



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN B**

**CONSEJERO PONENTE: JUAN ENRIQUE BEDOYA ESCOBAR**

Bogotá, D. C., treinta (30) de noviembre de dos mil veintitrés (2023)

**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Radicación:** 05001-23-33-000-2017-02950-01 (4254-2021)  
**Demandante:** Guillermo de Jesús Londoño Henao  
**Demandado:** Municipio de Copacabana (Antioquia)

**Tema:** Liquidación prima de vacaciones – artículo 25 del Decreto 1045 de 1978

**SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA**

---

**Asunto**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida el 14 de septiembre de 2021 por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Quinta Mixta de Decisión, por medio de la cual se denegaron las pretensiones de la demanda.

**1. Antecedentes**

**1.1. La demanda<sup>1</sup>**

**1.1.1. Las pretensiones**

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>2</sup>, Guillermo de Jesús Londoño Henao presentó una demanda en orden a que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos: i) Oficio 01234 del 16 de marzo de 2017, expedido por la secretaria de servicios administrativos del Municipio de Copacabana; y ii) Resolución 764 del 7 de junio de 2017, proferida por el alcalde del mismo ente territorial, por medio de los cuales se

---

<sup>1</sup> Folios 1 a 16.

<sup>2</sup> En adelante CPACA.



---

Radicado: 05001-23-33-000-2017-02950-01 (4254-2021)  
Demandante: Guillermo de Jesús Londoño Henao

le negó la reliquidación de la prima de vacaciones.

Como consecuencia de lo anterior solicitó, a título de restablecimiento del derecho:

- i) reliquidar las sumas percibidas por concepto de prima de vacaciones durante la vigencia de la relación laboral, según la suma que resulte de «multiplicar 15 días de salario por el número de años de servicio que hubiere acumulado el demandante en cada período de vacaciones», y con la inclusión de los factores percibidos en cada año<sup>3</sup> adicionales al salario básico mensual; ii) pagar las sumas que resulten de la diferencia frente al cálculo inicial de la prestación, debidamente indexadas; iii) condenar en costas a la entidad demandada; y iv) cumplir la sentencia en los términos del artículo 192 del CPACA.

#### **1.1.2. Fundamentos fácticos**

Como hechos relevantes, se señalaron los siguientes<sup>4</sup>:

- El 1 de agosto de 1994 Guillermo de Jesús Londoño Henao fue vinculado al servicio del municipio de Copacabana como auxiliar administrativo. Durante la relación legal y reglamentaria se le ha reconocido la prima de vacaciones, liquidada con el equivalente a 15 días de salario devengado en la correspondiente anualidad.
- El 17 de febrero de 2017, le solicitó a la entidad territorial la reliquidación del señalado emolumento, en una suma semejante a «15 días de salario por cada año de servicio», esto es «multiplicando el factor fijo quince (15) días de salario por el número de año de servicio que tenga en cada periodo», con la inclusión de todos los factores salariales devengados, de conformidad con el artículo 25 del Decreto 1045 de 1978<sup>5</sup>.
- La secretaria de servicios administrativos del municipio demandado, mediante el Oficio 01234 del 16 de marzo de 2017, le negó la petición y señaló que no debía suma alguna de acuerdo con lo previsto en el artículo 25 del Decreto 1045 de 1978.
- A través de la Resolución 764 del 7 de junio de 2017, el alcalde de Copacabana confirmó la anterior decisión, al resolver el recurso de apelación interpuesto por el peticionario.

---

<sup>3</sup> Por concepto de prima de servicios, bonificación por servicios, así como auxilios de alimentación y transporte.

<sup>4</sup> Folios 3 y 4.

<sup>5</sup> «Por el cual se fijan las reglas generales para la aplicación de las normas sobre prestaciones sociales de los empleados públicos y trabajadores oficiales del sector nacional»



---

Radicado: 05001-23-33-000-2017-02950-01 (4254-2021)  
Demandante: Guillermo de Jesús Londoño Henao

### 1.1.3. Normas violadas y concepto de violación

Como tales, se señalaron los artículos 1, 4, 13, 25, 29, 53 y 93 de la Constitución Política; parágrafo del artículo 1 del Acto Legislativo 03 de 2011; 18, 27 y 28 del Código Civil; literal a) del artículo 17 de la Ley 6 de 1945; 17 y 25 del Decreto 1045 de 1978.

En cuanto al concepto de violación, expuso los siguientes argumentos<sup>6</sup>:

- Los actos demandados fueron expedidos con falsa motivación. Aunque en ellos se aduce el cumplimiento del artículo 25 del Decreto 1045 de 1978, lo cierto es que se liquidó la prima de vacaciones de manera errada en cada año, pues se limitó al valor de 15 días de salario de manera constante, sin tener en cuenta que «el monto de la prestación depende de los años de servicio, el cual resulta de multiplicar el valor de 15 días de salario por los años de servicio». Por consiguiente, la aplicación que se hizo de la norma aludida no corresponde con su tenor literal.

- La expresión «por cada año de servicio» del artículo 25 del Decreto 1045 de 1978, es idéntica a la prevista en el literal a) del artículo 17 de la Ley 6 de 1945, que regula el régimen retroactivo de cesantías, en el que se multiplica el sueldo devengado al momento de la liquidación por el número de años de servicio. Por consiguiente, en virtud del principio de favorabilidad, «no existe motivo o razón fáctica o jurídica para darle a la prima de vacaciones un sentido diferente al que se ha dado al mismo texto en referencia a las cesantías».

### 1.2. Contestación de la demanda

El municipio de Copacabana contestó la demanda<sup>7</sup> y se opuso a las pretensiones, por las razones que se expresan a continuación:

- El demandante ha recibido el pago de las prestaciones sociales establecidas en favor de los servidores públicos, entre ellas las vacaciones, que se han liquidado de acuerdo con los decretos 1045 de 1978 y 1919 de 2002 y las circulares 01 de igual año y 013 de 2005 proferidas por el Departamento Administrativo de la Función Pública.

- Propuso las siguientes excepciones:

---

<sup>6</sup> Folios 5 a 13.

<sup>7</sup> Folios 40 a 53 del expediente.



---

Radicado: 05001-23-33-000-2017-02950-01 (4254-2021)  
Demandante: Guillermo de Jesús Londoño Henao

«Inexistencia de la obligación de reliquidar»: la prima de vacaciones ha sido reconocida en una suma equivalente a 15 días por cada año de labor, tal como lo disponen los artículos 17 y 25 del Decreto 1045 de 1978.

«Interpretación errada de la norma»: el decreto referido no estableció que la prima de vacaciones deba liquidarse con la multiplicación de los 15 días por el número de años de servicio que se acumulen en cada período. Hacerlo de esta manera atentaría contra el patrimonio público y se actuaría en contra del mandato incluido en la norma que regula esta prestación social.

«Cobro de lo no debido» a «Inexistencia de obligación entre el que paga y el que recibe (y, por consiguiente, falta de causa en el pago)»: es improcedente el pago exigido, por cuanto parte de una interpretación errada del artículo 25 del Decreto 1045 de 1978.

«Enriquecimiento sin causa»: no existe una justificación legal que valide la reliquidación que se pide de la prima de vacaciones. Por lo tanto, acceder a ella significaría permitir el aumento de patrimonio del demandante sin causa jurídica y en desmedro del de la demandada.

«Prescripción»: en caso de prosperar las pretensiones solo debe ordenarse el pago a partir del año 2014, pues la petición fue radicada el 17 de febrero de 2017.

### **1.3. La sentencia apelada**

El Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Quinta Mixta de Decisión, en sentencia proferida el 14 de septiembre de 2021, negó las pretensiones de la demanda y condenó en costas a la parte vencida en el proceso en virtud de los artículos 188 del CPACA, 365 y 366 del CGP. Para tal efecto, se pronunció en estos términos<sup>8</sup>:

- Está probado que Guillermo de Jesús Londoño Henao labora al servicio de la entidad territorial demandada en calidad de auxiliar administrativo desde el 1 de agosto de 1994 y que el ente territorial liquidó la prima de vacaciones en cuantía equivalente a 15 días de salario por el año de servicio.

- Una interpretación literal del artículo 25 del Decreto 1045 de 1978 permite inferir, sin lugar a duda, que «[...] el legislador estableció que el pago se efectuara multiplicando el número de días indicado cuando se cumpla un año de servicio ininterrumpido del trabajador en la entidad [...]». La norma no señaló que la prima de vacaciones debe calcularse de manera acumulativa, es decir, con la multiplicación de los 15 días de salario por la cantidad global de los años laborados. Por lo tanto, la liquidación que

---

<sup>8</sup> Folios 115 a 122.



---

Radicado: 05001-23-33-000-2017-02950-01 (4254-2021)  
Demandante: Guillermo de Jesús Londoño Henao

hizo el municipio se encuentra ajustada a derecho.

#### **1.4. El recurso de apelación<sup>9</sup>**

Guillermo de Jesús Londoño Henao interpuso el recurso de apelación, en el que expuso como argumentos para la revocatoria de la sentencia los siguientes:

- La prima de vacaciones no ha sido reconocida de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 25 del Decreto 1045 de 1978, puesto que se ha pagado el valor de 15 días de salario por cada período «[...] cuando legalmente tiene derecho a que dicho concepto se pague, multiplicando el factor fijo – quince (15) días de salario- por el número de años de servicio que tenga en cada periodo [...]» (sic).

- Contrario a lo afirmado por el *a quo*, la interpretación que se hace en la demanda del artículo aludido no es errada, pues es su sentido literal que, aunque onerosa, no es caprichosa o arbitraria. En ese sentido, apartarse de tal disquisición es desconocer «el método sistemático de interpretación» que conlleva encontrar sentido a las disposiciones a partir de la «comparación con otras normas». Para el presente caso, el artículo 25 del Decreto 1045 de 1978 con los artículos 17 literal a) de la Ley 6 de 1945 y 249 del Código Sustantivo del Trabajo que regulan el auxilio de cesantías cuya liquidación resulta de multiplicar el salario por el número de años de servicio.

#### **1.5. Trámite en segunda instancia**

Mediante auto del 7 de febrero de 2022, notificado el 23 de ese mismo mes y año, se admitió el recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia<sup>10</sup>. En atención a que no se aportaron pruebas ni se solicitó la práctica de alguna en segunda instancia, se prescindió del traslado para que las partes alegaran de conclusión, tal y como lo dispone el artículo 247, numeral 5, del CPACA.

## **2. Consideraciones**

### **2.1. El problema jurídico**

Se circunscribe a resolver el siguiente interrogante:

---

<sup>9</sup> Folios 125 y 126.

<sup>10</sup> Folios 131 y 132. Samaí. Índice 3.



---

Radicado: 05001-23-33-000-2017-02950-01 (4254-2021)  
Demandante: Guillermo de Jesús Londoño Henao

¿Guillermo de Jesús Londoño Henao tiene derecho a la reliquidación de la prima de vacaciones, en razón a que la expresión «quince días de salario por cada año de servicio» prevista en el artículo 25 del Decreto 1045 de 1978, implica que el cálculo debe efectuarse por el número de años laborados al servicio del municipio de Copacabana, Antioquia?

## 2.2. Las vacaciones y su finalidad

Las prestaciones sociales han sido definidas por la jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>11</sup> y del Consejo de Estado<sup>12</sup> como aquellos ingresos adicionales al salario que recibe el empleado, ya sea en dinero o en especie, que no están dirigidos a retribuir la prestación directa del servicio, sino a asumir riesgos o contingencias que pueden afectar su vida y la de su familia durante la relación laboral.

En esta categoría se encuentran, entre otras, las vacaciones que, en estricto sentido, no se trata de una retribución en dinero por la labor efectuada, sino de un descanso obligatorio remunerado a cargo del empleador, con el propósito de cubrir el riesgo que conlleva el desgaste natural derivado de la prestación de sus servicios por un lapso considerable de tiempo, de tal forma que el empleado renueve la fuerza y la dedicación para el desarrollo de su actividad laboral.

Las vacaciones, entendidas como un derecho que se perfecciona a través del descanso remunerado, obedece a la necesidad de que las personas alivien el desgaste natural que produce el trabajo (para garantizar mejores niveles de productividad) y se relaciona también con los espacios mínimos que se deben reservar al servidor para sus propias expectativas de vida y las actividades que le permitan su libre desarrollo personal. Esto forma parte del reconocimiento de la dignidad humana, del concepto de un trabajo digno y del derecho al descanso laboral remunerado<sup>13</sup>.

Igualmente, se tienen como una situación administrativa que ocurre durante la vigencia de la relación legal y reglamentaria<sup>14</sup> y, según el Decreto 1045 de 1978,

---

<sup>11</sup> Sentencias C-432 de 2009 y C-892 de 2009.

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 13 de febrero de 2014, radicación: 66001233100020110011701 (0798-2013), C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

<sup>13</sup> Artículos 1, 25 y 53 de la Constitución Política.

<sup>14</sup> Decreto 1083 de 2015. «Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública.

(...)

Artículo 2.2.5.5.1 Situaciones administrativas. El empleado público durante su relación legal y reglamentaria se puede encontrar en las siguientes situaciones administrativas:

(...)

8. En vacaciones.»



Radicado: 05001-23-33-000-2017-02950-01 (4254-2021)  
Demandante: Guillermo de Jesús Londoño Henao

consiste en el reconocimiento de «quince (15) días hábiles de vacaciones por cada año de servicios».

En línea con lo anterior, la prima de vacaciones es una prestación de carácter económico que se paga para que el trabajador tenga un ingreso adicional para el disfrute de su período de vacaciones.

### 2.3. El caso concreto

#### 2.3.1. Liquidación de la prima de vacaciones

El artículo 25 del Decreto 1045 de 1978<sup>15</sup> señala cómo se liquida la prima de vacaciones en los siguientes términos: «Artículo 25. La prima de vacaciones será equivalente a quince días de salario por cada año de servicio» (se destaca).

A partir de la expresión «por» contenida en el artículo transcrito, el demandante expone que se configura una presunta imprecisión semántica que admite la interpretación que propone. A continuación, se confrontan las posiciones de las partes y la sentencia de primera instancia sobre cómo se debe entender la norma en comento, así:

Norma	«Artículo 25. La prima de vacaciones será equivalente a quince días de salario por cada año de servicio.»	
Interpretación	Demandante	Demandada y la sentencia de primera instancia
Explicación	Se deben pagar 15 días de salario por todos los años de servicio cumplidos en la entidad	Cada año, se deben pagar 15 días de salario
Operación aritmética	Prima de vacaciones= 15 días de salario x total años de servicio	Prima de vacaciones =15 días de salario x el respectivo año de servicio

En virtud de lo anterior, se infiere que no se presenta la imprecisión alegada por el demandante, puesto que de la lectura de dicho artículo se entiende que el valor a pagar por concepto de prima de vacaciones es el correspondiente al salario de 15 días devengado en el respectivo año, lo cual se desprende de la expresión «cada año de servicio».

<sup>15</sup> «Artículo 8. De las vacaciones. Los empleados públicos y trabajadores oficiales tienen derecho a quince (15) días hábiles de vacaciones por cada año de servicios, salvo lo que se disponga en normas o estipulaciones especiales.

En los organismos cuya jornada semanal se desarrolle entre lunes y viernes, el sábado no se computará como día hábil para efecto de vacaciones.»



---

Radicado: 05001-23-33-000-2017-02950-01 (4254-2021)  
Demandante: Guillermo de Jesús Londoño Henao

Es de resaltar que el tiempo que se tiene como referente para la causación de la prima de vacaciones es directamente proporcional al de las vacaciones (artículo 8). En su cómputo, se debe tener en cuenta la solución de continuidad en el servicio de que trata el artículo 10 *ejusdem*<sup>16</sup>, por remisión del artículo 26 del mismo decreto, así:

«Artículo 26. Del cómputo del tiempo de servicio. Para efectos del cómputo de tiempo de servicio para el reconocimiento de la prima de vacaciones, se aplicará la regla establecida en el artículo 10 de este Decreto».

De acuerdo con lo anterior, no es viable la interpretación del demandante, para entender que la prima de vacaciones es equivalente a 15 días de salario por el número de años de servicios, sino por el año correspondiente al de la causación de las vacaciones.

De manera reciente, el Consejo de Estado ha considerado que no es válido interpretar que la prima de vacaciones equivalga a «15 días de salario por cada año de servicios multiplicados por el número de años de servicios que se tengan acreditados en cada periodo», comoquiera que tal proceder contraviene la cuantía que, para el efecto, se establece cuando se cumple un año de servicios en la entidad y se empieza a disfrutar de las vacaciones, toda vez que el artículo 25 del Decreto 1045 de 1978 restringe que se calcule en forma acumulada por los años de vinculación del empleado, pues aquel parte de un factor fijo de 15 días de salario por cada año de servicios<sup>17</sup>.

### **2.3.2. Del razonamiento por analogía**

Por otra parte, Guillermo de Jesús Londoño Henao sostiene en la apelación que la prima de vacaciones debe liquidarse como las cesantías del sistema retroactivo previsto en los artículos 17, literal a) de la Ley 6 de 1945 y 249 del Código Sustantivo del Trabajo, en razón a que reconocen un mes de salario «por cada año de servicios».

---

<sup>16</sup> «Artículo 10. Del tiempo de servicios para adquirir el derecho a vacaciones. Para el reconocimiento y pago de vacaciones se computará el tiempo servido en todos los organismos a que se refiere el artículo 2o. de este Decreto, siempre que no haya solución de continuidad. Se entenderá que hubo solución de continuidad cuando medien más de quince días hábiles de interrupción en el servicio a una y otra entidad.»

<sup>17</sup> Sección Segunda, Subsección B, Sentencia del 16 de abril de 2021, radicación 2018-00115-01 (1118-2019); y de la Subsección A, sentencia del 16 de septiembre de 2021, radicación 2017-02986-01(0110-21).



Radicado: 05001-23-33-000-2017-02950-01 (4254-2021)  
Demandante: Guillermo de Jesús Londoño Henao

La Corte Constitucional definió la analogía en la sentencia C-083 de 1995, por la cual declaró exequible el artículo 8 de la Ley 153 de 1887, como una de las formas de sometimiento del juez al imperio de la ley, de conformidad con lo previsto en el artículo 230 de la Constitución Política, así:

«a) La analogía. Es la aplicación de la ley a situaciones no contempladas expresamente en ella, pero que sólo difieren de las que sí lo están en aspectos jurídicamente irrelevantes, es decir, ajenos a aquéllos que explican y fundamentan la *ratio juris* o razón de ser de la norma. La consagración positiva de la analogía halla su justificación en el principio de igualdad, base a la vez de la justicia, pues, en función de ésta, los seres y las situaciones iguales deben recibir un tratamiento igual. Discernir los aspectos relevantes de los irrelevantes implica, desde luego, un esfuerzo interpretativo que en nada difiere del que ordinariamente tiene que realizar el juez para determinar si un caso particular es o no subsumible en una norma de carácter general.

Aunque el razonamiento se cumple, en apariencia, de lo particular a lo particular, es inevitable la referencia previa a lo general, pues los casos análogos tienen en común, justamente, el dejarse reducir a la norma que los comprende a ambos, explícitamente a uno de ellos y de modo implícito al otro. En la analogía se brinda al juez un fundamento para crear derecho, pero ese fundamento se identifica con la ley misma que debe aplicar. El juez que apela al razonamiento *per analogiam* no hace, pues, otra cosa que decidir que en una determinada situación, es el caso de aplicar la ley.

Por ende, la analogía no constituye una fuente autónoma, diferente de la legislación. El juez que acude a ella no hace nada distinto de atenerse al imperio de la ley. Su consagración en la disposición que se examina resulta, pues, a tono con el artículo 230 de la Constitución.» (se destaca)

En tal sentido, el argumento por analogía se aplica a situaciones que: i) no están previstas en la ley; y ii) son semejantes a las que sí están reguladas por la norma, y solo difieren en aspectos jurídicamente irrelevantes, de tal manera que se subsumen en normas de carácter general en virtud de la razón de ser de estas, y en atención al principio de igualdad.

En esas condiciones, no hay lugar a la aplicación por analogía de las normas que regulan las cesantías retroactivas a la prima de vacaciones. Esto, en esencia, porque no existe un vacío normativo, pues tanto la cesantía como la prima de vacaciones tienen normas que las regulan.

En todo caso, aunque se aceptara la aplicación analógica en este caso, sería necesario partir de la comparación de ambos textos normativos, así:

<b>Ley 6 de 1945, artículo 17, lit. a)</b>	<b>Decreto 3135 de 1968, artículo 25</b>
a) Auxilio de cesantía <u>a razón de</u> un mes de sueldo o jornal por cada año de servicio. Para la liquidación de este auxilio	Artículo 25. La prima de vacaciones será equivalente a quince días de salario <u>por cada año de servicio</u> .



Radicado: 05001-23-33-000-2017-02950-01 (4254-2021)  
Demandante: Guillermo de Jesús Londoño Henao

solamente se tendrá en cuenta el tiempo de servicios prestados con posterioridad al 1 de enero de 1942.	
---	--

Frente a las dos normas, se advierte que el auxilio de cesantía así previsto - retroactivo-, no es exactamente igual a lo que se señala para la prima de vacaciones, como lo sugiere el demandante. En la liquidación de la primera de aquellas prestaciones sociales, la expresión «a razón de»<sup>18</sup> hace referencia a la relación de correspondencia que existe entre el auxilio y los años de servicio que se presten, por lo tanto, en ese caso sí se multiplica el *sueldo o jornal* por los años de servicio. A diferencia de la segunda, en que se refiere a cada año de servicio.

Por lo anterior, no le asiste razón al apelante porque: i) el tiempo que se tiene como referente para la causación de la prima de vacaciones es directamente proporcional al de las vacaciones -un año sin solución de continuidad-; y ii) no se deben aplicar las normas de las cesantías retroactivas, pues no hay un vacío normativo.

#### 2.3.4. Análisis de la situación particular del demandante

En el presente asunto, se encuentra probado lo siguiente:

- Vinculaciones del demandante: de acuerdo con la Resolución 1433 del 21 de junio de 1994<sup>19</sup> como celador en carrera administrativa, del cual tomó posesión el 1 de agosto de 1994 según acta de esa fecha<sup>20</sup>.
- Por medio del Decreto 056 del 16 de marzo de 1995 y ante la supresión de su cargo, fue nombrado nuevamente como celador adscrito a la Secretaría de Gobierno de Copacabana, en el que se posesionó ese día según consta en el acta respectiva<sup>21</sup>.
- Actos administrativos de reconocimiento de las vacaciones: en el expediente se observan las siguientes resoluciones de reconocimiento de la prima de vacaciones anual por los años 1994 a 2016, como se observa a continuación<sup>22</sup>:

<sup>18</sup> Según el Diccionario de la Real Academia Española se define como: «Diferencia constante entre dos términos consecutivos de una progresión aritmética», «Cociente de dos números o, en general, de dos cantidades comparables entre sí» (tomado de <https://dle.rae.es/raz%C3%B3n>) Indica la correspondencia de la cantidad que se expresa a cada una de las partes de que se trata.

<sup>19</sup> Folio 57.

<sup>20</sup> Folio 58.

<sup>21</sup> Folios 60 y 61

<sup>22</sup> Folios 62 a 97.



Radicado: 05001-23-33-000-2017-02950-01 (4254-2021)  
Demandante: Guillermo de Jesús Londoño Henao

Resolución de reconocimiento de las vacaciones y prima vacacional	Fecha en que se causó el derecho a las vacaciones (por año de servicio cumplido)	Días de salario para la liquidación	Norma aplicada para la liquidación
001 del 2/01/1997	15/9/1995 (sic)	46	Acuerdo 035 de 1987
536 del 9/12/1997	14/9/1996	46	Acuerdo 035 de 1987
535 del 10/12/1998	31/7/1997	46	Acuerdo 035 de 1987
891 del 14/5/2002	31/7/1998	46	Acuerdo 035 de 1987
8966 del 14/10/03	31/7/1999	46	Acuerdo 035 de 1987
8967 del 14/10/03	31/7/2000	46	Acuerdo 035 de 1987
2829 del 1/9/04	31/7/2001	46	Acuerdo 035 de 1987
3351 del 1/12/2004	31/7/2002	46	Acuerdo 035 de 1987
3352 del 1/12/2004	31/7/2003	15	Decreto 1919 de 2002 que remite al Decreto 1045 de 1978
0767 del 15/9/2006	31/7/2004	15	Decreto 1919 de 2002 que remite al Decreto 1045 de 1978
1259 del 15/11/2007	31/7/2005	15	Decreto 1919 de 2002 que remite al Decreto 1045 de 1978
658 del 7/11/2008	31/7/2006, 2007 y 2008	15	Decreto 1919 de 2002 que remite al Decreto 1045 de 1978
968 del 14/7/2010	31/7/2009	15	Decreto 1919 de 2002 que remite al Decreto 1045 de 1978
472 del 30/3/2011	31/7/2010	15	Decreto 1919 de 2002 que remite al Decreto 1045 de 1978
734 del 26/6/2013	31/7/2011	15	Decreto 1919 de 2002 que remite al Decreto 1045 de 1978
772 del 7/7/2015	31/7/2012	15	Decreto 1919 de 2002 que remite al Decreto 1045 de 1978
503 del 6/5/2016	31/7/2013	15	Decreto 1919 de 2002 que remite al Decreto 1045 de 1978
1017 del 24/7/2017	31/7/2014 y 2015	15	Decreto 1919 de 2002 que remite al Decreto 1045 de 1978

De acuerdo con las resoluciones citadas, la entidad pagó al demandante la prima de vacaciones y, para tal efecto, en un principio dio aplicación al Acuerdo 035 de 1987 y las liquidó en cuantía de 46 días por cada año de servicio. Una vez entró en vigencia el Decreto 1919 de 2002 las liquidó con base en 15 días de salario por el respectivo año laborado, según lo regulado en el artículo 25 del Decreto 1045 de 1978.



---

Radicado: 05001-23-33-000-2017-02950-01 (4254-2021)  
Demandante: Guillermo de Jesús Londoño Henao

Así las cosas, con fundamento en lo expuesto en los acápites precedentes, se concluye que Guillermo de Jesús Londoño Henao no tiene derecho a la reliquidación de la prima de vacaciones, pues lo cierto es que su cuantía debe corresponder a 15 días de salario por el correspondiente año de servicio cumplido en cada una de las anualidades comprendidas entre 1994 y 2016 de conformidad con la última norma citada y no por todos los años de servicio acumulado en cada período anual de liquidación, como lo pretendió en la demanda. Si bien se advierte de las pruebas citadas que en algunos años para la liquidación se tuvo en cuenta más de los 15 días de salario, la Sala no emitirá pronunciamiento al respecto, por no ser este el objeto del litigio.

Por lo tanto, se confirmará la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en precedencia.

## 2.5. Costas

La norma que prevé la condena en costas en la jurisdicción de lo contencioso-administrativo es el artículo 188 del CPACA, la cual dispuso:

*«Artículo 188. Condena en costas. 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 de Procedimiento Civil.*

*En todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal.».*

Para la Sala, la palabra «disponer» a la que hace referencia la norma enunciada, no presupone la causación de costas *per se* contra la parte que pierda el litigio y solo, en caso de que haya lugar a su imposición, se acudirá a las normas generales del procedimiento para su liquidación y ejecución.

Por ello, a diferencia de lo que acontece en otras jurisdicciones, corresponde al juez de lo contencioso-administrativo elaborar un juicio de ponderación subjetiva respecto de la conducta procesal asumida por las partes, previa imposición de la medida, que limitan el arbitrio judicial o discrecionalidad, para dar paso a una aplicación razonable de la norma.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> En el mismo sentido - Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia de 1 de diciembre de 2016, radicación 70001-23-33-000-2013-00065-01 (1908-2014).



---

Radicado: 05001-23-33-000-2017-02950-01 (4254-2021)  
Demandante: Guillermo de Jesús Londoño Henao

Esa ponderación se realiza teniendo en cuenta si existieron acciones temerarias, dilatorias que obstruyan o dificulten el curso normal de las diferentes etapas del procedimiento y de verificar que en el expediente aparezca probado si se causaron dichas costas.

En el caso concreto, como no se evidenció que la parte vencida actuase con temeridad o mala fe, ni se advirtió conducta o circunstancia irregular en el transcurso del trámite procesal, la Sala revocará la condena en costas del numeral segundo de la sentencia objeto de apelación y se abstendrá de imponerlas en esta instancia.

### **3. Conclusión**

Con fundamento en lo expuesto, la Sala concluye que Guillermo de Jesús Londoño Henao no tiene derecho a la reliquidación de la prima vacacional por todos los años de servicio acumulados en cada período anual de liquidación entre 1994 y 2016, pues, de conformidad con el artículo 25 del Decreto 1045 de 1978, equivale a 15 días de salario por el año respectivo de servicio cumplido. Por consiguiente, se confirmará la sentencia proferida el 14 de septiembre de 2021 por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Quinta Mixta de Decisión, en cuanto negó las pretensiones de la demanda. De igual manera, se revocará el numeral segundo de la providencia aludida en el que se condenó en costas a la parte demandante, por lo expuesto en la parte motiva.

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

#### **F A L L A:**

**Primero.** – Revocar el numeral segundo de la sentencia proferida el 14 de septiembre de 2021 por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Quinta Mixta de Decisión, en cuanto condenó en costas a la parte demandante, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**Segundo.** – Confirmar en lo demás la sentencia proferida el 14 de septiembre de 2021 por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Quinta Mixta de Decisión, por medio de la cual se denegaron las pretensiones de la demanda presentada por Guillermo de Jesús Londoño Henao, según lo considerado en esta providencia.

**Tercero.** – Sin condena en costas en esta instancia.



---

Radicado: 05001-23-33-000-2017-02950-01 (4254-2021)  
Demandante: Guillermo de Jesús Londoño Henao

**Cuarto.-** Reconocer personería a la abogada Mildred Alejandra Castrillón Zuluaga identificada con la cédula de ciudadanía No. 1.016.001.593 y tarjeta profesional N.º 204.128 del Consejo Superior de la Judicatura<sup>24</sup> para actuar como apoderada del municipio de Copacabana, Antioquia, con las facultades y para los fines establecidos en el poder especial que se encuentra cargado en la plataforma digital Samai, índices 11 y 12.

Devolver el expediente al Tribunal de origen, previas las anotaciones en el aplicativo Samai.

#### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

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

**JUAN ENRIQUE BEDOYA ESCOBAR**  
Firmado Electrónicamente

**CÉSAR PALOMINO CORTÉS**  
Firmado Electrónicamente

**JORGE EDISON PORTOCARRERO BANGUERA**  
Firmado electrónicamente

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

YHSB

---

<sup>24</sup> Consultada la página de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, el 22 de noviembre de 2023, se advierte que la abogada no registra antecedentes. Véase:  
<https://antecedentesdisciplinarios.ramajudicial.gov.co/>