

Cartagena de Indias D. T. y C., treinta y uno (31) de agosto de dos mil veintitrés (2023)

## I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

<b>Medio de control</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>Radicado</b>	<b>13-001-33-33-009-2018-00040-01</b>
<b>Demandante</b>	<b>SERGIO VILORIA BATISTA</b>
<b>Demandado</b>	<b>DISTRITO DE CARTAGENA</b>
<b>Tema</b>	<i>Reconocimiento y pago de salarios y prestaciones sociales adeudadas – prescripción de derechos laborales – prima de servicio para empleados territoriales de la salud.</i>
<b>Magistrado Ponente</b>	<b>MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ</b>

## II.- PRONUNCIAMIENTO

Procede la Sala Fija de Decisión No. 004 del Tribunal Administrativo de Bolívar a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante<sup>1</sup>, contra la sentencia del 23 de agosto de 2021<sup>2</sup>, proferida por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Cartagena, mediante la cual se resolvió negar las pretensiones de la demanda.

## III.- ANTECEDENTES

### 3.1. LA DEMANDA<sup>3</sup>

#### 3.1.1. Pretensiones<sup>4</sup>.

La parte demandante solicita que se acceda a las siguientes peticiones:

PRIMERA: Que se declare la nulidad del acto administrativo oficio AMC- OFI. 0088405- 2017, proferido por la Directora Administrativa de Talento Humano del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, en respuesta a la solicitud con radicado No EXT-AMC-17-0047857, donde se niega el reconocimiento de derechos económicos pretensiones tales como: prima de vacaciones, vacaciones, subsidio de transporte, auxilio de alimentación, prima de navidad, prima de servicios y bonificación por antigüedad, con fundamento en la Resolución 2217/1991.

SEGUNDO: Como consecuencia de las anteriores declaraciones se ordene al DISTRITO TURÍSTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS, el reconocimiento y

<sup>1</sup> Archivo 10

<sup>2</sup> Archivo 08

<sup>3</sup> Folio 1-2 y 151-156 archivo 01

<sup>4</sup> Folio 2-



13-001-33-33-014-2018-00224-01

pago de los derechos laborales pecuniarios antes mencionados, en los términos mencionados.

TERCERO: Que el pago de las condenas se profiera con base en el artículo 192 y subsiguientes de la Ley 1437 del 2011.

### **3.1.2. Hechos<sup>5</sup>.**

Expone la parte demandante que entre el Departamento de Bolívar y el Distrito de Cartagena de Indias, el 16 de febrero de 1991, se celebró un convenio interadministrativo, en el cual, basándose en la Ley 10 de 1990 y el Decreto Ley 1399 de 1990, se dispuso respetar los derechos laborales que traían todos los servidores públicos transferidos del Servicio Seccional de Bolívar al Distrito de Cartagena de Indias.

En ese sentido manifiesta que, al demandante, mediante Decreto No. 626 del 14 de agosto de 1991, se le incorporó como empleado de la Gobernación del Departamento de Bolívar – Servicio Seccional de Salud de Bolívar al Distrito de Cartagena de Indias – Fondo Distrital de Salud, y mediante Resolución No. 2217 de 1991, se les reconocieron derechos económicos a todos los servidores públicos transferidos, al igual que mediante Decreto 626 de 1991 se les reconocieron prestaciones sociales como vacaciones, prima de vacaciones, subsidio de transporte, auxilio de alimentación, prima de servicios y prima de navidad según la asignación salarial. Además de ello, a través de la Resolución 447 de 1992, se le reconoció al personal transferido al Distrito de Cartagena, una bonificación por antigüedad.

Seguidamente se explica el demandante a través de su apoderado, que si bien con la Ley 10 de 1990, se dispuso la descentralización político administrativa del sector salud, no se puede desconocer que tal normativa estableció que se debía respetar la vinculación laboral que traían los servidores públicos, así como garantizar la carrera administrativa o el ingreso a las misma.

Por último se arguye, que con la expedición del acto administrativo demandado, mediante el cual negó el reconocimiento de prestaciones laborales, dejó de aplicar los artículos 3 y 4 del Decreto Ley 1399 de 1990, al no respetar la forma de vinculación del demandante y los derechos y prestaciones que tenía y fueron cedidos por el servicio Seccional de Salud de Bolívar en el proceso de descentralización y organización del sector salud en el departamento, incurriendo además la demandada en desviación de poder, al desconocer el orden jurídico laboral de los trabajadores del sector salud a la luz de la sentencia C-241 de 2014.

---

<sup>5</sup> Folio 2-3 archivo 01



13-001-33-33-014-2018-00224-01

### **3.2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA<sup>6</sup>.**

El Distrito de Cartagena contestó la demanda manifestando su oposición a todas y cada una de las pretensiones formuladas en esta acción, por cuanto carecen de cualquier fundamento de orden legal y fáctico por no tener asidero jurídico, ni encontrarse demostradas.

Al respecto expuso que, el Decreto 1919 del 27 de agosto de 2002, vigente a partir del 1 de septiembre de 2002, es de obligatorio cumplimiento para la Alcaldía Mayor de Cartagena, pues cobija a los servidores públicos vinculados a la administración distrital, unificando los criterios prestacionales del orden territorial.

Adicionalmente sostuvo, que el Consejo de Estado, en la sentencia del 19 de mayo de 2005, reiteró la obligación que le asiste a los funcionarios de los entes territoriales que ingresaron a la planta de personal del Distrito con anterioridad a la norma antes indicada, de acogerse a las disposiciones contenidas en el mencionado Decreto.

Como excepciones propuso la de buena fe, inexistencia de vulneración de derecho defensa o ilegalidad del acto administrativo demandado e innominadas.

### **3.3. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA<sup>7</sup>**

Por medio de providencia del 23 de agosto de 2021, el Juez Noveno Administrativo del Circuito de esta ciudad dirimió la controversia sometida a su conocimiento, negando las pretensiones de la demanda.

La Juez de primera instancia expuso que, el actor, en su demanda, pretende que se le ordene el pago de unos derechos laborales creados por el Distrito de Cartagena a través de las Resoluciones No. 2217 de 1991 y No. 447 de 1992, en beneficio de los empleados que fueron incorporados del Departamento de Bolívar – Servicio Seccional de Salud de Bolívar al Distrito el 1 de agosto de 1991.

Adujo que, una vez analizada las normas que regulan la materia, podía advertirse que el competente para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos es el Congreso de la República, conforme lo establece el artículo 150 de la Constitución Política; además, el artículo 12 de la Ley 4 de 1992 también dispone que *“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”*.

---

<sup>6</sup> Folio 207-209 archivo 01

<sup>7</sup> Archivo 08



**13-001-33-33-014-2018-00224-01**

En ese orden de ideas, el a quo concluyó que, como quiera que la Resolución No. 2217 de 1991, y la Resolución No. 447 de 1992, son actos administrativos expedidos por el Alcalde Mayor del Distrito de Cartagena, los mismo no podían ser fuente de derechos laborales y mucho menos adquiridos, toda vez que desde la reforma constitucional de 1968, la facultad para establecer el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos radica exclusivamente en el Congreso y el Presidente de la República de manera tal, que los actos expedidos por autoridad distinta a éstos resultan inconstitucionales, y en consecuencia inaplicables.

### **3.4. RECURSO DE APELACIÓN<sup>8</sup>**

La parte demandante interpuso recurso de apelación contra la decisión anterior, afirmando que en el presente caso sí existen claras causales de nulidad del acto administrativo acusado, ello por cuanto no existe ningún fundamento jurídico ni fáctico para desconocer al Demandante los derechos salariales y prestacionales que venía disfrutando antes de ser transferido del Departamento de Bolívar al Distrito de Cartagena, por lo cual, en sede judicial debe condenarse al ente territorial para que honre sus obligaciones contenidas en la Ley 10 de 1990, Decreto 1399 de 1990 y Sentencia C 241 de 2014 y reconozca y pague todos los factores salariales y prestacionales que disfrutaba el Demandante en las condiciones que este tenía antes de ser transferido del Departamento de Bolívar al Distrito de Cartagena.

Alega que, no es de recibo la postura planteada en la sentencia de negar las pretensiones de la demanda, al desconocer la fuente de derecho o legalidad de los actos administrativos que reconocieron derechos al accionante, y que, encontrándose vigentes, son desconocidos por la demandada y ahora por el A quo.

Agrega, que no resulta caprichoso la solicitud de aplicación de las normas que reconocen derechos laborales al demandante, porque el Legislador, en ejercicio de sus funciones constitucionales, dispuso en el artículo 17 de la Ley 10 de 1990 que "... a los empleados y trabajadores, se les aplicará el régimen salarial y prestacional, propio de la respectiva entidad, sin que se puedan disminuir los niveles de orden salarial y prestacional de que gozaban en la entidad liquidada"; por lo tanto, en una Ley de la República el Legislador dispuso que el nivel o valor del salario de los trabajadores transferidos no podía disminuirse, y ese nivel salarial estaba compuesto por emolumentos contenidos en leyes y actos administrativos de diversos órdenes, quedando claro que no le es dable al interprete desconocer los derechos que el Legislador protegió a los trabajadores transferidos.

---

<sup>8</sup> Archivo 10



**13-001-33-33-014-2018-00224-01**

También explicó que los derechos de los empleados transferidos fueron refrendados constitucionalmente por la Sentencia C-241 de 2014 de la Corte Constitucional, en virtud de los principios de favorabilidad y condición más beneficiosa, irrenunciabilidad y no regresividad.

En consecuencia, manifiesta que los actos administrativos expedidos por el Distrito de Cartagena (Resolución No. 2217 de 1991 “*Por medio del cual se les reconocieron derechos económicos a todos los servidores públicos transferidos*”, Decreto 626 de 1991 “*Por medio del cual se les reconocieron prestaciones sociales como vacaciones, prima de vacaciones, subsidio de transporte, auxilio de alimentación, prima de servicios y prima de navidad según la asignación salarial*” y la Resolución 447 de 1992 “*Por medio de la cual se reconoció al personal transferido al Distrito de Cartagena, una bonificación por antigüedad*”.) se encuentran vigentes y cuentan con presunción de legalidad no solo por la Constitución y la Ley, sino de manera especial por la Ley 10 de 1990, el Decreto 1399 de 1990 y la Sentencia C 241 de 2014, por lo cual en caso de que el Aquo quisiera desconocerlos, debió pronunciarse sobre su ilegalidad o inaplicación por inconstitucionalidad, tarea que omitió, por ser además improcedente. De igual manera, solicita que se condene en costas al Distrito.

### **3.5. ACTUACIÓN PROCESAL.**

El proceso en referencia fue repartido ante el Tribunal Administrativo de Bolívar, el 16 de diciembre de 2021<sup>9</sup>, por lo que se procedió a dictar auto admisorio del recurso el 6 de mayo de 2022<sup>10</sup>.

### **3.6. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

Las partes no presentaron alegatos; y el Ministerio Público tampoco presentó concepto.

## **IV.- CONTROL DE LEGALIDAD**

Tramitada la primera instancia y dado que, no se observa causal de nulidad, impedimento o irregularidad que pueda invalidar lo actuado, se procede a decidir la controversia suscitada entre las partes, previas las siguientes,

## **V.- CONSIDERACIONES**

### **5.1. Competencia.**

Es competente esta Corporación para conocer el presente proceso en segunda instancia, por disposición del artículo 153 del CPACA. De igual forma se aclara que dicha competencia se circunscribe únicamente en relación con

<sup>9</sup> Archivo 06

<sup>10</sup> Archivo 08



13-001-33-33-014-2018-00224-01

los reparos concretos formulados por el apelante, conforme los artículos 320 y 328 del C.G.P.

## 5.2. Problema jurídico

De conformidad con los hechos expuestos, considera la Sala que se debe determinar si:

*¿Es procedente el reconocimiento de beneficios salariales y prestacionales otorgados a un empleado de la salud del nivel territorial, a través de resoluciones expedidas por un ente territorial?*

## 5.3 Tesis de la Sala

La Sala confirmará la sentencia de primera instancia, teniendo en cuenta que los entes territoriales no tienen competencia para fijar o modificar el régimen prestacional y salarial de los empleados públicos.

## 5.4 MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

### 5.4.1 Régimen salarial y prestacional de los empleados públicos de las empresas sociales del Estado.

La Ley 100 de 1993 estableció en el artículo 194 que la prestación de los servicios de salud directa por parte de la nación o de las entidades territoriales se haría a través de las empresas sociales del Estado, entidades descentralizadas con autonomía administrativa, patrimonio propio y personería jurídica.

En cuanto al régimen laboral al que deben someterse los servidores públicos que prestan el servicio en este tipo de entidades, la ley aludida especificó en el ordinal 5.º del artículo 195 que: "... tendrán el carácter de empleados públicos y trabajadores oficiales, conforme a las reglas del Capítulo IV de la Ley 10 de 1990".

Por su parte, la Ley 10 de 1990 al fijar el régimen laboral señaló lo siguiente:

**ARTÍCULO 30º.-** Régimen de los trabajadores oficiales y de los empleados públicos. Las entidades públicas de cualquier nivel administrativo que presten servicios de salud, aplicarán a sus trabajadores oficiales, en cuanto sean compatibles, los principios y reglas propios del régimen de carrera administrativa, y les reconocerán, como mínimo, el régimen prestacional previsto en el Decreto 3135 de 1968, todo, sin perjuicio de lo que contemplen las convenciones colectivas de trabajo. **A los empleados públicos del sector de la salud de las entidades territoriales y de sus entes descentralizados, se les aplicará el mismo régimen prestacional de los empleados públicos del orden nacional, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 17 de la presente Ley...**» (Resalta la Sala).

Con posterioridad, se expidió el Decreto 1919 de 2002, norma que extendió a los empleados públicos del orden territorial el régimen de prestaciones de la rama ejecutiva nacional y, específicamente, en lo que se refiere a los



**13-001-33-33-014-2018-00224-01**

empleados públicos de las empresas sociales del Estado señaló en el artículo 2.º que a estos “se les continuará aplicando el régimen de prestaciones sociales de la Rama Ejecutiva del Orden nacional, de conformidad con lo establecido en el artículo 195 de la Ley 100 de 1993”.

El decreto en mención fue objeto de control de legalidad por parte de la Sección Segunda de esta Corporación lo encontró ajustado a la Carta Política y dispuso, respecto del artículo 5.º relacionado con el respeto de los derechos adquiridos, que únicamente protege aquellos que se adquirieron con arreglo a la ley y no los reconocidos con fundamento en normas expedidas sin competencia.

En efecto, la providencia indicó que: “sólo deben ser respetados los derechos adquiridos con justo título con arreglo a la Constitución y a la ley por lo que no pueden calificarse como tales unos supuestos derechos derivados de normas proferidas por quien carecía de competencia para expedirlas”<sup>11</sup>.

Así las cosas, de todo lo expuesto es dable concluir que a los empleados públicos de las empresas sociales del Estado les es aplicable el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos del orden nacional, sin que sea posible que las autoridades territoriales creen o reconozcan emolumentos de este tipo distintos a los establecidos por el legislador y el gobierno nacional<sup>12</sup>.

#### **5.4.2 Del órgano competente para fijar el régimen salarial de los servidores públicos.**

La Constitución Política de 1886, otorgó competencia al Congreso de la República para reglamentar los asuntos prestacionales de los empleados oficiales del orden territorial, quedando proscrito cualquier régimen establecido por los Concejos Municipales o las Asambleas Departamentales, mandato que se ratificó con la expedición del acto legislativo No. 1 de 1968.

Bajo el mismo criterio, la Constitución de 1991, determinó en el artículo 150, numeral 19) literal e), que corresponde al Congreso hacer las leyes y por medio de ellas ejerce la función de dictar las normas generales, y, señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para efecto de fijar, entre otros, el régimen salarial de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la fuerza pública.

<sup>11</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda-Subsección A. Radicación: 11001-03-25-000-2006-00024-00(0530-06). Bogotá D.C. 16 de agosto de 2007.

<sup>12</sup> En igual sentido se pueden consultar las siguientes providencias proferidas por esta Sección: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Radicación: 15001-23-31-000-2005-02968-01(2531-13). Bogotá, D.C. 22 de septiembre de 2016. De igual ponente Radicación: 76001-23-31-000-2005-04234-01(1204-12). Bogotá, D. C., septiembre 15 de 2016.



**13-001-33-33-014-2018-00224-01**

En ejercicio de esta atribución, el Congreso de la República expidió la Ley 4ª de 1992 “Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial ... de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública (...)”, que en su artículo 12<sup>13</sup> le otorgó al Gobierno la facultad de establecer el régimen prestacional de los servidores públicos de las entidades territoriales, y expresamente prohibió a las Corporaciones públicas arrogarse esta facultad<sup>14</sup>.

En consecuencia, como ya lo ha precisado el Máximo Tribunal Contencioso Administrativo<sup>15</sup> la determinación del régimen prestacional de los empleados públicos territoriales compete al Gobierno Nacional, de acuerdo con los parámetros señalados por el legislador, y no a las Corporaciones Públicas Territoriales, las que además, tienen prohibido arrogársela; y en lo que se refiere al régimen salarial, el Gobierno señaló el límite máximo salarial de los servidores públicos territoriales teniendo en cuenta su equivalencia con los del orden nacional.

Existe, para efectos de fijar salarios, un régimen de competencia concurrente entre el Congreso, el Gobierno Nacional, las Corporaciones administrativas colegiadas del orden Departamental y Municipal (Asambleas y Concejos) y el

---

<sup>13</sup> Corte Constitucional C-315 de 1995. Atribución que en términos de la Corte Constitucional, armonizaba con los principios de economía, eficacia y eficiencia que rigen el gasto público, y no desconocía ni la competencia que la Constitución expresamente otorgó a las autoridades de estos entes para fijar, por una parte, las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos dentro de su jurisdicción (artículos 300, numeral 7 y 313, numeral 6 de la Constitución) y, por otra, para determinar los emolumentos de los empleos de sus dependencias (artículos 305, numeral 7 y 315, numeral 7 de la Constitución), como tampoco cercenaba el principio de autonomía de que trata el artículo 287 de la Constitución. (...)

<sup>14</sup> En la exposición de motivos del proyecto de ley presentado por el Gobierno Nacional, se precisó, entre otras cuestiones, lo siguiente: “...III **Régimen salarial y prestacional de los empleados públicos de las entidades territoriales** 1. En el orden regional y local las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales en la fijación de escalas salariales de los empleos de su jurisdicción deberán guiarse por las que rijan a nivel nacional. 2. Con el fin de ordenar el sistema de remuneración del sector público, el Gobierno Nacional tendrá exclusividad absoluta para fijar el régimen prestacional de los empleados públicos de las entidades territoriales, con lo cual se reitera el principio constitucional”. Con relación al numeral 19, literales e) y f) del artículo 150 constitucional en la ponencia para segundo debate ante el Senado, Gabriel Melo Guevara, expuso: “**Carácter de ley marco** (...) Estas disposiciones cambian el sistema constitucional anterior, señalado en el numeral 9º del artículo 76 de la Constitución precedente (...) Según el artículo 79 de esa Constitución, tales leyes sólo podían ser dictadas o reformadas a iniciativa del Gobierno, pero el Congreso estaba facultado para introducir en los proyectos las modificaciones que considerara convenientes. La naturaleza misma del tema impuso la costumbre de utilizar las facultades extraordinarias, contempladas en el artículo 76, ordinal 12 de la anterior Constitución. Mediante ellas, el Gobierno solicitaba y el Congreso otorgaba, anualmente, unas facultades extraordinarias para decretar los ajustes de salarios. El caso se ajustaba en las exigencias del ordinal 12 del artículo 76. Se trataba de facultades precisas, de las cuales era investido el Presidente por un tiempo determinado, por lo general muy corto (...) Así operó el sistema por años, estableciendo una rutina legislativa cambiada por exigencias de la nueva Constitución. ”

<sup>15</sup> Sentencia de 22 de marzo de 2012. Sección Segunda, Subsección “B”, M.P. Gerardo Arenas Monsalve, **Radicación:**2500023250002004036520, **Expediente:** 0541-2009.



**13-001-33-33-014-2018-00224-01**

ejecutivo territorial (Gobernadores y Alcaldes) que fue ratificada por la Corte Constitucional en sentencia C-510 de 1999 (14 de Julio) Magistrado Ponente Dr. Alfredo Beltrán Sierra.<sup>16</sup>

La competencia del Gobierno Nacional para fijar el límite máximo salarial de la remuneración de los empleados de los entes territoriales no desconoce la competencia que la misma Constitución expresamente otorgó a las autoridades de dichos entes para fijar, por una parte, las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos dentro de su jurisdicción, artículos 300, numeral 7, y 313, numeral 6, de la Constitución, y, por otra, para determinar los emolumentos de los empleos de sus dependencias, artículos 305, numeral 7, y 315, numeral 7, de la Constitución.<sup>17</sup>

En conclusión, las autoridades Departamentales no tienen competencia para crear salarios ni prestaciones y, en consecuencia, cualquier disposición de esa jerarquía que establezca salarios o prestaciones, desbordado lo legal, debe ser inaplicada por inconstitucional.

## **5.5 CASO CONCRETO**

### **5.5.1 Análisis de las pruebas frente al marco normativo y jurisprudencial.**

De lo probado en el proceso, se tiene que, el señor Sergio Viloría Batista presentó derecho de petición ante el Distrito de Cartagena<sup>18</sup>, solicitando el pago de los derechos laborales que tenía al ser incorporados a dicho ente territorial, en el proceso de organización del sector salud territorial, conforme al precedente judicial de la Sentencia C-241 del 2014, que se pronunció sobre la exequibilidad del Decreto Ley 1399 de 1990.

Como sustento de dicha petición, adujo que El 29 de mayo del 2012, la organización sindical ANTHOC, le solicitó a la Gerente de la ESE, el reconocimiento y pago de derechos laborales adquiridos, en favor de todos aquellos servidores que habían sido transferidos en el proceso de

---

<sup>16</sup> En esa sentencia se señaló: “[...] 4.3. En estos términos, para la Corte es claro que existe una competencia concurrente para determinar el régimen salarial de los empleados de las entidades territoriales, así: Primero, el Congreso de la República, facultado única y exclusivamente para señalar los principios y parámetros generales que ha de tener en cuenta el Gobierno Nacional en la determinación de este régimen. Segundo, el Gobierno Nacional, a quien corresponde señalar sólo los límites máximos en los salarios de estos servidores, teniendo en cuenta los principios establecidos por el legislador. Tercero, las asambleas departamentales y concejos municipales, a quienes corresponde determinar las escalas de remuneración de los cargos de sus dependencias, según la categoría del empleo de que se trate. Cuarto, los gobernadores y alcaldes, que deben fijar los emolumentos de los empleos de sus dependencias, teniendo en cuenta las estipulaciones que para el efecto dicten las asambleas departamentales y concejos municipales, en las ordenanzas y acuerdos correspondientes. Emolumentos que, en ningún caso, pueden desconocer los límites máximos determinados por el Gobierno Nacional”

<sup>17</sup> Ibidem, nota al pie 2.

<sup>18</sup> Folio 123-139 archivo 1



**13-001-33-33-014-2018-00224-01**

reorganización del sector salud en el Departamento de Bolívar, al Distrito de Cartagena; lo anterior, con base en el convenio interadministrativo del 16 de febrero de 1991, suscrito entre el Departamento de Bolívar y el Distrito de Cartagena de Indias.

Como respuesta a lo anterior, el Distrito de Cartagena emitió el Oficio AMC-OFI-0088405-2017<sup>19</sup>, en el que negó lo pedido, alegando que los beneficios o prerrogativas que se reclamaban se soportan en unos derechos extralegales reconocidos mediante actos administrativos que no tenían asidero en la ley o la Constitución, razón por la cual al entrar en vigencia el Decreto 1919 de 2002, que regulan las prestaciones que recibirán los empleados vinculados a las entidades distritales, al Distrito de Cartagena le correspondía acatar las disposiciones allí establecidas.

En ese orden de ideas, la parte actora interpone la presente demanda, argumentando que existe desviación de poder por parte de la entidad demandada, puesto que esta desconoció los artículos 3 y 4 del Decreto Ley 1399 de 1990, al no querer reconocerle al demandante los derechos económicos laborales reconocidos en la Resolución No 0276 del 20 de marzo de 1990, Resolución No 001 del 1 de octubre del 2001, las actas de entrega del personal adscrito a los centros de salud, Resolución No 447 del 18 de marzo de 1992, Decreto No 626 del 14 de agosto de 1991, Convenio interadministrativo firmado entre el Distrito de Cartagena y el Servicio Seccional de Bolívar, Acuerdo Laboral firmado el 28 de diciembre de 1989, adoptado por la Resolución No 0276 del 20 de marzo de 1990, que trajo consigo en el proceso de descentralización en el sector salud el reconocimiento de sus derechos laborales y en donde aparejo derechos en su relación laboral, que solo fenecen con la terminación abrupta o legal de la relación laboral.

En su momento, el Juez de primera instancia se pronunció sobre el caso, aduciendo que, en efecto, el accionante no tiene derecho a los beneficios reclamados, toda vez que el Distrito de Cartagena no tiene competencia para crear prestaciones sociales y laborales diferentes a las establecidas por el legislador y el gobierno nacional, conforme con los postulados de nuestra constitución.

A pesar de lo anterior, el señor Sergio Viloría Batista no se encuentra conforme con lo decidido por el a quo, por lo que interpuso recurso de apelación, ratificando sus pretensiones y argumentos.

De acuerdo con lo anterior, este Tribunal encuentra probado que, a través del Decreto 626 del 14 de agosto de 1991<sup>20</sup>, el Alcalde del Distrito de Cartagena realizó la incorporación a este ente territorial, de los funcionarios que se

<sup>19</sup> Folio 119-122 archivo 1

<sup>20</sup> Folio 19-20 archivo 01



13-001-33-33-014-2018-00224-01

encontraban adscritos a la Gobernación de Bolívar – Servicio Seccional de Salud; a partir del 1 de agosto de 1991; y, si bien no se cuenta con el listado de funcionarios que fueron incorporados mediante este procedimiento, lo cierto es que ninguna de las partes desmiente el hecho de que el señor Sergio Viloria Batista haya sido parte del mismo.

De igual manera se advierte que, mediante Resolución 2217 del 2 de diciembre de 1991<sup>21</sup>, la Alcaldía de Cartagena indicó que a los empleados incorporados el 1 de agosto de 1991, se les estaban pagando unos beneficios diferentes a los que recibían los empleados del Distrito de Cartagena; que, igualmente, el Departamento de Bolívar - Servicio Seccional de Salud de Bolívar, en cumplimiento del convenio interinstitucional, le había girado al Distrito los recursos para al pago de dichos beneficios desde el 1 de agosto al 31 de diciembre de 1991 por lo que se hacía necesario reconocerlos y autorizar el pago, así:

ARTICULO 1º.- Reconócense, desde el 1º de Agosto de 1991, fecha de incorporación a la Alcaldía de Cartagena (Secretaría-Fondo-Distrital de Salud) de los empleados transferidos por el Servicio Seccional de Salud de Bolívar-Distrito Integrado de Salud de Cartagena, los siguientes beneficios de orden salarial y prestacional :

1. VACACIONES = Disfrutarán, adicionalmente a los quince (15) días hábiles que estipula la Ley, según tiempo continuo de servicios prestados en las entidades cedente y cesionaria, así :
  - a. De uno (1) a cinco (5) años, un (1) día hábil adicional por cada año servido
  - b. De seis (6) a diez (10) años, seis (6) días hábiles adicionales
  - c. De once (11) a quince (15) años, siete (7) días hábiles adicionales.
  - d. De dieciseis (16) a veinte (20) años, nueve (9) días hábiles adicionales.
  - e. De veintiun (21) años en adelante, once (11) días hábiles adicionales.
2. PRIMA DE VACACIONES = Se reconocerán y pagarán veinte (20) días en vez de los quince (15) que estipula la Ley.
3. SUBSIDIO DE TRANSPORTE = Se reconocerá y pagará, durante la vigencia de 1991, a los empleados de que trata la presente Resolución y que devenguen un sueldo igual o inferior a tres (3) salarios mínimos legales, un subsidio de transporte por valor de \$ 5.390.00 mensuales
4. AUXILIO DE ALIMENTACION = Se reconocerá por este concepto la suma de \$5.474.00 a quienes devenguen sueldos iguales o inferiores a tres (3) salarios mínimos legales.
5. PRIMA DE SERVICIOS = Se reconocerán y pagarán veinte (20) días en vez de los quince que establece la Ley.

- 2 -

6. PRIMA DE NAVIDAD = Se reconocerán y pagarán treinta y cinco (35) y treinta y tres (33) días, en vez de los treinta (30) que estipula la Ley, cuando se trate de empleados cuya asignación mensual sea igual o inferior a \$ 71.240.00, o superior a ésta suma, respectivamente.

ARTICULO 2º.- La presente Resolución rige a partir de la fecha de su expedición y copia de la misma se enviará a todas las dependencias de la Alcaldía que tengan relación con su aplicación.

COMUNIQUESE Y CUMPLASE.

Dada en Cartagena, a los 2 días del mes de *Dic.* de Mil Novecientos Noventa y Uno (1991)



<sup>21</sup> Folio 26-27 archivo 01



**13-001-33-33-014-2018-00224-01**

Posteriormente, a través de Resolución 447 del 26 de marzo de 1992<sup>22</sup>, el Distrito de Cartagena vuelve a reconocer otros beneficios a los empleados transferidos del Departamento de Bolívar a Distrito, aduciendo que los mismos venían siendo reconocidos por el empleador primigenio y que el mismo había girado los recursos para su pago. En ese servicio, le reconoció a todos los empleados incorporados, una bonificación por antigüedad, así:

Agosto y el 31 de Diciembre de 1991, según la siguiente escala:

AÑOS DE SERVICIO	PORCENTAJE	AÑOS DE SERVICIO	PORCENTAJE
2	10	16	95
4	25	18	105
6	35	20	120
8	45	22	130
10	60	24	140
12	75	26	150
14	85	28	160
		30	160

PARAGRAFO 1º.- El tiempo de servicio se constatará en la hoja de vida de cada empleado.

PARAGRAFO 2º.- Los gastos que se causen con motivo de lo dispuesto en el presente artículo, se pagarán con cargo al código 21119 (Otros Gastos en Servicios Personales) del Presupuesto de gastos del Fondo Distrital de Salud para la vigencia de 1991.

ARTICULO 2º.- A partir del 1º de Enero de 1992, la BONIFICACION POR ANTIGUEDAD reconocida en el artículo anterior se pagará de acuerdo con la siguiente escala:

AÑOS DE SERVICIO	PORCENTAJE	AÑOS DE SERVICIO	PORCENTAJE
2	15	18	115
4	30	20	130
6	40	22	150
8	50	24	160
10	65	26	170
12	85	28	180
14	95	30	200
16	105		

PARAGRAFO.- Esta BONIFICACION POR ANTIGUEDAD sólo se reconocerá a los empleados incorporados mediante Decreto N°. 626/91, emanado de este Despacho, pues quienes reemplacen a los empleados que se desvinculén de la Alcaldía de Cartagena, por cualquier motivo, no tendrán derecho a este beneficio y se señirán a las prestaciones que rigen para el personal de la Alcaldía de Cartagena, Distrito Turístico y Cultural.

PARAGRAFO.- Los gastos que se causen con motivo de la aplicación de lo dispuesto en el presente artículo, se pagarán con cargo al código 21119 (Otros Gastos de Servicios Personales) del Presupuesto de Gastos del Fondo de Salud del Distrito Turístico

Se tiene también, que los empleados del Servicio Seccional de Salud de Bolivar se encontraban cobijados por una serie de acuerdo laborales que les permitían disfrutar de otros beneficios diferentes a los establecidos en las leyes colombianas, según consta en la Resolución 0276 del 20 de marzo de 1990 y Acuerdo Laboral del 28 de diciembre de 1989<sup>23</sup>.

Adicionalmente, se observa que, se aportó el anexo 2 de la Convención Colectiva de Trabajo aprobada en diciembre 1 de 1994, en la que se indica que, en el capítulo 4 de dicha convención y los acuerdos laborales firmados por el Departamento de Bolívar y ANTHOC, se fijaron algunos beneficios para los empleados transferidos del Departamento de Bolívar al Distrito de Cartagena<sup>24</sup>

<sup>22</sup> Folio 29-31 archivo 01

<sup>23</sup> Folio 101-116 archivo 1

<sup>24</sup> Folio 77-78 archivo 1





**13-001-33-33-014-2018-00224-01**

Conforme con lo expuesto, es preciso reiterar el pronunciamiento de la Juez de primera instancia, a fin de indicar que, las autoridades del orden territorial no tienen competencia constitucional ni legal para crear prestaciones sociales, toda vez que esa competencia está atribuida al Congreso de la República y al Gobierno Nacional.

Así las cosas, es claro, de acuerdo con el marco constitucional y legal expuesto, que al ser el Congreso de la República y el gobierno nacional (por autorización de aquel) los únicos competentes para fijar salarios y prestaciones de los empleados públicos, es improcedente el reconocimiento de las prestaciones sociales extralegales solicitadas porque, como lo sostuvo acertadamente el *a quo*, se crearon sin competencia para ello.

Al respecto es importante precisar que por disposición del artículo 30 de la Ley 10 de 1990<sup>25</sup> a los empleados públicos del sector salud de las entidades territoriales y de sus entes descentralizados se les debe aplicar el mismo régimen prestacional de los empleados públicos del orden nacional. Preceptúa la norma:

*« [...] Artículo 30º.- Régimen de los trabajadores oficiales y de los empleados públicos. Las entidades públicas de cualquier nivel administrativo que presten servicios de salud, aplicarán a sus trabajadores oficiales, en cuanto sean compatibles, los principios y reglas propios del régimen de carrera administrativa, y les reconocerán, como mínimo, el régimen prestacional previsto en el Decreto 3135 de 1968, todo, sin perjuicio de lo que contemplen las convenciones colectivas de trabajo. A los empleados públicos del sector de la salud de las entidades territoriales y de sus entes descentralizados, se les aplicará el mismo régimen prestacional de los empleados públicos del orden nacional, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 17 de la presente Ley [...] »*

Conforme a lo expuesto, no es posible el reconocimiento de prestaciones sociales amparadas en disposiciones proferidas por órganos o autoridades del nivel territorial; en consecuencia, la sentencia de primera instancia debe ser confirmada.

### **5.6 De la condena en costas.**

El artículo 188 del CPACA, adicionado por el artículo [47](#) de la Ley 2080 de 2021 determina que señala, “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”.

Por otra parte, el artículo 365 del Código General del Proceso señala que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva

<sup>25</sup> Este mandato es reiterado por el artículo 195 de la Ley 100 de 1993.



13-001-33-33-014-2018-00224-01

de forma desfavorable el asunto. En este caso, no se condenará en costas, toda vez que las mismas no se encuentran demostradas, tal como lo indica el numeral 8 de la norma ibidem.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No. 004 del Tribunal Administrativo de Bolívar, Administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**VI.- FALLA:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia de primera instancia, por las razones expuestas en la parte motiva de la providencia.

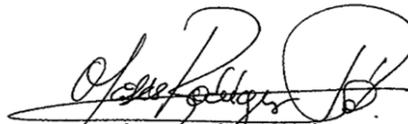
**SEGUNDO: NO CONDENAR EN COSTAS**, de acuerdo con lo expuesto en esta providencia.

**TERCERO: DEUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones de ley en los sistemas de radicación.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

*Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en sala virtual No.021 de la fecha.*

**LOS MAGISTRADOS**

  
MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

  
EDGAR ALEXI VASQUEZ CONTRERAS

  
JEAN PAUL VÁSQUEZ GÓMEZ