El empleado deberá presentar nueva solicitud acompañada de la correspondiente documentación, de conformidad al Artículo Segundo de esta resolución ante la Comisión de Personal, la cual determinará por Acto Administrativo, su nueva calificación. En ningún caso podrá reducirse el valor de la Prima Técnica, ya adquirida. [...]

ARTÍCULO TRECE: Los empleados beneficiarios de Prima Técnica podrán en cualquier tiempo solicitar reajuste acreditando el derecho según factores y escala a que corresponda su asignación porcentual. Este trámite se surtirá ante la Comisión de Personal, organismo que debe producir la correspondiente resolución. [...]

Posteriormente, expidió la Resolución MD 2051 del 24 de noviembre de 2004,<sup>20</sup> modificada por la Resolución MD 1101 del 28 de junio de 2010,<sup>21</sup> a partir de las cuales se establecieron los lineamientos para la asignación y reajuste de la prima técnica en la Cámara de Representantes, en los siguientes términos:

ARTÍCULO 11. La prima técnica constituirá factor de salario cuando se otorgue con base en los criterios de que trata el numeral 1º del Artículo 3º de la presente resolución; y no constituirá factor salarial cuando se asigne con base en la evaluación del desempeño a que se refiere el numeral 2º del mismo Artículo.

PARÁGRAFO 1º. Los servidores públicos que sean encargados, por ausencia temporal del titular, para asumir empleos diferentes de aquellos para los cuales han sido nombrados, tendrán derecho al pago de la remuneración señalada para el empleo que desempeñan temporalmente, mientras su titular no lo esté devengando.

PARÁGRAFO 2º. Ningún funcionario podrá devengar más de una prima técnica.

Es decir, que la Comisión de la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes posibilitó el reconocimiento de la prima técnica en favor de los empleados públicos de la planta administrativa de la Cámara de Representantes designados en encargo, mientras su titular no la estuviera devengando.

Sin embargo, tal disposición fue declarada nula por el Consejo de Estado en la sentencia del 8 de marzo de 2018,<sup>22</sup> con el argumento de que según el marco normativo fijado por el Gobierno Nacional en los Decretos 1661 y 2164 de 1991, 1724 de 1997 y 1336 de 2003, para regular lo relacionado con el régimen de prima técnica en todas las entidades públicas del orden nacional, dicha prestación sólo se otorgará a los servidores indicados siempre que estén designados con carácter permanente o en propiedad, lo cual excluye, en virtud del principio de identidad, a quienes estén designados en calidad de provisionales o en encargo.

## 2.6. Hechos probados

De conformidad con las pruebas que obran en el expediente, la Sala de decisión puede establecer lo siguiente:

### 2.6.1. Con respecto de los nombramientos del señor José Miguel Panqueba Cely en la planta de personal de la Cámara de Representantes

Por Resolución MD 102 del 29 de enero de 1996, fue nombrado en periodo de prueba dentro de la carrera administrativa, en el cargo de mensajero, grado 1, de la Comisión Tercera Constitucional Permanente.<sup>23</sup>

Mediante la Resolución MD 807 del 3 de julio de 1996, se le inscribió e incorporó en la carrera administrativa de la Rama Legislativa del Poder

Público, en el cargo de mensajero, grado 1, de la Comisión Tercera Constitucional Permanente.<sup>24</sup>

A través de la Resolución MD 2008 del 1° de noviembre de 2002, se le encargó en el empleo de operador de equipo, grado 3, de la Comisión Segunda Constitucional Permanente.<sup>25</sup>

Por medio de la Resolución MD 640 del 1° de abril de 2004, se le encargó como relator, grado 4, de la Sección de Relatoría.<sup>26</sup>

Mediante la Resolución MD 774 del 29 de abril de 2004, se le encargó como relator, grado 4, de la Sección de Relatoría.<sup>27</sup>

A través de la Resolución MD 295 del 23 de agosto de 2005, se le ratificó en el encargo como relator, grado 4, de la Sección de Relatoría.<sup>28</sup>

Por medio de la Resolución MD 884 del 20 de abril de 2007, se le encargó como asistente de leyes, grado 6, de la Secretaría General.<sup>29</sup>

Mediante la Resolución 852 del 11 de septiembre de 2007, se le encargó como asistente de leyes, grado 6, de la Secretaría General.<sup>30</sup>

A través de la Resolución MD 1028 del 27 de mayo de 2009, se le encargó como asesor I, grado 7, de la Comisión Legal de Cuentas.<sup>31</sup>

Por medio de la Resolución MD 1206 del 18 de junio de 2009, se le comisionó por necesidad del servicio para prestar sus servicios en la Secretaría General, estando en el cargo de asesor I, grado 7, de la Comisión Legal de Cuentas.<sup>32</sup>

#### 2.6.2. Con respecto de los actos administrativos demandados

Mediante la Resolución 1359 del 1° de junio de 2011, la Cámara de Representantes reconoció y ordenó el pago de la prima técnica por evaluación de desempeño, al señor José Miguel Panqueba Cely, por un valor equivalente a la resultante de aplicar el 50% sobre la asignación básica mensual, del cargo de mensajero, grado 1°, del que ostenta derechos de carrera administrativa.<sup>33</sup>

A través de la Resolución 2377 del 23 de agosto de 2011, la Cámara de Representantes reconoció y ordenó el pago del reajuste de la prima técnica al señor José Miguel Panqueba Cely, por un valor equivalente a la resultante de aplicar el 50% sobre la asignación básica mensual del cargo de asesor I, grado 7, de la Comisión Legal de Cuentas,<sup>34</sup> al tener en cuenta:

i) El Artículo 4 del Decreto 1661 de 1991, en el que se establece que la prima técnica se otorgará como un porcentaje de la asignación básica mensual que corresponda al empleo del funcionario o empleado al que se asigna, el cual no podrá ser superior al 50% de la misma, y que su valor se reajustará en la misma proporción en que varía la asignación básica.

ii) El Concepto 013031 del 29 de diciembre de 1999 emitido por el Departamento Administrativo de la Función Pública dafp en el que se indicó que aunque el empleado en situación administrativa de encargo asume funciones de carácter temporal, es titular de un empleo en propiedad y por consiguiente tiene derecho a continuar percibiendo la prima técnica que le ha sido asignada en el empleo del cual es titular, pero la base de la liquidación será la asignación básica del empleo objeto de encargo.

iii) El Concepto D.J.4.2.0191.2010 del 15 de marzo de 2010 emitido por la Jefe de la División Jurídica, que consideró la viabilidad jurídica de reajustar primas técnicas de funcionarios de planta de personal vinculados a la carrera administrativa cuando están en encargo.

iv) El reconocimiento de la prima técnica por evaluación de desempeño realizado mediante la Resolución 1359 del 1° de junio de 2011, en aplicación a lo contenido en el Artículo 10 de la Resolución MD 1101 de 2010.

#### 2.6.3. Sobre las calificaciones de servicios

La división de personal del Congreso de la República efectuó las siguientes calificaciones de servicios al señor José Miguel Panqueba Cely en el cargo de mensajero, grado 1, de la Comisión Tercera de la Cámara: i) entre el periodo comprendido entre el 5 de febrero de 1996 y el 4 de junio de 1996, se le calificó con 509 puntos de 700 posibles; ii) entre el periodo comprendido entre el 7 de junio de 1996 y el 20 de marzo de 1997, con 504 puntos de 700 posibles; y iii) entre el periodo comprendido entre el 1° de mayo de 1997 y el 30 de marzo de 1998, con 504 puntos de 700 posibles.<sup>35</sup>

#### 2.7. Análisis del caso concreto

2.7.1. Sobre la pretensión de nulidad de las Resoluciones 1359 del 1° de junio de 2011 y 2377 del 23 de agosto de 2010, mediante las cuales se reconoció y reajustó la prima técnica al señor José Miguel Panqueba Cely

Se encuentra que pese a que la Resolución 1359 del 1° de junio de 2011, fue objeto de demanda por parte de la Cámara de Representantes, lo cierto es que en el recurso de apelación interpuesto la corporación manifestó que «en el caso no era discutible el reconocimiento de la prima técnica del señor José Miguel Panqueba Cely en el cargo de mensajero, grado 1, de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, que tiene en propiedad» sino «la orden de reajuste del beneficio, prevista mediante la Resolución 2377 del 23 de agosto de 2010, mientras se desempeña como asesor I, grado 7, de la Comisión Legal de Cuentas, en situación administrativa de encargo».

En este orden, correspondería a la Sala pronunciarse con respecto de la legalidad de la Resolución 2377 del 23 de agosto de 2010, en materia

del reajuste de la prima técnica; sin embargo, se evidencia la necesidad de analizar la Resolución 1359 del 1° de junio de 2011, que reconoció el beneficio, al encontrar que en el caso no se cumple con el total de los requisitos para ello.

Es de advertir al respecto, que aunque el Artículo 320 del cgp, aplicable por remisión expresa del Artículo 306<sup>36</sup> del cpaca, prevé que el objeto del recurso de apelación es «que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión»; lo cierto es que esta garantía no obsta para que el juzgador pueda pronunciarse de oficio sobre cuestiones que ameriten protección del ordenamiento jurídico.

Lo anterior, en plena aplicación del Artículo 103 del cpaca, a partir del cual le corresponde al juez de lo contencioso administrativo garantizar los valores que son de la esencia del Estado Social de Derecho, dentro de los que se cuentan la efectividad de un orden social justo y la preservación del orden jurídico.

Pues bien, se tiene que en lo que tiene que ver con la Resolución 1359 del 1° de junio de 2011, que reconoció la prima técnica por evaluación de desempeño a favor del señor José Miguel Panqueba Cely en el cargo de mensajero, grado 1°, de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, que ostenta en carrera administrativa, se concluyó por parte del *a quo* que el reconocimiento se encontraba ajustado a la legalidad, dado que el nombramiento en el cargo se realizó el 6 de febrero de 1996, esto es, en vigencia de los Decretos 1661 y 2164 de 1991, y antes de entrar en vigencia el Decreto 1724 del 11 de julio 1997; y porque obtuvo un porcentaje mayor del 90% del total de puntos de cada calificación, según lo previsto en el Artículo 5 del Decreto 1724 de 1997.

En el asunto, es criterio reiterado por esta Corporación y así se dejó sentado en el análisis normativo realizado previamente, que a pesar de que los Decretos 1724 de 1997 y 1336 de 2003 limitaron el reconocimiento de la prima técnica, también lo es, que los empleados que consolidaron su derecho antes de la vigencia del Decreto 1724 de 1997, esto es, 11 de julio de 1997, aunque no les haya sido reconocido por la administración, cuentan con un derecho adquirido.

En el caso, es claro que mediante la Resolución MD 807 del 3 de julio de 1996, se inscribió e incorporó al señor José Miguel Panqueba Cely en la carrera administrativa de la Rama Legislativa del Poder Público, en el cargo de mensajero, grado 1, de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, esto es, con anterioridad al 11 de julio de 1997; sin embargo, también es claro que no cumplió con el porcentaje de la evaluación de desempeño exigido en la norma, por lo que no se encuentra consolidado el derecho.

Se advierte que el Tribunal al realizar el estudio del caso, consideró que al señor Panqueba Cely le asistía el derecho al reajuste, fundado en las siguientes consideraciones:

[...] aunque se allega al plenario evaluaciones del desempeño correspondientes a los años 1996, 1997 y 1998, donde la calificación fue inferior al 90% del total de puntos de cada una, debe tenerse en cuenta, que por jurisprudencia, el hecho de tener durante determinado periodo una evaluación menor al 90% exigido, solo indica, que el pago de la prestación no se causa durante el mismo; pero si posteriormente, la calificación es igual o mayor a este porcentaje, se reactiva el pago en dichas anualidades. Esto lo resalta la siguiente providencia del Consejo de Estado.<sup>37</sup>

De esta manera, al señor José Miguel Panqueba Cely le fue reconocida la prima técnica a partir del 1° de junio de 2011, como mensajero, grado 1, [...] de acuerdo con lo establecido en la Resolución MD 1101 de 2010, proferida por la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes, del siguiente tenor: Artículo 10 [...]. Lo anterior le indica a la Sala, que el señor José Miguel Panqueba Cely durante el año anterior a la última petición de reconocimiento de la prima técnica, obtuvo una calificación en su evaluación de desempeño, comprendida entre el 98 y 100 del total del formulario correspondiente. (Se resalta)

La Sala difiere del análisis realizado por la primera instancia, pues el señor panqueba Cely no tiene una evaluación desempeño con un porcentaje mayor al 90%, exigido en el Decreto 2164 de 1991, y reglamentado por el Artículo 10 de la Resolución MD 1101 de 2010, emitida por la Cámara de Representantes.

Es un hecho probado dentro del proceso, que el señor José Miguel Panqueba Cely está inscrito en carrera administrativa en el cargo de mensajero, grado 1°, de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, y que en el desempeño de este cargo fue objeto de tres evaluaciones de desempeño, que no superaron el criterio del 90% del total de puntos de cada calificación, puesto que: i) en la calificación realizada entre el periodo comprendido entre el 5 de febrero de 1996 y el 4 de junio de 1996, se le asignó un total de 509 puntos de 700 posibles; ii) en la calificación del periodo comprendido entre el 7 de junio de 1996 y el 20 de marzo de 1997, le fueron asignados 504 puntos de 700 posibles; y iii) en la realizada entre el periodo comprendido entre el 1° de mayo de 1997 y el 30 de marzo de 1998, se le calificó con 504 puntos de 700 posibles.

Es decir, que la evaluación de desempeño del señor José Miguel Panqueba Cely en el cargo de mensajero, grado 1°, de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, del que es titular en carrera administrativa, no superó el 90% de la evaluación total obtenida, puesto que en ninguna de las calificaciones superó el equivalente de 630 puntos, que corresponde al 90% del total de 700 puntos evaluados por la división de personal de la Cámara de Representantes.

De igual forma, se encontró probado que los demás cargos en los que se ha desempeñado en la planta de personal de la Cámara de Representantes, se le ha nombrado en situación administrativa de encargo, es decir, bajo una provisión transitoria del empleo, en la que no existe evaluación de desempeño, pues por disposición legal esta solo se realiza de forma anual a empleados de carrera que estén en el desempeño de sus cargos.

En este contexto, se justifica que en el plenario no se encuentren calificaciones de servicios diferentes a las ya analizadas, por lo que no es dable inferir su existencia según lo realizó el Tribunal.

Así las cosas, es claro que en el caso se debe declarar la nulidad del acto administrativo de reconocimiento de la prima técnica por evaluación de desempeño a favor del señor José Miguel Panqueba Cely, en el cargo de mensajero, grado 1, de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, desempeñado en propiedad, pues para la entrada en vigencia del Decreto 1724 de 1997, esto es, el 11 de julio de 1997, su derecho no se había consolidado, al no cumplir con el porcentaje de evaluación de desempeño requerido para ello.

Ahora, en lo que corresponde con la Resolución 2377 del 23 de agosto de 2011, mediante la cual la Cámara de Representantes reconoció y ordenó el pago del reajuste de la prima técnica al señor José Miguel Panqueba Cely, a partir del 1° de septiembre de 2011, en el cargo de asesor I, grado 7, se concluyó por parte del Tribunal, que el acto administrativo se encontraba ajustado a la legalidad, en atención a que durante el año anterior a la última petición de reconocimiento de la prima técnica se obtuvo una calificación en la evaluación de desempeño comprendida entre 98 y 100 puntos.

Lo anterior, en consideración a lo preceptuado en la Resolución MD-1101 de 2010, proferida por la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes, que en su Artículo 10, previó como factor de ponderación para asignar la prima técnica por evaluación de desempeño, en el equivalente al 50% de la asignación básica mensual, el «obtener evaluación de desempeño o calificación de servicios comprendida entre 98 y 100 puntos del total de formulario correspondiente».

La referida decisión es apelada por la Cámara de Representantes, al argumentar que antes de dar aplicación a lo previsto en el Artículo 10 de la Resolución MD 1101 de 2010, proferida por la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes, sobre los factores de ponderación para asignar el beneficio por evaluación de desempeño, se debió analizar lo previsto en el Artículo 1° del Decreto 1336 de 2003, reglamentado por el Artículo 1° de la Resolución MD-2051 de 2004, en donde se precisa que solo es posible el reconocimiento del beneficio a los empleados públicos que estén nombrados con carácter permanente, en los cargos del nivel directivo, jefes de Oficina Asesora y Asesor, adscritos a la mesa directiva de la Cámara de Representantes, requisito que no cumple el demandado.

En este orden de ideas, se tiene que la indisposición de la entidad apelante recae sobre el hecho de que la decisión se haya fundamentado exclusivamente en la evaluación del desempeño y no en el hecho de que el cargo de asesor I, de la Comisión Legal de Cuentas, en el cual se hizo el reajuste, se desempeña en encargo, y de acuerdo con los términos previstos por el Decreto 1336 de 2003 y la Resolución MD-2051 de 2004, el cargo debe ser desempeñado en propiedad.

Pues bien, se advierte que el Artículo 1° del Decreto 1336 de 2003 dispuso que la prima técnica solo podría asignarse a quienes estén nombrados con carácter permanente en los cargos del nivel Directivo, Jefes de Oficina Asesora y a los de Asesor cuyo empleo se encuentre adscrito a los despachos de los siguientes funcionarios: Ministro, Viceministro, Director de Departamento Administrativo, Superintendente y Director de Unidad Administrativa Especial o sus equivalentes en los diferentes órganos y Ramas del Poder Público.

Ahora, es claro que el otorgamiento de la prima técnica para empleados públicos de la Cámara de Representantes, se reglamentó a través de las Resoluciones MD 2051 de 2004 y MD 11001 del 28 de junio de 2010, esta última sujeta a control de legalidad en algunos de sus apartes.

Se encuentra que tal como lo refiere la entidad demandante, en la Resolución MD 2051 de 2004,<sup>38</sup> Artículo 1°, se establece que la prima técnica sólo podrá asignarse a los empleados públicos que estén nombrados con carácter permanente, en los cargos del nivel directivo, jefes de Oficina Asesora y Asesor, adscritos a la mesa directiva de la Cámara de Representantes.

Así las cosas, se evidencia que en la Resolución 2377 del 23 de agosto de 2011, por medio de la cual la Cámara de Representantes reconoció y ordenó el pago del reajuste de la prima técnica al señor José Miguel Panqueba Cely, por un valor equivalente a la resultante de aplicar el 50% sobre la asignación básica mensual, del cargo de asesor I, grado 7, de la Comisión Legal de Cuentas, se fundamentó en los Conceptos 013031 del 29 de diciembre de 1999 emitido por el dafp y D.J.4.2.0191.2010 del 15 de marzo de 2010 emitido por la Jefe de la División Jurídica, en los cuales se dio viabilidad a reajustar primas técnicas de funcionarios de la planta de personal vinculados a la carrera administrativa cuando están en situación administrativa de encargo.<sup>39</sup>

Quiere decir lo anterior, que la Resolución 2377 del 23 de agosto de 2011, en los términos como fue expedida, se amparó en los elementos que tenía para el momento: de un lado, el reconocimiento de la prima técnica por evaluación de desempeño realizada mediante la Resolución 1359 del 1° de junio de 2011 y, de otro, los conceptos del dafp y de la División Jurídica de la entidad, en los que se daba viabilidad al reajuste del beneficio en cargos desempeñados en encargo.

En estas condiciones, le correspondía al Tribunal analizar lo referente a la calificación de servicios anual, de acuerdo con el contenido del Artículo 10 de la Resolución MD 1001 de del 28 de junio de 2010, concretamente sobre los factores de ponderación para asignar el beneficio por evaluación de desempeño y evidenciar que se obtuviera más del 90% del total de puntos evaluados, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 2164 de 1991.

Sin embargo, al realizar el estudio del caso, el Tribunal consideró que el señor Panqueba Cely cumplía con el puntaje exigido por la norma, y que por tanto, le asistía el derecho al reajuste del beneficio, consideración que es incorrecta, pues como se dejó visto, el demandado no superó el 90% del total de puntos evaluados en la última calificación de servicios.

Con todo, es claro para esta Sala de decisión que la sentencia de primera instancia se expidió el 25 de enero de 2018, cuando aún no se había

proferido la sentencia del 8 de marzo de 2018, en la que el Consejo de Estado declaró la nulidad de algunos de los apartes de la Resolución MD 1101 del 28 de junio de 2010, entre estos, el parágrafo del Artículo 1°, sobre el reconocimiento de la prima técnica a empleados que desempeñan cargos en situación administrativa de encargo, por lo que es con fundamento en esta decisión, que la Sala debe desestimar lo resuelto en la sentencia de primera instancia.

El Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, en la sentencia del 8 de marzo de 2018, consejera ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez, expediente 11001-03-25-000-2013-00171 (0415-2013), revisó la legalidad de los Artículos 1°, 3 y 7 en los que se establecieron los empleos susceptibles de asignación de prima técnica, los criterios mínimos para su reconocimiento y su otorgamiento a los empleos del nivel profesional, así como el Artículo 6° y el primer parágrafo del Artículo 11, que amplió el ámbito de sus beneficiarios y modificó los requisitos para los requisitos para obtener la prestación, frente a los cuales decretó su nulidad al contrariar las disposiciones contenidas en los Decretos 1724 de 1997, 1335 de 1999, 1336 de 2003 y 2177 de 2006, reglamentarios de la Ley 4ª de 1992, en los que se presentaron los parámetros para regular lo relacionado con el régimen de prima técnica en todas las entidades públicas del orden nacional.

Para lo que interesa al caso, se advierte que el Consejo de Estado decretó la nulidad del parágrafo 1º del Artículo 11 de la Resolución MD 1101 del 28 de junio de 2010, por extender la prima técnica a todos los servidores de la planta administrativa de la Cámara de Representantes, que ocuparan empleos en encargo, cuando de acuerdo con lo dispuesto en los Decretos 1724 de 1997, 1335 de 1999, 1336 de 2003 y 2177 de 2006, dicho emolumento sólo es viable concederlo a quienes desempeñen en propiedad empleos de los niveles Directivo, Jefes de Oficina Asesora y Asesor siempre que estén designados con carácter permanente o en propiedad, evento a partir de lo cual concluyó «se excluye, en virtud del principio de identidad, a quienes estén nombrados en calidad de provisionales o en encargo».

De igual forma ocurre con el Artículo 6 de la Resolución MD 11001 del 28 de junio de 2010, que previó el reconocimiento de la prima técnica en el nivel asesor de la planta administrativa de la Cámara de Representantes, que también fue declarado nulo por el Consejo de Estado, al encontrar que el cargo de asesor en la Cámara de Representantes no era equivalente al previsto en el Artículo 1° del Decreto 1336 de 2003, puesto que debía estar adscrito a algún empleo de alta dirección de los previstos en el referido Artículo, y de acuerdo con el manual de funciones de la Cámara de Representantes previsto en la Resolución MD 1095 de 2010,<sup>40</sup> no existen en la entidad empleos con equivalencia funcional a los señalados en el Artículo 1° del Decreto 1336 de 2003, esto es, de Ministro, Viceministro, Director de Departamento Administrativo, Superintendente y Director de Unidad Administrativa Especial.

Es decir, que el Artículo 6 de la Resolución MD 1101 del 28 de junio de 2010, asignó la prima técnica a funcionarios que ocupaban cargos del nivel asesor, con diferencia de funciones a los cargos señalados en el Artículo 1° del Decreto 1336 de 2003, circunstancia a partir de la cual se desprende que los nombramientos efectuados con ocasión de la referida norma se encuentran también afectados en su legalidad.

Así las cosas, es claro que al haberse declarado nulo el parágrafo del Artículo 1° de la Resolución MD 11001 del 28 de junio de 2010, que otorgó el derecho a los servidores de la planta administrativa de la Cámara de Representantes que ocuparan empleos en encargo, así como el Artículo 6 de la Resolución MD 11001 del 28 de junio de 2010, que otorgó el derecho al reconocimiento de la prima técnica a funcionarios que ocupaban cargos del nivel asesor, resulta entonces que la Resolución 2377 del 23 de agosto de 2011, mediante la cual la Cámara de Representantes reconoció y ordenó el pago del reajuste de la prima técnica al señor José Miguel Panqueba Cely, por un valor equivalente a la resultante de aplicar el 50% sobre la asignación básica mensual, del cargo de asesor I, grado 7, de la Comisión Legal de Cuentas, deviene en ilegal.

En ese orden de ideas, se concluye que para el reajuste de la prima técnica en personas amparadas por la transición prevista en el Decreto 2164 del 21 de julio de 1997, se debe cumplir con los requisitos de i) desempeñar el cargo en propiedad, ii) que el cargo desempeñado se encuentre dentro de los niveles directivo, asesor, ejecutivo, profesional, técnico, administrativo y operativo, y iii) que en la calificación de servicios anual se obtenga más del 90% del total de puntos evaluados, de acuerdo a lo establecido en el Decreto 2164 de 1991.

Para lo que interesa al caso, se comprobó que el señor José Miguel Panqueba Cely no tiene derecho al reconocimiento del reajuste de la prima técnica, puesto que: i) el cargo de asesor I, grado 7, de la Comisión Legal de Cuentas no es desempeñado en propiedad sino en situación administrativa de encargo, iii) además de ello, el cargo de asesor en la Cámara de Representantes no tiene equivalencia funcional a los señalados en el Artículo 1° del Decreto 1336 de 2003, esto es, de Ministro, Viceministro, Director de Departamento Administrativo, Superintendente y Director de Unidad Administrativa Especial; y iii) tampoco se cumple con la evaluación satisfactoria de desempeño en el cargo de mensajero, grado 1, de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, desempeñado en propiedad.

Teniendo en cuenta entonces que al señor José Miguel Panqueba Cely le fue reconocida la prima técnica por evaluación de desempeño, sin haber acreditado calificaciones superiores al 90% de los puntos exigidos, y posteriormente le fue reajustada en un empleo en encargo, debe la Sala revocar la sentencia apelada y acceder a la pretensión de nulidad de las Resoluciones 1359 del 1° de junio de 2011 y 2377 del 23 de agosto de 2011.

#### 2.7.2. Sobre la pretensión de reintegro de la totalidad de lo devengado por concepto de prima técnica

Con respecto de la pretensión de condenar al señor José Miguel Panqueba Cely a reintegrar la totalidad de lo devengado por concepto de prima técnica, debidamente indexado desde el 1° de junio de 2011, es del caso aclarar que al tratarse de sumas recibidas de buena fe por parte del demandado, no es del caso ordenar su reintegro.

Según lo dispuesto por el Artículo 164-1C del cpaca, en casos donde se discuten prestaciones periódicas y principalmente, cuando como en asuntos como el presente, la pretensión de restablecimiento es el reembolso o la devolución de sumas de dineros pagadas y no debidas, no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe, evento que se presume en todos los casos.

De manera que si lo pretendido por la entidad accionante era el reintegro de los valores reconocidos y pagados por concepto de prima técnica, debió demostrar no solo la ilegalidad de los actos administrativos demandados sino la mala fe del demandado en la obtención del derecho, evento que no se discutió ni probó en el asunto, de aquí que la pretensión no esté llamada a prosperar.

### 3. De la condena en costas

Esta Subsección en sentencia del 7 de abril de 2016<sup>41</sup>, respecto de la condena en costas en vigencia del cpaca, concluyó que la legislación varió del Código Contencioso Administrativo al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la regulación de la condena en costas, de un criterio «subjetivo» a uno «objetivo valorativo».

Objetivo, en cuanto prescribe que en toda sentencia se «dispondrá» sobre la condena en costas, bien sea total o parcial o con abstención, según las reglas del cgp; y valorativo, en cuanto se requiere que el juez revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación (como sucede con el pago de gastos ordinarios del proceso y con la actividad profesional realizada dentro del proceso), sin que en esa valoración se incluya la mala fe o temeridad de las partes.

Así mismo, se definió que la cuantía de la condena en agencias en derecho, en materia laboral, se fijará atendiendo la posición de las partes, pues varía según sea la parte vencida el empleador o el trabajador (Acuerdo 1887 de 2003 Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura), la complejidad e intensidad de la participación procesal; que 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; que la liquidación de las costas (incluidas las agencias en derecho) la hará el juez de primera o única instancia y que procede condenar en costas tanto en primera como en segunda instancia.

No obstante, cuando es la entidad pública la que demanda su propio acto en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en la modalidad de lesividad, esta corporación, en armonía con lo dispuesto en el Artículo 188 del cpaca, definió la siguiente regla en materia de costas<sup>42</sup>:

En este caso tenemos que debido a la naturaleza del medio de control ejercido, que es el de nulidad y restablecimiento del derecho pero en la modalidad de lesividad, en tanto la Caja Nacional de Previsión Social eice en Liquidación ataca sus propios actos administrativos mediante los cuales reconoció y reliquidó una pensión gracia, es decir, la entidad pública propende por anular unos actos administrativos que, no obstante su contenido particular, dada su ilegalidad afectan igualmente intereses públicos, en la medida en que reconocen y ordenan el pago de sumas a las que el beneficiario no tiene derecho, y ello deriva en una afectación patrimonial, no sólo de la Institución pública que cometió el yerro respectivo, sino de todos los ciudadanos que aportan al sistema pensional Colombiano, es el interés superior público patrimonial el que está en juego.

Así las cosas, no es posible afirmar que la titular de la prestación que se debate sea la parte “vencida” en el litigio –como lo exige la norma-, y por ello la señora Álvarez Ponce no tiene la obligación de pagar costas en el proceso. En tal sentido, se revocará la decisión del Tribunal Administrativo de Nariño.

Así las cosas, no es viable en estos casos condenar en costas en ninguna de las instancias, pues en este tipo de eventos en los cuales se ventilan intereses económicos, no es posible afirmar que el titular de la prestación sea la parte «vencida» en el litigio, aun cuando resulte afectado con la decisión<sup>43</sup>.

### 4. Conclusión

Con los anteriores argumentos la Sala concluye que el señor José Miguel Panqueba Cely, no cumple con los requisitos exigidos por la ley para ser beneficiario del reconocimiento y reajuste de la prima técnica por evaluación de desempeño y en ese contexto, revocará la sentencia del 28 de enero de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, y en su lugar, declarará la nulidad de las resoluciones demandadas.

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

#### FALLA:

Primero.- Revocar la sentencia del 28 de enero de 2018 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, que negó las pretensiones de la demanda y en su lugar, se dispone:

Segundo.- Declarar la nulidad de la Resolución 1359 del 1° de junio de 2013, emitida por la Cámara de Representantes, que reconoció y ordenó el pago de la prima técnica a favor del señor José Miguel Panqueba Cely.-

Tercero.- Declarar la nulidad parcial de la Resolución 2377 del 23 de agosto de 2010, expedida por la Cámara de Representantes, en cuanto ordenó el reajuste del monto de la prima técnica reconocida a favor del señor José Miguel Panqueba Cely.

Cuarto.- Negar las demás pretensiones de la demanda.

Quinto.- Abstenerse de imponer condena en costas a la parte demandada.

Sexto.- Ejecutoriada esta providencia, devolver el expediente al Tribunal de Origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

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

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Firmado electrónicamente

Firmado electrónicamente

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Firmado electrónicamente

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

yasm

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1. Folios 140 a 143.

2. Folios 274 a 283.

3. Folios 301 a 307.

4. Folios 344 a 345.

5. Folios 325 a 329.

6. Ley 60 de 1990 «Por la cual se reviste el Presidente de la República de facultades extraordinarias para modificar la nomenclatura, escalas de remuneración, el régimen de comisiones, viáticos y gastos de representación y tomar otras medidas en relación con los empleados del sector público del orden nacional».

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

3. 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.

7. 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.

8. «Por el cual se reglamenta parcialmente el Decreto-Ley 1661 de 1991.

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

10. Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 21 de enero de 2016, consejero ponente: Gerardo Arenas Monsalve, expediente: 73001-23-33-000-2014-00136-01 (4507-2014).

11. Salvamento del voto del doctor Jesús María Lemos Bustamante del 9 de octubre de 2003, a la sentencia dictada el 8 de agosto de 2003, consejero ponente: Alejandro Ordóñez Maldonado, expediente 23001-23-31-000-2001-00008-01 (0426-03).

12. Al respecto puede verse la sentencia del Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "B", del 8 de agosto de 2003, consejero ponente: Alejandro Ordóñez Maldonado, expediente 23001-23-31-000-2001-00008-01(0426-2003).

13. Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda – Subsección B, C.P. Jesús María Lemos Bustamante, sentencia de 26 de mayo de 2005, expediente No. 1892-04.

14. *Ibídem.*

En igual sentido se pronunció la Subsección B en sentencia de 23 de marzo de 2006, expediente No. 2202-05. Veamos:

"La prima técnica por estudios de formación avanzada y experiencia altamente calificada debe serles reconocida, dando aplicación al régimen de transición del Artículo 4 del Decreto 1724 de 1997, a aquellos servidores a quienes habiéndoseles reconocido por dicha modalidad, la perdieron como efecto de la entrada en vigencia del citado decreto o porque, teniendo derecho a ella antes de la entrada en vigencia del Decreto 1724 de 1997, no les fue reconocida por la administración.

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

16. Por el cual se establecen modificaciones a los criterios de asignación de prima técnica y se dictan otras disposiciones sobre prima técnica.

17. Por el cual se reglamenta el otorgamiento de la prima técnica por evaluación del desempeño.

18. Sentencia del 3 de julio de 2010. M.P.: Dr. Alfonso Vargas Rincón. Radicación No. 25000 23 25 000 2002 08335 01. Actor: Florencia Cardozo Isaza.

19. Por la cual se determina la planta de personal para el Congreso Nacional, se fijan sus asignaciones y se dictan otras disposiciones.

20. Por la cual se establecen los criterios para la asignación de la prima técnica en la Cámara de Representantes.

21. Por la cual se modifica la Resolución MD 2051 de 2004 y se establecen los lineamientos para la asignación y reajuste de la prima técnica en la Cámara de Representantes.

22. Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 8 de marzo de 2018, consejera ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez, expediente 11001-03-25-000-2013-00171 (0415-2013).

23. Folio 13.

24. Folios 15 a 17.

25. Folios 18 a 19.

26. Folios 21 a 23.

27. Folios 24 a 26.

28. Folio 27.

29. Folios 28 al 30.

30. Folios 31 a 33.

31. Folio 34 a 36.

32. Folio 37 s 38.

33. Folios 39 al 40.

34. Folios 42 al 43.

35. Folios 44 a 49.

36. Que remite al estatuto procesal general en los aspectos no contemplados por el código, siempre que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que corresponden a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

37. Sentencia del 1° de marzo de 2012, Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, C.P. Gerardo Arenas Monsalve, expediente 25000-23-25-000-2008-00366-04, referencia 0371-2010.

38. Por la cual se establecen los criterios para la Asignación de Prima Técnica en la Cámara de Representantes.

39. Ver acápite de hechos probados.

40. Por la cual se modifica la Resolución MD-3155 de 2008, que adoptó el Manual de Funciones y Requisitos Mínimos para todos los empleos de la planta de Personal, y se reglamentó la clasificación de los empleos según el nivel jerárquico en la Cámara de Representantes.

41. Rad. 13001-23-33-000-2013-00022-01 (1291-2014), actor: José Francisco Guerrero Bardi, Consejero Ponente: William Hernández Gómez.

42. Sentencia de 21 de abril de 2016, Consejero ponente Luis Rafael Vergara Quintero, expediente: 3400-2013, Actor: Caja Nacional de Previsión Social - Cajanal EICE en Liquidación, demandado: Ligia Eugenia Álvarez Ponce.

43. No aplica cuando se haya demostrado mala fe en las actuaciones administrativas y judiciales del beneficiario de la prestación.

*Fecha y hora de creación: 2026-04-29 23:23:03*