



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO

Sincelejo, veinticuatro (24) de febrero de dos mil quince (2015)

MEDIO DE CONTROL:	Nulidad Y Restablecimiento Del Derecho Laboral
RADICADO N°:	70-001-33-33-003-2013-00243-00
DEMANDANTE:	JAIME MIGUEL CORDERO MORALES
DEMANDADO:	CORPORACION PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA MOJANA Y EL SAN JORGE – CORPOMOJANA -

Tema: Prima Técnica como Factor Salarial.

OBJETO DE LA DECISIÓN:

Siguiendo la regla establecida en los artículos 179 y 182 de la ley 1437 de 2011, procede el Despacho a dictar sentencia de primera instancia, previa observancia de los presupuestos procesales para esto, ausente causal de nulidad que invalide lo actuado e impedimento procesal.

1. ANTECEDENTES.

1. 1. LA DEMANDA (fs. 1 al 9).

1.1.1. Partes.

- Demandante: **Jaime Miguel Cordero Morales**, identificado con la cédula de ciudadanía No.11050866, quien actuó a través de apoderado judicial (fol.10).
- Demandada. **Corporación Para El Desarrollo Sostenible De La Mojana y El San Jorge – CORPOMOJANA-**.

1.1.2. Pretensiones¹.

“PRIMERO: Que se declare la Nulidad del acto administrativo S.G.C.300-0014, de fecha 22 de Enero de 2013, emanado de la CORPORACION PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA MOJANA Y EL SAN JORGE (CORPOMOJANA), el cual negó la reliquidación de prestaciones sociales del

¹ Folios 1-2

señor **JAIME MIGUEL CORDERO MORALES** ex-subdirector Administrativo y Financiero, teniendo en cuenta la prima técnica como factor salarial, desde la fecha de vinculación hasta su desvinculación (20 de Agosto de 2008 al 28 de Octubre de 2010)).

SEGUNDO: Como consecuencia de la anterior declaración, se reconozca el carácter salarial de la prima técnica de **JAIME MIGUEL CORDERO MORALES** ex subdirector administrativo y financiero desde la fecha de vinculación hasta su desvinculación de **LA CORPORACION PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA MOJANA Y EL SAN JORGE (CORPOMOJANA)**, en cuantía del 50% del sueldo básico de conformidad con los decretos y la jurisprudencia que regulan el tema.

TERCERO: En consecuencia y como restablecimiento del derecho, ordénese a la **CORPORACION PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA MOJANA Y EL SAN JORGE (CORPOMOJANA)** a la reliquidación de las prestaciones sociales de ley , teniendo en cuenta la prima técnica como factor salarial.

CUARTO: Estos valores serán actualizados de conformidad con lo previsto en el artículo 177 y 178 del Código Contencioso Administrativo, aplicando en la liquidación la variación promedio mensual del Índice de Precios al Consumidor, desde la fecha de ocurrencia de los hechos hasta la ejecutoria del fallo definitivo.

QUINTO: Que una vez se reconozca la prima técnica como factor salarial y se re liquiden las prestaciones sociales, se hagan los aportes respectivos al fondo de pensiones y/o **COLPENSIONES** del demandante.

SEXTO: La liquidación de las anteriores condenas deberá efectuarse mediante sumas liquidas de moneda del curso legal en Colombia, y se ajustaran dichas condenas, tomando como base el índice de precios al consumidor.

SEPTIMO: Sirva señor juez reconocerme personería.”

1.1.3. Hechos².

Se resumen de la siguiente manera:

Indica el accionante, estuvo vinculado a CORPOMOJANA, en el cargo de nivel directivo como Subdirector de Gestión Ambiental, desde el 20 de agosto de 2008 al 28 de octubre de 2010

Señala que el salario que devengaba en CORPOMOJANA, durante su vinculación fueron:

- Durante el año 2008 la suma **\$3.630.531** más la suma de **\$1.815.266** por concepto de prima técnica.

² Folios 2 -5

- Durante el año 2009 la suma de **\$3.908.993)** más la suma de **\$1.954.497.** por concepto de prima técnica.
- Durante el año 2010 la suma de **\$3.987.173** más la suma de **\$1.993.587.**

Alega, que durante su vinculación a la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Mojana y el San Jorge , se le canceló la prima técnica, pero que no se tuvo en cuenta como factor salarial para liquidar cada una de las prestaciones sociales de ley, como son la cancelación de las primas legales y extralegales; prima de navidad; prima semestral; bonificación por servicios prestados; vacaciones; compensación de las vacaciones, Cotizaciones al Régimen de Seguridad Social en Salud, pensiones y riesgos profesionales; aportes al Fondo de Cesantías con sus respectivos intereses, viáticos y gastos de viaje.

Indica que radicó ante la entidad demandada derecho de petición, solicitando el reconocimiento de la prima técnica como factor salarial, la cual fue contestada el 22 de enero de 2013 negativamente bajo el argumento que la prima técnica no constituye factor salarial de acuerdo con el artículo 4 del Decreto 1031 de 2011 y Decreto 1624 de 1991.

1.1.4. Normas violadas y concepto de la violación.

Como **soportes jurídicos** de su pretensión, adujo los siguientes preceptos legales y Jurisprudenciales así:

Decretos: 1016 de 1991, 1624 de 1991. Artículo 42 del Decreto Ley 1042 de 1978 y jurisprudencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo; Sección Segunda, Subsección B; C.P. Jesús María Lemos Bustamante. Radicación No 25000-23-25-000-2002-06567-01(7969)

Manifiesta la parte demandante que si bien es cierto no existe norma expresa sobre el reconocimiento de la prima técnica como factor salarial, para los trabajadores de las corporaciones autónomas regionales del nivel directivo, se debe tener en cuenta que la prima técnica fue consagrada inicialmente por el decreto 1016 de 1991 para los magistrados de la corte suprema de justicia, los concejeros de estado y los magistrados del tribunal disciplinario **sin que constituyera factor salarial** ni pudiera incluirse en la base de liquidación de las cajas de compensación familiar.

Indica que posteriormente el decreto 1624 de 1991, adiciono el decreto 1016 de 1991, en el sentido de establecer, en las mismas condiciones, la prima técnica de que retrata dicho decreto en favor de “los subdirectores de establecimientos públicos “entre otros

Señalando que por vía jurisprudencial el concejo de estado en un caso similar al sub-examine interpretó que por principio de favorabilidad de las normas de derecho laboral, es aplicable lo consagrado en el artículo 42 del Decreto Ley 1042 de 1978, el cual manifiesta

que constituye salario todas las sumas de dinero que habitual y periódicamente recibe el empleado como retribución por sus servicios.

Por lo que considera que el acto administrativo S.G.C.300-0014, al no reconocer la inclusión de la prima técnica como factor salarial, vulnera la jurisprudencia antes mencionada, afirmación que hace basado en el certificado anexado a la respuesta al derecho de petición de fecha 24 de Enero de 2013 donde se constata el salario que devengaba el demandante durante los extremos temporales que estuvo vinculado a la entidad demandada más los valores que recibía por concepto de prima técnica. Evidenciándose que la motivación que tuvo **CORPOMOJANA** para expedir el acto acusado fue basada en hechos que si estaban demostrados y que si hubieran sido considerados habrían conducido a una decisión sustancialmente diferente, dando como resultado el reconocimiento de la prima técnica como factor salarial.

Arguye que la entidad al expedir el acto administrativo **S.G.C.300-0014** debió hacerlo motivado en hechos reales como era el darle el carácter de factor salarial de un derecho consagrado en un decreto ley, el cual sirvió de fundamento legal para que un tribunal colombiano sentara jurisprudencia sobre el tema en litigio por lo tanto los hechos que tuvo en cuenta la administración para adoptar tal decisión, estuvieron basados en concepto de la función pública que no tiene fuerza vinculante, ocasionando que fuera apreciados en una dimensión equivocada, incurriendo en una falsa motivación porque la realidad fáctica y jurídica, no concuerda con el escenario que la administración supuso que existía al tomar la decisión

Por ultimo trae a colación el concepto sobre el carácter salarial de la prima técnica la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, el 13 de marzo de 1992, radicación No.435, indicó:

“La sala estima que la mencionada disposición, debe armonizarse con las contenidas en el Decreto Ley 1045 de 1978, que fijan las prestaciones sociales de los empleados públicos del orden nacional, y los factores salariales para la liquidación de cada una de ellas, así por ejemplo, el artículo 33, establece que para liquidar la prima de Navidad, entre otros factores, se tendrá en cuenta la prima de vacaciones; y así, se determinan los factores básicos para liquidar todas las prestaciones que, según la ley, varían en cada caso.

De este modo, se observa que los factores establecidos en el artículo 42 del Decreto de Ley 1042 de 1978 no son los únicos elementos que constituyen salario, por lo mismo, es necesario aplicar el concepto general contenido en el mismo artículo que prevé que "constituyen salario todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el empleado como retribución por sus servicios".

...Así la prima técnica, establecida por el Decreto 1016 del 17 de abril de 1991, para los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, los Consejeros de Estado y los Magistrados del Tribunal Disciplinario, constituyen factor salarial para liquidar todas las prestaciones sociales fijados en disposiciones legales, porque es un emolumento que se paga habitual y periódicamente, como retribución del trabajo. Como el citado Decreto dispone lo contrario, es decir, que "en ningún caso la prima técnica constituirá factor salarial.....", considera la sala que con ello se violan los principios laborales enunciados anteriormente, razón por la cual, es

imperativo aplicar el principio de la favorabilidad de las normas de derecho laboral para los servidores públicos y privados, que en este caso consiste, en considerar como factor salarial, las sumas pagadas por concepto de prima técnica para la liquidación de las prestaciones sociales.”.

1.2. ACTUACIÓN PROCESAL.

- El 14 de agosto de 2013 fue presentada en la oficina judicial la demanda, y recibida en este Despacho el día 15 del mismo mes y año (fls. 9 y 35).
- La demanda fue admitida, mediante auto de fecha 22 de agosto de 2013 (fl. 37).
- La demanda fue notificada a las partes el día 2 de septiembre de 2013 (fl. 43-45).
- La demanda fue contestada dentro del término (fls. 55-59)
- La audiencia inicial fue celebrada el 22 de abril de 2014 (fl. 79 a 85).
- La audiencia de pruebas se celebró el 21 de mayo de 2014, la cual fue suspendida y el 3 de junio se reanudó, se incorporaron pruebas al proceso y se corrió traslado para alegar (fl. 126-129 y 135 -137).

1.2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

La entidad demandada, se opuso a las pretensiones de la demanda. Frente a los hechos, manifestó su conformidad en su mayoría. Indicando que al demandante, efectivamente se le canceló la prima técnica a la que tenía derecho de conformidad con el cargo ocupado, pero no es cierto que esta se convierta en factor salarial como lo pretende el accionante, porque la ley es clara cuando manifiesta que ésta no es tomada en cuenta como factor salarial para la liquidación de las prestaciones sociales en consideración que la prima técnica que se otorga en las Corporaciones es una prima técnica automática la cual es otorgada en atención a las calidades excepcionales que se exigen para el ejercicio de las funciones propias de los empleos de altos funcionarios y se concede durante el tiempo en que permanezcan en el desempeño de sus cargos. Esta prima está reglamentada en los decretos 1016 y 1624 de 1991 y el decreto 1031 de 2011.

Como razones de defensa, propuso las excepciones de Merito de Pago y Cobro de lo Debido.

Manifestando respecto de la primera, que al actor, una vez fue desvinculado del cargo se le canceló junto con el salario cada una de las prestaciones sociales generadas por el tiempo que prestó sus servicios conforme lo establece la ley, aclarando que dichos valores pagados se hicieron sin tener en cuenta dicha prima como factor salarial.

Con relación a la excepción de cobro de lo no debido, manifiesta que la Corporación no accedió ni accederá al pago de la prima técnica como factor salarial, toda vez que la ley y la jurisprudencia no la consideran de la forma como lo pretende el actor, pues la prima técnica que se otorga en la Corporación es automática tal como lo señalan los Decretos 1016, 1624 de 1991 y el Decreto 1031 de 2011.

Indicando que el artículo 4 del Decreto 1031 de 2011 señala los funcionarios que perciben dicha prima en los términos y condiciones a que se refiere el decreto 1624 de 1991 y demás normas que lo sustituyan o modifiquen.

Por ultimo indica que el Sistema Integral de información Financiera Nacional (SIIF), que es el reporte de ejecución presupuestal mediante el cual se detalla los ingresos y Egresos de la nación para que la Corporación los ejecute, toda vez que los recursos que percibe la Corporación proviene de la misma nación, luego entonces, no incluyen a la prima técnica como factor salarial. De igual manera en respuesta a la consulta hechas al Departamento Administrativo de la Función Pública manifestó que la Prima técnica en ningún caso constituirá factor salarial ni prestacional, ni mucho menos estará incluida en la base de liquidación del aporte a las cajas nacionales de previsión social; por lo tanto no se puede acceder a la pretensiones de la demanda.

1.4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

La parte demandante³: Dentro de la oportunidad presento sus alegatos de conclusión, manifestando que se ratifica en las pretensiones y hechos de la demanda resaltando que tanto la Sección Segunda como la sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en diversas oportunidades se han pronunciado acerca del significado y alcance de los factores salariales.

Con relación a la prima técnica, regulada en los decretos 1016 y 1624 de 1991 el H. Consejo de Estado expresó que *“Los factores establecidos en el artículo 42 del Decreto Ley 1042 de 1978 no son los únicos elementos que constituyen salario, por lo mismo, es necesario aplicar el concepto general contenido en el mismo artículo que prevé que “constituye salario todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el empleado como retribución por sus servicios”. Así la prima técnica establecida por el decreto 1016... Constituye salario”*.

Por último, después hacer una exposición constitucional y jurisprudencial sobre el derecho de petición, indica que, se opone a que se tenga como prueba el concepto de la función pública, toda vez que no tiene fuerza vinculante y por lo tanto el señor juez no está en la obligación de acogerse al mismo.

³ Folios 141-145

La entidad demandada:⁴ La entidad demandada por conducto de su apoderada judicial presento dentro de la oportunidad legal los alegatos de conclusión de la siguiente manera:

Indica que el constituyente fue claro al señalar que el régimen prestacional de los empleados públicos tanto del orden nacional, como del seccional y local lo fija el Gobierno Nacional conforme a la ley que al efecto expida el Congreso (artículo 150.19.e C.P).

Manifiesta que, para el caso concreto la Corporación no puede acceder a las pretensiones de la demanda, porque se ciñen única y exclusivamente a los parámetros legales existentes y a las leyes vigentes las cuales son de obligatorio cumplimiento en cualquier entidad del estado, pues no se pueden inventar un pago que no esté soportado legalmente, pues los presupuestos de las entidades públicas están sujetos a una reglamentación legal sujeta al nivel central que es quien gira los recursos para ser ejecutados de manera transparente e idónea conforme lo dispone el artículo 71 del Estatuto Orgánico de Presupuesto Decreto 111 de 1996.

Señala que el con la entrada en vigencia del Decreto 1336 de 2003, en virtud de lo dispuesto en su artículo 2º en concordancia con el artículo 71 del Estatuto Orgánico de presupuesto, para reconocer, liquidar y pagar la prima técnica, se requiere previamente la expedición del correspondiente certificado de disponibilidad presupuestal, y que dentro del presupuesto de la Corporación no se encuentra que dicha prima técnica se considere factor salarial.

Concluyendo que la prima técnica que se otorga en la corporación es una Prima Técnica Automática, la cual es otorgada en atención a las calidades excepcionales que se exigen para el ejercicio de las funciones propias de los empleos de altos funcionarios. Se concede durante el tiempo en que permanezcan en el desempeño de sus cargos. Indicando que dicha prima tiene su reglamentación legal en los Decretos 1016 de 1991; 1624 de 1991 y decreto 1031 de 2011.

El **Ministerio Público** no conceptuó de fondo en esta oportunidad procesal.

2. CONSIDERACIONES.

2.1. COMPETENCIA:

El juzgado es competente para conocer en **Primera Instancia** de la presente demanda, conforme lo establece el artículo 155 numeral 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Así mismo, se advierte el cumplimiento de los presupuestos procesales y ausencia de causa de nulidad que invalide lo actuado.

⁴ Folios 146-149

2.2. ACTO ADMINISTRATIVO DEMANDADO:

Se pretende la nulidad del acto administrativo S.G.C.300-0014 de fecha 22 de enero de 2013, emanado de la CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA MOJANA Y EL SAN JORGE –CORPOMOJANA- el cual negó la reliquidación de las prestaciones sociales del actor, ex Subdirector Administrativo y Financiero, teniendo en cuenta la prima técnica como factor salarial, desde la fecha de vinculación hasta su desvinculación (desde el 20 de agosto de 2008 al 28 de Octubre de 2010).

2.3 PROBLEMA JURÍDICO:

Acorde con lo advertido en la etapa de fijación del litigio, el debate en el sub examine, estriba: “Determinar si al actor le asiste derecho o no a que se reliquiden las prestaciones sociales, teniendo en cuenta la prima técnica como factor salarial desde la fecha de su vinculación hasta su desvinculación de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Mojana y el San Jorge – Corpomojana.

En atención a ello, corresponde al Despacho en aras de desatar la litis, establecer la naturaleza jurídica de las Corporaciones Autónomas, su desarrollo jurisprudencial, para luego pasar al Marco normativo y jurisprudencial aplicable, para el reconocimiento de la Prima Técnica Automática.

1.- Naturaleza Jurídica de las Corporaciones Autónomas Regionales.

El artículo 23 de la Ley 99 de 1993 “por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medioambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones”, establece lo siguiente:

“Artículo 23. Naturaleza Jurídica. Las Corporaciones Autónomas Regionales son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrado por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente.

Exceptúase del régimen jurídico aplicable por esta Ley a las Corporaciones Autónomas Regionales, la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, creada por el artículo 331 de la Constitución Nacional, cuyo régimen especial lo establecerá la ley...”

La anterior disposición fue analizada por la Corte Constitucional en sentencia T – 945 de 2008⁵, precisando, entre otros aspectos, que las Corporaciones Autónomas Regionales al estar integradas por entidades del orden territorial no significaba que hicieran parte de ellas o tuvieran su misma naturaleza, luego eran entidades del orden nacional en razón a que las funciones que desempeñaban le concernían al Estado en su nivel central. Al respecto manifestó:

“11. No siendo, pues, entidades territoriales, sino respondiendo más bien al concepto de descentralización por servicios, es claro que las competencias que en materia ambiental ejercen las corporaciones autónomas regionales, son una forma de gestión de facultades estatales, es decir, de competencias que emanan de las potestades del Estado central.

“Por ello la gestión administrativa que estos entes descentralizados llevan a cabo de conformidad con la ley, debe responder a los principios establecidos para la armonización de las competencias concurrentes del estado central y de las entidades territoriales. Específicamente, esta gestión no puede ir tan allá que vacíe de contenido las competencias constitucionales asignadas a los departamentos y municipios en materia ambiental y debe ejercerse en observancia del principio de rigor subsidiario anteriormente definido”⁶

Anteriormente, se había pronunciado el Tribunal en lo Constitucional refiriéndose a la naturaleza de las Corporaciones Autónomas Regionales, mediante sentencia C-578 de 1999, en la cual sostuvo que aquellas no se articulaban al sistema ordinario de la descentralización por servicios, ni estaban adscritas, por ende, a ningún Ministerio o Departamento Administrativo, por lo que “no pueden ser considerados como células típicas de la organización descentralizada o por servicios, sino como entidades administrativas del orden nacional” “En consecuencia, su naturaleza es sui generis porque, a pesar de que está conformada por entidades territoriales y desempeña funciones específicas y concretas dentro de una circunscripción territorial, es un organismo del orden nacional.” (Negritas y subrayas fuera del texto original).

En el mismo sentido, la sentencia C-994 de 2000 indicó que las Corporaciones Autónomas Regionales “son personas jurídicas públicas del orden nacional, que cumplen cometidos públicos de interés del Estado”. Y, la sentencia C-894 de 2003 aclaró que la “interdependencia ecológica entre lo local, lo regional y lo nacional, ha llevado a la Corte Constitucional a sostener que las funciones que desarrollan las corporaciones autónomas no pueden inscribirse dentro del concepto de descentralización territorial en el sentido político administrativo”.

En esta misma dirección el Decreto 1768 del 3 de Agosto de 1994 por el cual se desarrolla parcialmente el literal h) de artículo 116 en lo relacionado con el establecimiento, organización o reforma de las Corporaciones de régimen especial, creadas o transformadas

⁵ En este mismo sentido se pronunciaron las sentencias C-794 de 2000, C-1345 de 2000 y C-251 de 2003.

⁶ Sentencia C-596 de 1998, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. Esa tesis fue recientemente reiterada en sentencia C-554 de 2007. M.P. Jaime Araújo Rentería.

⁷ Auto del 29 de noviembre de 2006, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

por la Ley 99 de 1993. En el capítulo I establece la naturaleza y normatividad aplicable de la siguiente manera:

“Artículo 1: Naturaleza jurídica. Las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente.

Parágrafo: Para los efectos del presente decreto las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible, se denominarán Corporaciones.

Artículo 2: Normas aplicables. Las Corporaciones se regirán por las disposiciones de la Ley 99 de 1993, el presente Decreto y las que las sustituyan o reglamenten. En lo que fuere compatible con tales disposiciones, por ser de creación legal se les aplicarán las normas previstas para las entidades descentralizadas del orden nacional.

Artículo 3: Descentralización. Las Corporaciones son entes descentralizados relacionados con el nivel nacional, con el departamental y con el municipal.

Artículo 4: Relación con los entes territoriales. Los entes territoriales de la jurisdicción de cada Corporación son sus asociados y en tal virtud participan en la dirección y administración de las Corporaciones conforme a lo previsto en la Ley 99 de 1993 y en las normas reglamentarias correspondientes.

Artículo 5: Relación con el Ministerio del Medio Ambiente. Las Corporaciones pertenecen al SINA y en consecuencia el Ministerio del Medio Ambiente como organismo rector del sistema, orientará y coordinará la acción de las Corporaciones de manera que resulte acorde y coherente con la política ambiental nacional, lo cual hará a través de su participación en el Consejo Directivo y de lineamientos y directrices que con carácter general expida, sin perjuicio de los demás mecanismos establecidos por la ley, por el presente decreto y demás normas que lo complementen. De conformidad con lo establecido por los artículos 5 numeral 16o. y 36 de la Ley 99 de 1993 el Ministerio ejercerá sobre las Corporaciones inspección y vigilancia, en los términos de la ley, el presente decreto y demás normas que las complementen o modifiquen, tendiente a constatar y procurar el debido, oportuno y eficiente cumplimiento de las funciones establecidas en la Ley 99 de 1993.”

Así mismo en el artículo 12 del mismo decreto indicó: *“Régimen de personal. Adoptase para los empleados de las Corporaciones, el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos establecidos en el Decreto 1042 de 1978 y sus normas modificatorias, hasta tanto se adopte el sistema especial para las Corporaciones.*

Las personas que prestan sus servicios a las Corporaciones tendrán la condición de empleados públicos por regla general. Excepcionalmente serán trabajadores oficiales aquellas personas que desarrollen las actividades de construcción y sostenimiento de obras públicas”.

2.- Marco normativo y jurisprudencial aplicable, para el reconocimiento de la Prima Técnica Automática.

La prima técnica automática, es otorgada en atención a las calidades excepcionales que se exigen para el ejercicio de las funciones propias de los empleos de altos funcionarios. Se concede durante el tiempo en que permanezcan en el desempeño de sus cargos. Su marco normativo está consagrado en el Decreto 1016 del 17 de abril de 1991, Decreto 1624 del 26 de junio 1991 y decretos anuales de incrementos salariales.

La Prima Técnica se estableció a favor de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de los Consejeros de Estado y de los Magistrados del Tribunal Disciplinario, equivalente al 60% del sueldo básico y los gastos de representación asignados a dichos funcionarios, en atención a las calidades excepcionales que se exigen para el ejercicio de las funciones propias de esos empleos.⁸

La disposición mencionada fue modificada por el Decreto 1624 de 1991, que lo adicionó en el sentido, de establecer la prima técnica en las mismas condiciones allí señaladas, para los siguientes funcionarios⁹:

Los Jefes de Departamento Administrativo, Viceministros, Subjefes de Departamento Administrativo, Consejeros del Presidente de la República, Secretarios de la Presidencia de la República, Secretario Privado del Presidente de la República, Subsecretario General de la Presidencia de la República, Secretarios Generales de Ministerios y Departamentos Administrativos, Superintendentes, Superintendentes delegados, Gerentes, Directores o Presidentes de Establecimientos Públicos, Subgerentes, Vicepresidentes o Subdirectores de Establecimientos Públicos, Rectores de Universidad, Vicerrectores o directores Administrativos de Universidad, Directores Generales de Ministerios y Departamentos Administrativos.

El Decreto 1031 de 2011, en desarrollo de las normas generales señaladas en la Ley 4ª de 1992 se fijó las escalas de asignación básica de los empleos que sean desempeñados por

⁸ **Artículo 1º.- Cuantía.** Establécese una Prima Técnica a favor de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de los Consejeros de Estado y de los Magistrados del Tribunal Disciplinario, equivalente al 60% del sueldo básico y los gastos de representación asignados a dichos funcionarios, en atención a las calidades excepcionales que exigen para el ejercicio de las funciones propias de esos empleos. **Adicionado [Decreto Nacional 1624 de 1991](#).** En ningún caso la Prima Técnica constituirá factor salarial, ni estará incluida en la base de liquidación de aportes a la Caja Nacional de Previsión Social.

⁹ Artículo 1 del Decreto 1624 de 1991.

empleados públicos de la Rama Ejecutiva, Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible en su artículo 4º estableció la prima técnica para:

El Director General de Unidad Administrativa Especial, código 0015; los Superintendentes, Código 0030; y quienes desempeñen los empleos a que se refieren los literales b), d) y e), del artículo 3º del presente decreto; los Rectores, Vicerrectores y Secretarios Generales de Instituciones de Educación Superior; los Gerentes o Directores Generales, **los Subdirectores Generales y Secretarios Generales de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible** y de las Empresas Sociales del Estado y los Secretarios Generales de los Establecimientos Públicos percibirán prima técnica, en los términos y condiciones a que se refiere el Decreto 1624 de 1991 y demás normas que lo sustituyan o modifiquen.

El parágrafo del artículo 4 del Decreto 1031 de 2011 estableció que Los empleados públicos del nivel directivo que ocupen cargos en la Rama Ejecutiva del orden nacional que tengan asignada prima técnica automática en virtud a lo establecido en el Decreto 1624 de 1991 y demás normas que lo sustituyan o modifiquen podrán optar por la prima técnica por estudios de formación avanzada y experiencia altamente calificada, en los mismos términos y condiciones señalados en los Decretos 2164 de 1991, 1336 de 2003, 2177 de 2006 y demás disposiciones que los modifiquen, adicionen o sustituyan. La prima técnica, en este caso, es incompatible con la prima automática y se otorgará como un porcentaje de la asignación básica mensual y los gastos de representación, según el caso. El cambio surtirá efecto una vez se expida por la autoridad competente el acto administrativo correspondiente.

Esta Prima Técnica, como lo establece el artículo 1 del Decreto 1016 de 1991 como se dejó antes anotado, no constituye en ningún caso factor salarial para liquidar elementos salariales o prestaciones sociales y no requiere de ningún procedimiento especial, ya que el soporte legal para su pago es el respectivo decreto donde el Gobierno Nacional la asignó (Decretos 1016 y 1624 de 1991 y el Decreto salarial anual respectivo) y se deja de percibir al momento de la desvinculación del cargo. (Artículo 3º Decreto 1016 de 1991)

2.5 Caso Concreto

Pretende el actor, la reliquidación de su prestaciones sociales, teniendo en cuenta la prima técnica como factor salarial, desde la fecha de vinculación hasta su desvinculación, esto es desde el 20 de agosto de 2008 al 28 de octubre de 2010, argumentando que no obstante que el Decreto 1016 indicara que las mismas **no constituye factor salarial**, se debió aplicar el precedente jurisprudencia,¹⁰ que en un caso similar se interpretó que por principio de favorabilidad de las normas de derecho laboral, es aplicable lo consagrado en el artículo 42

¹⁰ Consejo de Estado; Sección Segunda, Subsección B; C.P Jesús María Lemos Bustamante. Radicado No 25000-23-25-000-2002-06567-01(7969-05)

del Decreto Ley 1042 de 1978, el cual manifiesta que constituye salario todas las sumas de dinero que habitual y periódicamente recibe el empleado como retribución por sus servicios.

Es preciso recordar que el artículo 127 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el artículo 14 de la Ley 50 de 1990, define el concepto de salario, en los siguientes términos:

“Constituye salario no sólo la remuneración ordinaria, fija o variable, sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación directa del servicio, sea cualquiera la forma o denominación que se adopte, como primas, sobresueldos, bonificaciones habituales, valor del trabajo suplementario o de las horas extras, valor del trabajo en días de descanso obligatorio, porcentaje sobre ventas y comisiones.”

La Sección Segunda del H. Consejo de Estado en sentencia proferida el 22 de noviembre de 2007, C.P: Jaime Moreno García, expresó lo siguiente con relación al tema:

“La Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, se ha pronunciado sobre esta materia, como lo hizo en sentencia de 24 de abril de 2007, proferida dentro del expediente radicado con el No. 27851, en la que razonó:

*“La hermenéutica que el recurrente pretende darle a los artículos 127 y 128 del Código Sustantivo del Trabajo, en cuanto a que todo lo que percibe el trabajador en forma habitual constituye salario, contraviene al entendimiento que de marras le ha dado a las citadas disposiciones la jurisprudencia, por cuanto **siempre existirán pagos, que aún, reconocidos en forma habitual, no son de naturaleza salarial, por no corresponder a la retribución directa del servicio.** Además, no se puede soslayar que al interpretar el artículo 15 de la Ley 50 de 1990, la jurisprudencia laboral ha expresado que lo realmente consagrado en su última parte es que pagos que son considerados "salario" pueden no obstante excluirse de la base de cómputo para la liquidación de otros beneficios laborales, tales como prestaciones sociales, indemnizaciones, etc., sin que ello implique violación de ningún precepto legal o constitucional.*

“Así razonó esta Sala de Casación, en la sentencia de 7 de febrero de 2006, radicación No. 25734, cuando rememorando lo sostenido en relación con el tema, desde el extinto Tribunal Supremo del Trabajo afirmó:

*‘ Para la Corte el anterior razonamiento del recurrente es equivocado al pretender que todo pago que reciba el trabajador en su calidad de tal y dentro de la ejecución de una relación de trabajo es constitutivo de salario, pues desconoce que desde antiguo la legislación laboral de nuestro país ha consagrado la existencia de diferentes pagos al trabajador que si bien tienen origen en el contrato de trabajo y se deben hacer en atención a la calidad de parte de ese contrato que adquiere el trabajador, **no pueden ser considerados como salario por no remunerar el servicio prestado, esto es, por no corresponder a la retribución directa del trabajo.** Por ello, al diferenciar el salario de otros derechos igualmente surgidos del hecho de trabajar, las prestaciones sociales, el extinto Tribunal Supremo del Trabajo aún antes de la expedición del Código Sustantivo del Trabajo, sentenció en fallo del 30 de abril de 1949 que:*

*“El salario es la remuneración del servicio que el trabajador presta al patrono; es la contraprestación correspondiente a la prestación trabajo. Las prestaciones sociales que emanan también del trabajo, pero que no tienen como finalidad retribuirlo directamente, tal como el auxilio de enfermedad, la cesantía, las vacaciones remuneradas, son cosa diversa que la ley ha creado con el propósito de otorgar un beneficio al trabajador en su afán de atender la debida protección que al Estado le atañe. Pero, en rigor, **debe entenderse como salario solamente aquella porción que el trabajador recibe como remuneración inmediata de su servicio.** Los beneficios colaterales o subsiguientes no tienen el mismo carácter, no importa que para ciertos efectos algunos de ellos deban ser considerados como tales” (G. del T. T IV. Núms 29 a 40).”*
(negritas fuera de texto)

De acuerdo con la jurisprudencia anterior, es claro que en el régimen laboral Colombiano existen pagos que, aún reconocidos en forma habitual, no son de naturaleza salarial, por no corresponder a la retribución directa del servicio, lo que significa que, contrario a lo alegado por el recurrente, no todo aquello que percibe el trabajador en forma habitual constituye salario, como sucede en el presente caso, con el pago percibido por el demandante por concepto de prima técnica automática, sobre la cual, tanto la Legislación como la jurisprudencia han sido claras en establecer que, la misma no constituye factor salarial y, por ende, debe ser excluida de la base de cómputo para la liquidación de prestaciones sociales, indemnizaciones u otro tipo de beneficios laborales, sin que ello implique, violación de precepto legal o constitucional alguno; máxime cuando se ha establecido claramente que, la prima técnica automática se creó en atención a las calidades excepcionales que se exigen para el ejercicio de las funciones propias de los empleos de altos funcionarios, concediéndose durante el tiempo en que permanezcan en el desempeño de sus cargos.

Antes de valorar las pruebas, se advierte, que los documentos allegados con el escrito de la demanda y contestación, se aportaron en copia simple, es decir, no cumplieron con las exigencias establecidas en los artículos 245¹¹ y 246¹² del Código General del Proceso.

De conformidad con lo anterior, las partes, debieron allegar junto con la demanda y contestación, sino los documentos originales, copias auténticas de los mismos, pero en atención a que las mismas fueron puestas a consideración de las partes, dentro de las oportunidades procesales para ello, el despacho las valorará, atendiendo a lo manifestado por el Alto Tribunal de Cierre: ¹³

“En consideración a lo anterior y a pesar de que no se cumplió con el requisito de autenticación de la copia previsto en el artículo 254 de la ley procesal civil, la Sala considera en esta oportunidad, en aras de la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal y de la garantía del derecho de acceso a la justicia consagrado en los artículos 228 y 229 de la Carta Política, no pueden aplicarse las formas procesales con excesivo rigorismo y en forma restrictiva, con el fin de desconocer lo que las mismas partes no han hecho y ni siquiera han discutido durante el proceso, como lo es la autenticidad del documento allegado por la parte demandante en copia simple.

Es dable precisar, que la interpretación que hoy se efectúa no puede entenderse como la exoneración de la carga de cumplir con las reglas contenidas en la ley procesal civil frente a la aportación de copias de documentos que siguen vigentes y en pleno rigor. Lo que sucede en esta ocasión, es que ambas partes aceptaron que los documentos fueran apreciables y coincidieron en la valoración de los mismos en forma recíproca, no solo al momento de su aportación, sino durante el transcurso del debate procesal¹⁴, por lo tanto serán

¹¹ Artículo 245 establece: “Los documentos se aportaran al proceso originales o en copia.”

¹² Artículo 246. “Valor probatorio de las copias. Las copias tendrán el mismo valor probatorio del original, salvo cuando por disposición legal sea necesario la presentación del original o de una determinada copia”.

¹³ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, C.P. Dr: Gerardo Arenas Monsalve, sentencia de 11 de julio de 2013 Rad. No 13001-23-31-000-1994-09833(1824-10)

¹⁴ Posición que puede verse en sentencia de la Sub- sección C, de 18 de enero de 2012, expediente: 1990. Sobre la valoración de copia simple también puede verse las sentencias de 18 de septiembre de

valorados por la Sub sección para decidir el fondo del asunto”¹⁵.

Del acervo probatorio allegado al proceso se tienen los siguientes:

- Copia simple del Derecho de petición de fecha 28 de diciembre de 2012, dirigido a la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Mojana y el San Jorge – CORPOMOJANA, donde el actor solicita la expedición de certificados y que se le reconozca el carácter salarial de la prima técnica y en consecuencia la reliquidación de las prestaciones sociales. Adicionado mediante petición de fecha 08 de enero 2013.¹⁶
- Copia simple de oficio S.G.C. 300-0014 de enero 22 de 2013. Suscrito por el Secretario General de Corpomojana, se le da respuesta a la petición de fecha 28 de diciembre de 2012.¹⁷
- Copia simple de certificación de fecha 14 de enero de 2013 expedida por el Jefe de Personal de CORPOMOJANA en donde certifica entre otros que el señor Jaime Cordero Morales percibía mensualmente la prima técnica.¹⁸
- Copia simple de certificación de fecha 14 de enero de 2013 expedida por el Jefe de Personal de CORPOMOJANA en donde certifica que la prima técnica que se reconoce al funcionario del nivel directivo se toma como base al artículo primero del decreto reglamentario 1624 de 1991¹⁹.
- Copia simple de liquidación de prestaciones sociales del actor.²⁰
- Copia simple de la Resolución No 196 de noviembre 12 de 2010”Por medio de la cual se reconoce un pago proporcional por concepto de prestaciones sociales a un ex – funcionario”, suscrita por el director General de CORPOMOJANA²¹
- Copia simple de comprobantes de egresos números 177 y 749.²²
- Copia simple de depósito a cuenta corriente del Banco BBVA de fecha 10 de diciembre de 2010.²³
- Copia simple de comprobantes de egresos números 830 y 209.²⁴

1997, expediente: 9666; 21 de febrero 21 de 2002, expediente: 12789; 26 de mayo de 2010, expediente: 18078; 27 de octubre de 2011, expediente: 20450.

¹⁵ Posición reiterada en sentencia de 18 de enero de 2012, expediente: 19920., pueden observarse la misma posición en las sentencias proferidas por la Sección Tercera - Sub-sección C del Consejo de Estado de 19 de mayo de 2012, expedientes: 26044, 30328 y 30040

¹⁶ Ver folios 18 a 21 y 23 a 24

¹⁷ Ver folios 11 a 13 y 132 a 134

¹⁸ Folio 16

¹⁹ Folio 15

²⁰ Folio 89

²¹ Folio 90

²² Folios 91 a 92

²³ Folios 93

²⁴ Folios 94-95

De las probanzas referenciadas, se advierte que el actor estuvo vinculado a la entidad demandada desde el 20 de agosto de 2008 hasta el 28 de octubre de 2010, desempeñando el cargo de Subdirector Administrativo y Financiero de Gestión Ambiental, tal y como consta en la Resolución Número 196 que nos indica “*Que mediante Resolución No.190, de fecha octubre 29 de 2010, se le aceptó la renuncia del cargo que venía desempeñando como Subdirector Administrativo y Financiero Grado 16, Código 004, adscrito a la Dirección General de CORPOMOJANA, que venía ocupando el doctor JAIME MIGUEL CORDERO MORALES, a partir del día veintinueve (29) de octubre de 2010*”

De la descripción del cargo desempeñado por el actor, se infiere que la prima técnica a la cual tenía derecho era la Prima Técnica Automática, establecida en el Decreto 1016 del 17 de abril de 1991, y modificada por Decreto 1624 del 26 de junio 1991 y mediante Decreto 1031 de 2011 se hizo extensiva a las Corporaciones Autónomas Regionales, en los cargos de Gerentes o Directores Generales, los Subdirectores Generales y Secretarios Generales de dichas Corporaciones. En efecto, la prima técnica consagrada en los Decretos 1016 y 1624 de 1991 es aquella que se ha denominado automática y a ella acceden los funcionarios allí relacionados sólo por el hecho de ocupar los cargos determinados en esas normas.

Dicha prima, como se dejó antes anotado, no constituye en ningún caso factor salarial para liquidar elementos salariales o prestaciones sociales y no requiere de ningún procedimiento especial, ya que el soporte legal para su pago es el respectivo decreto donde el Gobierno Nacional la asignó, y se deja de percibir al momento de la desvinculación del cargo. Es decir los cargos desempeñados como el del actor perciben prima técnica en los términos y condiciones a los que se refiere el Decreto 1624 de 1991, en el cual no se contempla que dicha prima con esos efectos.

En las anteriores condiciones y de conformidad con la normatividad reseñada, no hay lugar a decretar la nulidad del acto administrativo S.G.C. 300-0014 de fecha 22 de enero de 2013, por cuanto como se observó, el actor por desempeñar un cargo de nivel directivo y cumplir las previsiones para el otorgamiento de la prima técnica automática, no tenía derecho a tal reconocimiento.

4. CONDENA EN COSTAS.

El artículo 188 de la ley 1437 de 2011, dispone que salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código General del Proceso.

Así las cosas, se condena en costas a la parte demandante, las cuales serán tasadas por Secretaría conforme las previsiones de los artículos 365 y 366 del CGP. Las agencias en derecho se establecen en favor de la parte demandada, en porcentaje del dos (2%) por

ciento de las pretensiones otorgadas, conforme los parámetros establecidos en el acuerdo 1887 de 2003, modificado por el acuerdo 2222 de 2003 y a la duración del proceso.

5. DECISIÓN:

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: NIEGANSE las suplicas de la demanda, con fundamento en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO: CONDENASE en costas a la parte demandante, por Secretaría tásense. Las agencias en derecho se establecen en favor de la parte demandada, en porcentaje del dos (2%) por ciento de las pretensiones otorgadas, conforme los parámetros establecidos en el acuerdo 1887 de 2003, modificado por el acuerdo 2222 de 2003 y a la duración del proceso.

TERCERO: En firme este fallo, devuélvase al demandante el excedente, si lo hubiere, de las sumas consignadas para gastos del proceso. Efectúense las comunicaciones del caso para su cabal cumplimiento, cancélese su radicación, archívese el expediente, previa anotación en el Sistema Informático de Administración Judicial Siglo XXI.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MARIA B. SANCHEZ DE PATERNINA
JUEZ