

**SENTENCIA DE NULIDAD - ORDENANZA 034 DE 1973, ORDENANZA 033 DE 1974, ORDENANZA 31 DE 1975, ORDENANZA 17 DE 1981 / DECRETO 001 BIS DEL 7 DE 1981 - ARTÍCULO 1 NUMERAL 4, DECRETO 001 BIS DEL 7 DE 1981 - ARTÍCULO 1 NUMERAL 5 / COSA JUZGADA – Elementos / COSA JUZGADA – No se configura / PRIMA DE VIDA CARA Y PRIMA DE CLIMA – Naturaleza jurídica / CREACIÓN DE FACTORES SALARIALES Y PRESTACIONALES – Competencia / AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS DE ORDEN TERRITORIAL – Carecen de competencia para crear factores salariales y prestacionales**

Se observa que la sentencia del 7 de noviembre de 2013 se fundó en una de las providencias que es objeto de apelación en el presente proceso y cuyas consideraciones serán objeto de examen en esta instancia, motivo por el cual no puede predicarse la cosa juzgada en el asunto en particular, toda vez que la controversia se encuentra *sub judice* en relación con las Ordenanzas 034 de 1973, 033 de 1974, 31 de 1975 y el Decreto 001Bis de 1981. En consecuencia, no se configura el fenómeno bajo estudio y se procederá a emitir decisión de fondo. De lo anterior, se colige 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, razón suficiente para decretar la nulidad de los actos administrativos objeto de censura. La Asamblea Departamental de Antioquia no tenía competencia para ordenar el pago de una prima de vida cara para los servidores públicos de dicho departamento, a través de las Ordenanzas 034 de 1973, 033 de 1974, 31 de 1975 y 17 de 1981, como tampoco la tenía el gobernador de Antioquia para expedir los numerales 3, 5 y 6 del artículo 1 del Decreto 001 Bis del 7 de enero de 1981 a través de los cuales estableció una prima de clima y otras bonificaciones en favor de los docentes del ente territorial, pues de conformidad con la reforma introducida por el Acto Legislativo 1 de 1968 a la Constitución Política de 1886, las autoridades administrativas del orden territorial no estaban habilitadas para crear factores salariales ni prestacionales, dado que aquella estaba atribuida, de manera privativa, en el Congreso de la República.

**FUENTE FORMAL:** ORDENANZA 034 DE 1973 / ORDENANZA 033 DE 1974 / ORDENANZA 31 DE 1975 / ORDENANZA 17 DE 1981 / DECRETO 001 BIS DEL 7 DE 1981 - ARTÍCULO 1 NUMERAL 4 / DECRETO 001 BIS DEL 7 DE 1981 - ARTÍCULO 1 NUMERAL 5

**NORMA DEMANDADA:** ORDENANZA 034 DE 1973 (28 de noviembre), ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DE ANTIOQUIA (NULO) / ORDENANZA 033 DE 1974 (30 de noviembre) ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DE ANTIOQUIA (NULO) / ORDENANZA 31 DE 1975 (30 de noviembre) ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DE ANTIOQUIA (NULO) / ORDENANZA 17 DE 1981 (17 de noviembre) ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DE ANTIOQUIA – ARTICULO 1 (NULO) / DECRETO 001 BIS DE 1981 (7 de enero) GOBERNADOR DE ANTIOQUIA – ARTICULO 1 NUMERAL 4 (NULO) / DECRETO 0001 BIS DE 1981 (7 DE ENERO), GOBERNADOR DE ANTIOQUIA - ARTICULO 1 NUMERAL 5(NULO)

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCIÓN SEGUNDA**

#### **SUBSECCIÓN A**

**Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ**

Bogotá, D.C., doce (12) de abril de dos mil dieciocho (2018)

SE. 40

**Radicación número: 05001-23-31-000-2005-00974-01(1231-14) 05001-23-31-000-2005-07606-02(0091-12)**

**Actor: AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y NACIÓN, MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL**

**Demandado: ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DE ANTIOQUIA - DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA**

Acción de Nulidad Simple – Decreto 01 de 1984

La Subsección conoce de los recursos de apelación interpuestos por la parte demandante en contra de: i) la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Tercera de Decisión del Sistema Escrito, el 9 de septiembre de 2013, que denegó las pretensiones de la demanda y ii) la providencia del 17 de agosto de 2011, por la cual la Sala Séptima de Decisión del mismo tribunal, accedió parcialmente a las súplicas, dentro de los procesos iniciados por la Auditoría General de la República y por la Nación, Ministerio de Educación Nacional, respectivamente, contra el departamento de Antioquia y la Asamblea del mismo departamento.

## **ANTECEDENTES**

La Auditoría General de la República y la Nación, Ministerio de Educación Nacional, por conducto de apoderados, en ejercicio de la acción de nulidad que consagra el artículo 84 del Decreto 01 de 1984, demandaron a la Asamblea Departamental de Antioquia y al departamento de Antioquia.

### **Pretensiones**

Se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos<sup>1</sup>:

-Ordenanza 034 del 28 de noviembre de 1973, expedida por la Asamblea Departamental de Antioquia, «por medio de la cual se crea una Prima de Vida Cara».

- Ordenanza 033 del 30 de noviembre de 1974, de la misma Asamblea Departamental, «por medio de la cual se modifican las Ordenanzas 34 de 1973 y 023 de 1972<sup>2</sup> y se dictan otras disposiciones».

- Ordenanza 31 del 30 de noviembre de 1975, expedida por el mismo ente, «por el

---

<sup>1</sup> En el expediente 1231-2014 se solicitó la nulidad de las Ordenanzas 034 de 1973 y 033 de 1974. En el expediente 0091-2012 se demandaron estas y las Ordenanzas 31 de 1975 y 17 de 1981 así como el Decreto 0001 Bis de 1981.

cual se modifican las Ordenanzas 34 de 1973 y 033 de 1974 y se da una facultad».

- Ordenanza 17 del 17 de noviembre de 1981, por medio de la cual la Asamblea Departamental de Antioquia dictó unas disposiciones sobre primas.

- Decreto 0001 Bis del 7 de enero de 1981, expedido por el gobernador de Antioquia, «Por medio del cual se recopilan y actualizan las primas de los educadores», numerales 3, 5 y 6 del artículo 1.

El texto de las normas acusadas es del siguiente tenor:

- Ordenanza 034 del 28 de noviembre de 1973

«Artículo 1.º.- El Departamento de Antioquia pagará a todos sus trabajadores una Prima consistente en la mitad de la asignación básica mensual, una vez por año. La prima será cubierta en dos períodos por partes iguales, la primera durante el mes de febrero y la segunda mitad en el mes de agosto.

Parágrafo.- La Prima será pagada a las personas que tengan una asignación básica mensual no superior a ocho mil quinientos sesenta pesos (...).

Artículo 2.º.- Esta Prima de Vida Cara se pagará a aquellos empleados, obreros, maestros y profesores que hubieren laborado un mínimo de veinte días del respectivo mes.

Artículo 3.º.- Autorízase al señor Gobernador para hacer los traslados presupuestales a que de lugar la presente Ordenanza.

[...]» (mayúsculas del texto original)

- Ordenanza 033 del 30 de noviembre de 1974:

«Artículo primero.- El Departamento de Antioquia, pagará a los servidores departamentales, empleados, obreros, profesores y maestros, como una prima de vida cara consistente en un setenta y cinco por ciento (75%), de su salario mensual, por una sola vez, durante el año de 1975 y de ciento por ciento (100%) a partir de 1976. La prima de vida cara se pagará también a los empleados de la Asamblea Departamental por un período de servicio y su valor será equivalente a un sueldo mensual desde 1974.

Parágrafo primero.- La prima será pagada a las personas que tengan una asignación básica mensual no superior a ocho mil quinientos sesenta pesos (\$8.560.00)

Parágrafo segundo.- La prima será cubierta en dos períodos por partes iguales; la primera durante el mes de febrero y la segunda mitad en el mes de agosto.

Artículo segundo.- El subsidio de transporte que el Departamento paga actualmente a sus servidores, será de noventa pesos (...) mensuales.

Artículo tercero.- A partir del primero de octubre de 1974, la asignación a que hace referencia la Ordenanza de 1972, será igual a la suma que devenga el Contralor del Departamento, por el día de trabajo.

Artículo cuarto.- Auméntase el sueldo de los empleados de la Asamblea Departamental en un 40%, a partir del 1.º de octubre de 1974. Igualmente, a quienes están vinculados por concepto de servicios técnicos.

Parágrafo.- Las partidas correspondientes del 1.º de octubre al 31 de diciembre de 1974, se pagarán del presupuesto interno de la Asamblea.

[...]»(mayúsculas del texto original)

- Ordenanza 31 del 30 de noviembre de 1975

«Artículo primero- La prima de vida cara de que tratan las Ordenanzas

---

<sup>2</sup> En el artículo tercero la ordenanza decretó: «A partir del primero de octubre de 1974, la asignación a que hace referencia la Ordenanza de 1972, será igual a la suma que devenga el Contralor del Departamento, por el día de trabajo.»

34 de 1973 y 033 de 1974 se pagará a todos los servidores del Departamento de Antioquia, con excepción de aquellos que desempeñen los cargos de Gobernador, Contralor General, Secretario del Despacho, Director de Planeación Departamental, Gerente, Sub-Secretario del Despacho, Contralor Auxiliar, y los demás que tengan la categoría o asignación básica mensual igual o superior a éstos.

Artículo segundo. La prima de vida cara en la cuantía anual del ciento por ciento (100%) del salario básico mensual del empleado o trabajador respectivo, establecida a partir de 1976 por el artículo 1.º de la Ordenanza 033 de 1974, será cubierta en dos cuotas iguales, así: la primera equivalente a la mitad de dicho salario, en el mes de febrero y la segunda, por igual valor, en el mes de agosto, de cada año.

Artículo tercero. Solo tendrán derecho a la prima de vida cara prevista en esta Ordenanza y en las que se modifican, los empleados públicos y trabajadores oficiales que estando vinculados en los meses de febrero y agosto del correspondiente año, según el caso, hubieren laborado al servicio del Departamento durante un mínimo de tres (3) meses en cada uno de los semestres comprendidos entre el 1.º de septiembre de un año y el último día de febrero del siguiente, y entre el 1.º marzo y el 31 de agosto del mismo año.

Parágrafo. Respecto de los empleados de la Asamblea Departamental, la prima de vida cara se pagará en cuantía equivalente al sueldo básico mensual por un período completo de servicio, o proporcionalmente al tiempo laborando en el correspondiente período.

[...]»(mayúsculas del texto original)

- Ordenanza 17 del 17 de noviembre de 1981:

«Artículo 1.º Los educadores al servicio del Departamento Nacionalizados por disposición de la Ley 43 de 1975, disfrutarán desde la fecha en que operó dicha nacionalización, de la prima de vida cara de que tratan las Ordenanzas 34 de 1973, 033 de 1974 y 31 de 1975.

Artículo 2.º Los educadores que desempeñen el cargo de directores e núcleo educativo tienen derecho a gozar de las primas establecidas en los numerales 3 y 6 del Decreto 001 Bis de 1981, siempre y cuando reúnan los requisitos establecidos en tales numerales.

Artículo 3.º Los educadores del municipio de Nechí, gozarán de las primas establecidas en los numerales 5 y 6 del Decreto 0001 Bis de 1981, siempre y cuando reúnan los requisitos establecidos en tales numerales.

[...]»(mayúsculas del texto original)

- Decreto 0001 Bis del 7 de enero de 1981:

«Artículo 1.º A partir del 1.º de enero de 1981 las primas y bonificaciones contempladas para los educadores, establecidas por normas vigentes, serán las siguientes:

[...]

3. 10% mensual de la remuneración básica fijada según el grado, para los Licenciados en Ciencias de la Educación egresados de Facultades debidamente aprobadas por el ICFES, con título registrado, que presten sus servicios como profesores de tiempo completo de enseñanza básica primaria secundaria y media vocacional, seccional de enseñanza básica primaria y preescolar, rectores y directores de establecimientos educativos y que laboren en municipios diferentes a: Medellín, Caldas, La Estrella, Itagüí, Envigado, Sabaneta, Bello, Copacabana, Girardota, Barbosa, Guarne, Marinilla, Santuario, El Retiro, La Ceja y Rionegro. Esta prima es incompatible con las demás que por el mismo concepto se cancelen.

[...]

5. 10% mensual sobre los salarios establecidos en la Ordenanza 38 de 1965 para quienes laboren como Educadores de enseñanza básica primaria y preescolar que se encuentren inscritos en los grados A, B, 1, 2 del Decreto Nacional 2277 de 1979 (Estatuto Docente) y quienes figuren sin grados en el mismo Estatuto, siempre que presten sus servicios en los siguientes

Municipios: Medellín, Copacabana, Sabaneta, Puerto Nare, Cauca, Remedios, Dabeiba, Turbo, Barbosa, Envigado, Girardota, Chigorodó, Cáceres, Puerto Berrio, Bello, Segovi, Uramila, Yondó, Tarazá, Bague, Itagüí, Arboletes, Mutatá, Zaragoza, San Luis, Caldas, La Estrella y Apartadó. La prima citada tendrá los siguientes valores:

Sin	A	B	1	2
78.00	98.00	101.00	110.00	132.00

6. 10% mensual como prima de clima sobre la remuneración básica fijada según el grado para los profesores de tiempo completo de enseñanza básica primaria, secundaria y media vocacional, seccionales de enseñanza básica primaria, preescolar, rectores y directores de establecimiento educativos, siempre que presten sus servicios durante todo el mes dentro de los límites municipales de: Arboletes, Murindó, Chigorodó, Dabeiba, Apartadó, Mutatá, Peque, Cauca, Cáceres, Zaragoza, Remedios, Segovia, Puerto Berrio, Puerto Nare, Maceo, Caracol, Necoclí, Puerto Triunfo, San Pedro de Urabá, Yondó, Uramita, Tarazá, Bague y en los corregimientos de: Puerto Perales (San Luis), San Miguel (Sonsón), Buchadó, Vegáez, San Antonio de Padua, Bajo Murri (Urao), Liberia (Anorí), Carauta y Murri en Frontino, San José del Nus y Providencia en San Roque. Y municipio de Turbo. [...)](mayúsculas del texto original)

## NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

En las demandas se invocaron como normas violadas los artículos 1, 2, 113, 121, 123, 150-19 literales e) y f), 287, 300-7 de la Constitución Política; 12 de la Ley 4 de 1992; 1 y 5 del Decreto 1919 de 2002; 38 inciso 3 de la Ley 715 de 2001.

Como concepto de violación, se expuso lo siguiente:

### **Auditoría General de la República<sup>3</sup>**

En criterio de esta entidad, las ordenanzas demandadas desconocen las normas constitucionales que atribuyen las competencias para fijar el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos en general, las cuales quedaron radicadas en el Congreso de la República (artículo 150-19 literales e.) y f.) de la Constitución Política de 1991) y en el Gobierno Nacional (Ley 4 de 1992).

De la misma forma, adujo que las ordenanzas acusadas también transgreden la Constitución de 1886, vigente para la época en que fueron expedidas, por cuanto tal Carta Política preveía que la única autoridad competente para definir el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos era el Congreso de la República. Resaltó que si bien desde 1910 se permitió a las Asambleas fijar escalas de remuneración de sus empleados, la reforma constitucional de 1968 dispuso que las prestaciones sociales de los servidores territoriales no podían ser establecidas por los departamentos. Ello con fundamento en el principio de igualdad entre todos los empleados estatales.

Para finalizar, la Auditoría General de la República resaltó que a pesar de estar claras las reglas de competencia para la fijación de los aspectos salariales y prestacionales de los empleados públicos, y que la protección de los derechos adquiridos de que trata el Decreto 1919 de 2002 solamente se predica respecto

de las prestaciones sociales reconocidas de conformidad con las leyes de la República, el Departamento de Antioquia continúa reconociendo la prima de vida cara, creada por una autoridad incompetente y que por lo mismo, no puede constituir un derecho adquirido.

#### **Ministerio de Educación Nacional<sup>4</sup>**

La cartera ministerial señaló que en vigencia de la Constitución de 1886 las entidades territoriales tuvieron competencia para fijar las escalas salariales de los empleados públicos del orden departamental, sin embargo, desde la vigencia del Acto Legislativo núm. 1 de 1968 tal facultad quedó radicada de manera definitiva, en el Congreso de la República.

Así las cosas, en criterio de la parte demandante se configuran las causales de nulidad de falta de competencia e infracción de la norma superior en que debieron fundarse, por cuanto las primas extralegales creadas por los actos acusados fueron expedidas usurpando la competencia del Congreso de la República y contrariando las disposiciones constitucionales y legales que regulan la materia.

### **SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL**

El Ministerio de Educación Nacional<sup>5</sup> solicitó en la demanda la suspensión provisional de los actos acusados, pues, en su criterio, es evidente que infringen las normas sobre competencia en materia salarial y prestacional.

La anterior petición fue despachada favorablemente por el Tribunal Administrativo de Antioquia, a través de Auto del 25 de agosto de 2006<sup>6</sup> en el que decretó la suspensión provisional de las Ordenanzas 17 de 1981, 31 de 1975, 34 de 1973 y 033 de 1974 de la Asamblea Departamental de Antioquia así como de los numerales 3, 5 y 6 del artículo 1 del Decreto 001 Bis de 1981 expedido por el gobernador de dicho departamento, al considerar que las normas demandadas quebrantan de manera flagrante el artículo 150, numeral 19, literal e) de la Constitución Política el cual establece que la determinación del régimen de prestaciones sociales de los servidores públicos está reservada, exclusivamente, al legislador.

La decisión del *a quo* fue revocada por la Sección Segunda, Subsección B de esta Corporación, en providencia del 4 de diciembre de 2008, por estimar que el examen legal que incluye la revisión de normas constitucionales, no puede hacerse en un auto de suspensión provisional, pues resulta necesario adelantar un estudio detenido de su fundamentación fáctica y jurídica, lo cual es propio de la sentencia<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> Expediente 1231-2014.

<sup>4</sup> Expediente 0091-2012.

<sup>5</sup> En el escrito de demanda del expediente 0091-2012.

<sup>6</sup> Folios 42 a 49 expediente 0091-2012

<sup>7</sup> Folios 106 a 112 *ibidem*.

## CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

**El departamento de Antioquia**<sup>8</sup> contestó de manera oportuna la demanda y señaló que las corporaciones públicas territoriales sí están facultadas constitucional y legalmente para establecer escalas de remuneración de acuerdo a las diferentes categorías de empleo establecidas por el Gobierno Nacional, lo que implica la consagración de factores salariales a través de los cuales se retribuye la prestación efectiva del servicio.

En ese sentido, precisó que la Asamblea Departamental sí tenía la competencia para establecer la prima de vida cara, como quiera que dicha prima constituye un factor salarial que tiene como finalidad, impedir la pérdida desmesurada del valor adquisitivo del salario y no una prestación social, pues no cubre ningún riesgo social. Aunado a lo anterior, destacó que tal prima no se encuentra dentro del ámbito del Decreto 1919 de 2002<sup>9</sup> el cual se refiere a prestaciones sociales, aspecto que sí es de competencia exclusiva del Congreso de la República.

Igualmente, explicó que existe una competencia concurrente para determinar el régimen salarial de los empleados públicos de las entidades territoriales así: i) el Congreso de la República señala los parámetros generales y principios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para la fijación de dicho régimen ; ii) el Gobierno Nacional establece los límites máximos de los salarios de aquellos servidores, y iii) las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales determinan las escalas de remuneración de los cargos de sus dependencias, lo que puede comprender factores salariales para los empleados territoriales, siempre que respete los límites salariales establecidos por el Gobierno para el efecto, tal y como lo admitió la Sección Segunda del Consejo de Estado en sentencia del 25 de marzo de 2004, radicación 380012331000200104932 (1665-03).

Finalmente, propuso la excepción de *inepta demanda por pleito pendiente*, toda vez que en la misma corporación se tramitaba un proceso en el cual se ventila el mismo asunto, con radicación 2000-0127<sup>10</sup>.

**La Asamblea Departamental de Antioquia**<sup>11</sup> se opuso a las pretensiones de la demanda, para lo cual argumentó que las leyes que se invocan como vulneradas fueron expedidas con posterioridad a los actos acusados, los cuales se produjeron con arreglo a lo previsto por el Acto Legislativo núm. 1 de 1968, que aclaró que las Asambleas fijaban las escalas de remuneración correspondientes a las diferentes categorías de empleo. Asimismo indicó, que la prima de vida cara es un factor salarial y no prestacional.

Adicionalmente, propuso las excepciones de «actuación y expedición de Ordenanzas en el ejercicio de facultades atribuidas expresamente en la Constitución y las Leyes de las Asamblea(sic) Departamentales»<sup>12</sup> y «falta de interés para obrar».

<sup>8</sup> Folios 41 a 51 del expediente 1231-2014

<sup>9</sup> Por el cual se fija el régimen de prestaciones sociales para los empleados públicos y se regula el régimen mínimo prestacional de los trabajadores oficiales del nivel territorial.

<sup>10</sup> Se refiere al proceso con radicación 050012331000 2000 00127 00, que culminó con sentencia del 7 de noviembre de 2013 y que, según la información de la página [www.ramajudicial.gov.co](http://www.ramajudicial.gov.co), no fue objeto de recurso de apelación ante el Consejo de Estado.

<sup>11</sup> Folios 86 a 91 del rad. 0091-2012 Cuaderno de copias.

<sup>12</sup> Mayúsculas del texto original.

## INTERVENCIÓN DE TERCEROS

La **Asociación de Institutores de Antioquia (ADIDA)** intervino dentro del proceso iniciado por el Ministerio de Educación Nacional<sup>13</sup>, a través de apoderado, para manifestar su oposición a las pretensiones de la demanda, toda vez que en su sentir, los actos administrativos acusados son legales. Al respecto, precisó que en vigencia de la Constitución de 1886, las autoridades del orden territorial tuvieron competencia para fijar escalas salariales de los empleados públicos del nivel territorial y que las primas establecidas en los actos demandados, constituyen salario y no prestaciones sociales.

Adicionalmente anotó que ni siquiera con la reforma constitucional de 1968, las Asambleas perdieron competencia para fijar las escalas salariales de los empleados ni sus emolumentos, en atención a que el numeral 9 del artículo 76 de la Constitución de 1886, contempló la facultad del Congreso de fijar las escalas de remuneración correspondientes a los empleos de la administración nacional, y no de la departamental, la cual continuó en cabeza de las Asambleas Departamentales.

En lo que respecta al decreto demandado, la Asociación manifestó que por tratarse precisamente de factores salariales del orden departamental, el gobernador tenía la competencia para proferirlo, toda vez que el artículo 194 de la Constitución de 1886 lo facultaba para ello.

De otra parte, sostuvo que los actos acusados tampoco quebrantan el artículo 150 numeral 19, literal e) de la Constitución de 1991, por cuanto esta norma no estaba vigente al momento de su expedición y que, uno de los principios consagrados en la Carta Política es el principio de favorabilidad, en virtud del cual, debe garantizarse la interpretación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación de las fuentes formales del derecho.

Para finalizar, indicó que con los actos atacados se han derivado derechos adquiridos para los docentes del Departamento de Antioquia, los cuales deben ser respetados.

## ALEGATOS DE CONCLUSIÓN DE PRIMERA INSTANCIA

La **Auditoría General de la República**<sup>14</sup> intervino en esta oportunidad para indicar que la prima de vida cara no es factor salarial, pues no está enlistado como tal en el Decreto Ley 1042 de 1978, ni tampoco puede clasificarse como una prestación social, por cuanto no se encuentra relacionada en alguna de las categorías del Decreto 1919 de 2002, el cual reglamentó la Ley 4 de 1992. Así mismo, precisó que la Asamblea Departamental de Antioquia no tenía competencia para crear tal emolumento, puesto que la competencia constitucional y legal que le asiste es solo para fijar la escala de remuneración de los empleos.

---

<sup>13</sup> Folios 51 a 57 del expediente 0091-2014.

Sobre la excepción de *inepta demanda por pleito pendiente*, sustentada en que la legalidad de las Ordenanzas 034 de 1973 y 033 de 1974 se controvertió dentro del proceso con radicado 2000-0127, la entidad señaló que no se configuraba como quiera que no existía identidad de partes.

Por su parte, el **Ministerio de Educación Nacional**<sup>15</sup> hizo énfasis en que las facultades exclusivas del Congreso de la República y el Ejecutivo descartan la posibilidad de que las Asambleas departamentales establezcan factores salariales y prestacionales para los servidores públicos del respectivo ente territorial.

**La Asociación de Institutores de Antioquia (ADIDA)**<sup>16</sup>, en condición de tercero coadyuvante de la parte demandada, insistió en que se deniegue la nulidad de los actos cuestionados, fundada, principalmente, en que por virtud de la modificación que efectuó el Acto Legislativo 1 de 1968, el artículo 187 numeral 5 de la Constitución de 1886, a las Asambleas departamentales les correspondía determinar, a iniciativa del gobernador, la estructura de la administración departamental así como las funciones de las diferentes dependencias y además, las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos, y al Congreso de la República lo propio, pero en el nivel nacional, según lo señalado por el artículo 76-9 *ibidem*.

El **Departamento de Antioquia**<sup>17</sup> en lo que respecta al expediente radicado 0091-2012<sup>18</sup> presentó escrito de alegatos de manera extemporánea. Por su parte, y en lo atinente al expediente 1231-2014 se ratificó en los argumentos expuestos en la contestación de la demanda y puso de presente, nuevamente, la existencia del proceso con radicado 200-0127 contra las Ordenanzas 34 de 1973 y 33 de 1974, que cursaba en el mismo Tribunal Administrativo de Antioquia.

Seguidamente, hizo referencia a la posibilidad que la Constitución y la ley le conceden a las corporaciones públicas territoriales, de señalar las escalas de remuneración de las diferentes categorías de empleo del respectivo ente territorial, para lo cual estaban habilitadas para establecer factores salariales que buscan retribuir la prestación efectiva del servicio.

Lo anterior, lo derivó del hecho de que la Constitución Política<sup>19</sup> (1991) atribuye a las Asambleas departamentales la función de establecer las escalas de remuneración correspondientes a sus distintas categorías de empleo, en el artículo 300-7, mientras que a los gobernadores les señala la de fijar los emolumentos de los servidores de sus dependencias, con sujeción a la ley y a las ordenanzas respectivas, en los términos del artículo 305-7, de manera que las autoridades administrativas territoriales pueden determinar otros factores salariales y no solo las asignaciones básicas de los servidores públicos del respectivo ente.

Por lo demás, consideró errada la interpretación de la Auditoría General de la

---

<sup>14</sup> Folios 72 a 77 del expediente 1231-2012.

<sup>15</sup> Folios 80 a 182 expediente 0091-2012 cuaderno 2.

<sup>16</sup> Dentro del expediente 0091-2012, folios 173 y 174 del cuaderno de copias.

<sup>17</sup> Dentro del expediente 1231-2014, folios 79 a 83.

<sup>18</sup> En el expediente 0091-2012 cuaderno de copias, se observa que el auto que corrió traslado para alegar de conclusión de 9 de noviembre de 2007 (f. 169) se notificó en estado del 23 de noviembre de 2007 (f. 169 vto.), es decir que los 10 días del traslado vencían el 7 de diciembre del mismo año y el escrito del Departamento de Antioquia se radicó el 10 de diciembre de 2007 (f. 176).

<sup>19</sup> Constitución Política de 1991.

República, según la cual existe una competencia exclusiva del Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial de los servidores públicos, pues en realidad, solamente le corresponde establecer el límite máximo de los salarios de dicho personal.

El agente del Ministerio Público<sup>20</sup> no intervino en esta oportunidad procesal.

## LAS SENTENCIAS APELADAS

La **Sala Séptima de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia**, en sentencia del 17 de agosto de 2011<sup>21</sup>, accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, con fundamento en el siguiente razonamiento:

Como primera medida, analizó que la prima de vida cara prevista por las ordenanzas acusadas así como las primas y bonificaciones establecidas por el Decreto 001 Bis de 1981 tienen naturaleza salarial, toda vez que son contraprestación directa del servicio, su pago es habitual y no cubren ningún riesgo específico del servidor. Sin embargo, con relación a la prima de clima, creada por el numeral 6 del artículo 1 del decreto cuestionado, adujo que esta tiene el carácter de prestación social, puesto que solamente se reconoce a los docentes que prestan sus servicios en municipios en los que las condiciones climáticas hacen más difícil la actividad educativa.

En segundo lugar, el *a quo* definió que a partir de la expedición del Acto Legislativo 1 de 1968 ni las autoridades locales ni las Corporaciones Públicas del orden territorial podían determinar **el régimen prestacional** de los empleados del orden territorial, por tratarse de una competencia exclusiva del Congreso de la República.

En lo que respecta al **régimen salarial** de tales empleados, el Tribunal consideró que una interpretación lógica de las facultades previstas en los artículos 76 numeral 9, 187 numeral 5 y 197 numeral 3 de la Constitución Política de 1886, con la reforma introducida por el Acto Legislativo núm. 1 de 1968, así como de la autonomía administrativa de los entes territoriales permite concluir que las Asambleas y Concejos Municipales sí tenían competencia para su determinación. Señaló además que fue solo con la expedición de la Constitución de 1991, que se zanjó de manera definitiva la discusión que se presentaba frente a la competencia en materia salarial de los servidores del orden departamental, y que se suscitaba a partir de la redacción de los artículos citados.

Más adelante, sostuvo que no comparte la posición expuesta por el Consejo de Estado<sup>22</sup> según la cual, a partir de la reforma constitucional adelantada por el Acto Legislativo núm. 1 de 1968 el Congreso era el único órgano competente para regular elementos prestacionales, y contrario a ello, consideró que la Asamblea Departamental de Antioquia sí estaba facultada para crear la prima de vida cara como factor salarial.

---

<sup>20</sup> El Ministerio Público no rindió concepto dentro del expediente 1231-2014 ni dentro del 0091-2012.

<sup>21</sup> Sentencia de primera instancia dentro del expediente 0091-2012.

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 17 de junio de 2010, radicación 05001233100020050206601 (0842-09), actor: José Rodrigo Gutiérrez Galeano.

Adicionalmente, advirtió que el hecho de que tales ordenanzas hubieran sido derogadas por normas posteriores a través de las cuales se materializó la competencia para fijar el régimen salarial que fue atribuida a otros órganos, no significa que se configure el vicio de ilegalidad que se alega en la demanda.

Así las cosas, concluyó que no procede la declaratoria de nulidad de los numerales 4<sup>23</sup> y 5 del artículo 1 del Decreto 0001 Bis de 1981, toda vez que en vigencia de la Constitución de 1886, modificada por el Acto Legislativo núm. 1 de 1968, las corporaciones públicas territoriales sí tenían competencia para crear elementos salariales a favor de los empleados públicos del nivel local.

En lo que respecta al numeral 6 del mismo decreto, sostuvo que aquel sí estaba viciado de nulidad por cuanto al consagrar en él una prestación social, como lo era la prima de clima, el gobernador incurrió en una extralimitación de sus competencias normativas, como quiera que el artículo 76.9 de la Constitución de 1886, con la modificación que introdujo el Acto Legislativo precitado, estableció exclusivamente en el Congreso de la República, la facultad de fijar el régimen prestacional de las distintas categorías de empleos.

Por esa razón, declaró igualmente la ilegalidad parcial de la expresión «y 6» contenida en los artículos 2 y 3 de la Ordenanza 17 del 17 de noviembre de 1981, que reconoció a los docentes la prima de clima, en cuanto hizo extensivo el beneficio previsto en el numeral 6 del Decreto 0001 Bis de 1981 a los educadores mencionados en ella, y denegó la nulidad de las demás disposiciones acusadas.

Por su parte, el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Tercera de Decisión del Sistema Escrito por medio de la **sentencia de 9 de septiembre de 2013**<sup>24</sup>, negó las pretensiones de la demanda.

Respecto de la excepción de pleito pendiente propuesta, consideró que esta no se configura puesto que el proceso respecto del cual se propuso, versa sobre la nulidad de actos administrativo distintos a los que en esta oportunidad se demandan y porque adicionalmente tampoco se trata de las mismas partes.

Con todo, puso de presente que ese mismo Tribunal ya se había pronunciado sobre la legalidad de las Ordenanzas 034 de 1973 y 033 de 1974, en providencia que transcribió en extenso y que negó la nulidad solicitada.

Seguidamente, citó sentencias proferidas por el Consejo de Estado, relacionadas con la prima de vida cara y con base en ellas, estableció que a partir del Acto Legislativo de 1968 las entidades territoriales carecían de competencia para crear factores salariales o prestacionales, situación que lo llevó a plantear como problema jurídico si debía acatar el precedente del mismo Tribunal o el del Consejo de Estado, para concluir lo siguiente:

«A pesar de que el precedente jurisprudencial es vinculante, conforme se indicó antes, en la sentencia T-544 del 1.º de octubre de 1992 la Corte Constitucional advirtió que, en relación con la constitución(sic) anterior, no existía realmente precedente jurisprudencial. El problema que aquí se suscita está relacionado con la Constitución anterior, luego el precedente jurisprudencial debe analizarse a la luz de la Carta de 1886.»

---

<sup>23</sup> El numeral acusado es el 3.

<sup>24</sup> Sentencia de primera instancia dentro del expediente 1231-2014.

## EL RECURSO DE APELACIÓN

### Ministerio de Educación Nacional<sup>25</sup>

En lo que respecta a la sentencia proferida por la Sala Séptima de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia, el 17 de agosto de 2011, la entidad reiteró los cargos de nulidad por falta de competencia de la Asamblea de Antioquia para la creación de factores salariales, y el desconocimiento de las normas superiores en que debió fundarse, especialmente, del artículo 38, inciso 3 de la Ley 715 de 2001 según el cual a los docentes estatales solamente se les podrá reconocer el régimen salarial y prestacional establecido por la ley o de acuerdo con esta, con cargo al Sistema General de Participaciones.

En el mismo sentido, agregó que la Ley 4 de 1992 previó que toda disposición que se emitiera en materia salarial o prestacional con desconocimiento de la ley o de los decretos que la desarrollan, carecería de efecto y no generaría derechos adquiridos y en el artículo 12 *ibidem* advirtió que las corporaciones públicas territoriales no podrán arrogarse esta competencia.

Por lo demás, echó de menos que el estudio de legalidad solamente se hubiera efectuado a la luz de las normas vigentes para el momento de expedición de los actos demandados, sin evaluar de forma concreta, si los mismos vulneran la Constitución de 1991, en caso de que siguieran produciendo efectos jurídicos.

### Tercero coadyuvante<sup>26</sup>

La Asociación de Institutores de Antioquia (ADIDA) expuso su inconformidad con la providencia de primera instancia del 17 de agosto de 2011, para lo cual explicó que de acuerdo con los Actos Legislativos 3 de 1910 y 1 de 1945 el Congreso podía otorgar facultades especiales a la Asamblea para que fijara el número de empleados, sus atribuciones y sus sueldos. Agregó que a partir del Acto Legislativo 1 de 1968 se introdujeron dos conceptos: escalas de remuneración y emolumentos; el primero debía ser establecido por el Congreso a nivel nacional, por las Asambleas en el nivel departamental y por los concejos en el orden local.

De acuerdo con lo anterior, el apoderado de la asociación anotó que el Decreto 0001 Bis de 1981 fue expedido en ejercicio de las facultades dadas por la Ordenanza 45 de 1980, por medio de la cual se autorizó al gobernador para recopilar las normas sobre primas y fue así como concibió la prima de clima como parte del salario, factor respecto del cual se han generado derechos adquiridos en favor de los docentes del departamento de Antioquia y que deben ampararse como lo prevén la Ley 4 de 1992 y la Ley 715 de 2001, pues los cambios normativos, en ningún caso, pueden desmejorar los salarios y las prestaciones de los empleados.

### Auditoría General de la República<sup>27</sup>

Inconforme con la decisión de primera instancia proferida el **9 de septiembre de 2013**, la parte demandante presentó recurso de apelación, en el que insistió en las

<sup>25</sup> Expediente 0091-2012, folios 145 a 148.

<sup>26</sup> Expediente 0091-2012.

<sup>27</sup> Expediente 1231 de 2014.

razones de ilegalidad expuestas en el libelo introductorio, relacionadas con la incompetencia de las corporaciones públicas de elección popular para crear factores salariales o prestacionales para los empleados públicos.

Anotó que esta misma tesis fue acogida por el Consejo de Estado, en la providencia por medio de la cual declaró la nulidad de los Acuerdos del Concejo de Medellín que habían creado igualmente una prima de vida cara para los servidores de ese municipio, así como en otras sentencias en las cuales dispuso la inaplicación por inconstitucionalidad de las Ordenanzas que aquí de demandan.

También, precisó que no comparte la decisión del *a quo* de apartarse de la posición del Consejo de Estado y adoptar una distinta acogida por ese Tribunal, en razón a que la jurisprudencia de las cortes de cierre se constituye en fuente de derecho de obligatoria observancia.

### **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

El **Ministerio de Educación Nacional**<sup>28</sup> intervino para reiterar que los actos administrativos acusados están afectados por falta de competencia pues se ocuparon de regular una materia con reserva de ley. En consecuencia, la parte demandada no podía crear primas adicionales para los servidores del nivel departamental ni municipal.

El tercero coadyuvante, la **Asociación de Institutores de Antioquia (ADIDA)**<sup>29</sup>, insistió en que el artículo 187 numeral 5 de la Constitución Política de 1886, establecía que a las Asambleas departamentales les correspondía, por medio de ordenanzas, determinar, a iniciativa del gobernador, la estructura de la administración departamental, las funciones de las diferentes dependencias y las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleo, atribución que no perdieron aún con la expedición del Acto Legislativo de 1968.

Del mismo modo, agregó que los actos acusados crearon unos beneficios en favor de los docentes del departamento de Antioquia, los cuales se constituyen en derechos adquiridos, tal y como lo ha sostenido el Consejo de Estado, en varias oportunidades, las cuales no precisó.

El **Departamento de Antioquia (251-253)**, reiteró que los actos acusados fueron expedidos con competencia legal y constitucional de la Asamblea de dicho departamento, e indicó que la Constitución Política de 1886 no otorgó específicamente la competencia para definir el régimen salarial de los empleados públicos de todos los órdenes.

Por su parte la **Auditoría General de la República (f. 255 y 256)** recalcó las razones de ilegalidad de los actos demandados y para el efecto ratificó los argumentos expuestos en las anteriores actuaciones procesales.

### **MINISTERIO PÚBLICO**

---

<sup>28</sup> Folios 198 a 203, expediente 0091-2012.

<sup>29</sup> Folios 204 a 209, expediente 0091-2012.

**La Procuraduría Tercera Delegada ante el Consejo de Estado** rindió concepto en el cual solicitó revocar los numerales primero y segundo de la sentencia proferida el 178 de agosto de 2011, por la Sala Séptima de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia, y confirmar el tercero, es decir, que se acceda a todas las pretensiones de nulidad, con fundamento en las siguientes razones:

Luego de citar las normas que rigen en materia salarial y prestacional dedujo que la competencia para crear prestaciones sociales de los empleados de las entidades territoriales está radicada, exclusivamente, en el presidente de la República, dentro de los parámetros definidos por la Ley 4 de 1992.

Por su parte, señaló que las asambleas y los concejos de las entidades territoriales tienen la facultad para fijar las escalas de remuneración de los cargos de sus dependencias y los gobernadores y los alcaldes sus emolumentos, sin que dichas autoridades puedan desconocer los límites mínimos y máximos que fije el gobierno nacional.

Más adelanté, aclaró la situación de la normativa del sector docente a partir de la Ley 43 de 1975, cuando el proceso de nacionalización conllevó a un cambio en el régimen prestacional del personal de los departamentos, intendencias, comisarías y el Distrito Especial de Bogotá, que pasó a ser nacionalizado.

También, indicó que la fijación de escalas de remuneración no hace referencia a la facultad de creación de factores salariales, sino que se dirige, solamente, a la posibilidad de determinar el valor de la asignación básica, razonamiento por el cual se apartó de la decisión del juez de primera instancia.

En lo que respecta al expediente 1231-2014, no se realizó intervención alguna por parte del Ministerio Público.

## **CONSIDERACIONES**

### **Cuestiones previas**

#### **- La vigencia de los actos demandados**

Nótese que las Ordenanzas 034 de 1973, 033 de 1974, 31 de 1975 y 17 de 1981 así como el Decreto 001Bis de 1981 fueron expedidos cuando regía la Constitución Política de 1886, por lo que es necesario analizar los efectos que el tránsito a un nuevo orden constitucional tiene en la vigencia de los actos objeto de reproche.

En este contexto, tratándose de actos administrativos, debe tenerse en cuenta que el Código Contencioso Administrativo prevé que serán obligatorios mientras que no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pero perderán fuerza ejecutoria<sup>30</sup>, en los siguientes eventos:

---

<sup>30</sup> Artículo 66 del Código Contencioso Administrativo.

- Cuando sean suspendidos provisionalmente.
- Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho de derecho.
- Cuando transcurridos 5 años de estar en firme, la administración no ha realidad actos tendientes a su ejecución.
- Cuando se cumpla la condición resolutoria a la que se encontraban sometidos.
- Cuando pierdan vigencia.

Visto lo anterior, se debe verificar si han perdido vigencia las ordenanzas y el decreto acusados, para lo cual es oportuno precisar que la Corte Constitucional señaló que la expedición de una nueva Constitución Política determina que esta debe aplicarse de manera inmediata frente a los hechos que ocurran a partir de su vigencia, ello a voces del artículo 9<sup>31</sup> de la Ley 153 de 1887. No obstante, en relación con el ordenamiento jurídico existente en el momento en el que se promulga, como regla general, aquella conserva su vigencia, pues claramente existe la necesidad de «evitar un colapso normativo, y de mantener la seguridad jurídica»<sup>32</sup>, salvo que resulte materialmente contradictoria con el nuevo régimen, caso en el cual deberá entenderse derogada tácitamente.

En ese orden de ideas, en cuanto a la vigencia de los actos administrativos que crearon la prima de vida cara y otros emolumentos cuya naturaleza se analizará más adelante, resulta imperioso resaltar que la Constitución Política de 1991, atribuyó a las Asambleas Departamentales y a los Concejos Municipales y Distritales, la facultad de señalar las escalas de remuneración dentro de los lineamientos generales fijados en la ley, esto es: nivel, grado y remuneración básica.

Igualmente, fijó la competencia para determinar el régimen prestacional de los empleados territoriales en primer término en el Congreso de la República que consagra los principios y parámetros generales que debe tener en cuenta el Gobierno Nacional para determinarlo, como lo indica el artículo 150 ordinal 19 literales e) y f).

Por su parte, el Gobierno Nacional debe fijar los límites máximos de los salarios de los servidores públicos; las Asambleas departamentales (artículo 300 ordinal 7) y los concejos municipales (artículo 313 ordinal 6) determinar las escalas de remuneración de los cargos de sus dependencias, según la categoría del empleo de que se trate y los gobernadores (artículo 305 ordinal 7) y los alcaldes (artículo 315 ordinal 7) deben fijar los emolumentos de los empleos de sus dependencias, atendiendo las ordenanzas y acuerdos correspondientes.

En las anteriores condiciones, la Constitución Política de 1991, reservó la facultad de fijar el régimen prestacional de los empleados públicos en cabeza del Congreso y del Gobierno Nacional. Empero, asignó a las Asambleas Departamentales y a los Concejos Municipales la función de determinar las escalas salariales, esto es, para señalar los grados o niveles para las distintas categorías de empleos, pero no para crear elementos salariales o factores prestacionales.

En virtud de la norma constitucional en comento, el Congreso de la República, mediante la Ley 4.<sup>a</sup> de 1992, determinó las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de

---

<sup>31</sup> La Constitución es ley reformativa y derogatoria de la legislación preexistente. Toda disposición legal anterior a la Constitución y que sea claramente contraria a su letra o a su espíritu, se desechará como insubsistente.

<sup>32</sup> Corte Constitucional sentencias C-155 de 1999, C- 681 de 2003, entre otras.

los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública. En su artículo 12, indicó:

«[...] El régimen prestacional de los servidores públicos de las entidades territoriales será fijado por el Gobierno Nacional, con base en las normas, criterios y objetivos contenidos en la presente Ley.

En consecuencia, no podrán las corporaciones públicas territoriales arrogarse esta facultad.

PARÁGRAFO. El Gobierno señalará el límite máximo salarial de estos servidores guardando equivalencias con cargos similares en el orden nacional 7 [...]» (Lo subrayado es de la Sala.)

De acuerdo con lo anterior, es claro que las autoridades responsables de definir el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos, con la consecuente posibilidad de fijar factores salariales y prestacionales, han asumido su competencia lo que, de suyo, lleva a concluir que las disposiciones acusadas han perdido vigencia, situación que no afecta la competencia de esta corporación<sup>33</sup> para emitir un pronunciamiento en relación con la legalidad de aquellas, puesto que se ha estimado que aunque un acto administrativo hubiere perdido vigencia, lo cierto es que bien pudo haber generado situaciones que posiblemente estén por definir y que se encuentren amparadas por la presunción de legalidad que conserva aquel.

En efecto, la Sala advierte que los actos acusados continúan teniendo efectos toda vez que se observa que, aún con posterioridad a la expedición de la Constitución de 1991 los servidores públicos del departamento de Antioquia solicitan la reliquidación de sus prestaciones con la inclusión de estas primas<sup>34</sup>, situación que hace aún más evidente la necesidad de un pronunciamiento por parte de esta jurisdicción respecto de la legalidad de la prima de vida cara y los demás factores regulados por las Ordenanzas 034 de 1973, 033 de 1974, 31 de 1975 y 17 de 1981 y el Decreto 001Bis de 1981.

#### - Breve alusión a la cosa juzgada

Sobre el particular, conviene precisar que dicha figura es una institución jurídico procesal en virtud de la cual las decisiones contenidas en una sentencia y otras providencias judiciales tienen el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas, ello con la finalidad de lograr la terminación definitiva de controversias, en aras de buscar la seguridad jurídica.

En relación con el alcance y los efectos de la cosa juzgada, el tratadista Devis Echandia precisó:

«En materia civil, laboral y contencioso-administrativo, no significa la cosa

---

<sup>33</sup> Los pronunciamientos más recientes sobre el tema son de la Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 29 de abril de 2015, Radicación: 11001-03-26-000-2004-00044-00(28615), actor: Raúl Augusto Rodríguez Escamilla; y de la Sección Cuarta, sentencia del 9 de abril de 2015, Radicación: 11001-03-27-000-2012-00029-00(19451), actor: Alfonso Figueredo Cañas.

<sup>34</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 30 de marzo de 2017, 05-001-23-33-000-2012-00830-01 (1433-2014), Actor: Oscar Hernando Duque Hoyos; sentencia del 9 de abril de dos mil 2014; radicación: 05001-23-31-000-2005-00351-01(0184-12), Actor: Luis Eduardo Isaza Villegas; y de la Subsección B ver la sentencia del 17 de marzo de 2011, Radicación: 05001-23-31-000-2005-00076-01(2055-10), Actor: Nidia Rosa López Cruz; entre otras providencias.

juzgada que la parte favorecida adquiera esa certeza definitiva e inmutable frente a todo el mundo, porque su fuerza vinculativa se limita a quienes fueron partes iniciales e intervinientes en el proceso en que se dictó y a sus causahabientes. Es el efecto relativo de la cosa juzgada, que todas las legislaciones aceptan como norma general y que sólo tiene limitadas excepciones para los casos en que expresamente la ley le otorga valor *erga omnes*.[...]»

Así pues, el Código Contencioso Administrativo, en el artículo 175, señala que la sentencia que declare la nulidad de un acto administrativo tiene efectos de cosa juzgada *erga omnes*, lo mismo sucede con la que niegue la nulidad «pero sólo en relación con la causa *petendi* juzgada».

Ahora bien, para concluir si se presenta el fenómeno de la cosa juzgada respecto de un pronunciamiento anterior, que negó la nulidad, es preciso verificar los siguientes requisitos:

**a) Identidad de partes:** Al proceso deben concurrir las mismas partes e intervinientes que resultaron vinculados y obligados. Sin embargo, al tratarse de una acción de simple nulidad conviene indicar que dado su carácter público, puede ser interpuesta por cualquier persona, pues su finalidad comprende el interés general. En esta medida, en lo que atañe a la cosa juzgada, no es necesario que se presente identidad absoluta de partes.

**b) Identidad de *causa petendi*:** La demanda y la decisión que hizo tránsito a cosa juzgada deben tener los mismos fundamentos o hechos como sustento. De presentarse nuevos elementos, al juez solamente le está dado analizar los nuevos supuestos.

**c) Identidad de objeto:** Deben versar sobre la misma pretensión.

### Cosa juzgada en el caso concreto

Antes de entrar a pronunciarse sobre el fondo el asunto, consultados los antecedentes jurisprudenciales frente a los actos acusados, y en atención a lo indicado por el Departamento de Antioquia al proponer la excepción de *inepta demanda por pleito pendiente*, advierte la Sala que el Tribunal Administrativo de Antioquia se pronunció sobre la legalidad de las Ordenanzas 034 de 1973, 033 de 1974, 31 de 1975 y el Decreto 001Bis de 1981, que en esta oportunidad también se demandan, entre otros actos administrativos, a través de la sentencia del 7 de noviembre de 2013, dentro del proceso con radicado 050012331000 200000127 00.

En esa oportunidad, el Tribunal resolvió:

«PRIMERO: DECLARAR LA NULIDAD del numeral 6 del artículo 1° del Decreto Reglamentario 0001-BIS de 1981 expedido por Departamento de Antioquia.  
SEGUNDO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.»

Así las cosas, y para efectos de determinar si se configura o no la cosa juzgada, se sintetizarán en el siguiente cuadro, las normas demandadas en cada uno de los procesos, los cargos de nulidad esgrimidos y las decisiones proferidas.

Providencia	17 Agosto 2011	9 septiembre 2013	7 noviembre 2013
-------------	----------------	-------------------	------------------

	(0091-2012) Sala Séptima de Decisión	(1231-2014) Sala Tercera de Decisión del Sistema Escrito	(2000-00127-00) Sala de Decisión
Norma demandada	Ordenanza 034 de 1973 Ordenanza 033 de 1974 Ordenanza 31 de 1975 Ordenanza 17 de 1981 Decreto 001Bis de 1981 art. 1 núm. 3, 5 y 6	Ordenanza 034 de 1973 Ordenanza 033 de 1974	Ordenanza 034 de 1973 Ordenanza 033 de 1974 Ordenanza 31 de 1975 Ordenanza 33 de 1980 Ordenanza 45 de 1980 Decreto 001Bis de 1981 Ordenanza 12 de 1988
Cargo de nulidad	Falta de competencia y violación de las normas en que debió fundarse, porque la Asamblea Departamental no tenía competencia para establecer la prima de vida cara, ni el gobernador podía instaurar una prima de clima y unas bonificaciones para el personal docente.	Falta de competencia y violación de las normas en que debió fundarse, porque la Asamblea Departamental no tenía competencia para establecer la prima de vida cara.	Falta de competencia de la Asamblea para crear prestaciones sociales: prima de vida cara y prima de clima.
Decisión	<b>Anuló:</b> - numeral 6 del artículo 1 del Decreto Reglamentario 0001-BIS de 1981. - Expresión «y 6» contenida en los art. 2 y 3 de la Ordenanza 17 de 1981. <b>Denegó</b> las demás.	<b>Denegó</b> las pretensiones.	<b>Anuló:</b> - numeral 6 del artículo 1 del Decreto Reglamentario 0001-BIS de 1981 <b>Denegó</b> las demás.

Ahora bien, se advierte que la Sala de Decisión del Tribunal de Antioquia se sustentó en las consideraciones expuestas en la sentencia del 9 de septiembre de 2013, radicado 050012331000200500974 00 proferida por la Sala Tercera de Decisión del Sistema Escrito de ese mismo Tribunal. No obstante, los recursos de apelación que dieron lugar a esta instancia fueron presentados el 8 de marzo de 2013<sup>35</sup> por la Auditoría General de la República; el 23 de septiembre de 2011 por el tercero coadyuvante de la parte demandada<sup>36</sup> y el 26 de septiembre de 2011 por el Ministerio de Educación Nacional<sup>37</sup>, es decir, que todos fueron presentados con anterioridad a dicha providencia.

En ese orden, se observa que la sentencia del 7 de noviembre de 2013 se fundó en una de las providencias que es objeto de apelación en el presente proceso y cuyas consideraciones serán objeto de examen en esta instancia, motivo por el cual no puede predicarse la cosa juzgada en el asunto en particular, toda vez que la controversia se encuentra *sub judice* en relación con las Ordenanzas 034 de 1973, 033 de 1974, 31 de 1975 y el Decreto 001Bis de 1981<sup>38</sup>.

En consecuencia, no se configura el fenómeno bajo estudio y se procederá a emitir decisión de fondo.

### Problemas jurídicos

Los problemas jurídicos que se deben resolver, se resumen en las siguientes preguntas:

<sup>35</sup> Folio 209 del expediente 1231-2014

<sup>36</sup> Folio 154 del expediente 0091-2012

<sup>37</sup> Folio 158 del expediente 0091-2012

<sup>38</sup> En las providencias que se confrontan la Ordenanza 17 de 1981 no fue demandada.

1. ¿La Asamblea Departamental de Antioquia tenía competencia para ordenar el pago de una prima de vida cara para los servidores públicos de dicho departamento, a través de las Ordenanzas 034 de 1973, 033 de 1974, 31 de 1975 y 17 de 1981?
2. ¿El gobernador de Antioquia tenía competencia para expedir los numerales 3, 5 y 6 del artículo 1 del Decreto 001 Bis del 7 de enero de 1981 a través de los cuales estableció una prima de clima y otras bonificaciones en favor de los docentes del ente territorial?

Para efectos de resolver las preguntas planteadas la Subsección deberá definir: I) La naturaleza jurídica de los emolumentos creados por los actos demandados, y II) La competencia para la creación de las prestaciones económicas al momento de la expedición de las ordenanzas y el decreto cuestionados.

### I) La naturaleza jurídica de los emolumentos creados por los actos demandados

Sea lo primero precisar cuáles fueron los emolumentos establecidos por los actos objeto de censura, ellos son:

Acto	Prestación
Ordenanza 034 de 1973	<b>Prima de vida cara</b> para empleados, obreros, maestros y profesores que hubieren laborado un mínimo de veinte días del respectivo mes, consistente en la mitad de la asignación básica mensual, una vez por año. La prima será cubierta en dos períodos por partes iguales, la primera durante el mes de febrero y la segunda mitad en el mes de agosto.
Ordenanza 033 de 1974	<b>Prima de vida cara</b> para los servidores departamentales, empleados, obreros, profesores y maestros, consistente en un setenta y cinco por ciento (75%), de su salario mensual, por una sola vez, durante el año de 1975 y de ciento por ciento (100%) a partir de 1976, cubierta en dos períodos por partes iguales; la primera durante el mes de febrero y la segunda mitad en el mes de agosto.
Ordenanza 31 de 1975	La <b>prima de vida cara</b> de que tratan las Ordenanzas 34 de 1973 y 033 de 1974 se pagará a todos los servidores del Departamento de Antioquia, con excepción de aquellos que desempeñen los cargos de gobernador, contralor General, etc., en cuantía del 100% del salario básico que será cubierta en dos cuotas iguales, así: la primera equivalente a la mitad de dicho salario, en el mes de febrero y la segunda, por igual valor, en el mes de agosto, de cada año. Solo tendrán derecho, los empleados públicos y trabajadores oficiales que estando vinculados en los meses de febrero y agosto del correspondiente año, según el caso, hubieren laborado al servicio del Departamento durante un mínimo de 3 meses en cada uno de los semestres comprendidos entre el 1.º de septiembre de un año y el último día de febrero del siguiente, y entre el 1.º marzo y el 31 de agosto del mismo año.
Ordenanza 17 de 1981	<b>Prima de vida cara</b> para los educadores nacionalizados. Los directores de núcleo educativo tienen derecho a las primas de los numerales 3 y 6 del Decreto 001 Bis de 1981, siempre y cuando reúnan los requisitos establecidos en tales numerales.
Decreto 0001 Bis de 1981	- 10% mensual de la remuneración básica, para profesores con título de tiempo completo de enseñanza básica primaria secundaria y media vocacional, seccional de enseñanza básica primaria y preescolar, rectores y directores de establecimientos educativos y que laboren en municipios <b>diferentes a:</b> Medellín, Caldas, La Estrella, Itagüí, Envigado, Sabaneta, Bello, Copacabana, Girardota, Barbosa, Guarne, Marinilla, Santuario, El Retiro, La Ceja y Rionegro. Esta prima es incompatible con las demás que por el mismo concepto se cancelen.  - 10% mensual sobre los salarios para Educadores de enseñanza básica primaria y preescolar, inscritos en los grados A, B, 1, 2 del Decreto Nacional 2277 de 1979 y quienes figuren sin grados en el mismo Estatuto, siempre que

	<p>presten sus servicios en los siguientes Municipios: Medellín, Copacabana, Sabaneta, Puerto Nare, Cauca, Remedios, Dabeiba, Turbo, Barbosa, Envigado, Girardota, Chigorodó, Cáceres, Puerto Berrio, Bello, Segovia, Uramita, Yondó, Tarazá, Bague, Itagüí, Arboletes, Mutatá, Zaragoza, San Luis, Caldas, La Estrella y Apartadó.</p> <p>- <b>Prima de clima:</b> 10% mensual sobre la remuneración básica para los profesores de tiempo completo de básica primaria, secundaria y media vocacional, seccionales de enseñanza básica primaria, preescolar, rectores y directores de establecimiento educativos, siempre que presten sus servicios durante todo el mes en los municipios: Arboletes, Murindó, Chigorodó, Dabeiba, Apartadó, Mutatá, Peque, Cauca, Cáceres, Zaragoza, Remedios, Segovia, Puerto Berrio, Puerto Nare, Maceo, Caracolí, Necoclí, Puerto Triunfo, San Pedro de Urabá, Yondó, Uramita, Tarazá, Bague y en los corregimientos de: Puerto Perales (San Luis), San Miguel (Sonsón), Buchadó, Vegáez, San Antonio de Padua, Bajo Murri (Urao), Liberia (Anorí), Carauta y Murri en Frontino, San José del Nus y Providencia en San Roque. Y municipio de Turbo.</p>
--	---

En segundo lugar, debe ponerse de presente, como lo ha sostenido la Subsección en anteriores oportunidades, que constituye salario todo lo que se paga directamente por la retribución o contraprestación del trabajo realizado, mientras que las prestaciones sociales se pagan con el fin de que el trabajador pueda sortear contingencias claramente identificables, como por ejemplo la vejez (pensión), la enfermedad (seguridad social de salud) y la capacidad para laborar (vacaciones).

Las prestaciones sociales se crearon de manera general para todos los trabajadores o un grupo considerable de ellos. El salario por su parte, se estima frente a casos particulares y concretos, atendiendo criterios objetivos como la naturaleza del cargo que depende de la responsabilidad y complejidad de aquel; y subjetivos, determinados por la persona que desempeña el empleo en donde se valora entre otras circunstancias, la capacidad, nivel académico o experiencia del empleado.

Cada régimen prestacional determina qué factores salariales se tienen en cuenta para liquidar las prestaciones sociales.

De acuerdo con lo anterior, la prima de vida cara de que tratan las Ordenanzas 034 de 1973, 033 de 1974, 31 de 1975 y 17 de 1981, así como las primas de que tratan los numerales 3, 5 y 6 del Decreto 001Bis de 1981, son emolumentos mensuales que se constituyen en remuneración directa del servicio de los servidores que son destinatarios de las previsiones en él contenidas, por lo tanto se trata de factores salariales, pues no se infiere que están destinadas a cubrir algún riesgo.

En cuanto a la prima de clima señalada en el mismo Decreto 001Bis de 1981, debe anotarse que en anteriores oportunidades<sup>39</sup> esta corporación ha analizado la naturaleza de estipendios con las mismas características a la *sub examine* y ha entendido que se trata de una prestación social, habida cuenta de que su finalidad no es la de remunerar el trabajo en sí mismo, conclusión que se desprende del

<sup>39</sup> Ver entre otras providencias del Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A; sentencia del 9 de abril de 2014; radicación: 15001-23-31-000-2009-00384-01(3058-13), actor: Aura Nelly Malagón de Torres; sentencia del 3 de junio de 2010, Radicación: 15001-23-31-000-2003-03579-01(2722-08), actor: Saide Sepulveda Gutierrez; sentencia del 28 de junio de 2012, radicación: 15001-23-31-000-1999-01332-01(2517-07), actor: Nubia Hermosa Valencia; sentencia del 9 de abril de 2014, radicación: 15001-23-31-000-2009-00384-01(3058-13), actor: Aura Nelly Malagón de Torres; y de la Subsección B, sentencia del 31 de octubre de 2013, radicación: 05001-23-31-000-2005-06568-02(1056-11), actor: Ministerio de Educación Nacional.

hecho de que su asignación no guarda una relación directa ni con el cargo ni con las funciones o calidades profesionales del beneficiario de la prestación, sino que pretendía compensar especiales condiciones a las que se verían sometidos los docentes que laboraran en ciertos sectores o municipios del departamento de Antioquia.

De lo anterior, se concluye que la prima de vida cara así como las sobre remuneraciones señaladas en los numerales 3 y 5 del Decreto 001 Bis de 1981 son factores salariales, mientras que la prima de clima tiene la naturaleza de prestación social.

## **II) La competencia para la creación de factores salariales y prestacionales al momento de la expedición de los actos demandados**

Al concluirse que los actos demandados establecen factores con carácter salarial y prestacional, y que fueron emitidos en vigencia del ordenamiento constitucional anterior, se debe hacer referencia a las normas precedentes a la Constitución Política de 1991, tal y como lo sostuvo la Corte Constitucional al señalar:

«[...] la valoración del ejercicio de una competencia, esto es, la definición acerca de si un órgano estatal obró o no de conformidad con las reglas que la fijan, debe hacerse necesariamente mediante el cotejo con los preceptos vigentes al tiempo en que se efectivizó, dado que por constituir éstos su fuente de validez son los que determinan la regularidad de su ejercicio. [...]»<sup>40</sup>

En efecto, la Constitución de 1886 en el artículo 76 numerales 3 y 7 dispuso:

«Artículo 76.- Corresponde al Congreso hacer las leyes.  
Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones:  
[...]  
3. Conferir atribuciones especiales a las Asambleas Departamentales  
[...]  
7. Crear todos los empleos que demande el servicio público, y fijar sus respectivas dotaciones;  
[...].»

Por su parte, el artículo 187 *ibidem*, reprodujo la anterior disposición, así: «Las Asambleas Departamentales, además de sus atribuciones propias, podrán ejercer otras funciones por autorización del Congreso.»

Más adelante, el Acto Legislativo 3 de 1910 modificó la Constitución y estableció expresamente que las Asambleas podían fijar *el número de empleados departamentales, sus atribuciones y sus sueldos*, facultad que fue ratificada por la Ley 4.<sup>a</sup> de 1913 y reiterada a través del Acto Legislativo 1 de 1945.

Posteriormente, el Acto Legislativo 1 de 1968 indicó que las escalas de remuneración debían ser establecidas por el Congreso en el orden nacional<sup>41</sup>, por

<sup>40</sup> Corte Constitucional, sentencia C-014 del 21 de enero de 1993.

<sup>41</sup> «Artículo 11. El Artículo 76 de la Constitución Nacional quedará así:

Corresponde al Congreso hacer las leyes.

Por medio de ellas ejercer las siguientes atribuciones:

[...]

9. Determinar la estructura de la administración nacional mediante la creación de Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos, y fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como el régimen de sus prestaciones sociales;»

las Asambleas en el Departamental<sup>42</sup> y por los Concejos en el local<sup>43</sup>, y las de emolumentos, serían fijadas por el presidente de la República y el gobernador, respectivamente. Además, modificó el artículo 76 de la Constitución Política, y en el numeral 9 decretó que el régimen prestacional de los empleados del orden nacional fuera de competencia única y exclusiva del Congreso.

Como se observa, con la expedición del Acto Legislativo señalado, ocurrió una modificación en las competencias para la fijación del régimen salarial de los empleados públicos, sin embargo, en el sector territorial las Asambleas conservaron la competencia de fijar «las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de los empleos».

De lo anterior, se colige 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, razón suficiente para decretar la nulidad de los actos administrativos objeto de censura<sup>44</sup>.

Ahora bien, el Tribunal Administrativo de Antioquia hizo una interpretación de los artículos 76 numeral 9, 187 numeral 5 y 197 numeral 3 de la Constitución de 1886, de acuerdo con la cual, tanto el Congreso como las Asambleas y los Concejos al estar habilitados para fijar las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos podían fijar los emolumentos del respectivo nivel, ello por cuanto, la aludida norma constitucional no consagró de manera expresa la facultad para fijar el régimen salarial de los servidores públicos en cabeza del Congreso, sino que solamente le atribuyó la función de establecer escalas de remuneración, con lo cual no se puede entender que se le confirió al Legislador una potestad privativa en esa materia, situación que lo llevó a concluir que los órganos de elección popular departamentales y municipales tenían una competencia concurrente con el gobernador para determinar el salario de los empleados territoriales y, por ende, estaban autorizados para crear factores salariales.

Frente al particular, es relevante señalar que tal y como lo puso de relieve el agente del Ministerio Público, la fijación de las escalas de remuneración no conlleva la atribución de crear factores salariales, y menos aún en materia docente, en donde se destaca que, como consecuencia del proceso de nacionalización del servicio educativo estatal adelantado por la Ley 43 de 1975, el Congreso le confirió precisas facultades al presidente de la República para establecer el régimen salarial y de prestaciones sociales de dicho personal<sup>45</sup> y más adelante, lo hizo nuevamente a través de la Ley 5 de 1978 y como resultado

---

<sup>42</sup> «Artículo 57. El Artículo 187 de la Constitución Nacional quedará así:  
Corresponde a las Asambleas, por medio de ordenanzas:

[...]

<sup>50</sup>. Determinar, a iniciativa del Gobernador, la estructura de la administración departamental, las funciones de las diferentes dependencias y las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleo;»

<sup>43</sup> «Artículo 62. El Artículo 197 de la Constitución Nacional quedará así:

Son atribuciones de los Concejos, que ejercerán conforme a la ley, las siguientes:

[...]

3. Determinar la estructura de la administración municipal, las funciones de las diferentes dependencias y las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos;»

<sup>44</sup> A la misma conclusión se arribó en la providencia del Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 30 de marzo de 2017, 05-001-23-33-000-2012-00830-01 (1433-2014), Actor: Oscar Hernando Duque Hoyos.

de ello, se emitió el Decreto 715 de 1978<sup>46</sup>, en el que expresamente dictó:

«**Artículo 11.** De la prohibición de modificar el régimen salarial y prestacional. El régimen de remuneración y el correspondiente a prestaciones sociales del personal docente a que se refiere el presente decreto<sup>47</sup> no podrá ser modificado por las autoridades departamentales, intendenciales, comisariales, del Distrito Especial de Bogotá, ni por las juntas administradoras de los fondos educativos regionales.»

La anterior previsión se reprodujo en los decretos subsiguientes que fijaron las asignaciones correspondientes a los distintos grados del Escalafón docente, expedidos en ejercicio de precisas facultades otorgadas por el Congreso de la República, Decreto 2933 de 1978, Decreto 386 de 1980, Decreto 269 de 1982, Decreto 294 de 1983, Decreto 456 de 1984, Decreto 134 de 1985, Decreto 111 de 1986, Decreto 199 de 1987, Decreto 125 de 1988, Decreto 44 de 1989, Decreto 74 de 1990 y el Decreto 111 de 1991, con lo cual no queda duda de que las autoridades departamentales no podían modificar el régimen de asignaciones establecido por la norma con fuerza de ley y menos aún crear factores salariales adicionales.

Así las cosas, surge aún más evidente la ilegalidad de la Ordenanza 17 de 1981 cuando reafirmó el derecho a la prima de vida cara y a las bonificaciones de que tratan los numerales 3 y 6 del Decreto 001 Bis de 1981, cuando existían disposiciones que en forma expresa limitaban tal proceder.

**En conclusión:** La Asamblea Departamental de Antioquia no tenía competencia para ordenar el pago de una prima de vida cara para los servidores públicos de dicho departamento, a través de las Ordenanzas 034 de 1973, 033 de 1974, 31 de 1975 y 17 de 1981, como tampoco la tenía el gobernador de Antioquia para expedir los numerales 3, 5 y 6 del artículo 1 del Decreto 001 Bis del 7 de enero de 1981 a través de los cuales estableció una prima de clima y otras bonificaciones en favor de los docentes del ente territorial, pues de conformidad con la reforma introducida por el Acto Legislativo 1 de 1968 a la Constitución Política de 1886, las autoridades administrativas del orden territorial no estaban habilitadas para crear factores salariales ni prestacionales, dado que aquella estaba atribuida, de manera privativa, en el Congreso de la República.

### **Decisión de segunda instancia**

Conforme lo expuesto, se revocarán los numerales primero y segundo de la sentencia del 17 de agosto de 2011, por la cual la Sala Séptima de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia negó la nulidad de las Ordenanzas 31 del 30 de noviembre de 1975, 34 del 28 de noviembre de 1973 y 33 del 30 de noviembre de 1974, así como del artículo 1 de la Ordenanza 17 del 17 de noviembre de 1981

---

<sup>45</sup> En el artículo 11 literal b.) e la Ley 43 de 1975.

<sup>46</sup> «Por el cual se fijan las asignaciones básicas mensuales correspondientes a las distintas categorías del magisterio y se dictan otras disposiciones.»

<sup>47</sup> «Artículo 1. Del campo de aplicación. Las escalas de remuneración establecida en el presente Decreto regirán para el personal docente de enseñanza primaria y secundaria que depende del Ministerio de Educación Nacional y presta servicios en los planteles nacionales y en los nacionalizados por la Ley 43 de 1975 v sus decretos reglamentarios.»

expedidas por la Asamblea de Antioquia y de los numerales 4 y 5<sup>48</sup> del artículo 1 del Decreto 001 Bis de 1981, y se confirmará en lo demás.

Del mismo modo, se revocará el numeral primero de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Tercera de Decisión del Sistema Escrito, el 9 de septiembre de 2013, que denegó las pretensiones de la demanda.

En su lugar, se declarará la nulidad de las Ordenanzas 34 de 1973; 033 de 1974; 31 de 1975; así como 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.

### **Reconocimiento de personerías y aceptación de renunciaciones**

Se reconocerá personería al abogado Luis Gabriel Arbeláez Marín, identificado con la cédula de ciudadanía 74181494 de Sogamoso y Tarjeta Profesional 130.540 del Consejo Superior de la Judicatura, como apoderado de la Nación, Ministerio de Educación Nacional, en los términos y para los efectos del poder otorgado en el folio 234 del expediente<sup>49</sup>, a quien se le aceptará la renuncia presentada en el folio 247.

Se reconocerá personería al abogado Nicolás Octavio Arismendi Villegas, identificado con cédula de ciudadanía 70.072.367 de Medellín y Tarjeta Profesional 140.233 del Consejo Superior de la Judicatura, como apoderado del Departamento de Antioquia en los términos y para los efectos del poder conferido a folios 263 del expediente<sup>50</sup>.

Igualmente, se reconocerá personería a la abogada Martha Cecilia Galindo Mendoza, identificada con cédula de ciudadanía 39.745.294 de Bogotá y Tarjeta Profesional 142.068 del Consejo Superior de la Judicatura como apoderada de la Auditoría General de la República, en los términos y para los efectos del poder conferido a folio 254 del expediente<sup>51</sup>, a quien se le aceptará la renuncia conforme la manifestación que obra en los folios 309 a 312.

Así mismo, se reconocerá personería a la abogada Sandra Jeannette Camargo Acosta, identificada con cédula de ciudadanía 51.949.402 de Bogotá y Tarjeta Profesional 84.493 del Consejo Superior de la Judicatura como apoderada de la Auditoría General de la República, en los términos y para los efectos del poder conferido a folio 319 del expediente<sup>52</sup>.

De la misma forma, se reconocerá personería a la abogada Sonia Guzmán Muñoz, identificada con cédula de ciudadanía 41.694.499 de Bogotá y Tarjeta Profesional 36.137 del Consejo Superior de la Judicatura, como apoderada de la Nación, Ministerio de Educación Nacional, en los términos y para los efectos del poder conferido en el folio 252 del expediente<sup>53</sup>.

---

<sup>48</sup> Se aclara que los numerales demandados del artículo 1 del Decreto 001 Bis de 1981 proferido por el gobernador del departamento de Antioquia son 3, 5 y 6 y no el 4 y 5 como lo indicó la sentencia de primera instancia.

<sup>49</sup> Expediente 0091-2012.

<sup>50</sup> Expediente 1231-2014.

<sup>51</sup> Expediente 1231-2014.

<sup>52</sup> *Ibidem*.

<sup>53</sup> Expediente 0091-2012.

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

## FALLA

**Primero:** Revóquense los numerales primero y segundo de la sentencia del 17 de agosto de 2011, por la cual la Sala Séptima de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia, que negó la nulidad de las Ordenanzas 31 del 30 de noviembre de 1975, 34 del 28 de noviembre de 1973 y 33 del 30 de noviembre de 1974, del artículo 1 de la Ordenanza 17 del 17 de noviembre de 1981 expedidas por la Asamblea de Antioquia y de los numerales 4 y 5 del artículo 1 del Decreto 001Bis de 1981, dentro del proceso de nulidad instaurado por el Ministerio de Educación en contra del Departamento de Antioquia, Asamblea Departamental de Antioquia.

Revóquese el numeral primero de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Tercera de Decisión del Sistema Escrito, el 9 de septiembre de 2013, que denegó las pretensiones de la demanda de simple nulidad instaurada por la Auditoría General de la República en contra de la Asamblea Departamental de Antioquia.

En su lugar, se dispone:

**Declárese 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.

**Segundo:** Reconózcase personería al abogado Luis Gabriel Arbeláez Marín, identificado con la cédula de ciudadanía 74181494 de Sogamoso y Tarjeta Profesional 130.540 del Consejo Superior de la Judicatura, como apoderado de la Nación, Ministerio de Educación Nacional, en los términos y para los efectos del poder otorgado en el folio 234 del expediente<sup>54</sup>, a quien se le acepta la renuncia presentada en el folio 247.

Reconózcase personería al abogado Nicolás Octavio Arismendi Villegas, identificado con cédula de ciudadanía 70.072.367 de Medellín y Tarjeta Profesional 140.233 del Consejo Superior de la Judicatura, como apoderado del Departamento de Antioquia en los términos y para los efectos del poder conferido a folios 263 del expediente<sup>55</sup>.

Reconózcase personería a la abogada Martha Cecilia Galindo Mendoza, identificada con cédula de ciudadanía 39.745.294 de Bogotá y Tarjeta Profesional 142.068 del Consejo Superior de la Judicatura como apoderada de la Auditoría General de la República, en los términos y para los efectos del poder conferido a

---

<sup>54</sup> Expediente 0091-2012.

<sup>55</sup> Expediente 1231-2014.

folio 254 del expediente<sup>56</sup>, a quien se le acepta la renuncia conforme la manifestación que obra en los folios 309 a 312 del plenario.

Reconózcase personería a la abogada Sandra Jeannette Camargo Acosta, identificada con cédula de ciudadanía 51.949.402 de Bogotá y Tarjeta Profesional 84.493 del Consejo Superior de la Judicatura como apoderada de la Auditoría General de la República, en los términos y para los efectos del poder conferido a folio 319 del expediente<sup>57</sup>.

Reconózcase personería a la abogada Sonia Guzmán Muñoz, identificada con cédula de ciudadanía 41.694.499 de Bogotá y Tarjeta Profesional 36.137 del Consejo Superior de la Judicatura, como apoderada de la Nación, Ministerio de Educación Nacional, en los términos y para los efectos del poder conferido en el folio 252 del expediente<sup>58</sup>.

**Tercero:** Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al tribunal de origen y háganse las anotaciones pertinentes en el programa informático «Justicia Siglo XXI».

### **Notifíquese y cúmplase**

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la presente sesión.

**WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ**

**RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS**

**GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ**

Relatoria JORM/DCSG

---

<sup>56</sup> Expediente 1231-2014.

<sup>57</sup> *Ibidem*.

<sup>58</sup> Expediente 0091-2012.