

**Contraloría**  
General de Medellín  
*Centro eficiente, ético, sostenible*

037200 - 011 - 202000002764

Medellín, 2020/09/24

Doctora  
**ADRIANA ACERO CORREA**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica  
E.S.E. Metrosalud  
Carrera 50 N° 44 - 27, Edificio Sacatín  
Conmutador: 5117505  
Medellín

Asunto: Respuesta definitiva a la PQRSD 374 de 2020. Solicitud pago prima de vida cara.

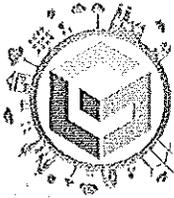
Respetada doctora Adriana:

En atención a solicitud de que la Contraloría General de Medellín emita concepto acerca de la viabilidad de pagar la Prima de Vida Cará en la ESE Metrosalud, antes de proceder a dar respuesta a su petición, nos permitimos indicar que la Ley 1755 de 2015 artículo 28, respecto al alcance de los conceptos dispone:

*"Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución".*

En consecuencia, los conceptos emanados de esta Oficina Asesora, son orientaciones de carácter general y en cuanto a su alcance, no son de obligatorio cumplimiento, ni tienen el carácter de fuente normativa y sólo pueden ser utilizados para facilitar la interpretación y aplicación de las normas jurídicas vigentes.





**Contraloría**  
General de Medellín  
*Control eficiente. Ciudad sostenible*

Lo cual reiteradamente ha sido sostenido por la jurisprudencia, y de manera reciente por el Consejo de Estado<sup>1</sup>, al señalar:

*"(...) Ahora el Artículo 25 CCA (hoy regulado en términos similares por el Artículo 28 de la Ley 1437 de 2011) prevé la consulta como una forma de ejercer el derecho de petición. La respuesta que da la administración se llama concepto y, en general, nace de la obligación de atender solicitudes de información sobre las materias que tiene a su cargo. Los conceptos sirven para orientar a los asociados sobre alguna cuestión que pueda afectarlos. Pero eso no indica que siempre se trate de una manifestación unilateral de voluntad y, por ende, capaz de producir efecto jurídico general y abstracto. De hecho, los conceptos que emite la administración en relación con las materias que tienen a su cargo no comprometen su responsabilidad, ni serán de obligatorio cumplimiento"* (Lo resaltado es del Despacho).

## I. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Respecto a la Prima de Vida Cara de los funcionarios del Municipio de Medellín, la cual se hizo extensiva a los empleados la ESE Metrosalud mediante el artículo 22 del Decreto Municipal 752 de 1994, consideramos pertinente precisar lo siguiente:

El Concejo de Medellín expidió el Acuerdo Municipal N° 28 de 1977, por medio del cual se crea una prima de vida cara, se hace un aumento salarial y se dictan otras disposiciones prestacionales", en cuyo texto se lee:

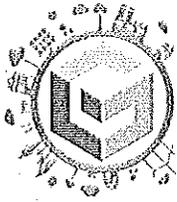
***"Acuerdo Municipal N° 28 (diciembre 1°), por medio del cual se crea una prima de vida cara, se hace un aumento salarial y se dictan otras disposiciones prestacionales",***

***ART. 1°.*** A partir de febrero de 1978 a todos los empleados del Municipio hasta la curva 9 se les pagará una prima de vida cara, la cual será del ciento por ciento del sueldo básico mensual del empleado. Esta se pagará en dos cuotas iguales, así: la primera, equivalente a la mitad de la prima en el mes de febrero; y la segunda, o sea la otra mitad, en el mes de agosto de cada año.

***PARÁGRAFO.*** - Esta prima se pagará a los empleados que se encuentren actualmente fuera de curva, pero se exceptúan: alcalde, secretarios del Despacho, jefes de

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sentencia del 30 de agosto de 2016, Radicado 11001-03-27-000-2011-003-00(18636).





**Contraloría**  
General de Medellín  
*Centro eficiente, ciudad sostenible*

departamento Administrativo, Contralor, Personero, Tesorero y Auditor de Empresas Públicas.

**ART 2o.-** Para el pago de la prima el año se divide en dos semestres, así: entre el primero de septiembre de un año y el último día de febrero del siguiente y entre el primero de marzo y el 31 de agosto del mismo año.

**PARÁGRAFO.** - El empleado que se vincule o que por cualquier razón se desvincule en el transcurso del semestre no contemplándolo tendrá derecho a que la prima se le reconozca proporcionalmente al tiempo servido en dicho semestre. Siempre y cuando su vinculación sea mayor a 30 días en el semestre. "

Posteriormente, esa Corporación Edilicia sobre el tema de la Prima de Vida Cara emitió los Acuerdos 29 del 15 de diciembre de 1978 y 049 del 22 de noviembre de 1989, los cuales consagraron lo siguiente:

**"ACUERDO 29 DE 1978 (diciembre 15), Por el cual se hace un aumento salarial a los empleados públicos al servicio del Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones.**

(...)

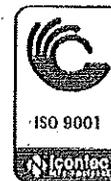
**ARTÍCULO 3o.-** Reconózcase a los empleados de que habla el Artículo primero, las siguientes prestaciones extralegales:

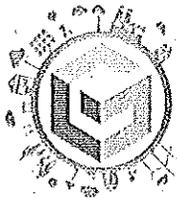
b) Prima de vida cara: un mes de salario básico, pagadero en febrero y agosto, según Acuerdo N°28/77."

(...)

**"ACUERDO 049 DE 1989 (noviembre 22) Por medio del cual se deroga y modifica el parágrafo 1 del artículo 1 del Acuerdo 28 de 1977 y artículo 6 del Acuerdo 29 de 1978.**

**ARTÍCULO 1º.** Para efectos de la vida cara, deróguese y modifíquese expresamente la exclusión de que estos beneficios y a favor del alcalde, secretario de despacho; jefes de Departamento Administrativo, contralor, personero, tesorero, auditor de Empresas Públicas y secretario general del concejo, se contemplan en el parágrafo 1 del artículo 1 del Acuerdo 28 de 1977 y artículo 6 del Acuerdo 29 de 1978.





**Contraloría**  
General de Medellín  
*Control eficiente, ciudad sostenible*

**ARTÍCULO 2º.** Como consecuencia de lo anterior, la prima de vida cara hecha extensiva a los funcionarios arriba citados, **constituye factor de salario para efectos de las prestaciones sociales a partir del 1 de enero de 1990**". (Negrillas fuera de texto)

(...)

Debe señalarse que la Auditoría General de la República en el año 2005 demandó en acción de nulidad los acuerdos Municipales Números: 28 de 1977, 29 de 1978 y 49 de 1989 expedidos por el Concejo Municipal de Medellín, por medio de los cuales se crea una Prima de Vida Cara, se hace un aumento salarial y se dictan otras disposiciones prestacionales frente a algunos empleados municipales.

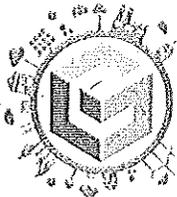
A causa de la mencionada demanda, el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Segunda de Decisión, en Sentencia del 20 de mayo de 2011, radicado No 05001233100020050097100, **DECLARÓ LA NULIDAD** del artículo 1 y parágrafo, artículo 2 y parágrafo del acuerdo Número 28 de diciembre de 1977, Por el cual se crea una Prima de Vida Cara, se hace un aumento salarial a los empleados municipales y se dictan otras disposiciones prestacionales": así mismo se declara la nulidad del artículo 3 literal b del Acuerdo Municipal No. 29 de diciembre 15 de 1978, "Por el cual se hace un aumento salarial a los empleados públicos al servicio del Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones" y finalmente se declara la nulidad de los artículos 1 y 2 del Acuerdo No. 49 de noviembre 22 de 1989, "Por medio del cual se deroga y modifica el parágrafo 1 del artículo 1 del Acuerdo 28 de 1977 y artículo 6 del Acuerdo 29 de 1978", Actos administrativos expedidos por el Concejo Municipal de Medellín.

La mencionada Sentencia fue confirmada por la Sección Segunda, Subsección B, del Consejo de Estado en Sentencia del 26 de julio de 2012, (Consejera Ponente: Bertha Lucía Ramírez de Páez), Radicación número: 05001-23-31-000-2005-00971-01(1865-11), sobre el particular en este fallo el Consejo de Estado precisó las competencias de las corporaciones administrativas de los entes territoriales, argumentos que han sido reiterativos en indicar:

*"(...) La Constitución Política de 1991, le confió al Congreso y al Gobierno Nacional, la definición del régimen salarial y prestacional aplicable a los servidores públicos y prohibió a las autoridades de las entidades territoriales abrogarse esta facultad.*

*Es así como en los literales e) y f) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política, se estableció que le corresponde al Congreso de la República dictar las normas generales, y señalar los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos.*





**Contraloría**  
General de Medellín  
*Control de la gestión pública*

*Si bien los Artículos 300 y 313 de la Constitución Política reconocen facultades a las Corporaciones de elección popular para fijar las escalas de remuneración correspondientes a las diferentes categorías de empleo, y los artículos 305 y 315 ibidem atribuyen a las primeras autoridades (Gobernadores y alcaldes), la competencia para fijar los emolumentos de los empleos de sus dependencias conforme a lo establecido en la ley; dicha competencia (Asambleas y Concejos), está referida exclusivamente a la definición de las asignaciones básicas y ella no comprende la reglamentación de otros valores que pueden ser reconocidos a los servidores públicos, pues esta competencia al tenor del Artículo 150 le corresponde al Congreso y al Presidente de la República.*

*La autonomía otorgada a las entidades territoriales, está vinculada con la posibilidad de definir las escalas de remuneración de sus empleados de acuerdo con los recursos disponibles en el Departamento, Distrito o Municipio, siempre que respeten los límites establecidos en el artículo 12 de la ley 4 de 1992.*

*La competencia de los Gobernadores y Alcaldes, está referida a la posibilidad de definir las asignaciones básicas de cada una de las dependencias que conforman la Administración Departamental, Distrital o Municipal, conforme a lo autorizado por la respectiva Ordenanza o Acuerdo.*

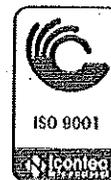
*Si bien las entidades territoriales se encuentran facultadas para definir el régimen salarial, debe tenerse en cuenta que, de acuerdo con la Constitución y la Ley, no pueden crear o regular factores en forma distinta a la realizada por el Congreso y el Gobierno Nacional, pues al hacerlo excederían el marco de sus competencias.*

*En ejercicio de la facultad conferida por el artículo 12 de la Ley 4 de 1992, no le es dable a las Asambleas Departamentales o a los Concejos Municipales modificar o reglamentar de manera especial el concepto de salario, ni los factores que hacen parte del mismo.*

*El Decreto 1919 de agosto de 2002, definió el régimen de prestaciones sociales aplicable para los empleados públicos del nivel territorial.*

*Concluye que conforme con las disposiciones mencionadas, la prestación reconocida en las normas acusadas, contraría disposiciones superiores. Y de acuerdo con la Ley 4 de 1992, el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos del orden territorial le corresponde fijarlo al Gobierno Nacional.*

*El texto, claro por demás, de las normas transcritas, respaldan el argumento del Tribunal, referido a la falta de competencia de las Asambleas Departamentales para regular aspectos salariales y prestacionales de los empleados públicos y evidentemente los actos con los cuales la demandante pretende el pago del sobresueldo que reclama, son inaplicables porque contrarían la Constitución y la ley y una decisión accediendo a su petición resultaría tan contraria a esas normatividades, como son contrarias las normas locales que invoca; en consecuencia tales argumentos permanecen incólumes como*



*fundamento de la decisión recurrida y en este caso resultan suficientes para mantenerla.(...)"*

Es del caso precisar que la Sección Segunda del Consejo de Estado, en casos similares ha precisado que las Corporaciones Públicas de Elección Popular carecen de competencia para expedir actos administrativos creadores de factores salariales y prestacionales, porque esa es una atribución exclusiva del Congreso de la República en ejercicio de facultades extraordinarias, toda vez que así lo señala el artículo 150, numeral 19, literal e) de la Carta Política de 1991, al igual que el artículo 12 de la Ley 4ª de 1992<sup>2</sup>.

*"(...) En su insistencia porque se reconozca el derecho reclamado, el apelante pasó por alto el punto referido por el Tribunal, consistente en que las Corporaciones Públicas de elección popular carecen de competencia para expedir actos administrativos creadores de factores salariales y prestacionales de los empleados públicos, porque esa es una atribución exclusiva del Congreso de la República y del Gobierno Nacional en ejercicio de facultades extraordinarias, toda vez que así lo disponía expresamente el artículo 76 de la Constitución Política de 1886 y lo señala el 150, numeral 19, literal e) de la Carta Fundamental de 1991 que hoy nos rige, al igual que el artículo 12 de la Ley 4ª de 1992.*

*El artículo 150 de la Constitución Política prevé:*

*"... Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

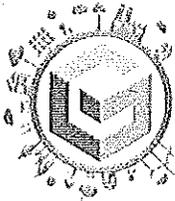
*"19. Dictar normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:*

*"e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública.*

*"Estas funciones en lo pertinente a prestaciones sociales son indelegables en las corporaciones públicas territoriales y éstas no podrán arrogárselas".*

*La ley 4ª de 1992 en su artículo 12 estableció:*

<sup>2</sup> Sentencias del 3 de abril de 2008, expediente No. 9110-2005, M.P: Bertha Lucía Ramírez de Páez, del 31 de julio de 2008, expediente 0218-08, M.P: Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren; del 4 de septiembre de 2008, expediente 2004-05337-02 M.P: Dr. Gerardo Arenas Monsalve.



**Contraloría**  
General de Medellín  
*Controlando, para una ciudad sostenible*

*"... 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". (subrayas y negrillas fuera del texto).*

Teniendo en cuenta lo anterior, declarada la nulidad de las disposiciones que sirvieron de fundamento de un acto administrativo, este pierde su eficacia, al carecer de fundamento de derecho, el acto perdió su ejecutoriedad, perdió su vigencia, carece de firmeza y la administración no puede ejecutarlo porque no cumple con los requisitos de validez y eficacia.

En cuanto a la pérdida de ejecutoriedad de los actos administrativos el artículo 91 de la Ley 1437 de 2011 -CPACA, señala:

**ARTÍCULO 91. PÉRDIDA DE EJECUTORIEDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO.** Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos:

(...)

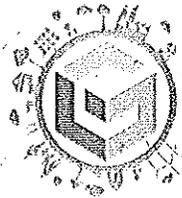
2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.

(...)

Por su parte, el Consejo de Estado en relación con la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo, y particularmente en lo relativo al decaimiento del acto administrativo, ha expresado lo siguiente:

"La doctrina foránea, y la nacional que ha seguido esas concepciones sin mayor profundidad, bueno es reconocerlo, al tratar las formas de extinción de los actos administrativos, generales o de efectos particulares, ha reconocido y consagrado la figura jurídica del decaimiento del acto administrativo, o sea, la extinción de ese acto jurídico producida por circunstancias supervinientes que hacen desaparecer un presupuesto de hecho o de derecho indispensable para la existencia del acto: a) derogación o modificación de la norma legal en que se fundó el acto administrativo; b) declaratoria de inexecutable de la norma constitucional o legal hecha por el juez que ejerce el control de constitucionalidad, en los países donde ello existe; c) declaratoria de nulidad del acto administrativo de carácter general en que se fundamenta la decisión de contenido individual o particular; y d) desaparición de las





circunstancias fácticas o de hecho que determinaron el reconocimiento de un derecho o situación jurídica particular y concreta." (Negrillas y subrayas fuera de texto)

De igual forma, en lo atinente a la aplicación del fenómeno de decaimiento por la pérdida de fuerza ejecutoria de actos administrativos en materia del reconocimiento de una prima técnica, la Sección Segunda Subsección A del Consejo de Estado en fallo del 12 de octubre de 2011, consideró:

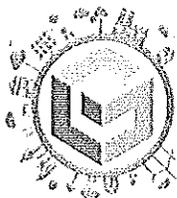
(...)

"El fenómeno de decaimiento que acontece en el sub exámine respecto del acto generador del derecho en discusión, que no es otra cosa que la desaparición de su fundamento de derecho o de las razones de orden jurídico que motivaron su expedición con posterioridad a su nacimiento, implica a la luz del artículo 66 ibídem la pérdida de fuerza ejecutoria del mismo y la extinción de sus efectos jurídicos, lo que le resta obligatoriedad a su contenido y por ende lo sustrae como título jurídico válido para alegar el amparo o protección del derecho en el reconocido". (Negrillas fuera de texto)

(...)

En cuanto a los efectos jurídicos de la pérdida de fuerza de ejecutoria por decaimiento del acto administrativo, estos surgen hacia el futuro, en este caso esos efectos se contarían a partir de la Sentencia del Consejo de Estado dictada el 26 de julio de 2012 que confirmó la decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia de ANULAR el artículo 1 y parágrafo, artículo 2 y parágrafo del Acuerdo Número 28 de diciembre de 1977, del artículo 3 literal b del Acuerdo Municipal No. 29 de 1978, y de los artículos 1 y 2 del Acuerdo No. 49 de noviembre 22 de 1989, los cuales consagraban el pago de la Prima de Vida Cara, por ende, a partir de esa fecha esos actos administrativos desaparecieron del mundo jurídico y no era posible reconocer ni pagar la mencionada prima.

En este orden de ideas, en los términos anteriores se absuelve su consulta, indicando que, para hacerlo, esta Dependencia se ciñó a la información presentada por el consultante y a la normativa existente referente a la materia haciendo claridad que los efectos de este escrito son los previstos por el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, y su contenido no compromete la responsabilidad de esta Oficina Asesora, pues no es de obligatorio cumplimiento o ejecución.



**Contraloría**  
General de Medellín  
*Controlando para una ciudad sostenible*

Finalmente, queremos informarle que, además de atender los derechos de petición, quejas y solicitudes de la comunidad, promovemos en los ciudadanos las iniciativas dirigidas a proteger y garantizar las diferentes modalidades de participación en la vida política, administrativa, económica, social y cultural de la ciudad, todas estas actividades propias de nuestra labor misional, y de la cuales puede informarse en la Página web [www.cgm.gov.co](http://www.cgm.gov.co), email: [participa@cgm.gov.co](mailto:participa@cgm.gov.co), teléfono: **4033160 Ext 7794**.

De esta forma damos respuesta definitiva y de fondo a su comunicación y le invitamos a continuar participando activamente en el cuidado y vigilancia de nuestros recursos públicos.

Atentamente,

*Maria Isabel Morales Sanchez*

MARIA ISABEL MORALES SANCHEZ  
Jefe de Oficina Asesora Jurídica  
OFICINA ASESORA DE JURÍDICA

Copia: (Opcional)

Anexos: (Opcional)

Proyectó: (Nombre y Primera Letra del Apellido)

Revisó: (Nombre y Primera Letra del Apellido)



