

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL - Procedencia excepcional de la acción de tutela cuando la providencia judicial vulnera derechos fundamentales. Requisitos generales de procedencia

El 31 de julio de 2012, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sentencia de unificación proferida por importancia jurídica, adoptó la tesis de la admisibilidad excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales, cuando se evidencie que contienen atropello a derechos fundamentales... En consonancia con esta tesis de unificación que debe acatarse, la Sala considera que a fin de determinar si acomete el estudio de fondo con el objeto de establecer si la providencia judicial quebranta derechos fundamentales, es necesario verificar, previamente, en cada caso, que se encuentren presentes parámetros básicos que conciernen a: i) Inexistencia de otros medios de impugnación judiciales ordinarios y extraordinarios; ii) Que se haya ejercido la tutela dentro de un tiempo razonable a partir de cuándo comenzó a padecerse la vulneración del derecho fundamental; iii) Que no se trate de tutela contra decisión de tutela; iv) Que la materia o el asunto en el que radica la alegada transgresión sea de relevancia constitucional; y, v) Que el solicitante haya alegado el quebrantamiento del derecho fundamental en el proceso judicial, siempre que ello hubiere sido posible. Entonces, solo si estas exigencias se encuentran superadas, la Sala abordará el fondo del reclamo que la solicitud de tutela presente, examen que se circunscribirá al sustento jurídico en el que se soporte la amenaza y/o el quebrantamiento de los derechos fundamentales que se aleguen.

NOTA DE RELATORIA: En lo atinente a la providencia de Sala Plena de esta Corporación que modificó el criterio jurisprudencial en el sentido de admitir la procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial cuando aquella viole derechos fundamentales, consultar: sentencia del 31 de julio de 2012, expediente: 11001-03-15-000-2009-01328-01(AC), MP. María Elizabeth García González.

PRIMA TECNICA - Reconocimiento para los empleados de la Contraloría General de la Republica / PRIMA TECNICA DE LOS EMPLEADOS DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA - Régimen especial previsto en la Ley 106 de 1993 y el Decreto 1384 de 1996 / VULNERACION DE LOS DERECHOS AL DEBIDO PROCESO, A LA IGUALDAD, Y DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA - Providencia judicial incurrió en defecto sustantivo y en desconocimiento del precedente judicial

En el sub examine el tutelante controvierte la sentencia del 13 de marzo de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander dentro de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho No. 2007-00284, que revocó la providencia del Juzgado 3 Administrativo de Descongestión de Cúcuta, que accedió a las pretensiones de la demanda y anuló el acto administrativo por el cual la Contraloría General de la República le había negado el reconocimiento de la prima técnica. A su juicio, dicha providencia vulneró sus derechos fundamentales porque en la decisión judicial que censura no se tuvo en cuenta que la Ley 106 de 1993 y el Decreto 1384 de 1996 eran las normas especiales que regían en su caso particular el reconocimiento de la prima técnica para los empleados de la Contraloría General de la República y, porque se desconoció el precedente fijado por la Sección Segunda del Consejo de Estado en el fallo de 26 de julio de 2012, C.P. Alfonso Vargas Rincón, que resolvió un caso análogo al suyo en virtud de la aplicación de las citadas normas. Es decir, se advierte que el Tribunal Administrativo de Norte de Santander se limitó a analizar la procedencia del reconocimiento de la prima técnica del actor con base en lo dispuesto en el Decreto 2164 de 1991, más no hizo referencia alguna a las normas especiales que

regulaban el tema de la prima técnica para los empleados de la Contraloría General de la República, aspecto que, se resalta, constituyó el sustento principal para que el Juzgado en primera instancia hubiese accedido a las pretensiones de la demanda... estima la Sala que el Tribunal Administrativo de Norte de Santander incurrió en un defecto sustantivo al aplicar el régimen general que regulaba la prima técnica para los funcionarios de la Rama Ejecutiva del Poder Público, esto es, el Decreto No. 1661 de 1991 y 2164 del mismo año, pero no hizo referencia alguna al régimen especial que prevé la Ley 106 de 1993 y el Decreto No. 1384 de 1996, a pesar de la solicitud expresa del actor en el sentido de que dichas le fueran aplicables al caso concreto. Aunado a lo anterior, no sobra advertir que en relación con un caso similar al que ocupa la atención de la Sala (prima técnica de los empleados de la Contraloría General de la República) dentro de la jurisprudencia de la Sección Segunda – Subsección A del Consejo de Estado existe un antecedente (sentencia de 26 de julio de 2012. M.P. Alfonso Vargas Rincón) en el cual se concedieron las pretensiones de la demanda y se ordenó el reconocimiento y el pago de la prima técnica del demandante de conformidad con el régimen especial que prevé la Ley 106 de 1993 y el Decreto 1384 de 1996.

FUENTE FORMAL: LEY 106 DE 1993 / DECRETO 1384 DE 1996

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION QUINTA

Consejera ponente: SUSANA BUITRAGO VALENCIA

Bogotá, D.C., ocho (8) de octubre de dos mil catorce (2014)

Radicación número: 11001-03-15-000-2013-01715-01(AC)

Actor: EDGAR MALDONADO RODRIGUEZ

Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

Procede la Sala a resolver la impugnación que interpuso la apoderada judicial de la Contraloría General de la República contra la sentencia del 23 de septiembre de 2013, proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, que amparó los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y de acceso a la administración de justicia del actor.

I. ANTECEDENTES

1. La petición de amparo

El señor Edgar Maldonado Rodríguez, a través de apoderado judicial, ejerció acción de tutela contra el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, con el fin

de obtener el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y de acceso a la administración de justicia.

Consideró vulnerados estos derechos con la sentencia del 13 de marzo de 2013 dictada por la referida autoridad judicial, que revocó el fallo de primera instancia que había dictado el Juzgado 3° Administrativo de Descongestión de Cúcuta, mediante el cual se accedió a las pretensiones de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho¹ que instauró contra la Contraloría General de la República, proceso identificado con el No. 2007-00284-01.

A título de amparo constitucional solicitó lo siguiente:

“1. Que se tutelen los derechos fundamentales del señor EDGAR MALDONADO RODRÍGUEZ al debido proceso, a la igualdad y acceso a la administración de justicia, que le fueron vulnerados por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, con motivo de la expedición de la sentencia del 13 de marzo de 2013, que revocó la sentencia que, accediendo a las pretensiones de la demanda, había proferido el Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Cúcuta.

2. Que se deje sin ningún valor efecto (sic) la sentencia del Tribunal Administrativo de Norte de Santander impugnada a través de la presente acción de tutela y, en su lugar, se decida modificar la sentencia de primera instancia, en el sentido de ordenar el restablecimiento del derecho en la forma pedida en la demanda.

3. Que se ordene al Tribunal Administrativo de Norte de Santander, que en el término de 48 horas proceda a dar cumplimiento al fallo de tutela” (fl. 12).

2. Hechos

-El señor Edgar Maldonado Rodríguez promovió proceso de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Contraloría General de la República para que se declarara la nulidad del memorando del 9 de mayo de 2007, mediante el cual la entidad demandada le negó al actor el reconocimiento y pago de la prima técnica de que trata el artículo 113 de la Ley 106 de 1993.

¹ “Declara la nulidad del acto administrativo contenido en el memorando de fecha 9 de mayo de 2007 proferido por el Gerente de Talento Humano de la Contraloría General de la República y a su vez ordena reconocer y pagar la prima técnica al señor Rafael Maldonado Rodríguez, a partir del 27 de septiembre de 2003”.

-De esa demanda conoció en primera instancia el Juzgado 3° Administrativo de Descongestión de Cúcuta, el cual, por sentencia del 29 de agosto de 2011, declaró la nulidad del acto acusado y ordenó a la Contraloría General de la República el reconocimiento de la prima técnica, toda vez que el señor Maldonado Rodríguez cumplía *“con los requisitos exigidos para aplicar el artículo 113 de la Ley 106 de 1993 y el Decreto 1384 de 1996”*.

-En segunda instancia, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, mediante sentencia del 13 de marzo de 2013, revocó la decisión del a quo al considerar que *“el accionante no tenía derecho al reconocimiento de la prima técnica, por no reunir los requisitos mínimos antes de la vigencia del Decreto 1724 de 1997, pues (...) el actor no logró acreditar la experiencia altamente calificada si quiera por un tiempo mínimo de tres años, en cargos ejercidos en el nivel directivo, asesor, ejecutivo y profesional”*.

3. Sustento de la vulneración

A juicio del accionante, la providencia censurada vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y de acceso a la administración de justicia porque no se aplicaron al asunto materia de estudio las normas que correspondía. Adujo que el Tribunal revocó la decisión de primera instancia con base en los decretos Nos. 1661 y 2164 de 1991, que regulan la prima técnica de los empleados públicos de la rama ejecutiva, pero omitió aplicar las normas especiales de los funcionarios de la Contraloría General de la República, a quienes para la época de los hechos los amparaba la Ley 106 de 1993 y el Decreto 1384 de 1996.

Afirmó que se desconoció el precedente judicial que sobre el particular fijó la Sección Segunda del Consejo de Estado en la sentencia del 26 de julio de 2012², según el cual a los empleados de las Contralorías, en materia de prima técnica, les aplica la Ley 106 de 1993 y el Decreto 1384 de 1996.

4. Trámite de la solicitud de amparo

Por auto del 14 de agosto de 2013, la Sección Cuarta de esta Corporación admitió la tutela y ordenó notificar a los Magistrados del Tribunal Administrativo del Norte

² C.P. Alfonso Vargas Rincón, Radicado: 2007-01082-01.

de Santander. Asimismo, vinculó al Juzgado 3° Administrativo de Descongestión de Cúcuta y a la Contraloría General de la República por tener interés en las resultas del proceso (fl. 75).

5. Argumentos de defensa del Tribunal Administrativo de Norte de Santander

El Magistrado Ponente de la decisión que se censura solicitó que se declarara improcedente la solicitud de amparo porque el actor tiene a su disposición el “*recurso extraordinario de revisión, para lograr lo solicitado vía tutela*”³.

Adujo que el accionante pretende el reconocimiento y pago de la prima técnica, asunto que no es de relevancia constitucional, más aun cuando en la sentencia atacada se expusieron las razones y motivos para revocar el fallo de primera instancia. Puso de presente que tal decisión se sustentó en la norma vigente y en la jurisprudencia que la Sección Segunda del Consejo de Estado ha dictado sobre el particular.

Pese a encontrarse debidamente notificados de la admisión de esta tutela, el Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión de Cúcuta y la Contraloría General de la República no se pronunciaron.

6. La sentencia de tutela de primera instancia

La Sección Cuarta del Consejo de Estado, mediante sentencia del 23 de septiembre de 2013⁴, amparó los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y de acceso a la administración de justicia del señor Edgar Maldonado Rodríguez.

Como sustento de esa decisión argumentó que el Tribunal Administrativo de Norte de Santander no aplicó el Decreto No. 1384 de 1996, norma especial que regulaba la prima técnica de los empleados de la Contraloría General de la República y, en su lugar, sustentó su decisión en el Decreto N° 1661 de 1991 que regula de forma

³ A folios 84 vto. obra contestación de la tutela

⁴ A folios 86 - 99 obra el fallo de tutela de primera instancia proferido por la Sección Cuarta de ésta Corporación.

general la prima técnica para los funcionarios de la Rama Ejecutiva del Poder Público.

En cuanto al desconocimiento del precedente judicial - fallo de 26 de julio de 2013 (sic) proferido por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “A” - consideró, lo siguiente: *“que el caso invocado como precedente comparte los mismos fundamentos de hecho en el sub iudice, puesto que ambos demandantes son funcionarios del nivel profesional de la Contraloría General de la República; pretenden el reconocimiento y pago de la misma prestación; y aducen el cumplimiento de los requisitos para acceder a ésta con anterioridad a la entrada en vigencia del Decreto 1724 de 1997”*.

Que *“la Sección Segunda del Consejo de Estado concedió la prima técnica al entonces demandante con fundamento en la normativa especial sobre prima técnica para los funcionarios de la Contraloría General de la República, esto es, el Decreto 1384 de 1996”*, motivo por el cual *“como ambos casos presentan similitudes de importancia en sus hechos y pretensiones, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander debió tener en cuenta esta providencia”*.

Que esas eran razones suficientes para que prosperara la solicitud de tutela.

7. La impugnación

La Contraloría General de la República, a través de apoderada judicial, solicitó⁵ que se revocara la sentencia de primera instancia para que en su lugar, se *“niegue por improcedente”*.

Adujo que el a quo⁶, luego de adelantar un estudio concienzudo, concluyó que el actor no cumplía con los requisitos que exigía la ley para acceder a la prima técnica, antes de la expedición del Decreto N° 1724 de 1997, norma mediante la cual el nivel profesional (al cual pertenecía el actor) se excluyó del otorgamiento de tal beneficio.

⁵ A folios 120-138 obra escrito de impugnación contra la sentencia de tutela en primera instancia presentado por la apoderada judicial de la Contraloría General de la República.

⁶ Se está haciendo referencia al del proceso ordinario, que en este caso, corresponde al Tribunal Administrativo de Norte de Santander.

Que no se violó ningún derecho fundamental porque el actor contó con todas las garantías en el proceso ordinario.

Que la tutela no cumple el requisito de la inmediatez porque se interpuso 6 meses después de que se expidiera la providencia que se censura. Que, además, el actor pretende convertir la acción constitucional en una tercera instancia.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

La Constitución Política en el artículo 86 consagró una acción especial para facilitar la garantía inmediata de los derechos fundamentales dotada de un procedimiento breve y sumario que tiene como rasgos esenciales la subsidiariedad y la residualidad porque sólo procede si no existe otro mecanismo judicial ordinario de defensa de los derechos que se consideran amenazados o conculcados.

No obstante, esta causal de improcedencia se excepciona, a las voces del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, cuando el reclamo de protección se propone como mecanismo transitorio con el fin de evitar un perjuicio irremediable, el que será valorado por el juez constitucional según las circunstancias en las que se encuentre el actor con el fin de establecer que el medio judicial ordinario no resulta idóneo para evitarlo o remediarlo.

1. De la evolución en el Consejo de Estado de la tesis sobre la procedencia de la tutela contra providencias judiciales

En una primera época esta Corporación Judicial, incluso la Sección Quinta, consideró improcedente el empleo de la tutela como instrumento judicial idóneo para dejar sin efectos o para modificar providencias judiciales. Entre otros motivos, como esencial razón, porque se estimó que el trámite y definición del proceso judicial ordinario dentro del cual fueron proferidas las providencias censuradas era prueba fehaciente de que el conflicto o el reclamo, contó con debate y definición judicial idóneo y eficaz por el juez natural competente, pues operó el “medio de defensa judicial” existente para el efecto, situación que según mandato del numeral 1° del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, hace que en estos eventos el mecanismo de la tutela no proceda.

También, frente a este tema, tomó en consideración que la Corte Constitucional pese a que en sentencia C-543 de 1° de octubre de 1992 declaró inexequibles los artículos 11 y 40 del Decreto 2591 de 1991 que consagraban el ejercicio de este mecanismo constitucional de protección de los derechos fundamentales contra decisiones judiciales, seguidamente abrió camino a la tutela contra providencias judiciales con la creación jurisprudencial de la teoría de la vía de hecho en sus diferentes modalidades⁷, que con posterioridad perfeccionó con la elaboración de la teoría de las causales genéricas de procedibilidad (defecto sustantivo, orgánico o procedimental, defecto fáctico, error inducido, decisión sin motivación, desconocimiento del precedente y violación directa de la Constitución)⁸.

Así, esta Sala en una apertura progresiva de admisión excepcional de este mecanismo constitucional de protección de los derechos fundamentales, cuando la lesión se atribuye a una decisión judicial, sostuvo que solo en situaciones muy especiales en las cuales se evidencie de manera superlativa que la providencia judicial padece un vicio procesal ostensiblemente grave y desproporcionado, que lesiona en grado sumo el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, individualmente considerado o en conexidad con el derecho de defensa y de contradicción, núcleo esencial del derecho al debido proceso, es admisible que la tutela constituya el remedio para garantizar estos especiales y concretos derechos amenazados o transgredidos, imponiéndose en estos eventos ampararlos para garantizar la justicia material inherente a la dignidad humana.

Al paso del tiempo, el 31 de julio de 2012, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sentencia de unificación proferida por importancia jurídica, adoptó la tesis de la admisibilidad excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales, cuando se evidencie que contienen atropello a derechos fundamentales. Sostuvo que en tales casos el juez de tutela debe adentrarse en el examen de fondo de la situación. Al respecto, luego de realizar un detenido recuento histórico de las posiciones asumidas por las diferentes secciones sobre esta materia en los últimos años, precisó:

“(…)

De lo que ha quedado reseñado se concluye que si bien es cierto que el criterio mayoritario de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo

⁷ En relación con la vía de hecho de las providencias judiciales puede consultarse, entre muchas otras la sentencia T-162 de 1999 de la Corte Constitucional.

⁸ Al respecto véase la sentencia T 949 de 2003, M.P: Eduardo Montealegre Lynett.

ha sido el de considerar improcedente la acción de tutela contra providencias judiciales, no lo es menos que las distintas Secciones que la componen, antes y después del pronunciamiento de 29 de junio de 2004 (expediente AC-10203), han abierto paso a dicha acción constitucional, de manera excepcional, cuando se ha advertido la vulneración de derechos constitucionales fundamentales, de ahí que se modifique tal criterio radical y se admita, como se hace en esta providencia, que debe acometerse el estudio de fondo, cuando se esté en presencia de providencias judiciales que resulten violatorias de tales derechos, observando al efecto los parámetros fijados hasta el momento Jurisprudencialmente⁹ (subrayas de la Sala).

En el presente, en consonancia con esta tesis de unificación que debe acatarse, la Sala considera que a fin de determinar si acomete el estudio de fondo con el objeto de establecer si la providencia judicial quebranta derechos fundamentales, es necesario verificar, previamente, en cada caso, que se encuentren presentes parámetros básicos que conciernen a: **i)** Inexistencia de otros medios de impugnación judiciales ordinarios y extraordinarios; **ii)** Que se haya ejercido la tutela dentro de un tiempo razonable a partir de cuando comenzó a padecerse la vulneración del derecho fundamental; **iii)** Que no se trate de tutela contra decisión de tutela; **iv)** Que la materia o el asunto en el que radica la alegada transgresión sea de relevancia constitucional; y, **v)** Que el solicitante haya alegado el quebrantamiento del derecho fundamental en el proceso judicial, siempre que ello hubiere sido posible.

Entonces, solo si estas exigencias se encuentran superadas, la Sala abordará el fondo del reclamo que la solicitud de tutela presente, examen que se circunscribirá al sustento jurídico en el que se soporte la amenaza y/o el quebrantamiento de los derechos fundamentales que se aleguen.

Si la causa, motivo o razón a la que se atribuye la transgresión es de tal entidad que incide directamente en el sentido de la decisión, y no representa reabrir el debate de instancia ni implica intervención del juez de tutela en aspectos propios de la autonomía del juez natural, y se llegaren a encontrar afectados los derechos fundamentales invocados por el actor, será del caso adoptar las medidas necesarias para corregir tal situación.

2. Examen de estos presupuestos en el caso concreto

⁹ Consejo de Estado – Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 31 de julio de 2012, radicado: 11001-03-15-000-2009-01328-01, Consejera Ponente: Dra. María Elizabeth García González.

En el sub examine el tutelante controvierte la sentencia del 13 de marzo de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander dentro de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho No. 2007-00284, que revocó la providencia del Juzgado 3° Administrativo de Descongestión de Cúcuta, que accedió a las pretensiones de la demanda y anuló el acto administrativo por el cual la Contraloría General de la República le había negado el reconocimiento de la prima técnica.

A su juicio, dicha providencia vulneró sus derechos fundamentales porque en la decisión judicial que censura no se tuvo en cuenta que la Ley 106 de 1993 y el Decreto 1384 de 1996 eran las normas especiales que regían en su caso particular el reconocimiento de la prima técnica para los empleados de la Contraloría General de la República y, porque se desconoció el precedente fijado por la Sección Segunda del Consejo de Estado en el fallo de 26 de julio de 2012, C.P. Alfonso Vargas Rincón, que resolvió un caso análogo al suyo en virtud de la aplicación de las citadas normas.

La Sección Cuarta del Consejo de Estado amparó los derechos fundamentales invocados por el tutelante al estimar que, en efecto, la autoridad judicial accionada desconoció la Ley 106 de 1993 y el Decreto 1384 de 1996, de acuerdo con lo dispuesto por la Sección Segunda del Consejo de Estado en la sentencia del 26 de julio de 2012.

Para comenzar con el estudio de los parámetros esenciales a fin de que sea viable abordar de fondo la tutela por estar dirigida contra providencia judicial, se advierte lo siguiente: i) Que por tratarse de una sentencia de segunda instancia, no existe medio de impugnación ordinario para controvertirla. Tampoco el recurso extraordinario de revisión, puede, en principio ser empleado con la finalidad de protección, pues la censura que sustenta la solicitud de amparo no encaja en las causales de procedibilidad del recurso; ii) Que el amparo fue solicitado dentro de un plazo razonable respecto de la decisión que se enjuicia, esto es, la providencia del 13 de marzo de 2013¹⁰ y iii) Que la solicitud no se dirige contra sentencia de tutela.

¹⁰ La tutela se presentó el 6 de agosto del mismo año, esto es, después de 4 meses de que se expidió la decisión que se cuestiona.

Respecto de los restantes presupuestos¹¹, la Sala encuentra que éstos se superan, en especial porque el sustento de la vulneración se dirige a cuestionar la omisión del Tribunal en aplicar la norma especial que regía para los empleados de la Contraloría General de la República en materia de reconocimiento de la prima técnica, lo cual condujo a que se le negara tal prestación habida cuenta de la diferencia de requisitos que establece la norma que, en últimas, aplicó la autoridad judicial accionada.

Así, la intervención del juez constitucional en este caso específico no implica suplantación alguna del juez natural en relación con las pretensiones que se elevaron en la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho¹², por cuanto su análisis no girará en torno a si el demandante tenía derecho o no a la prestación solicitada, sino a determinar si la omisión que se le atribuye al Tribunal lesiona los derechos fundamentales del señor Maldonado Rodríguez.

En ese orden de ideas, el análisis, como en otras ocasiones¹³, se limitará a determinar si, como lo consideró el a quo, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander incurrió en un “*defecto sustantivo*” por indebida aplicación de la norma y por desconocimiento del precedente.

Entonces una vez superados los requisitos generales de procedibilidad de la tutela contra providencia judicial, se procederá a hacer el estudio de si realmente la decisión del Tribunal que se censura incurrió en los defectos alegados.

En el expediente está probado que el Tribunal Administrativo de Norte de Santander revocó la decisión de primera instancia y negó el reconocimiento de la prima técnica del actor con fundamento en las siguientes consideraciones:

“El actor no cumplía con los requisitos determinados en el art. 3° del Decreto 2164 de 1991, vigente para la época de los hechos, en el cual se consagra como requisito para acceder al beneficio de la prima técnica un título de formación avanzada y experiencia altamente calificada o terminación de estudios de

¹¹ Esto es, i) a que la materia o el asunto en el que radica la alegada transgresión sea de relevancia constitucional; y ii) si la causa, motivo o razón a la que se atribuye su vulneración es de tal entidad que incide directamente en el sentido de la decisión, y no representa reabrir un debate de instancia ni implica intervención del juez de tutela en aspectos propios de la autonomía del juez natural.

¹² Entre otras sentencias, ver C-590/05, T-173/93, T-061/07 y T-401/12.

¹³ Entre otras ver: Consejo de Estado, Sección Quinta. M.P. Susana Buitrago Valencia. Sentencia del 17 de julio de 2014. Exp. 2013-02005-01 y Consejo de Estado, Sección Quinta. M.P. Susana Buitrago Valencia. Sentencia del 17 de julio de 2014. Exp. 2014-00134-01

formación avanzada y 6 años de experiencia en el ejercicio profesional o en la investigación técnica o científica en áreas relacionadas con las funciones propias del cargo”

(...)

“El actor no cumplía con la experiencia altamente calificada requerida para el otorgamiento de la prima técnica antes de la entrada en vigencia del Decreto 1724 de 1997, ya que el demandante solamente se posesionó del cargo de profesional universitario grado 11 desde el 20 de febrero de 1995, es decir, que para el 4 de julio de 1997, su experiencia como profesional universitario no superaba los 3 años.

*En el proceso está acreditado que el actor se vinculó en carrera administrativa a la Contraloría General de la República el 20 de febrero de 1995, cuando inició las funciones del cargo de profesional universitario grado 11 del nivel profesional de la demandada, por lo tanto no resultaba posible empezar a contar su experiencia altamente calificada desde el año de 1985, como se afirma en la sentencia de primera instancia, pues ello implica una transgresión de lo previsto en el **artículo 3° del decreto 2164 de 1991**”. (Negrita fuera de texto).*

De acuerdo con lo expuesto, la Sala encuentra que la conclusión a la que arribó el Tribunal para revocar la sentencia de primera instancia y negar el reconocimiento de la prima técnica del señor Maldonado Rodríguez se fundó en el hecho de que no reunía los requisitos para acceder a dicha prestación, según lo que prevé el **Decreto No. 2164 de 1991**, “*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*”, norma que, valga la pena aclarar, hace referencia al régimen general que se predica para los empleados de la Rama Ejecutiva del Poder Público.

Es decir, se advierte que el Tribunal Administrativo de Norte de Santander se limitó a analizar la procedencia del reconocimiento de la prima técnica del actor con base en lo dispuesto en el Decreto 2164 de 1991, más no hizo referencia alguna a las normas especiales que regulaban el tema de la prima técnica para los empleados de la Contraloría General de la República, aspecto que, se resalta, constituyó el sustento principal para que el Juzgado en primera instancia hubiese accedido a las pretensiones de la demanda¹⁴.

¹⁴ En efecto, el Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión de Cúcuta sobre el particular y como fundamento de su decisión adujo: “(...) Al actor le sobreviene en derecho a reclamar prima técnica, por cuanto de la solicitud hecha por el accionante, en el sentido de dar aplicación al artículo 113 de la Ley 106 de 1993 y al decreto 1384 de 1996; se encuentra que el actor cumplía para el momento con los requisitos para solicitar la misma, ya que de los estudios por él realizados, se observa el título

Es de anotar, que para los empleados de la Contraloría General de la República existía un régimen especial de prima técnica, aplicable para la época de los hechos (1996 es la primera fecha en la cual el actor solicitó dicho reconocimiento), el cual se encontraba consagrado en el artículo 113, numeral 5° de la **Ley 106 de 1993 y en el Decreto 1384 de 1996** “*por el cual se establecen requisitos mínimos para el otorgamiento de prima técnica a los empleados de los niveles directivo-asesor, ejecutivo y profesional de la Contraloría General de la República*”. Esas normas son las que principalmente sustentaron la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, y que tal y como lo concluyó el a quo, no fueron objeto de análisis en segunda instancia por parte del Tribunal Administrativo de Norte de Santander (Negrilla fuera de texto).

Ahora bien, en cuanto a la configuración del defecto sustantivo, la Corte Constitucional lo ha entendido como “*una circunstancia que determina la procedibilidad de la acción de tutela contra las providencias judiciales, aparece, como ya se mencionó, cuando la autoridad judicial respectiva desconoce las normas de rango legal o infralegal aplicables en un caso determinado, ya sea por su **absoluta inadvertencia**, por su aplicación indebida, por error grave en su interpretación o por el desconocimiento del alcance de las sentencias judiciales con efectos erga omnes cuyos precedentes se ubican en el mismo rango de la norma sobre la que pesa la cosa juzgada*”¹⁵. Esto es, una providencia judicial de un defecto sustantivo: ***Cuando la norma aplicable al caso es claramente inadvertida o no tenida en cuenta por el fallador***¹⁶.

Así las cosas, estima la Sala que el Tribunal Administrativo de Norte de Santander incurrió en un defecto sustantivo al aplicar el régimen general que regulaba la prima técnica para los funcionarios de la Rama Ejecutiva del Poder Público, esto es, el Decreto No. 1661 de 1991 y 2164 del mismo año, pero no hizo referencia alguna al régimen especial que prevé la Ley 106 de 1993 y el Decreto No. 1384

de formación avanzada, es decir, aquellos por los que debe entenderse el de especialización, maestría o doctorado, para el caso concreto el de Especialización en Administración Estratégica del Control Interno, además se adjuntó como prueba al proceso el título profesional que le otorga la calidad de contador público, título que es requisito para calificar al cargo que el actor ostenta, es así como, se concluye que al actor le asiste el derecho para el reconocimiento económico de la prima técnica. (...) El actor cuenta con experiencia profesional de 12 años, 2 meses y 4 días, para el momento de la expedición del Decreto 1724 de 1997, lo que prueba la calidad de experiencia requerida (...), lo que da lugar al cumplimiento del requisito de la experiencia altamente calificada”.

¹⁵ Sentencia SU-159 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹⁶ *Ibíd.*

de 1996, a pesar de la solicitud expresa del actor en el sentido de que dichas le fueran aplicables al caso concreto.

Aunado a lo anterior, no sobra advertir que en relación con un caso similar al que ocupa la atención de la Sala (prima técnica de los empleados de la Contraloría General de la República) dentro de la jurisprudencia de la Sección Segunda – Subsección A del Consejo de Estado existe un antecedente (sentencia de 26 de julio de 2012. M.P. Alfonso Vargas Rincón) en el cual se concedieron las pretensiones de la demanda y se ordenó el reconocimiento y el pago de la prima técnica del demandante de conformidad con el régimen especial que prevé la Ley 106 de 1993 y el Decreto 1384 de 1996.

Por todas estas razones, se confirmará la sentencia de primera instancia que dictó la Sección Cuarta del Consejo de Estado, mediante la cual se ampararon los derechos fundamentales del actor al debido proceso, a la igualdad, y de acceso a la administración de justicia, conforme con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 23 de septiembre de 2013, proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado que tuteló los derechos fundamentales del señor Edgar Maldonado Rodríguez.

SEGUNDO: NOTIFICAR a los interesados por el procedimiento previsto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

TERCERO: ENVIAR el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia (artículo 32, inciso 2º, del Decreto 2591 de 1991).

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ALBERTO YEPES BARREIRO
Presidente

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

SUSANA BUITRAGO VALENCIA