



REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO DIECISIETE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO
Medellín, veintisiete (27) de abril de dos mil veintitrés (2023)

Providencia	Sentencia No.103 de 2023
Proceso	REPARACION DIRECTA
Demandante	FABIAN ORLANDO HERNÁNDEZ GÓMEZ, GERMAN ANTONIO VILLA GARCÍA, ALONSO ALIRIO RAMÍREZ RODRIGUEZ y LEONARDO RODAS RODRIGUEZ
Demandado	DEPARTAMENTO DE ANTIOQUA – FABRICA DE LICORES DE ANTIOQUIA.
Radicado	05001 33 31 017 2020-165 00
Instancia	Primera
Temas y Subtemas	RESPONSABILIDAD DEL ESTADO / régimen de responsabilidad/ no atribuible al Estado.
Decisión	NIEGA LAS PRETENSIONES

Se decide en primera instancia la demanda que, a través del medio de control de reparación directa, promueven FABIAN ORLANDO HERNÁNDEZ GÓMEZ y otros, en contra DEPARTAMENTO DE ANTIOQUA – FABRICA DE LICORES DE ANTIOQUIA.

1-. DEMANDA

La demanda fue presentada el 03 de septiembre de 2020 inadmitida por defectos formales en providencia del 14 de septiembre de 2020, se aportó dentro del término legal memorial que subsana requisitos, por lo que se procedió a su admisión en providencia del 05 de abril del mismo año.

1.1 PRETENSIONES:

- DECLARAR que el Departamento de Antioquia es administrativa, patrimonial y extra patrimonialmente responsable de los perjuicios materiales, morales y daños a bienes constitucionales ocasionados a los señores Fabián Orlando Hernández Gómez, Germán Antonio Villa García, Alonso Alirio Ramírez Rodríguez Y Leonardo Rodas Rodríguez, por la falla del servicio en la función pública reglamentaria evidenciada con la declaratoria de nulidad de los numerales 1.1 del artículo 42 del Decreto 2865 de 1996; del artículo 11 del Decreto 1394 de 2000; del artículo 14 del Decreto 1983 de 2000 y del artículo 6 del Decreto 2102 de 2001, actos administrativos expedidos por el Gobernador del Departamento de Antioquia...”

- CONDENAR, en consecuencia, al Departamento De Antioquia, como reparación o indemnización del daño ocasionado, a pagar a los demandantes por los siguientes perjuicios materiales:

FABIAN ORLANDO HÉRNANDEZ GÓMEZ: la suma de \$301.048.216

GERMÁN ANTONIO VILLA GARCÍA: la suma de \$301.048.216

ALONSO ALIRIO RMÍREZ RODRÍGUEZ, la suma de \$177.427.414

LEONARDO RODAS RODRÍGUEZ, la suma de \$235.033.052.

- Como perjuicios morales reconocer la suma de ochenta (80) salarios mínimos mensuales vigentes a la fecha de ejecutoria de la sentencia para cada uno de los demandantes.

1.2. HECHOS

Los hechos relevantes del proceso, son resumidos del escrito de la demanda así:

- Mediante el Decreto No 0449 de 1973, se adscribió la Fábrica de Licores y alcoholes de Antioquia a la secretaria de Hacienda Departamental y como parte su estructura orgánica según Decreto 2865 de 1996.
- Paso seguido, según decreto No 4698 del 11 de septiembre de 1996 el Gobernador de Antioquia, asignó la planta de cargo de la Fábrica de Licores de Antioquia.
- Mediante Decreto No 2202 del 28 de noviembre de 2021, el Departamento de Antioquia, actualiza el manual específico de funciones y de requisitos de cargos, manteniendo a la Fábrica de Licores y de Alcoholes de Antioquia como parte de las unidades estratégicas de gestión de la secretaria de Hacienda.
- Mediante sentencia proferida por el Consejo de Estado, de fecha 21 de junio de 2018 en el proceso radicado No 050012331000-2006 9349 01, se dispuso:

“Segundo: declarar la nulidad de los numerales 1.1 del artículo 2865 de 1996, de artículo 11 de Decreto 1934 de 2000, del artículo 14 del Decreto 1983 de 2000 y el artículo 6 del Decreto 2102 de 2001, actos administrativos expedidos por el Gobernador del Departamento de Antioquia, por las razones expuestas en la presente decisión judicial”

En igual sentido ordeno:

“exhortar a la Gobernación de Antioquia para que dentro del término de dos años, contados a partir del día siguiente a la firmeza la presente decisión judicial, realice los trámites pertinentes ante la Asamblea Departamental del Departamento de Antioquia para que la fábrica de licores y alcoholes de Antioquia adopte la organización y estructura jurídica que corresponde al desarrollo de las actividades industriales y comerciales que lleva a cabo, esto es, la producción, comercialización y venta de licores, alcoholes y productos a fines, al amparo del monopolio rentístico de licores destilados”

- Al tener la fábrica de licores y de alcoholes de Antioquia, la condición de secretaria de la Gobernación de Antioquia y no estar constituida como Empresa Industrial y Comercial de Estado, sus servidores públicos ostentan la condición de empleados públicos de acuerdo con el artículo 5 del Decreto 3135 de 1968, no obstante, la actividad que estos realizaban era propias de una EICE, por lo que la verdadera naturaleza de su vinculación era la de un trabajador oficial.
- El señor Fabián Orlando Hernández Gómez ingreso a laborar en la Fábrica de licores y Alcoholes de Antioquia, el 05 de noviembre de 1996 hasta el 17 de diciembre de 2001, siendo el último cargo el de ayudante nivel 2.
- El señor Germán Antonio Villa García, ingreso a laborar en la Fábrica de licores y Alcoholes de Antioquia, 06 de octubre de 1998 hasta el 17 de diciembre de 2001, siendo el último cargo el de operario de oficios varios, en carrera administrativa.
- El señor Alonso Alirio Ramírez Rodríguez, ingreso a laborar en la Fábrica de licores y Alcoholes de Antioquia, el 14 de febrero de 1994 hasta el 07 de febrero de 2002, siendo el último cargo el de ayudante nivel 2.
- El Leonardo Rodas Rodríguez, ingreso a laborar en la Fábrica de licores y Alcoholes de Antioquia, el 05 de noviembre de 1996 hasta el 17 de diciembre de 2001, siendo el último cargo el de ayudante nivel 2, en carrera administrativa.

2. NORMAS VIOLADAS

Invoca como normas violadas:

Constitución Política, artículos 1, 2, 4, 5, 6, 12, 13, 15, 28, 29, 30, 33, 33, 42 inciso 3, 83, 90 y 91.

CPACA, artículos 140, 155, 161, 162 a 167.

Código Civil, artículos 1613 y ss.

Código Penal, artículos 97. 11 a 121, 265 a 266.

CGP, artículos 174 a 293.

Pacto Internacional de Derechos Políticos y Sociales de las Naciones Unidas

Leyes: 153 de 1887, 23 de 1991, 65 de 1963, 599 de 2000, 954 de 2005, ley 600 de 2004.

Decreto 1335 de 1970.

Sin concepto de violación.

3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

La demanda se notificó a través del buzón de la Entidad, además del envío físico de los traslados respectivos, obteniendo respuesta oportuna, en la que se indicó:

- A los hechos y pretensiones

A través de apoderado la entidad se opone a las pretensiones planteadas en la demanda, en tanto, no se configuran los elementos de la responsabilidad del estado, así mismo los perjuicios que se plantean son inciertos y el nexo de causalidad es inexistente.

Adicional, existe una razón para la cual resulta jurídicamente inviable la prosperidad de la presente acción y es que el Consejo de Estado dispuso en la sentencia del 18 de junio de 2015 dentro del radicado No 050012333100020060934101 que de las situaciones jurídicas consolidadas no podrían derivarse un efecto diferente al que se haya configurado.

Que, del análisis de la sentencia del Consejo de Estado, con base en la cual se plantean las pretensiones de indemnización, se colige que el eje del debate en torno al cual se emitió dicha providencia fue determinar si a los actos administrativos que adscribieron a la Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia a la secretaria de Hacienda del Departamento de Antioquia, se ajustan a los postulados constitucionales y legales invocados a la demanda.

En este sentido, aunque la mencionada providencia se hizo referencia a consecuencias jurídicas que conlleva a la adopción de uno y otra forma jurídica en lo que respecta al personal que presta sus servicios para la Fábrica de licores y Alcoholes, en aparte alguno se analizó sobre la legalidad de su vinculación y muchos menos el retiro de estos con ocasión de la supresión del cargo, que en virtud de la plata de personal de la entidad territorial fue efectuada en el año 2001.

Que cuando el Consejo de Estado ha admitido como posible la indemnización de perjuicios con ocasión de la nulidad de un acto administrativo, es porque la nulidad declarada ha dejado en evidencia un error de la administración que afectó en forma directa al ciudadano, y que se elimina del ordenamiento normativo aquel acto que jurídicamente otorga fundamento al hecho lesivo, piénsese por ejemplo en el evento en se hubiere declarado la nulidad del acto de supresión de los cargos de los convocantes.

En este sentido, se tiene que el acto de supresión de cargos que afectó a los convocantes, proferido en virtud de la reforma a la planta de personal del Departamento de Antioquia en el año 2001; mantiene incólume su presunción de legalidad y sus efectos se reputan así mismo conforme a derecho. Circunstancia que conlleva a concluir que no existe fundamento jurídico alguno que sustente la configuración de un daño antijurídico para los solicitantes.

Ahora bien, resulta lógico que la transformación que sufrió la Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia, a partir de la expedición de la ordenanza 19 del 19 de noviembre de 2020, comporta diferentes consecuencias, no solo en la calidad jurídica del personal que labora para dicha empresa, sino también a nivel

tributario, contractual y en general en todas las circunstancias de administración pública; sin embargo, el Alto Tribunal expresamente expone en el fallo mencionado que las situaciones jurídicas ya consolidadas son en efecto inmutables.

Con lo anterior, entiende el alto tribunal que la transformación de la Fábrica de Licores de Antioquia implica cambios sustanciales no solo en la planta de personal y el régimen jurídico que la cobija, sino desde el punto de vista tributario y administrativo; pero que en virtud de la consolidación del derecho y la seguridad jurídica, todos esos efectos tendrán lugar, ni si quiera a partir de la ejecutoria del fallo, sino solo a partir de la transformación efectiva dispuesta por la Asamblea Departamental, quedando así, necesariamente consolidadas las situaciones que hasta dicho momento se hayan configurado.

Ahora, en lo que respecta a los elementos de la responsabilidad del Estado, se tiene que, la categoría de empleados públicos que ostentaban los convocantes, de conformidad con el acto de supresión de sus cargos y su legalidad incólume hasta la fecha; se concluye la no materialización de un daño antijurídico.

Sumado a lo expuesto, el daño que, en sentir de los convocantes, se ha padecido, no reviste las virtudes que ha precisado la jurisprudencia contenciosa, tales como la de ser un daño cierto, presente o futuro, determinado o determinable, anormal y que se trate de una situación jurídicamente protegida. En otros términos, no existe certeza alguna si de haber ostentado los convocantes la calidad de trabajadores oficiales, hubieren laborado hasta el momento de retiro en la Fábrica de Licores de Antioquia, lo que de entrada desdibuja la certidumbre que debe revestir el daño. Tampoco existe un amparo del ordenamiento jurídico en el sentido de que la imposibilidad de ejercer derechos sindicales se constituya en un daño, pues en efecto los mismos no se encuentran contemplados para los empleados públicos, que es precisamente la categoría a la que pertenecían los solicitantes y que como bien lo dijo la sentencia, se trata de situaciones jurídicas consolidadas sobre las cuales la misma no tiene efecto alguno.

Excepciones de mérito:

- *Situación Jurídica Consolidada:* En el caso presente, existe claridad respecto a la inmutabilidad de las situaciones consolidadas durante la vigencia de los actos administrativos anulados hasta la decisión de la Asamblea Departamental que dispuso la transformación de la Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia. El Consejo de Estado, en su fallo, exhortó a iniciar los trámites tendientes a que la Asamblea disponga dicha transformación y para ello otorgó un plazo de dos años a partir de la ejecutoria del fallo y por lo tanto la naturaleza de los servidores de la FLA permaneció inmutable hasta el 1º de enero de 2020. Así, no resulta jurídicamente viable otorgar el tratamiento de trabajadores oficiales a los convocantes, de lo que se desprende que para la época en que laboraron al servicio del Departamento de Antioquia, fueron empleados públicos y como tales, de acuerdo con el derecho vigente, no ostentaban la posibilidad

de ejercer derechos sindicales.

- *Legalidad del acto de desvinculación*: la supresión de los cargos de los convocantes, conserva incólume la presunción de legalidad y los efectos que produjo son necesariamente inmutables. No se configura respecto de tal decisión administrativa, ni siquiera el fenómeno de decaimiento del acto administrativo, y en gracia de discusión, de llegarse a considerar tal circunstancia, es claro que ello comporta efectos a futuro, conservando las situaciones que en virtud del mismo se hayan consolidado.
- *La eventual prosperidad de las pretensiones atentaría contra la estabilidad del derecho y la seguridad jurídica*: Los convocantes pretenden ser indemnizados por circunstancias consolidadas hace veinte años, a través de actos administrativos ejecutoriados que ostentan presunción de legalidad. Tal circunstancia fue prevista por el Consejo de Estado al momento de proferir el fallo del 21 de junio de 2018, frente a lo cual estableció la inmutabilidad de las situaciones consolidadas, como materialización de los principios de estabilidad del derecho y la seguridad jurídica.
- *No configuración de los elementos de la responsabilidad*: en tanto no se configura en el caso concreto un daño antijurídico que los convocantes no se encuentren llamados a soportar. Lo anterior, encuentra su principal fundamento en la presunción de legalidad del acto de supresión de los cargos, que, a la fecha, permanece incólume. Así mismo sustenta el presente medio exceptivo la manifestación expresa del Consejo de Estado en el sentido de que a pesar de la nulidad de los actos administrativos que adscribieron la Fábrica de licores y Alcoholes de Antioquia, como una Unidad Estratégica de Gestión de la Secretaría de Hacienda, los efectos y situaciones que se consolidaron en el tiempo, conforme a tal naturaleza jurídica, en nada se afectan con el fallo de nulidad del alto tribunal. No se configura tampoco una falla en el servicio o cualquier otro título de imputación de responsabilidad al Departamento de Antioquia.
- *Inexistencia de perjuicios*: En gracia de discusión, de llegarse a considerar la configuración de un daño, no se invoca prueba alguna que acredite la concreción de los perjuicios inmateriales y materiales que se invocan; no solo porque no se especifica en qué consisten los perjuicios morales, su monto y la prueba de los mismos, sino además porque tales y el lucro cesante invocado, se constituyen en un aleas, pues el permanecer hasta la edad de retiro vinculados a la FLA, no es una circunstancia que dependa de ser empleados públicos o trabajadores oficiales, o en términos de los convocantes, de ejercer o no derechos sindicales.
- *Ausencia de responsabilidad del Departamento de Antioquia*: Dado que a). la sentencia no afecta las situaciones jurídicas consolidadas, b). el ordenamiento jurídico otorga un tratamiento diferente, en lo que respecta a derechos sindicales, para los trabajadores oficiales y empleados públicos

y c). no se configuran los elementos propios de la responsabilidad del Estado. En tal sentido, el Departamento de Antioquia no es responsable de las afectaciones, jurídicamente justificadas (no constitutivas de daño antijurídico), que hubieren podido padecer los convocantes.

- *Caducidad:* En el remoto evento de considerar que la vinculación de los demandantes como empleados públicos, se constituyó en un daño indemnizable, debe necesariamente concluirse que la reclamación de la indemnización correspondiente debió efectuarse dentro del término de dos años con posterioridad a dicha vinculación.

4. RESOLUCIÓN DE EXCEPCIONES

En providencia de fecha 04 de mayo de 2021, notificada por estados a las partes, se resolvieron las excepciones con carácter de previas, negando su prosperidad.

4.1 AUDIENCIA INICIAL

En diligencia de fecha 03 de junio de 2021, a través de las plataformas virtuales se llevó a cabo audiencia inicial, en la que se adoptaron las siguientes decisiones:

4.1.1 FIJACIÓN DEL LITIGIO

Se fijó el litigio en los siguientes términos:

Determinar si la sentencia expedida el 21 de junio de 2018 dentro del radicado 05001 23 31 000-2006 93419 01, por el Consejo de Estado y mediante la cual se declaró la nulidad de los numerales 1.1 del artículo 42 Decreto 2865 de 1996; del artículo 11 del Decreto 1394 de 2000; del artículo 14 del Decreto 1983 de 2000 y del artículo 6 del Decreto 2102 de 2001, constituye un daño antijurídico frente a los demandantes y si dicho daño, es imputable a una falla del servicio en el ejercicio de la función pública al Departamento de Antioquia, a partir de la cual, deba ser condenada al pago de los perjuicios reclamados en la demanda.

En caso positivo, deberá declararse la responsabilidad de la entidad demandada. En caso contrario, deberán desestimarse las pretensiones de la demanda.

4.1.2. DECRETO DE PRUEBAS

Se decretaron como medios probatorios los documentos aportados en la demanda y su contestación, además de la prueba testimonial solicitada por las partes.

4.2 PRACTICA DE PRUEBAS

las pruebas documentales fueron puestas a disposición de las partes sin que se tacharan de falsos los documentos allegados, la práctica de los testimonios se realizó en audiencia pública del 14 de julio de 2021, donde bajo la gravedad del juramento se escuchó al señor Henry de Jesús Guerra Rodríguez.

4.3-. TRASLADO PARA ALEGAR

Una vez escuchadas las partes, en la diligencia del 14 de julio de 2021 se corrió traslado común para alegar de conclusión de forma escrita, derecho del que hicieron uso las partes. así:

4.3.1-. DEMANDANTE.

El apoderado de la parte demandante allega escrito de alegaciones finales en el que manifiesta que de conformidad con las pruebas allegadas debidamente al proceso se lograron probar los requisitos que tanto la jurisprudencia como la doctrina han establecido para poder predicar la responsabilidad patrimonial al estado por aplicación del régimen de imputación del daño especial como lo son primero, la actividad legítima desplegada por el Estado; segundo, que la actividad debe tener como consecuencia el menoscabo del derecho de una persona (ruptura de la igualdad frente a las cargas públicas); tercero, que el menoscabo del derecho debe tener origen en el rompimiento del principio de la igualdad frente a la ley y a las cargas públicas; cuarto, que el rompimiento de esa igualdad debe causar un daño grave y especial, en cuanto recae solo sobre alguno o algunos de los administrados; quinto, la existencia del nexo causal entre la actividad legítima de la administración y el daño causado; y sexto, que el caso concreto no debe ser susceptible de ser encasillado dentro de otro de los regímenes de responsabilidad de la administración.

Que está debidamente probado:

- El vínculo de los demandantes con la Fábrica de Licores de Antioquia
- La supresión de sus cargos en dicha entidad
- El daño causado como lo es la supresión de sus cargos y consiguientemente la pérdida de sus empleos
- La declaratoria de nulidad de los actos administrativos que sirvieron de base al gobernador del Departamento de Antioquia, para realizar la supresión de los cargos de los actores
- El nexo de causalidad

Por otra parte, la entidad demandada no logró demostrar una causal de eximente de responsabilidad y es por ello por haber demostrado el nexo causal entre el daño y los hechos, que las pretensiones de esta demanda están llamadas a prosperar y así deberá declararse en la sentencia que ponga fin a esta instancia.

4.4.2 DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA

A través de su apoderada allega escrito de alegaciones finales en el que reitera los argumentos de defensa propuestos en la contestación a la demanda, refiere que, de acuerdo con la prueba arrimada al trámite puede concluirse que no se configuran en el presente asunto los elementos de la responsabilidad del Estado. En efecto, no se advierte siquiera la primera categoría y sobre la cual se estructura todo el edificio de tal tipo de responsabilidad como lo es el daño antijurídico, una categoría de daño que en virtud del artículo 90 superior, la jurisprudencia y la dogmática jurídica ostenta unas cualidades particulares, que en el presente asunto no se materializan. Así mismo, los perjuicios que se plantean son inciertos y el nexo de causalidad,

primero falla (demanda inicial) luego daño especial (subsanción de la demanda) es inexistente.

Adicional a lo anterior, existe una razón por la cual resulta jurídicamente inviable la prosperidad de la presente demanda y es que el Consejo de Estado dispuso en la sentencia del 18 de junio de 2018 dentro del radicado 05001233100020060934101 que de las situaciones jurídicas consolidadas no podría derivarse un efecto diferente al que se haya configurado.

4.4.3 PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN.

Esta Agencia del Ministerio Público no conceptuó en el proceso de la referencia.

II. CONSIDERACIONES PARA DECIDIR.

Se observa que el proceso se ha adelantado con todas las etapas procesales correspondientes y como no aparece causal que pueda generar nulidad de la actuación, se procede a estudiar lo que en derecho corresponda en el siguiente orden:

5. Jurisdicción y Competencia

La jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conoce de las controversias y litigios originados en la actividad de las entidades públicas, esto es, juzga los actos administrativos, los hechos, las omisiones, las operaciones administrativas y los contratos estatales.

Cualquier persona puede demandar, en acción de reparación directa, la reparación del daño causado ya sea por un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de un inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquier otra causa, tal como lo prevé el artículo 140 del CPACA.

En el presente asunto, por tratarse del INPEC- a quien se le imputa los presuntos daños causados a los demandantes, corresponde a esta Jurisdicción resolver el conflicto planteado.

La competencia para conocer por esta instancia del medio de control de Reparación Directa, está consagrada en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el artículo 155 No 6 que establece:

Competencia de los jueces administrativos en primera instancia. Los jueces administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

6. De los de reparación directa, inclusive aquellos provenientes de la acción u omisión de los agentes judiciales, cuando la cuantía no exceda de mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

6. PROBLEMA JURÍDICO

Deberá esta instancia Determinar si la sentencia expedida el 21 de junio de 2018 dentro del radicado 05001 23 31 000-2006 93419 01, por el Consejo de Estado y mediante la cual se declaró la nulidad de los numerales 1.1 del artículo 42 Decreto 2865 de 1996; del artículo 11 del Decreto 1394 de 2000; del artículo 14 del Decreto

1983 de 2000 y del artículo 6 del Decreto 2102 de 2001, constituye un daño antijurídico frente a los demandantes y si dicho daño, es imputable a una falla del servicio en el ejercicio de la función pública al Departamento de Antioquia, a partir de la cual, deba ser condenada al pago de los perjuicios reclamados en la demanda

7-. RESPUESTA AL PROBLEMA JURIDICO

La responsabilidad administrativa o extracontractual del Estado, se encuentra fundada en el artículo 90 de la Constitución Política que establece como una obligación a cargo del Estado, responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.

El daño antijurídico consiste en la afectación patrimonial o extrapatrimonial sufrida por una persona que no tiene el deber jurídico de soportarla¹, ya sea porque es contrario a la Carta Política o a una norma legal, o, porque es “irrazonable,” sin depender “de la licitud o ilicitud de la conducta desplegada por la Administración.”²

La imputación corresponde a la atribución fáctica y jurídica que se le hace al Estado del daño antijurídico invocado, con fundamento en los razonamientos que se elaboren para ello, como por ejemplo la falla del servicio, el desequilibrio de las cargas públicas, la concreción de un riesgo excepcional, o cualquiera otro que permita hacer tal atribución en el caso concreto³.

Al daño y su antijuridicidad, debe sumarse la imputación, es decir, se requiere que la lesión (afectación del derecho o perjuicio) no solamente haya ocurrido, sino que además sea consecuencia de la acción, omisión o violación de un deber por parte del Estado, y que sea posible su adecuación material-*imputación fáctica*-, teniendo claro que la imputación supera el elemento fáctico, para reclamar un encuadramiento jurídico, es decir, la norma o regla que permite jurídicamente su atribución al Estado, así no existe una relación causa-efecto dentro del terreno de la causalidad, pero se verifica el fundamento –*conforme a criterios normativos* -por el cual el Estado debe responder-*imputación jurídica*-. Sobre el particular se ha pronunciado el Consejo de Estado así:

“verificada la existencia de un daño desde la dimensión jurídica, lo relevante es establecer a quién es atribuible esa afectación que sufre determinada persona en sus derechos, bienes o intereses legítimos. Es precisamente en ese específico escenario donde el término imputación supone una análisis bifronte o dual consistente en la verificación de que el daño es tanto fáctica (imputatio facti) como jurídicamente (imputatio iure) imputable.

La imputación fáctica tiene como propósito determinar si en el plano material, mas no necesariamente causal, el daño es atribuible o no a un sujeto de derecho...Una vez constatado lo anterior, es posible abordar el análisis sobre la imputación jurídica, esto es, si existe o no, un fundamento normativo que concrete, en el caso específico, la obligación de resarcir el daño antijurídico.”⁴

¹ Sentencia del Consejo de Estado de mayo 8 de 1995, Expediente 8118, Consejero Ponente Juan de Dios Montes Hernández.

² Corte Constitucional, sentencia C-254 de 2003.

³ Consejo de Estado, Sección Tercera, Consejero Ponente Jaime Orlando Santofimio Gamboa Sentencia del 16 de febrero de 2017, radicado 70001233100020040200901.

⁴ Gil Botero, Enrique. (2013). “La Teoría de la Imputación Objetiva en la Responsabilidad Extracontractual del Estado en Colombia”. In: CARLOS BERNAL PULIDO y JORGE FABRA ZAMORA, editores., *LA FILOSOFÍA DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL: Estudios sobre los fundamentos filosófico-jurídico de la responsabilidad civil extracontractual*, 1ª ed. Bogotá. Universidad Externado de Colombia, pp. .474-475.

Y específicamente la imputación jurídica se sirve de los títulos de imputación, como aquellas razones jurídicas por las cuales el Estado debe responder, de manera que debe destacar en el proceso prueba de la existencia de una falla o falta del servicio (probada o presunta según caso específicos), riesgo excepcional o daño especial.

En relación con los cuales la jurisprudencia contenciosa administrativa, ha destacado que ni el constituyente ni el legislador han dado predilección a un régimen específico o criterio de imputación, sin embargo es pacífico que el régimen de responsabilidad por antonomasia es la falla del servicio⁵ dado su carácter pedagógico o preventivo, fundado además en la necesaria comprobación de una conducta subjetiva del agente, bien a título de culpa o de dolo, pero existen situaciones específicas que por razones de justicia y equidad para evitar imponer a más del daño causado una carga adicional a la víctima, que se permite demandar en amparo de criterios objetivos de acuerdo con el comportamiento, actividad o cosa que propició el daño o cuando se quebrantó el principio de igualdad ante las cargas públicas.

Sobre lo cual se ha pronunciado el Consejo de Estado, afirmando que:

“Debe, sin duda, plantearse un juicio de imputación en el que, demostrado el daño antijurídico, deba analizarse la atribución fáctica y jurídica en tres escenarios: peligro, amenaza y daño. En concreto, la atribución jurídica debe exigir la motivación razonada, sin fijar un solo criterio de motivación de la imputación en el que deba encuadrarse la responsabilidad extracontractual del Estado⁶, sino que cabe hacer el proceso de examinar si procede encuadrar, en primer lugar, en la falla en el servicio sustentada en la vulneración de deberes normativos⁷, que en muchas ocasiones no se reducen al ámbito negativo, sino que se expresan como deberes positivos en los que la procura o tutela eficaz de los derechos, bienes e intereses jurídicos es lo esencial para que se cumpla con la cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho; en caso de no poder hacer su encuadramiento en la falla en el servicio, cabe examinar si procede en el daño especial, sustentado en la argumentación razonada de cómo [probatoriamente] se produjo la ruptura en el equilibrio de las cargas públicas; o, finalmente, si encuadra en el riesgo excepcional. De acuerdo con la jurisprudencia de la Sala Plena de la Sección Tercera:

“[...] en lo que se refiere al derecho de daños, el modelo de responsabilidad estatal que adoptó la Constitución de 1.991 no privilegió ningún régimen en particular, sino que dejó en manos del juez definir, frente a cada caso en concreto, la construcción de una motivación que consulte las razones tanto fácticas como jurídicas que den sustento a la decisión que habrá que adoptar. Por ello, la jurisdicción de lo contencioso administrativo ha dado cabida a la utilización de diversos “títulos de imputación” para la solución de los casos propuestos a su consideración, sin que esa circunstancia pueda entenderse como la existencia de un

⁵A modo ilustrativo puede verse sentencia del 07 de abril de 2011, exp. 20.750. M.P. Mauricio Fajardo Gómez, en la que se dijo: La Sala, de tiempo atrás ha dicho que la falla del servicio ha sido en nuestro derecho, y continua siendo, el título jurídico de imputación por excelencia para desencadenar la obligación indemnizatoria del Estado; en efecto, si al Juez Administrativo le compete una labor de control de la acción administrativa del Estado y si la falla del servicio tiene el contenido final del incumplimiento de una obligación a su cargo, no hay duda de que es ella el mecanismo más idóneo para asentar la responsabilidad patrimonial de naturaleza extracontractual”

⁶ Sección Tercera, sentencias de 19 de abril de 2012, expediente 21515; de 23 de agosto de 2012, expediente 23492. Consejo de Estado.

⁷ Merkl ya lo señaló: “El hombre jurídicamente puede hacer todo lo que no le sea prohibido expresamente por el derecho; el órgano, en fin de cuentas, el estado, puede hacer solamente aquello que expresamente el derecho le permite, esto es, lo que cae dentro de su competencia. En este aspecto el derecho administrativo se presenta como una suma de preceptos jurídicos que hacen posible que determinadas actividades humanas se atribuyan a los órganos administrativos y, en último extremo, al estado administrador u otros complejos orgánicos, como puntos finales de la atribución. El derecho administrativo no es sólo la conditio sine qua non, sino conditio per quam de la administración”. MERKL, Adolfo. Teoría general del derecho administrativo. México, Edinal, 1975, p.211. (...) p.311. **Cita del Consejo de Estado.**

mandato que imponga la obligación al juez de utilizar frente a determinadas situaciones fácticas –a manera de recetario- un específico título de imputación”^{8,9}

8. DEL MATERIAL PROBATORIO

Para demostrar lo afirmado por las partes dentro del proceso, se arrimaron como medios de prueba los siguientes elementos:

Allega la parte demandante:

- Copia de la sentencia proferida por el Consejo de Estado, de fecha 21 de junio de 2018, dentro del proceso radicado 050012331000 2006 93419 01, referencia: Naturaleza jurídica de la Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia.
- Copia de la Ordenanza No 003 del 02 de mayo de 2002, “por media de la cual se sustituye e incrementa la escala salarial del Departamento de Antioquia”
- Copia de la Ordenanza No 01 del 08 de abril de 2003 “por medio de la cual se incrementa y sustituye la escala salarial del Departamento de Antioquia”.
- Copia de la Ordenanza No 021 del 24 de noviembre de 2003 “por media de la cual se incrementa y sustituye la escala salarial del Departamento de Antioquia”
- Copia de la Ordenanza No 020 de 2004 “por medio de la cual se autoriza al Gobernador para incrementar hasta en un 6.5% en forma ponderada y sustituir a partir del 1ero de enero de 2005, la escala salarial mensual de los empleados públicos del Departamento de Antioquia.
- Copia de la Ordenanza No 036 de diciembre de 2005 “Por medio de la cual se autoriza al Gobernador para incrementar en forma ponderada y sustituir a partir del 1ero de enero de 2006, la escala salarial mensual de los empleados públicos del Departamento de Antioquia.”
- Copia de la Ordenanza No 040 de diciembre de 2006 “Por medio de la cual se autoriza al Gobernador para incrementar en forma ponderada y sustituir a partir del 1ero de enero de 2007, la escala salarial mensual de los empleados públicos del Departamento de Antioquia.”
- Copia de la Ordenanza del 07 de mayo de 2009 “por medio de la cual se determina la escala salarial para los grafos de remuneración de los diferentes niveles de la administración departamental a partir del 1ro de enero de 2009”
- Copia de la Ordenanza No 004 de mayo 14 de 2009 “Por medio de la cual se autoriza al Gobernador para incrementar en forma ponderada y sustituir la escala salarial para los grados de remuneración de los diferentes niveles de la administración departamental, a partir del 1ero de enero de año 2010”
- Copia de la Ordenanza No 002 de mayo 3 de 2011 “Por medio de la cual se autoriza al Gobernador para incrementar en forma ponderada y sustituir la

⁸ “En consecuencia, el uso de tales títulos por parte del juez debe hallarse en consonancia con la realidad probatoria que se le ponga de presente en cada evento, de manera que la solución obtenida consulte realmente los principios constitucionales que rigen la materia de la responsabilidad extracontractual del Estado”. Sección Tercera, sentencias de 19 de abril de 2012, expediente 21515. Pon. Hernán Andrade Rincón; de 23 de agosto de 2012, expediente 24392. Pon. Hernán Andrade Rincón. **Cita de cita.**

⁹Consejo de Estado, sección 3ª, sentencia del 20 de octubre de 2014, exp. 31.250 C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa

escala salarial para los grados de remuneración de los diferentes niveles de la administración departamental, a partir del 1ero de enero de año 2011”

- Copia de la Ordenanza No 012 de mayo 23 de 2012 “Por medio de la cual se autoriza al Gobernador para incrementar en forma ponderada y sustituir la escala salarial para los grados de remuneración de los diferentes niveles de la administración departamental, a partir del 1ero de enero de año 2012”.
- Copia de la Ordenanza No 001 del 28 de febrero de 2014 “Por medio de la cual se autoriza al Gobernador para incrementar en forma ponderada y sustituir la escala salarial para los grados de remuneración de los diferentes niveles de la administración departamental, a partir del 1ero de enero de año 2014”
- Copia de la Ordenanza No 008 de julio 11 de 2015 “Por medio de la cual se autoriza al Gobernador para incrementar en forma ponderada y sustituir la escala salarial para los grados de remuneración de los diferentes niveles de la administración departamental, a partir del 1ero de enero de año 2015”
- Copia de la Ordenanza No 006 de marzo 003 de 2016 “Por medio de la cual se autoriza al Gobernador para incrementar en forma ponderada y sustituir la escala salarial para los grados de remuneración de los diferentes niveles de la administración departamental, a partir del 1ero de enero de año 2016”
- Copia de la Ordenanza No 007 de junio 15 de 2017 “Por medio de la cual se le conceden unas facultades al Gobernador”.
- Copia de la Ordenanza No 009 de mayo 023 de 2016 “Por medio de la cual se autoriza al Gobernador para sustituir la escala salarial para los grados de remuneración de los diferentes niveles de empleo de la administración departamental nivel central y descentralizado, a partir del 1 de enero de 2018 y se toman otras disposiciones”
- Ordenanza No 022 del 23 de julio de 2019 “por medio de la cual se autoriza al Gobernador para sustituir la escala salarial para los grafos de remuneración de los diferentes noveles de empleo de la administración Departamental nivel central y descentralizado a partir del 1 ero de enero de 2019”.

El Departamento de Antioquia allega,

- Copia de la ordenanza No 19 del 19 de noviembre de 2020 “Por medo de la cual se crea la empresa industrial y comercial del estado – Fabrica de Licores y Alcoholes de Antioquia-y se dictan otras disposiciones”.
- Copia de los antecedentes administrativos de los demandantes, señores, Fabian Orlando Hernández Gómez, German Antonio Villa García, Alonso Alirio Ramírez Rodríguez y Leonardo Rodas Rodríguez, en los que consta hoja de vida, pago de acreencias laborales, entre otros.

8.1 Prueba testimonial.

En audiencia pública celebrada el 14 de julio de 1991, se llevó a cabo audiencia de practica de pruebas, en la que fueron escuchados bajo la gravedad del juramento los testigos solicitados por la parte demandante, de los que hace un resumen el juzgado así:

- Henry de Jesús Guerra Rodríguez, vecino del municipio de Medellín, de profesión constructor, dijo conocer a los demandantes como amigos conocidos y allegados a un familiar, dijo de los hechos que los demandantes laboraron en la Fábrica de Licores de Antioquia, de donde fueron despedidos por ingresar unas cooperativas, que este hecho les generó afectaciones económicas ya que sus familias dependían del salario que devengaban y emocionales por cuanto llevaban mucho tiempo laborando en la empresa, que Fabian Orlando Hernández Gómez, actualmente labora a órdenes del municipio de Bello, otro de ellos, Alirio Ramírez Rodríguez, está pensionado por Colpensiones.

9. DEL CASO CONCRETO

EL DAÑO ANTIJURIDICO.

El daño antijurídico es la lesión injustificada a un interés protegido por el ordenamiento. En otras palabras, es toda afectación que no está amparada por la ley o el derecho, que contraría el orden legal o que está desprovista de una causa que la justifique, resultando que se produce sin derecho al contrastar con las normas del ordenamiento y, contra derecho, al lesionar una situación reconocida o protegida, violando de manera directa el principio *alterum non laedere*¹⁰, en tanto resulta contrario al ordenamiento jurídico dañar a otro sin repararlo por el desvalor patrimonial que sufre¹¹, siendo así primer elemento que se debe observar en el análisis de la responsabilidad Estatal, toda vez que, “*sin daño no hay responsabilidad*” y solo ante su acreditación, hay lugar a explorar la posibilidad de imputación del mismo al Estado, sobre lo que al respecto el Consejo de Estado ha sostenido que:

“[P]orque a términos del art. 90 de la Constitución Política vigente, es más adecuado que el juez aborde, en primer lugar, el examen del daño antijurídico, para, en un momento posterior explorar la imputación del mismo al Estado o a una persona de derecho público.

“La objetivización del daño indemnizable que surge de este precepto constitucional, como lo ha repetido en diversas oportunidades la Sala, sugiere que, en lógica estricta, el juez se ocupe inicialmente de establecer la existencia del daño indemnizable que hoy es objetivamente comprobable y cuya inexistencia determina el fracaso ineluctable de la pretensión”¹².

En pronunciamiento más reciente, sobre el mismo aspecto señaló:

“Como lo ha señalado la Sala en ocasiones anteriores, el primer aspecto a estudiar en los procesos de reparación directa es la existencia del daño, puesto que, si no es posible establecer la ocurrencia del mismo, se torna inútil cualquier otro juzgamiento que pueda hacerse en estos procesos.

¹⁰ El *alterum non laedere* exige no dañar a otros injustamente.

¹¹ Consejo de Estado, Radicación número: 25000-23-26-000-2012-00494-01(54626), 07 de diciembre de 2021, Referencia: apelación sentencia - acción de reparación directa

¹² Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias del 13 de agosto de 2008, exp. 16.516 MP. Enrique Gil Botero y del 6 de junio de 2012, exp. 24.633, M.P. Hernán Andrade Rincón, entre otras.

“En efecto, en sentencias proferidas (...) se ha señalado tal circunstancia precisándose (...) que ‘es indispensable, en primer término determinar la existencia del daño y, una vez establecida la realidad del mismo, deducir sobre su naturaleza, esto es, si el mismo puede, o no calificarse como antijurídico, puesto que un juicio de carácter negativo sobre tal aspecto, libera de toda responsabilidad al Estado...’ y, por tanto, releva al juzgador de realizar la valoración del otro elemento de la responsabilidad estatal, esto es, la imputación del daño al Estado, bajo cualquiera de los distintos títulos que para el efecto se han elaborado”¹³.

De lo anterior se desprende que, como característica esencial, se tiene que el *daño* debe ser, *cierto*; lo implica que el perjuicio a indemnizar no sea eventual - casual, fortuito, incierto, inseguro-, ni genérico o hipotético, esto es, debe ser específico, no puede estar fundado en suposiciones o conjeturas, ni deben existir dudas sobre su ocurrencia¹⁴:

“La sola inferencia o afirmación en la demanda acerca de la ocurrencia de un daño, no resulta suficiente para tenerlo como acreditado, en la medida en que es necesario e indispensable que el demandante respalde tales afirmaciones con el material probatorio suficiente para su comprobación en el proceso. Se recuerda que, de conformidad con el régimen de responsabilidad vigente, el daño no se presume, de manera que quien alega su ocurrencia debe probarlo”¹⁵.

Además, a efectos de que sea indemnizable, el daño antijurídico, requiere estar cabalmente estructurado; por lo que resulta imprescindible acreditar ciertos aspectos relacionados con la lesión o detrimento cuya reparación se reclama, como los son:

- i) Que el daño es antijurídico, esto es, que la persona no tiene el deber jurídico de soportarlo;
- ii) Que se lesione un derecho, bien o interés protegido por el ordenamiento legal y;
- iii) Que el daño es cierto, es decir, que se puede apreciar material y jurídicamente y, por ende, no se limita a una mera conjetura¹⁶.

En el asunto de la referencia, pretenden los demandantes a través del medio control de Reparación Directa, el pago de unas acreencias laborales que dejaron de percibir cuando fueron desvinculados como consecuencia de una reestructuración de la planta de cargos de la Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia, ocurrida en el año 2002, lo que a su juicio, quedo sin sustento jurídico al proferirse por parte del Consejo de Estado la sentencia de fecha 21 de junio de 2018, dentro del proceso radicado 050012331000 2006 93419 01, que definió la Naturaleza jurídica de la Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia y decreto la nulidad de los numerales 1.1 del artículo 42 del Decreto 2865 de 1996; del artículo 11 del Decreto

¹³ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 16 de julio de 2015, exp. 28.389, M.P. Hernán Andrade Rincón. La Subsección, de forma pacífica, ha reiterado el criterio antes expuesto. Al respecto se pueden consultar las siguientes decisiones: i) radicado No 38.824 del 10 de noviembre de 2017; ii) radicado No 50.451 del 10 de noviembre de 2017; iii) radicado No 42.121 del 23 de octubre de 2017; iv) radicado No 44.260 del 14 de septiembre de 2017; v) radicado No 43.447 del 19 de julio de 2017; vi) radicado No 39.321 del 26 de abril de 2017, entre otras.

¹⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 25 de marzo de 2015, exp. 250002326000 2001 02469 01 (32.570), M.P. Hernán Andrade Rincón.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias del 13 de agosto de 2008, Exp. 16.516 MP. Enrique Gil Botero y sentencia del 6 de junio de 2012 dictada por esta Subsección dentro del expediente No. 24.633, M.P. Hernán Andrade Rincón, reiterada en sentencia del 24 de octubre de 2017, expediente No 32.985B, entre otras.

1394 de 2000; del artículo 14 del Decreto 1983 de 2000 y del artículo 6 del Decreto 2102 de 2001, actos administrativos expedidos por el Gobernador del Departamento de Antioquia.

Como fundamento de lo pretendido, la parte actora sostiene, que al declararse la nulidad de los actos administrativos que sostenían que la Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia era una dependencia de la Secretaría de Hacienda del Departamento de Antioquia, implica, que la naturaleza jurídica de la entidad siempre debió ser la de una Empresa Industrial y Comercial del Estado, lo que les daba la calidad de trabajadores oficiales con derecho de asociación sindical y por ende una permanencia en el tiempo en las actividades que desempeñaban.

De lo anterior es factible inferir por parte de esta instancia que no se encuentran acreditados los elementos del daño, según se pasa exponer.

Como viene de verse invoca la parte actora para la procedencia de sus pretensiones, una providencia proferida por el Consejo de Estado, en la que se ordenó un cambio en la naturaleza jurídica de la Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia, que era una dependencia de la secretaria de Hacienda del Departamento de Antioquia a una Empresa Industrial y Comercial del Estado, para lo cual resulta procedente transcribir unos apartes de la mencionada sentencia.

Lo pretendido:

Los señores José Gabriel Velásquez Sánchez, Bernardo Ramírez Zuluaga y Manuel Antonio Muñoz Uribe, obrando en nombre propio y en ejercicio de la acción prevista en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, solicitaron la nulidad de los artículos 2° y 4° del Decreto 625 de 20 de agosto de 1968¹⁷, del artículo 1° del Decreto 449 de 5 de abril de 1973¹⁸, del artículo 42 del Decreto de 2865 de 19 de julio de 1996¹⁹, de los artículos 1° y 2° del Decreto 4698 de 11 de septiembre de 1996²⁰, del artículo 11 del Decreto 1394 de 20 de junio de 2000²¹, del artículo 14 del Decreto 1983 de 10 de octubre de 2001²², del artículo 6° del Decreto 2102 de 6 de noviembre de 2001²³ y del artículo 6° del Decreto 2202 de 28 de noviembre de 2001²⁴, decretos expedidos por el Gobernador del Departamento de Antioquia, en cuanto adscribieron la Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia a la Secretaría de Hacienda del Departamento de Antioquia, en lugar de constituirla como una empresa industrial y comercial del departamento (pretensión 1.1), lo que a su vez trae como consecuencia que sus trabajadores sean considerados como empleados públicos y no como trabajadores oficiales (pretensión 1.2).

Fundamento de lo pretendido:

Destacan que con fundamento en los mencionados actos administrativos que ubican a la Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia como una simple dependencia de la Secretaría

¹⁷ «Por el cual se reorganiza la Secretaría de Hacienda y la Superintendencia de Rentas»

¹⁸ «Por el cual se hace uso de una facultad ordenanza»

¹⁹ «Por el cual se definen las unidades administrativas que conforman los organismos de la Administración Central del Departamento y se dictan otras disposiciones».

²⁰ «Por medio del cual se asigna la planta de cargos de la Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia».

²¹ «Por medio del cual se determina la nueva estructura orgánica para la Administración Departamental, se define las unidades administrativas que conforman los organismos, se define la planta de cargos globalizada y se asigna a cada organismo de la Administración Departamental - Nivel Central, su respectiva planta de cargos».

²² «Por medio del cual se determina la nueva estructura orgánica de la Administración Departamental del orden central, se definen las unidades administrativas que conforman los organismos, la planta de cargos globalizada, y se asigna a cada organismo de la Administración Departamental, su respectiva planta de cargos».

²³ «Por medio del cual se aclara el Decreto número 1983 del 10 de octubre de 2001».

²⁴ «Por medio del cual se actualiza el Manual Específico de Funciones y de Requisitos de los cargos, de los niveles: Profesional, Técnico y Tecnológico, Administrativo y Asistencial, y Operativo y Auxiliar, adscritos a los diferentes Organismos de la Administración Departamental del orden central».

de Hacienda y, por ello, del despacho del Gobernador, y no como una entidad descentralizada y autónoma, se les ha negado la posibilidad de negociar los pliegos de peticiones que ha presentado el sindicato de dicha fábrica, toda vez que no se les considera como trabajadores oficiales, sino como empleados públicos, los cuales carecen del derecho a la negociación colectiva.

Explican que la **Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia** desarrolla actividades típicamente comerciales que encuadran con los actos que el artículo 20 del Código de Comercio califica como mercantiles, además de ser una empresa en los términos del artículo 194 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el artículo 32 de la Ley 50 de 1990.

Pese a lo anterior, la **Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia** nunca ha sido inscrita como comerciante, «[...] ni el Departamento de Antioquia, que con ella asume la calidad de comerciante, de conformidad con el artículo 10 del Código de Comercio, con lo cual se está evadiendo el cumplimiento de las obligaciones establecidas en los artículos 19 y 20 de dicho código [...]».

Consideraciones de la decisión

Por lo anterior, deben desaparecer del ordenamiento jurídico las disposiciones demandadas que prevén que la Fábrica de Licores de Antioquia es una dependencia de la Secretaría de Hacienda del departamento de Antioquia, esto es, los numerales 1.1 del artículo 42 del Decreto 2865 de 1996, del artículo 11 del Decreto 1394 de 2000, del artículo 14 del Decreto 1983 de 2000 y del artículo 6° del Decreto 2102 de 2001, por contravenir los artículos 60 (numeral 6°) y 252 del Decreto 1222 de 1986 y el artículo 300 de la Carta Política, en la medida en que la actividad industrial y comercial de la Fábrica de Licores de Antioquia debe desarrollarse bajo el esquema de las empresas industriales y comerciales del Estado creadas por la asamblea departamental.

Ahora bien, siguiendo la anterior argumentación, debe ponerse de presente que la desnaturalización del régimen propio del desarrollo de actividades industriales y comerciales por parte del Departamento de Antioquia, tuvo como efecto la mutación del régimen de los servidores públicos que laboran en la Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia.

Es así como el departamento de Antioquia, en la contestación de la demanda²⁵, sostiene que sus servidores públicos ostentan la condición de empleados públicos de acuerdo con el artículo 5 del Decreto 3135 de 1968²⁶.

Sin embargo, en atención a que dichos servidores públicos realizan una actividad industrial y comercial del Estado, el régimen jurídico aplicable es el contenido en los artículos 233 y 304 del Decreto 1222 de 1986, disposiciones que consideran que quienes prestan servicios en las empresas industriales y comerciales y en las sociedades de economía mixta departamentales son trabajadores oficiales, dejando a los estatutos de dichas empresas la precisión de qué actividades de dirección o confianza deben ser desempeñadas por personas que tengan la calidad de empleados públicos, **por lo que los numerales 1.1 del**

²⁵ Fol. 84, cuaderno 3.

²⁶ **Artículo 5°.- Empleados Públicos y Trabajadores Oficiales.** Las personas que prestan sus servicios en los Ministerios; Departamentos Administrativos, Superintendencias y Establecimientos Públicos son empleados públicos; sin embargo, los trabajadores de la construcción y sostenimiento de obras públicas son trabajadores oficiales.

En los estatutos de los Establecimientos Públicos se precisará qué actividades pueden ser desempeñadas por personas vinculadas mediante contrato de trabajo. Subrayado declarado inexecutable Sentencia C-484 de 1995, Corte Constitucional

Las personas que prestan sus servicios en las Empresas Industriales y Comerciales del Estado son trabajadores oficiales; sin embargo, los estatutos de dichas empresas precisarán qué actividades de dirección o confianza deban ser desempeñadas por personas que tengan la calidad de empleados públicos. Subrayado declarado executable.

Adicionalmente debe indicarse que el artículo 233 del Decreto 1222 de 1986, señala: ARTÍCULO 233.-**Los servidores departamentales son empleados públicos, sin embargo, los trabajadores de la construcción y sostenimiento de obras públicas son trabajadores oficiales.** En los estatutos de los establecimientos públicos departamentales se precisará qué actividades pueden ser desempeñadas por personas vinculadas mediante contrato de trabajo. [...] Quienes presten sus servicios en las empresas industriales y comerciales y en las sociedades de economía mixta departamentales son trabajadores oficiales. No obstante, los estatutos de dichas empresas precisarán qué actividades de dirección o confianza deben ser desempeñadas por personas que tengan la calidad de empleados públicos. [...]».

artículo 42 del Decreto 2865 de 1996, del artículo 11 del Decreto 1394 de 2000, del artículo 14 del Decreto 1983 de 2000 y del artículo 6° del Decreto 2102 de 2001, son igualmente violatorios de los artículos 233 y 304 del Decreto 1222 de 1986.

De los efectos que conlleva la declaratoria de nulidad de las disposiciones demandadas:

Esta Sala ha considerado, por regla general, que la declaratoria de nulidad de los actos administrativos, tiene efectos ex tunc, esto quiere decir que afecta el nacimiento del acto anulado, retro trayendo la situación jurídica al momento en que se encontraba antes de que hubiera sido expedida la actuación de la administración ... ()

Lo anterior quiere significar, entonces, que en el presente caso debe operar la regla general seguida por esta Sala en relación con los efectos de la nulidad de actos administrativos y, en consecuencia, la nulidad de las disposiciones señaladas anteriormente contenidas en los decretos 2865 de 19 de julio de 1996, 1394 de 20 de junio de 2000, 1983 de 10 de octubre de 2001 y 2102 de 6 de noviembre de 2001, las afectaría en tal forma que debe entenderse que nunca nacieron a la vida jurídica, pero dejando a salvo de ese efecto retroactivo las situaciones consolidadas. (Subraya fuera de texto)

Ahora bien, el presente caso presenta una serie de particularidades que resulta necesario abordar. Esta Sala ha evidenciado que existen disposiciones de carácter departamental, expedidas con posterioridad a los actos administrativos enjuiciados, por las cuales se ha establecido la estructura orgánica de la administración central del Departamento de Antioquia, como lo son la Ordenanza 12 de 14 de agosto de 2008²⁷, expedida por la Asamblea del Departamento de Antioquia; el Decreto 2575 de 14 de octubre de 2008²⁸, expedido por el Gobernador de Antioquia; y la Ordenanza 8 de 9 de mayo de 2013²⁹, en las cuales se ha mantenido el régimen jurídico de la Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia, razón por la que la nulidad de los actos administrativos aquí demandados en nada afectará la existencia de dicho ente.

Para este Fallador, la lectura de la providencia en cita, expone de manera clara y detallada los efectos jurídicos de la decisión adoptada por el Alto Tribunal y que llevo a la conversión de la Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia de una dependencia de una secretaria departamental a una Empresa Industrial y Comercial del Estado, en lo que a situaciones consolidadas se refiere, como las que presentan los demandantes, quienes fueron empleados y que se desvincularon de la entidad desde el año 2002.

No puede siquiera considerarse que quienes comparecen como demandantes, por el hecho del cambio de régimen jurídico de la Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia, tengan una expectativa de derechos laborales³⁰, puesto su situación jurídica respecto de la entidad, fue la que sostuvieron durante su vinculación y de la cual no se ha puesto en consideración situaciones que vulneraran sus derechos laborales.

²⁷ «[...] "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN DEPARTAMENTAL DEL SECTOR CENTRAL Y SE CONCEDE UNAS FACULTADES" [...]. Consultada en <http://www.asambleadeantioquia.gov.co/2016/index.php/ordenanzas/2016-09-23-20-07-06/ano-2008/send/3-2008/476-ordenanza-12-14-ago-2008-por-medio-de-la-cual-se-establece-la-estructura-organica-de-la-administracion-departamental-del-sector-central-y-se-conceden-unas-facultades>

²⁸ «[...] "Por medio del cual se determina la Estructura Orgánica de la Administración Departamental del Orden Central, se definen las dependencias que conforman los Organismos y se señalan sus funciones" [...].»

²⁹ «[...] "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA ORDENANZA 12 DEL AÑO 2008, EL DECRETO ORDENANZAL 2575 DE 2008, LA ORDENANZA 13 DE 2009, LA ORDENANZA 29 DE 2010, LA ORDENANZA 29 DE 2011 Y LA ORDENANZA 19 DE 2012 [...]. Consultada en <http://www.asambleadeantioquia.gov.co/2016/index.php/ordenanzas/2016-09-23-20-06-30/ano-2013/send/8-2013/202-ordenanza-08-09-mayo-2013-por-medio-de-la-cual-se-modifica-la-ordenanza-12-del-ano-2008-el-decreto-ordenanzal-2575-de-2008-la-ordenanza-13-de-2009-la-ordenanza-29-de-2010-la-ordenanza-29-de>

³⁰ Las meras expectativas, consisten en probabilidades de adquisición futura de un derecho que, por no haberse consolidado, pueden ser reguladas por el Legislador, con sujeción a parámetros de justicia y de equidad. En las meras expectativas, resulta probable que los presupuestos lleguen a consolidarse en el futuro. Sentencia C242-2009

Si bien la decisión contenida en la providencia proferida por el Consejo de Estado, crea unas situaciones jurídicas para quienes laboran al servicio de la Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia, en tanto cambia la calidad y forma de vinculación, no puede decirse lo mismo respecto de quienes desde su creación como dependencia de la Secretaría de Hacienda del Departamento de Antioquia, fueron sus empleados, puesto respecto de estos, existen situaciones consolidadas que se materializaron y se hicieron efectivas en su momento y a la fecha no se encuentran vinculados, no prestan algún servicio a la entidad, por ende, ningún derecho o prestación es factible de reconocerse.

Es así que el daño alegado por los demandantes resulta ser impreciso, indeterminado y una mera expectativa, pues no existe certeza que aun al haber nacido a la vida jurídica la Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia como una Empresa Industrial y Comercial de Estado, quienes demandan hicieran parte de su planta de personal, es un hecho que resulta ser del mundo de lo posible y que no consolida ningún derecho que sea dable reclamar.

Así las cosas, no es posible concluir que los efectos de la providencia contenida en la sentencia proferida por el Consejo de Estado, de fecha 21 de junio de 2018, dentro del proceso radicado 050012331000 2006 93419 01, referencia: Naturaleza jurídica de la Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia. produjo un daño antijurídico a los demandantes, pues, sus pretensiones resultan ser imprecisas e indeterminadas, lo que hace que el daño alegado no resulte imputable a la entidad demandada.

11. DECISION.

La decisión a adoptar por parte de este Juzgado será la de Negar las pretensiones invocadas en el medio de control de Reparación Directa invocadas por Fabian Orlando Hernández Gómez, German Antonio Villa García, Alonso Alirio Ramírez Rodríguez Y Leonardo Rodas Rodríguez, en contra del Departamento de Antioquia – Fabrica de Licores de Antioquia.

12. COSTAS Y AGENCIAS EN DERECHO

Conforme lo disponen los artículos 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y 365 del Código General del Proceso, numeral 8, al efectuar la valoración de las pruebas obrantes en el proceso, no existe ninguna que indique causación de expensas distintas a los gastos ordinarios del proceso, que son completa responsabilidad del demandante, razón que, al margen de la conducta de las partes, lo que sugiere que no es menester imponer una condena en costas.

Por lo expuesto, el JUZGADO DIECISIETE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: Niéguese las pretensiones formuladas por Fabian Orlando Hernández Gómez, German Antonio Villa García, Alonso Alirio Ramírez Rodríguez Y Leonardo

Rodas Rodríguez, en contra del Departamento de Antioquia – Fabrica de Licores de Antioquia, acorde a lo expuesto en la parte motiva de esta decisión.

SEGUNDO: Sin condena en costas.

TERCERO: En firme esta providencia archívese el expediente, previas las anotaciones en el sistema.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE,



JUAN GUILLERMO CARDONA OSORIO
JUEZ

Firmado Por:

Juan Guillermo Cardona Osorio

Juez Circuito

Juzgado Administrativo

De 017 Función Mixta Sin Secciones

Medellin - Antioquia

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **242785fa7b325db8c6626730cd26d40ac55266401a77bcde4eca3e411424801**

Documento generado en 27/04/2023 11:42:51 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>