

**TEMA: PRIMA DE VIDA CARA** – los actos administrativos creadores de la prima reclamada, son ineficaces, y no podían aplicarse, por ser competencia exclusiva de la ley. / **DERECHO ADQUIRIDOS** - Son objeto de protección constitucional son aquellas que se causaron, o bien se originaron, con arreglo a los postulados legales.

**HECHO:** Se promovió demanda ordinaria laboral en contra del DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA, en procura de obtener el restablecimiento del pago mensual de la prima de vida cara, contemplada en la CCT del 25-nov-1965 y en las Ordenanzas nro. 31 de 1975 y nro. 33 de 1980, con el consiguiente reajuste del valor de la mesada pensional desde el momento en que se suspendió su pago. Luego de que primera instancia absolviera a la accionada, se presentó apelación sustentada en que la prima de vida cara se erige como un derecho adquirido en materia pensional y por ello debe mantenerse intacto. De allí que el asunto puesto a consideración de la Sala se concreta en elucidar, en un primer examen preliminar, si al actor le asiste derecho a percibir la prima mensual de vida cara instituida por la Asamblea Departamental de Antioquia por motivo de ser una situación jurídica consolidada.

**TESIS:** en lo que tiene que ver con la facultad o competencia para fijar el régimen prestacional de los servidores públicos, de conformidad con lo preceptuado en el numeral 9º del artículo 76 de la Constitución Política de 1886, era función del Congreso de la República, hacer las leyes, y entre otras, fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como el régimen de sus prestaciones sociales; sin embargo, y de conformidad con lo establecido en el Acto Legislativo 03 de 1910, a las Asambleas Departamentales se les asignó la competencia de establecer directamente los salarios y prestaciones de los servidores públicos, facultad ratificada en la Ley 4ª de 1913, y el Acto Legislativo 01 de 1945, pero de la que fueron despojadas a través de la reforma constitucional que se introdujo mediante el Acto Legislativo 01 de 1968. (...) en el artículo 12 de la Ley 6ª de 1945, ya se había indicado que el régimen prestacional de los servidores públicos de las entidades territoriales sería fijado por el Gobierno Nacional, con base en las normas, criterios y objetivos contenidos en la ley, y que, en consecuencia, no podrían las corporaciones públicas territoriales arrogarse ésta facultad; adicionalmente, se advierte que en los artículos 41 de la Ley 11 de 1986 y, en especial, 293 del Decreto Ley 1333 de 1986 se estatuye que “los empleados públicos se rigen por las normas de la ley y las demás disposiciones que, en desarrollo de ésta, dicten las autoridades municipales competentes. Los trabajadores oficiales, por la ley, las cláusulas del respectivo contrato y la convención colectiva de trabajo”; en el 291 de este último decreto, se dispuso que el régimen de prestaciones sociales de los empleados públicos municipales, sería el que estableciera la ley,(...) Por último, se resalta que según lo indicado en el literal e) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política de 1991, corresponde al Congreso de la República, hacer las leyes, y por medio de ellas, dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública; presupuestos normativos de los que se infiere, sin ninguna hesitación, que a partir de la reforma constitucional que se introdujo mediante el Acto Legislativo 01 de 1968, existe una competencia convergente y complementaria, entre las ramas legislativa y ejecutiva, en punto de determinar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos. Sobre este aspecto en particular, esta Corporación ha acompañado en su prédica al máximo órgano de cierre de esta jurisdicción, sosteniendo que “...para concluir que los Acuerdos Municipales creadores de las primas reclamadas, eran ineficaces, y no podían aplicarse, basta con citar numeral 3º de la Constitución Nacional de 1886, que instituyó como competencia del legislativo, la potestad exclusiva para regular lo relativo a las prestaciones y las pensiones de los servidores oficiales” (CSJ SL del 23-03-2007, radicado 30230, SL del 04-07-2012,

radicado 38837).(…) Ahora, con trascendencia en el asunto, subraya la Sala que, la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en sentencia del 12 de abril de 2018, estimó sobre este ítem que “...en vigencia de la Carta Política de 1886 las entidades territoriales tuvieron competencia para fijar las escalas salariales de los empleados públicos del nivel departamental, hasta la expedición de la reforma constitucional de 1968, (...) En tales circunstancias, asoma una situación que no se puede dejar de lado, esto es, que a partir del momento en que cobró ejecutoria la enunciada sentencia proferida por el Consejo de Estado fueron excluidas del ordenamiento jurídico las normas que autorizaban el reconocimiento de la denominada “prima de vida cara” a favor de los trabajadores y pensionados del departamento de Antioquia, (...)se impone precisar que, conforme con la construcción jurisprudencial desarrollada por el Consejo de Estado, las decisiones que declaren la nulidad de mandatos de carácter general, como lo son, las Ordenanzas nro. 34 de 1973, nro. 033 de 1974 y nro. 31 de 1975, todas ellas expedidas por la Asamblea Departamental de Antioquia, surten efectos ex tunc, es decir, “desde el origen” o “desde siempre”; de tal manera que “la declaratoria de nulidad retrotrae sus efectos a partir del momento en que entró en vigor la norma de carácter general”. Empero, en tratándose de situaciones jurídicas consolidadas, los efectos de la nulidad son del carácter ex nunc, debido a su connotación de inmutabilidad, solidez y de imposibilidad de ser reexaminadas o judicializadas.(…) de acuerdo con los diáfanos mandatos que dimanen del canon 58 superior, los derechos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas que son objeto de protección constitucional son aquellas que se causaron, o bien se originaron, con arreglo a los postulados legales.

MP. VICTOR HUGO ORJUELA GUERRERO

FECHA: 15/12/2023

PROVIDENCIA: SENTENCIA

## SALA QUINTA DE DECISIÓN LABORAL

**Proceso:** ORDINARIO LABORAL  
**Radicado:** 05001-31-05-020-2022-00043-01 (O2-23-092)  
**Accionante:** ABEL ANTONIO GUISAO HIGUITA  
**Accionada:** GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA  
**Procedencia:** JUZGADO VEINTE LABORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN  
**Providencia:** SENTENCIA No. 200  
**Asunto:** ACREENCIAS EXTRALEGALES - PRIMA DE VIDA CARA

En Medellín, a los quince (15) días del mes de diciembre del año dos mil veintitrés (2023), la **Sala Quinta de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín**, integrada por los magistrados CARLOS ALBERTO LEBRÚN MORALES, SANDRA MARÍA ROJAS MANRIQUE y VÍCTOR HUGO ORJUELA GUERRERO, quien actúa como Magistrado Sustanciador, procede a dictar sentencia de segundo grado, dentro del proceso ORDINARIO LABORAL conocido bajo el radicado único nacional 05001-31-05-020-2022-00043-01 (O2-23-092), instaurado por ABEL ANTONIO GUISAO HIGUITA, en contra de la GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA, con el fin de resolver el recurso de apelación que fuera propuesto por el extremo litigioso por activa, respecto de la sentencia que selló la primera instancia, proferida el 11 de abril de 2023 por el Juzgado Veinte Laboral del Circuito de Medellín.

De conformidad con lo previsto en el numeral 1º del artículo 13 de la Ley 2213 de 2022, “[p]or medio de la cual se establece la vigencia permanente del Decreto Legislativo 806 de 2020, y se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia y se dictan otras disposiciones”, se adopta la decisión correspondiente mediante la presente providencia escrita, cuya ponencia fue previamente discutida y aprobada por los integrantes de la Sala.

### 1. ANTECEDENTES

El señor ABEL ANTONIO GUISAO HIGUITA actuando a través de gestor judicial, promovió demanda ordinaria laboral en contra del DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA, en procura de obtener el restablecimiento del pago mensual de la prima de vida cara, contemplada en la CCT del 25-nov-1965 y en las Ordenanzas nro. 31 de 1975 y nro. 33 de 1980, con el consiguiente reajuste del valor de la mesada pensional desde el momento en que se suspendió su pago, junto con los intereses de mora, la indexación y las costas.

En respaldo de sus aspiraciones señaló que nació el 23 de septiembre de 1930 e inició a prestar sus servicios personales a favor del DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA entre el 06-ago-1971 y el 14-sep-1991, desempeñando el cargo de celador en la Secretaría de Obras Públicas. Relató que, según lo dispuesto por la Asamblea Departamental de Antioquia en la Ordenanza nro. 4 de 1975, *“...tendrán derecho a recibir una pensión mensual y vitalicia de jubilación quienes, cumplan o hayan cumplido 50 años de edad, y 25 años o más de servicios continuos o discontinuos, exclusivamente con el Departamento de Antioquia”* y que el artículo 20 de la CCT del 25-nov-1965 estipuló que *“...toda [O]rdenanza o ley dictada que favorezca a los trabajadores, se aplicara(sic) a los trabajadores de obras públicas y agricultura con carácter convencional y por lo tanto irrenunciables”*.

Aseguró que, por haber cumplido 50 años de edad y contar con más de 20 años de servicios prestados a favor de del Departamento de Antioquia, le fue reconocida la pensión de jubilación a partir del 15-sep-1991 y en cuantía inicial de \$ 178.173,18, tomando como salario promedio la suma de \$ 222.716,47 e incluyendo para su cálculo la prima de navidad, la prima de vida cara, vacaciones, alimentación, clima y horas extras. Acotó que, el ente territorial en comunicado del 03-mar-2018, suspendió el pago de la prima de vida cara aduciendo que *“con dineros públicos no se puede pagar la prima de vida cara porque tanto el tribunal de Antioquia como el Consejo de Estado en 2017 ordenaron que las primas creadas por consejos o asambleas territoriales después de 1968 son ilegales y violan la Constitución y ley”*; lo que condujo a una reducción de su mesada pensional, afectando el derecho fundamental al mínimo vital y desconociendo que se trata de un derecho adquirido. Finalmente, informó que el 11-feb-2021 presentó la reclamación administrativa ante la Gobernación de Antioquia, misma que fue negada.

### **1.1. Trámite de primera instancia**

La demanda fue admitida por el Juzgado Veinte Laboral del Circuito de Medellín mediante auto del 03-may-2022 (doc.17, carp.01), ordenando su notificación y traslado a la accionada, no sin antes dar aviso de la existencia del proceso a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y a la Procuraduría Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social.

**1.2 Contestación Departamento de Antioquia:** En respuesta oportuna a la demanda (doc.23, carp.01), refutó la prosperidad de las súplicas de la demanda bajo el argumento de que *“[l]a [s]entencia de nulidad de las Ordenanzas 34 de 1973, 33 de 1974 31 de 1975 y 12 de 1988, dio lugar al decaimiento de los actos que extendieron el beneficio a los pensionados y por ende da lugar a la pérdida de ejecutoriedad puesto que desaparecieron los fundamentos de hecho y de derecho conformo(sic) lo dispone el artículo 91 de la Ley 1437 de 2011”*. Como medios

defensivos excepcionó de fondo la inexistencia de la obligación, buena fe, prescripción o caducidad y la genérica.

Ulteriormente se produjo el deceso del señor ABEL ANTONIO GUISAO HIGUITA, por lo que el *a quo* en decisión del 11-abr-2023, reconoció a la señora LUZ AÍDA GUISAO MACHADO como sucesora procesal del promotor (enlace audiencia, doc.27, carp.01).

## **1.2. Decisión de Primera Instancia**

La controversia planteada se dirimió en primera instancia el 11 de abril de 2023 (enlace audiencia, doc.27, carp.01), mediante sentencia proferida por el Juzgado Veinte Laboral del Circuito de Medellín, en la que resolvió absolver al DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA de todas las pretensiones formuladas en su contra por el señor ABEL ANTONIO GUISAO HIGUITA, gravando en costas a la parte actora (minuto 26:27 a 50:124, doc.27 - enlace audiencia, carp.01).

Para sustentar su decisión, el cognoscente de primer grado, *grosso modo*, luego de reproducir, *in extenso*, pasajes de las consideraciones de las sentencias proferidas por el Consejo de Estado frente a la materia, razonó que, con la reforma constitucional introducida por el Acto Legislativo 01 de 1968, el régimen salarial de los empleados de las entidades territoriales estaría a cargo del Congreso de la República y el Gobierno Nacional; facultad que se replicó con la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991 y la Ley 4 de 1992. Luego asentó que, al gestor no le asiste derecho al reconocimiento de la prima de vida cara por razón de los efectos de la sentencia anulatoria de los actos administrativos que instituyeron esta prestación por parte del Consejo de Estado.

## **1.3. Recurso de Apelación**

El procurador judicial del impulsor se mostró en desacuerdo con la decisión adoptada por el juez de primer grado, solicitando se revoque íntegramente la decisión adoptada por el juez de primer nivel y se acceda al restablecimiento de la prima de vida cara que echa de menos. Con tal propósito recordó que, la prima de vida cara se erige como un derecho adquirido en materia pensional y por ello debe mantenerse intacto, citando para el efecto sendas decisiones proferidas por la Corte Constitucional. Asimismo, acotó que la prestación encuentra venero también en lo señalado en el artículo 20 de la CCT, y siendo ello así, se trata de un emolumento convencional que está llamado a ser reconocido. Finalmente y de manera subsidiaria, solicita se le exonere de la condena en costas (minuto 50:32 a 53:38, doc.27 enlace audiencia, carp.01).

#### 1.4. Trámite de Segunda Instancia

El recurso de apelación fue admitido el 24 de abril de 2023 (doc.02, carp.02), y mediante proveído del día 02 de mayo de la misma anualidad (doc.03, carp.02) se corrió traslado a las partes para que, de conformidad con lo previsto en el numeral 1º del artículo 13 de la Ley 2213 de 2022, ejercieran su derecho a la presentación de las alegaciones de conclusión por escrito, de considerarlo del caso. En este orden, el censor solicita se acceda al reconocimiento del derecho de contenido económico que reclama, reiterando los argumentos expuestos en el recurso de apelación, y resaltando que se entiende inconstitucional la decisión de suspender el pago de la prima de vida cara, en tanto “...la convención Colectiva de Trabajo está por encima de todas las normas laborales”; mientras que, el extremo pasivo guardó silencio.

## 2. ANÁLISIS DE LA SALA

Surtido el trámite en esta instancia, sin observar causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por LUZ AÍDA GUISAO MACHADO como sucesora procesal del causante ABEL ANTONIO GUISAO HIGUITA, advirtiéndose que, de conformidad con el principio de consonancia consagrado en el artículo 66A del CPTSS, el estudio de la sentencia impugnada deberá focalizarse en los puntos de inconformidad materia de alzada.

### 2.1. Problema jurídico

El *thema decidendi* en el asunto puesto a consideración de la Sala se concreta en elucidar, en un primer examen preliminar, si al señor ABEL ANTONIO GUISAO HIGUITA le asiste derecho a percibir la prima mensual de vida cara instituida por la Asamblea Departamental de Antioquia por motivo de ser una situación jurídica consolidada.

### 2.2. Sentido del Fallo – Tesis de la Sala

El sentido del fallo de esta Corporación será **CONFIRMATORIO**, con basamento en la exclusión del ordenamiento jurídico, con efectos *ex tunc*, de los actos administrativos departamentales que establecieron, por fuera del marco legal y constitucional, el reconocimiento de la “prima de vida cara” en favor de los ex trabajadores adscritos al departamento de Antioquia, de conformidad con los planteamientos que pasan a exponerse:

### 2.3. Solución del Problema Jurídico Planteado.

La carga de la prueba es un principio de derecho procesal, encaminado a establecer a cuál de los sujetos del proceso le concierne la aportación de las pruebas, y cuáles son las consecuencias jurídicas que se derivan del incumplimiento de dicha carga; en su criterio clásico la carga de probar se ha fijado en cabeza de quien afirma los hechos que fundamentan la procedencia del reconocimiento de los derechos debatidos, correspondiéndole al mismo, probar sus aserciones para que el juzgador establezca si es procedente el reconocimiento de los derechos que reclama, debiéndose desestimar sus pretensiones en caso de que los hechos no aparezcan probados en el proceso.

El concepto prístino de la carga probatoria se compendia en el aforismo romano *ei incumbit probatio qui dicit, non qui negat*, según el cual, quien afirma un hecho debe probarlo, y quien lo niega, está libre de la carga de probar, regla procesal que guarda concordancia con las previsiones contenidas en el artículo 167 del CGP, aplicable por remisión analógica a los juicios del trabajo y de la seguridad social, en los términos previstos en el artículo 145 del CPTSS, y por cuya virtud, le incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen.

Previo a dirimir la litis planteada, se advierte que no son objeto de discusión los siguientes supuestos fácticos: que el señor ABEL ANTONIO GUISAO HIGUITA nació el 03-sep-1930 (págs.105 y 119, doc.23, carp.01) el departamento de Antioquia le reconoció al señor ABEL ANTONIO GUISAO HIGUITA una pensión de jubilación a partir del 15 de septiembre de 1991 y en cuantía inicial de \$ 178.173,18, por haber prestado sus servicios personales a favor del ente territorial por más de 20 años (págs.91 a 94, doc.23, carp.01) y que el promotor falleció el pasado 10-abr-2022 (doc.26, carp.01).

### **2.3.1. Del Derecho a la Prima de Vida de Cara**

En el asunto que ahora concita la atención de esta Sala de Decisión, el señor ABEL ANTONIO GUISAO HIGUITA reclama el restablecimiento o reanudación del pago de la prima de vida cara que desde el año 1991 venía percibiendo, cuestionando con ello, la omisión en su reconocimiento por parte del ente territorial convidado a juicio a partir del mes de marzo de 2018. Pues bien, en norte a buscar una adecuada solución al escollo que plantea el asunto litigioso, cumple destacar que la Asamblea Departamental de Antioquia en virtud de las Ordenanzas nro. 34 de 1973 y nro. 33 de 1974, creó la denominada “prima de vida cara” en favor de todos los servidores del departamento de Antioquia “...*con excepción de aquellas que desempeñen cargos de Gobernador, Contralor General, Secretario del Despacho, Director de Planeación Departamental, Gerente, Sub-Secretario del Despacho, Contralor Auxiliar, y los demás que tengan categoría o asignación básica mensual igual o superior a éstos*” (artículo 1, Ordenanza 31 de 1975, págs.28 a 29, doc.04, carp.01); prestación que sería equivalente al 100% del salario

básico mensual del empleado o trabajador y sería pagado en dos cuotas iguales en los meses de febrero y agosto.

Posteriormente, el mismo órgano colegiado y deliberante, a través de la Ordenanza nro. 33 del 27-nov-1980, extendió el pago de este emolumento a todas aquellas que *“disfruten de pensiones de jubilación e invalidez y traspasos o sustituciones de pensiones, cuando estas sean cubiertas directamente a los beneficiarios por el Departamento de Antioquia”*; modificando su cuantía a un 40% del valor de la mesada pensional pero conservando la periodicidad preestablecida para su pago (págs.30 a 32, doc.04, carp.01). De manera similar, el artículo 20 de la CCT suscrita entre el Gobierno departamental de Antioquia y el sindicato de trabajadores al servicio del Gobierno departamental de Antioquia prevé que *“[t]oda [O]rdenanza o ley dictada que favorezca a los trabajadores, se aplicará a los trabajadores de obras públicas y agricultura con carácter de convencional y por lo tanto irrenunciable”*.

Viene a propósito memorar lo anterior, a fin de denotar que, en lo que tiene que ver con la facultad o competencia para fijar el régimen prestacional de los servidores públicos, de conformidad con lo preceptuado en el numeral 9º del artículo 76 de la Constitución Política de 1886, era función del Congreso de la República, hacer las leyes, y entre otras, fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como el régimen de sus prestaciones sociales; sin embargo, y de conformidad con lo establecido en el Acto Legislativo 03 de 1910, a las Asambleas Departamentales se les asignó la competencia de establecer directamente los salarios y prestaciones de los servidores públicos, facultad ratificada en la Ley 4ª de 1913, y el Acto Legislativo 01 de 1945, pero de la que fueron despojadas a través de la reforma constitucional que se introdujo mediante el Acto Legislativo 01 de 1968.

Ahora bien, esta Corporación advierte que, en el artículo 12 de la Ley 6ª de 1945, ya se había indicado que el régimen prestacional de los servidores públicos de las entidades territoriales sería fijado por el Gobierno Nacional, con base en las normas, criterios y objetivos contenidos en la ley, y que, en consecuencia, no podrían las corporaciones públicas territoriales arrogarse ésta facultad; adicionalmente, se advierte que en los artículos 41 de la Ley 11 de 1986 y, en especial, 293 del Decreto Ley 1333 de 1986 se estatuye que *“los empleados públicos se rigen por las normas de la ley y las demás disposiciones que, en desarrollo de ésta, dicten las autoridades municipales competentes. Los trabajadores oficiales, por la ley, las cláusulas del respectivo contrato y la convención colectiva de trabajo”*; en el 291 de este último decreto, se dispuso que el régimen de prestaciones sociales de los empleados públicos municipales, sería el que estableciera la ley, regla que se extiende para ambas categorías de servidores públicos, en el artículo 234 del Decreto Ley 1222 de 1986, así: *“El régimen de prestaciones sociales de los empleados públicos y trabajadores oficiales de los departamentos es el que establece la ley”*. Por último,

se resalta que según lo indicado en el literal e) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política de 1991, corresponde al Congreso de la República, hacer las leyes, y por medio de ellas, dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública; presupuestos normativos de los que se infiere, sin ninguna hesitación, que a partir de la reforma constitucional que se introdujo mediante el Acto Legislativo 01 de 1968, existe una competencia convergente y complementaria, entre las ramas legislativa y ejecutiva, en punto de determinar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos.

Sobre este aspecto en particular, esta Corporación ha acompañado en su prédica al máximo órgano de cierre de esta jurisdicción, sosteniendo que *“...para concluir que los Acuerdos Municipales creadores de las primas reclamadas, eran ineficaces, y no podían aplicarse, basta con citar numeral 3º de la Constitución Nacional de 1886, que instituyó como competencia del legislativo, la potestad exclusiva para regular lo relativo a las prestaciones y las pensiones de los servidores oficiales”* (CSJ SL del 23-03-2007, radicado 30230, SL del 04-07-2012, radicado 38837).

Ahora, con trascendencia en el asunto, subraya la Sala que, la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en sentencia del 12 de abril de 2018, estimó sobre este ítem que *“...en vigencia de la Carta Política de 1886 las entidades territoriales tuvieron competencia para fijar las escalas salariales de los empleados públicos del nivel departamental, hasta la expedición de la reforma constitucional de 1968, con la cual fue radicada la competencia definitivamente en el Congreso de la República y dejó claro que la competencia para instituir el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos era del legislador”,* y siendo ello así, coligió que *“[l]a Asamblea Departamental de Antioquia no tenía competencia para ordenar el pago de una prima de vida cara para los servidores públicos de dicho departamento”.* Con fundamento en lo anterior, declaró la nulidad de las *“Ordenanzas 34 de 1973; 033 de 1974; 31 de 1975 y del artículo 1 de la Ordenanza 17 de 1981; todas ellas expedidas por la Asamblea Departamental de Antioquia y de los numerales 4 y 5 del artículo 1 del Decreto 001 Bis de 1981 proferido por el gobernador del Departamento de Antioquia”.*

En tales circunstancias, asoma una situación que no se puede dejar de lado, esto es, que a partir del momento en que cobró ejecutoria la enunciada sentencia proferida por el Consejo de Estado fueron excluidas del ordenamiento jurídico las normas que autorizaban el reconocimiento de la denominada “prima de vida cara” a favor de los trabajadores y pensionados del departamento de Antioquia, por lo que no deviene en equivocada la conducta asumida por la administración al adoptar las medidas pertinentes para dar cumplimiento de manera inmediata a lo resuelto por el máximo tribunal de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, esto es, suspender el pago de la prima de vida cara al señor GUISAO HIGUITA.

En desglose de lo anterior, se impone precisar que, conforme con la construcción jurisprudencial desarrollada por el Consejo de Estado<sup>1</sup>, las decisiones que declaren la nulidad de mandatos de carácter general, como lo son, las Ordenanzas nro. 34 de 1973, nro. 033 de 1974 y nro. 31 de 1975, todas ellas expedidas por la Asamblea Departamental de Antioquia, surten efectos *ex tunc*, es decir, “desde el origen” o “desde siempre”; de tal manera que “*la declaratoria de nulidad retrotrae sus efectos a partir del momento en que entró en vigor la norma de carácter general*”. Empero, en tratándose de situaciones jurídicas consolidadas, los efectos de la nulidad son del carácter *ex nunc*<sup>2</sup>, debido a su connotación de inmutabilidad, solidez y de imposibilidad de ser reexaminadas o judicializadas.

Sobre tal asunto, es pertinente recordar lo delineado por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia entre otras, en sentencia CSJ SL3363 de 2020, reiterada en decisión CSJ SL4335 de 2021, donde se dijo:

**“Téngase presente que la jurisprudencia de la Corte ha adoctrinado que no obstante la declaratoria de nulidad de los actos administrativos generales con efectos ex tunc, en los casos en que se haya consolidado un derecho particular o subjetivo durante el tiempo que rigió la decisión administrativa y gozó de presunción legalidad, este debe ser respetado.** Precisamente, en la sentencia CSJ SL3363-2020, en una controversia similar contra las mismas entidades aquí involucradas, al resolver un recurso de casación, la Sala indicó:

*Ahora bien, aun cuando tratándose de derechos de tracto sucesivo como ocurre con los aquí reclamados, se ha morigerado los efectos de la declaratoria ex tunc, entendiendo que la cobertura de dicha postura jurídica no puede involucrar situaciones ya consolidadas, la verdad es que como las pretensiones aquí reclamadas no tienen esa connotación, el Tribunal incurrió en error al declarar la existencia de un contrato laboral. En ese sentido se pronunció recientemente la Sala en la sentencia SL679-2020, 19 feb.2020, rad. 73560, al decir:*

*Es cierto que los efectos ex tunc de las sentencias que declaran la nulidad de actos administrativos de carácter general no pueden afectar derechos consolidados de los administrados, lineamiento que fue el acogido por el Tribunal, pero que no aplicó adecuadamente por cuanto el específico tema del reajuste salarial que buscaba la demandante, no se había consolidado, y por ello, no podía pasar a revisarlo.*

Consecuentemente, una lectura desprevenida de la doctrina de la Corte Suprema de Justicia podría conducir a concluir, en principio, que le asiste razón al señor ABEL ANTONIO GUISAO HIGUITA en las reclamaciones que promueve, en tanto en cuanto, por casi dos décadas percibió mensualmente la denominada “prima de vida cara”, con lo cual se entiende que se generó a su favor un derecho adquirido particular y concreto, con connotación de certeza, firmeza y no susceptible de ser discutido ni debatido judicialmente; sin embargo, memora la Sala, que de acuerdo con los diáfanos mandatos que dimanaban del canon 58<sup>3</sup> superior, los derechos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas que son objeto de protección

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 1 de octubre de 201, rad. 66001-2333-003-2012-00007-01.

<sup>2</sup> “La expresión «ex nunc», significa «en adelante» o «desde ahora», es decir los efectos se dan a partir de la ejecutoria de la sentencia”.

<sup>3</sup> Constitución Política, artículo 58. Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores.

constitucional son aquellas que se causaron, o bien se originaron, con arreglo a los postulados legales. En torno del tema, viene a propósito prohiar los predicamentos de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado<sup>4</sup> que “[p]ara que el derecho sea considerado como «adquirido», es necesario que se hayan cumplido los supuestos que la norma prevé para obtenerlo; es decir, todas las condiciones y requisitos fijados en esta respecto de un determinado sujeto. **Vale precisar que el respeto y la garantía de no ser desconocido depende, además de lo anterior, de que se hubiese obtenido con respeto del ordenamiento jurídico, pues el artículo 58 de la Carta es claro en indicar que deben ser adquiridos «con arreglo a las leyes civiles», lo cual quiere decir que debe existir un justo título por lo que «solo pueden tener la entidad suficiente para ofrecer la garantía que se comenta, los actos que respetan el ordenamiento jurídico»**”. -Negritas y subrayado intencional de la Sala-

Entonces, retomando la idea sobre la cual viene discuriéndose, si como quedó dicho, la Asamblea Departamental de Antioquia no tenía competencia para ordenar el pago de la denominada “prima de vida cara” a los servidores públicos de dicho departamento por virtud de la reforma constitucional de 1968, en el terreno de lo razonable y lógico, el acto administrativo departamental que instituyó esta prestación extralegal nació viciado por desconocer el marco constitucional que ya imperaba; lo que de suyo comporta que, la declaratoria de nulidad no sólo afectó las situaciones jurídicas no afianzadas o en discusión a la fecha de la sentencia de anulación, sino también aquellas que ya habían adquirido firmeza, como la del señor GUISAO HIGUITA y por virtud de lo señalado en el artículo 20 de la CCT suscrita entre el Gobierno departamental de Antioquia y el sindicato de trabajadores al servicio del Gobierno departamental de Antioquia. De lo contrario, conceder tal prestación según la tesis propuesta por el opugnante, sería tanto como desconocer de manera frontal la competencia encomendada a la Rama Legislativa del Poder Público y al Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores públicos, así como la defensa del patrimonio público y la sostenibilidad fiscal del departamento de Antioquia.

Lo hasta aquí dicho, encuentra apoyo en el análisis que también en un caso reciente de similares contornos, realizó por la Subsección B de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, cuando citando el ejercicio ponderativo vertido en la concepto 2195 de 5 de junio de 2014 de la Sala de Consulta y Servicio Civil<sup>5</sup> de

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 09 de julio de 2020 RUN 25000-23-42-000-2013-00499-01(3558-17).

<sup>5</sup> “Sobre el particular, resulta importante advertir que la sala de consulta y servicio civil del Consejo de Estado, al resolver la petición formulada por el Ministerio de Educación Nacional, en la que pidió orientación de cómo ejecutar y acatar [...] la sentencia dictada por la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado el 2 de mayo de 2013 dentro del proceso radicado con el número 1999 00297 02», que «[...] anuló el Acuerdo 015 del 2 de mayo de 1994 [del consejo superior de la Universidad de La Guajira] y que contenía el pago de la prima de antigüedad a los empleados públicos docentes de [esta] en los términos que establecía la Ordenanza 019 de 1981», coligió: 3. ¿Con base en el fallo proferido por el Consejo de Estado fechado el 02 de mayo de 2013, la Universidad de La Guajira debe suspender en forma inmediata el pago de la prima de antigüedad a docentes de planta y con base en el fallo del Tribunal Administrativo de la Guajira que declaró la nulidad de la Ordenanza 019 de 1981, lo debe hacer con los funcionarios de planta e iniciar las acciones que permitan el reintegro de los dineros entregados a los beneficiarios? Con la sentencia de anulación del Acuerdo 015 de 1994 se configura el fenómeno de pérdida de ejecutoriedad de cada uno de los actos administrativos de reconocimiento y pago de la prima de antigüedad de los docentes que tengan como fundamento dicho acuerdo.

esa misma Alta Corporación, coligió la necesidad de suspender el pago de la prima de antigüedad a los empleados públicos del departamento de Córdoba por carecer de justo título, ante las consecuencias de anulación de la ordenanza que estableció dicho emolumento:

*“...[S]i bien la Sala en pretéritas controversias ha dicho que no es viable ignorar situaciones jurídicas consolidadas a favor de servidores públicos a los cuales estaba dirigido el acto administrativo anulado y, por contera, obviar derechos adquiridos de buena fe, ello ha sido en asuntos en los que, por ejemplo, resultaría gravoso excluir o revocar nombramientos en período de prueba o en propiedad de participantes que han superado concursos de méritos. En consecuencia, se estima, en esta oportunidad, que los efectos que se deben aplicar ante la nulidad de la Ordenanza 8 de 30 de octubre de 1986 de la asamblea de Córdoba son «desde entonces» (esto es, ex tunc), y se retrotraen al momento en que se dictó, por lo que las cosas vuelven al estado en que se encontraban antes de su expedición; **entonces, las situaciones no consolidadas a la fecha de esta sentencia anulatoria son afectadas, así como aquellas que ya se habían afianzado, pues lo fueron con ocasión de un acto que no atendió el marco constitucional que ya imperaba dieciocho (18) años atrás y menoscaba las finanzas estatales al autorizar pagos improcedentes, circunstancia que sin duda perjudica injustificadamente el erario, por lo que debe ser enmendado**<sup>6</sup>”.* -Negritas y subrayado intencional de la Sala-

De lo transcrito emerge sin lugar a equívocos que, el ejercicio ponderativo al que arriba la Sala resulta coincidente con el vertido por el *a quo* en el proveído opugnado. Como colofón de lo expuesto, se impone para la Sala CONFIRMAR la sentencia proferida el 11 de abril de 2023 por el Juzgado Veinte Laboral del Circuito de Medellín, en tanto desestimó *in totum* los pedimentos formulados en contra del DEPARTAMENTO DE ANTOQUIA por parte del señor ABEL ANTONIO GUISAO HIGUITA.

### 3. COSTAS

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 365 y 366 del CGP, y en atención a que el recurso formulado por la parte demandante no tiene vocación de prosperidad, se impondrá a su cargo las costas procesales, conforme lo dispone el artículo 366 del CGP. Con arreglo a lo dispuesto en el Acuerdo PSAA 16-10554 de 2016 del Consejo Superior de la Judicatura, se fijan como agencias en derecho y en favor del extremo pasivo, la suma de un salario mínimo legal mensual vigente, equivalente a \$1.160.000. Las de primera se confirman, pues ciertamente el extremo activo de la litis fue vencido en juicio.

En mérito de lo expuesto el **TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE MEDELLÍN, Sala Quinta de Decisión Laboral**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

---

*Igual sucede con los actos de reconocimiento y pago de la prima a los funcionarios de planta de la universidad que se encontraban amparados en la Ordenanza 019 de 1981, con ocasión, esta vez, de la sentencia anulatoria del 6 de marzo de 2003 dictada por el Tribunal Contencioso Administrativo de La Guajira. En consecuencia, debe procederse a suspender el pago de la prima.*

<sup>6</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 07 de abril de 2022, RUN 23001-23-33-000-2013-00176-02 (2035-2019).

#### 4. RESUELVE

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia proferida por el Juzgado Veinte Laboral del Circuito de Medellín, el 11 de abril 2023, dentro del proceso ORDINARIO LABORAL impulsado por ABEL ANTONIO GUISAO HIGUITA, en contra del DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA, conforme lo expuesto en el *considerandum* de esta sentencia.

**SEGUNDO: COSTAS** en esta instancia a cargo de la parte demandante, fijándose como agencias en derecho la suma de UN (1) SMLMV, vale decir \$ 1.160.000, a favor del ente territorial demandado.

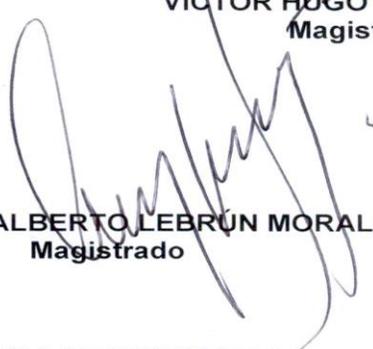
Lo resuelto se notifica mediante EDICTO, prohijando el criterio de la H. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, vertido en la reciente providencia AL2550-2021 del 23 de junio de 2021, M.P. Omar Ángel Mejía Amador.

Déjese copia digital de lo decidido en la Secretaría de la Sala y, previa su anotación en el registro respectivo, DEVUÉLVASE el expediente al Juzgado de origen.

Se declara así surtido el presente acto y en constancia se firma por los que en ella intervinieron.

#### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

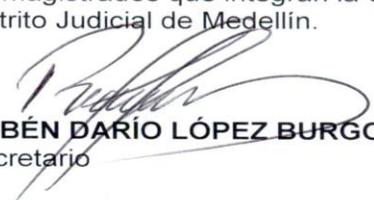
  
VÍCTOR HUGO ORJUELA GUERRERO  
Magistrado Ponente

  
CARLOS ALBERTO LEBRÚN MORALES  
Magistrado

  
SANDRA MARÍA ROJAS MANRIQUE  
Magistrada

#### CONSTANCIA SECRETARIAL

Se deja constancia de que las anteriores firmas corresponden a las firmas originales de los magistrados que integran la Sala Quinta de Decisión Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Medellín.

  
RUBÉN DARÍO LÓPEZ BURGOS  
Secretario