

TEMA: COMPETENCIA PARA FIJAR SALARIOS Y PRESTACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS - La Asamblea Departamental de Antioquia, no contaba con la facultad constitucional para delegar en la Junta Departamental de Rentas, la creación de acreencias laborales a favor de los servidores públicos del Departamento. /

HECHOS: Pretenden los demandantes que se declare que han estado vinculados laboralmente con la parte demandada en calidad de trabajadores oficiales y por ende, son beneficiarios del Acta n.º 1722 del 14 de febrero de 1977 expedida por la Junta Departamental de Rentas del Departamento de Antioquia; en consecuencia, se condene a la demandada al pago de las primas de antigüedad y la especial, desde el momento en que cesó el pago o desde que dichos conceptos se hicieron exigibles y en adelante. En sentencia de primera instancia se declaró que los demandantes son trabajadores oficiales al servicio de la FLA, negó las restantes pretensiones incoadas, declaró probada la excepción de inexistencia de la obligación. Se interpuso recurso de apelación contra la providencia. El problema jurídico a resolver consiste en determinar si hay lugar a ordenar en favor de los demandantes, el pago de las primas de antigüedad y la especial, establecidas en el Acta n.º 1722 del 14 de febrero de 1977 expedida por la Junta Departamental de Rentas del Departamento de Antioquia.

TESIS: mediante sentencia CE del 2 oct. 2014 rad. 05001233100020080055701 (0456-11), la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 2ª, Subsección B del Consejo de Estado, declaró la nulidad de la Ordenanza n.º 2 de 11 de abril de 2003 por medio de la cual la Asamblea Departamental de Antioquia «precisó los alcances de la Ordenanza n.º 053 de 27 de noviembre de 1979» (págs.. 147, 148, 152, 514, 515, 518, 519, 522, 523 arch. 1 C01), bajo el argumento de que desde la entrada en vigencia de la reforma constitucional de 1968 y posteriormente con la expedición de la Constitución Política de 1991, tal Corporación Administrativa, no contaba con la facultad constitucional para delegar en la Junta Departamental de Rentas, la creación de acreencias laborales a favor de los servidores públicos de mencionado Departamento; por lo que no existe fundamento jurídico para ordenar el pago de las primas de antigüedad y la especial aquí reclamadas, pues la competencia para establecer emolumentos salariales estaba dada al legislador que fija criterios y objetivos que debe tener en cuenta el Presidente, desde la expedición del Acto Legislativo 01 de 1968, de ahí que las Asambleas Departamentales fueran despojadas de la competencia que se les había asignado con el Acto Legislativo 03 de 1910, para determinar a motu proprio, los salarios de tales servidores. A lo anterior se añade que la declaratoria de nulidad del mencionado acto administrativo tiene efectos ex tunc, retrotrayendo así la situación, al estado anterior y que el Consejo de Estado, en sus consideraciones hizo expresa referencia a la prima de vacaciones y al incentivo por antigüedad previstos en las Ordenanzas departamentales n.º 32 de 1971, 28 de 1977, 53 de 1979 y 02 de 2003 para indicar que la Asamblea Departamental no podía fijar tales acreencias³, así que dispuso que, en estricta observancia al régimen de competencias contemplado en la Constitución Política de 1991, la administración debe aplicar a los servidores del nivel territorial las disposiciones en materia prestacional establecidas en el Decreto 1919 de 2002(...)el Estado no está obligado a mantener un régimen benéfico de forma permanente porque las instituciones y sus regulaciones deben adecuarse al orden social, cultural y económico que gobierna el momento, de manera que una prestación social no puede permanecer perenne y solo ser modificada en lo favorable, si bien deben respetarse los salarios y prestaciones que perciban quienes están vinculados al momento de la expedición del nuevo régimen regulatorio, siempre y cuando estén amparados por la Constitución y la Ley» (CE 12 jun. 2020 rad. 13001233300020140009901(4901- 16)) y «[l]as normas legales reglamentarias que establecen prestaciones sociales para los empleados oficiales al servicio de las entidades territoriales, y determinan los hechos que las originan, los elementos que la estructuran, la forma de liquidarlas, la cuantía de las mismas, etc., no pueden ser modificadas mediante ordenanzas de

las asambleas o acuerdos de los concejos, sino por medio de una ley o decreto expedido por el Presidente de la República, de conformidad con las facultades constitucionales y legales...»

M.P. LUZ PATRICIA QUINTERO CALLE

FECHA: 07/02/2024

PROVIDENCIA: SENTENCIA



República de Colombia



Sala Quinta de Decisión Laboral

LUZ PATRICIA QUINTERO CALLE
Magistrada Ponente

REFERENCIA: PROCESO ORDINARIO LABORAL – **SENTENCIA**
RADICACIÓN: 05 001 31 05 **016 2017 00235 02**
DEMANDANTE: DANIEL MARTÍNEZ ZAPATA y NELSON ENRIQUE ARANGO PIMIENTA
DEMANDADO: DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA – FÁBRICA DE LICORES Y ALCOHOLES DE ANTIOQUIA – FLA, hoy EICE

Medellín, siete (7) de febrero de dos mil veinticuatro (2024).

En la fecha, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 13 de la Ley 2213 de 2022, se reunió la Sala Quinta de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín, integrada por los Magistrados SANDRA MARÍA ROJAS MANRIQUE, DIEGO FERNANDO SALAS RONDÓN y LUZ PATRICIA QUINTERO CALLE, quien actúa como ponente, con la finalidad de resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia proferida el 11 de agosto de 2020, por el Juzgado 16 Laboral del Circuito de Medellín.

I. ANTECEDENTES

Pretenden los demandantes que se declare que han estado vinculados laboralmente con la parte demandada en calidad de trabajadores oficiales y por ende, son beneficiarios del Acta n.º 1722 del 14 de febrero de 1977 expedida por la Junta Departamental de Rentas del Departamento de Antioquia; en consecuencia, se condene a la demandada al pago de las primas de antigüedad y la especial, desde el momento en que cesó el pago o desde que dichos conceptos se hicieron exigibles y en adelante; que tales rubros constituyen factor salarial, por lo que se debe ordenar el reajuste de todas las prestaciones legales, incluyendo las cesantías, los intereses a las cesantías y los aportes al sistema de seguridad social por todo el tiempo laborado teniendo en cuenta la verdadera

base salarial; que se ordene el pago de la sanción del art. 99 de la Ley 50 de 1990, los intereses legales o la indexación (págs. 7-9 arch. 1 C01).

Como fundamentos fácticos relevantes, expusieron que mediante la Ordenanza 38 de 1919 se creó la FLA el 1º de enero de 1920 y a través del Decreto 625 de 1968 fue adscrita a la Secretaría de Hacienda y a la Superintendencia de Rentas, y en la actualidad es una Unidad Administrativa adscrita a la Secretaría de Hacienda de la Gobernación de Antioquia, empero, en virtud del principio de la primacía de la realidad sobre las formas, la FLA tiene todas las características de una EICE conforme el art. 85 de la Ley 489 de 1998; que se vincularon formalmente bajo una relación legal y reglamentaria como Operarios así: Daniel Martínez el 3 de septiembre de 2002 y Nelson Arango el 7 de septiembre de 2010, pero en la realidad han estado laborando como trabajadores oficiales; para la data de la presentación de la demanda devengaban mensualmente \$1.629.074 cada uno.

Manifestaron que la Junta Departamental de Rentas del Departamento de Antioquia suscribió el Acta n.º 1722, mediante la cual se conceden unos complementos salariales para algunos trabajadores de la FLA como las primas de antigüedad y la especial, empero en el año 2003 suspendió intempestivamente el pago de tales acreencias a todos los trabajadores de la compañía bajo el argumento de que la citada norma es contraria a lo establecido en el Decreto 1919 de 2002, de ahí que nunca les haya reconocido tales prebendas como factor salariales a pesar de serlo, pues no existe disposición legal que justifique la omisión en el pago, ni el Acta N° 1722 ha sido anulada por la jurisdicción de lo contencioso administrativo; y, presentaron reclamación administrativa solicitando los derechos aquí pretendidos (págs. 2, 3 arch. 1 C01). La demanda fue reformada en relación con las pruebas (págs.. 225-227 *idem*)

II. TRÁMITE PROCESAL

Previa subsanación la demanda fue admitida mediante auto del 28 de septiembre de 2017 ordenándose la notificación y traslado a la parte demandada (págs. 256, 257 arch. 1 C01). De la reforma a la demanda no hubo pronunciamiento.

El Departamento de Antioquia contestó oponiéndose a lo pretendido argumentando que los demandantes se vincularon a través de una relación legal

y reglamentaria con dicho ente territorial, para desempeñarse ambos en el cargo de Operario 487 – Grado 02, de manera que ostentan la naturaleza de empleados públicos; para la data de la contestación la FLA es una dependencia adscrita al Departamento y no una EICE; si bien las prestaciones reclamadas por los demandantes fueron creadas mediante el Laudo Arbitral de 1974, lo cierto es que la Corte Suprema de Justicia declaró la nulidad del mismo, tras considerar que los servidores de la FLA son empleados públicos inhabilitados para presentar pliego de peticiones o celebrar convenciones colectivas, así que los emolumentos quedaron vigentes para los empleados con Grados 4 del nivel administrativo y 5 del nivel operativo, con la claridad de que tales prebendas le fueron pagadas a los demandantes hasta el año 2014 debido a la declaratoria de nulidad de la Ordenanza 02 de 2003 efectuada a través de la sentencia proferida el 2 de octubre de 2014 de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda Subsección B del Consejo de Estado en la acción de nulidad con rad. 050012331000200800557, aunado a que debe tenerse en cuenta lo establecido en el Decreto 1919 de 2002 y la Ley 1816 de 2016.

Propuso como excepciones las denominadas falta de competencia de la Junta de Rentas Departamentales para crear factores salariales o prestaciones sociales a favor de los empleados públicos del orden departamental mediante Acta n.º 1722 de 1977, infracción de la constitución, excepción de inconstitucionalidad, inescindibilidad de la norma, inexistencia del derecho, pérdida de la ejecutoriedad de dicha Acta con el Decreto 119 de 2002, incompatibilidad de la prima especial de junio y la prima de servicios, pago de prima o incentivo por antigüedad hasta el 2014, no agotamiento de la reclamación administrativa, improcedencia de la sanción moratoria, prescripción y falta de jurisdicción; última respecto de la cual adujo que la jurisdicción de lo contencioso administrativo es la competente para conocer del asunto conforme lo dispone el num. 4º del art. 104 de la Ley 1437 de 2011 (págs.. 260-285, 585 arch. 1 C01).

La ANDJE guardó silencio a pesar de haber sido enterada de la existencia del presente proceso (págs. 581, 582 *ibídem*).

III.SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El Juzgado 16 Laboral del Circuito de Medellín, en audiencia celebrada el 11 de agosto de 2020, inicialmente declaró no probada la excepción previa de falta de jurisdicción y condenó en costas a la FLA debido al resultado del medio

exceptivo; posteriormente, profirió sentencia en la que declaró que los demandantes son trabajadores oficiales al servicio de la FLA, negó las restantes pretensiones incoadas, declaró probada la excepción de inexistencia de la obligación e impuso costas a cargo de la parte actora a prorrata y en favor de la demandada.

Para declarar no probada la excepción previa, arguyó que teniendo en cuenta que la pretensión principal de la demanda se basa en la declaratoria de la calidad de trabajadores oficiales de los demandantes, esta habilita automáticamente a la jurisdicción ordinaria para conocer del asunto, al margen de que la entidad demandada sea estatal y de las resultas de la decisión que ponga fin a la litis.

La sentencia se basó esencialmente en la jurisprudencia ordinaria laboral que ha establecido que la FLA en realidad ejecuta actividades de una empresa industrial y comercial del Departamento, al tenor de los arts. 233 y 304 del Decreto 1222 de 1986, y 5º del Decreto 3135 de 1968, por tanto, sus servidores son, por regla general, trabajadores oficiales, salvo aquellos que ejerzan labores de dirección y confianza, identificados expresamente como empleados públicos, lo que no sucede con los demandantes quienes son operarios.

No accedió a las primas solicitadas, dado que el Consejo de Estado indicó que los competentes para definir el régimen prestacional de los servidores públicos es el Congreso de la República y el Presidente, lo que se concreta en la Ley 4ª de 1992 y para el caso de los empleados públicos del nivel territorial en el Decreto 1919 de 2002, aunado a que se debe tener en cuenta que la Corte Suprema de Justicia anuló el Laudo Arbitral del año 1977; de ahí que el Acta n.º 1722 en la que se funda la demanda no es fuente de derechos ni tiene fuerza vinculante.

A pesar de condenar a la parte demandante en costas en la parte resolutive de la sentencia, en la parte motiva sostuvo que sí era viable condenar en costas a las entidades del estado con base en la sentencia que estudió la declaratoria de exequibilidad del art. 392 del CPC [sic].

Finalmente señaló que, al tenor de lo dispuesto en el art. 15 del Decreto 806 de 2020 las partes tenían 5 días para sustentar por escrito los recursos interpuestos en audiencia contra la sentencia, así que una vez se allegaron los

correspondientes memoriales, concedió las apelaciones en el efecto suspensivo, en los términos del auto proferido el 2 de septiembre de 2020 (págs. 586-589, 597-610 archs. 1, 2 C01).

No obstante lo anterior, esta Colegiatura mediante proveído del 29 de enero de 2021 ordenó la devolución del expediente con el fin de que el *a quo* recepcionara la sustentación de las apelaciones interpuestas contra la sentencia, en forma oral (arch. 1 C02).

IV. RECURSOS DE APELACIÓN

En audiencia del 11 de agosto de 2020, la parte demandada argumentó en relación con la excepción previa resuelta, que el num. 4º del art. 104 de la Ley 1437 de 2011 dispone que la jurisdicción de lo contencioso administrativo conocerá de los procesos en los que se discuta una relación legal y reglamentaria entre los servidores públicos y el estado, cuando dicho régimen esté administrado por una persona de derecho público; insistió en que los demandantes tienen la calidad de empleados públicos y no son trabajadores oficiales. Solicitó que se revoque igualmente lo atinente a la condena en costas pues la entidad siempre ha actuado de buena fe, máxime cuando la situación relativa a la naturaleza de sus servidores públicos no ha sido un tema pacífico y existe una presunción de legalidad de los actos administrativos que consideran a la FLA como una dependencia del Departamento de Antioquia, ya que a partir de 2018 el Consejo exhortó a la Gobernación para que en el término de 2 años siguientes a esa sentencia, realizara los trámites pertinentes ante la Asamblea Departamental para que la FLA pasara de ser una dependencia de la Secretaría de Hacienda a una EICE, pero ello a la fecha de la interposición del recurso no había ocurrido. Al respecto, el *a quo* concedió el recurso en el efecto devolutivo (págs. 586-589, 597-610 archs. 1, 2 C01).

En diligencia del 15 de julio de 2022, en cumplimiento a lo ordenado por el superior, por una parte, los demandantes señalaron no estar conformes con lo resuelto en la sentencia, para lo cual solicitan que el Tribunal tenga en cuenta que las fuentes de derecho para los trabajadores oficiales son múltiples, que se puede observar la ley como los derechos mínimos, más los actos de origen estatal como los Acuerdos, Ordenanzas, Actas Departamentales y el Contrato de Trabajo, existiendo entonces un amplio margen de negociación de las condiciones laborales; así las cosas, aun cuando se encuentren vigentes la sentencia del

Consejo de Estado y la Resolución del Departamento, que fueron enunciados por el juez, lo cierto es que no se pueden aplicar por analogía a este caso, dado que ostentan la calidad de trabajadores oficiales, sin que la jurisdicción de lo contencioso administrativo tenga competencia para conocer de este tipo de conflictos, así que insisten en que deben otorgarse las primas solicitadas, tenerlas como factor salarial y reajustarse las demás acreencias, en aplicación de lo dispuesto en el Acta 1722 de 1977 que tiene carácter vinculante, goza de presunción de legalidad, constituye un acuerdo de voluntades que consagra beneficios laborales en su favor exigibles y válidos, y no fue desconocida de ninguna manera en la contestación de la demanda; sobre la asignación de salarios y prestaciones, que no se limita a lo que el Presidente y el Congreso establezcan, pues tal limitación existe únicamente para los empleados públicos conforme el lit. f) del num. 19 del art. 150 de la CP.

Agregaron que no es posible imponer condena en costas a su cargo porque no existe ninguna argumentación jurídica válida que sustente esta decisión, dado que el *a quo* se basó en lo establecido en la sentencia que estudió la exequibilidad del art. 392 del CPC, debiéndose aplicar lo dispuesto en los arts. 365 del CGP y 145 del CPTSS, máxime cuando la sentencia accedió a las pretensiones de manera parcial, y la parte demandante triunfó en el pleito pese a que no se logró una condena completa, siendo vencida la FLA, a quien se debe condenar en costas (arch. 3 C01)

Por otra parte, en la misma audiencia, la Gobernación de Antioquia sostuvo que mediante memorial del 23 de marzo de 2022 enviado a las 16:29 horas al correo electrónico del juzgado, presentó desistimiento del recurso de apelación que había sido formulado en contra de la sentencia, empero, no obra dentro del expediente digital allegado por el juzgado cognoscente ni se encuentra registrado en la Consulta de Procesos Nacional Unificada de la página web de la Rama Judicial (archs. 1, 7-9 C02)

A continuación, el *a quo* concedió en el efecto suspensivo el recurso de la parte actora y aceptó el desistimiento de la apelación presentada por la demandada (arch. 3 C01).

V. TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA

Recibidas las diligencias en esta Corporación, mediante providencia del 12 de enero de 2023 se admitieron los recursos de apelación y conforme a lo normado en el art. 13 de la Ley 2213 de 2022, en auto del 12 de abril siguiente, se dispuso correr el respectivo traslado a las partes para alegar (archs. 3, 4 C02).

Solo presentó alegaciones la Gobernación de Antioquia, mediante escrito en el que reiteró el desistimiento del recurso de apelación presentado inicialmente contra la sentencia de primera instancia y adujo que, dada la nueva naturaleza jurídica que tiene la FLA a partir de la Ordenanza n.º 19 del 19 de noviembre de 2020 emanada de la Asamblea Departamental, la decisión tomada por el *a quo* se ajusta a la realidad normativa, pues es de público conocimiento que la demandada se transformó en una EICE, sin que ello signifique que deban otorgarse las pretensiones económicas solicitadas, porque para el año 1977 las facultades otorgadas constitucionalmente a las Asambleas Departamentales habían perdido vigencia, debido a la derogatoria tácita que se dio conforme el Acto Legislativo 01 de 1968. En todo caso, solicitó que en caso de no acogerse estos argumentos en segunda instancia, se analice lo relativo a la prescripción.

De otro lado, advirtió que no se ha resuelto el recurso de apelación interpuesto contra el auto que decidió de manera desfavorable la excepción previa de falta de jurisdicción, frente a lo que insistió en los argumentos expuestos en su intervención y en la contestación de la demanda y, en caso de que se considere que no debía prosperar el referido medio exceptivo, no debe ser condenada en costas porque no hay prueba de que se hayan causado, conforme lo establece el art. 365 del CGP, dado que con posterioridad a la proposición de la excepción, la parte demandante se limitó a asistir a la audiencia respectiva y la conducta asumida por el Departamento de Antioquia se dio con apego al ordenamiento jurídico que establecía la naturaleza jurídica de la FLA al momento de contestar la demanda, de ahí que no haya sido temeraria ni dilatoria (archs. 5, 6 C02).

Cuestión preliminar.- Para iniciar es necesario precisar que, a pesar de que el Departamento de Antioquia interpuso recurso de apelación contra el auto que declaró no probada la excepción previa de falta de jurisdicción, el mismo se **declarará desierto** al tenor de lo dispuesto en el penúltimo inciso del art. 323 del CGP, como quiera que la sentencia de primera instancia no fue apelada por dicha parte, tras haber desistido de ello. De manera que, la Sala no emitirá pronunciamiento frente al primer medio de impugnación propuesto, aunado a

que en este caso, no es aplicable lo establecido en el art. 69 del CPTSS dado que la sentencia no fue adversa al mencionado ente territorial, sino que declaró a los demandantes como trabajadores oficiales de la Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia – FLA, hoy Empresa Industria y Comercial del Estado del sector descentralizado del orden departamental, 100% pública, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa, técnica, financiera, con patrimonio propio y adscrita a la Secretaría de Hacienda del Departamento de Antioquia, regida por las reglas del derecho privado¹.

VI. CONSIDERACIONES

Cumplidos los trámites de segunda instancia, sin causal de nulidad que invalide lo actuado, esta Colegiatura procede a resolver el recurso de apelación de la parte actora, y de conformidad con lo previsto en el art. 66A del CPTSS, el problema jurídico a resolver consiste en determinar si hay lugar a ordenar en favor de los demandantes, el pago de las primas de antigüedad y la especial, establecidas en el Acta n.º 1722 del 14 de febrero de 1977 expedida por la Junta Departamental de Rentas del Departamento de Antioquia; de ser así, se verificará si tales conceptos constituyen factor salarial. Finalmente se analizará lo atinente a las costas procesales impuestas en primera instancia a cargo de los demandantes.

Primas de antigüedad y la especial establecidas en el Acta n.º 1722 del 14 de febrero de 1977.- No existiendo discusión acerca de la calidad de trabajadores oficiales que han ostentado los demandantes² (págs.. 46, 50, 74, 78, 291, 296 arch. 1 C01), al tenor de lo establecido en los arts. 24 del Decreto 2575 de 2008 y 85 de la Ley 489 de 1998 y lo adoctrinado por nuestro Máximo Órgano de Cierre en sentencias CSJ SL4782-2018, CSJ SL1937-2019 y CSJ SL4791-2019, por no haber demostrado que ejerzan labores de dirección y confianza, se verificará lo atinente al carácter vinculante del Acta 1722 expedida el 24 de febrero de 1977 por la Junta Departamental de Rentas, creada y organizada por la Asamblea Departamental de Antioquia mediante Ordenanzas n.º 30 de 1947 y 28 de 1989 (págs.. 80-92, 217-222, 480-495, 499-511, 524-527 arch. 1 C01).

¹ <https://antioquia.gov.co/ordenanzas-2020/7993-ordenanzas-2020>

² Daniel Martínez Zapata desde el 3 de septiembre de 2002 y Nelson Enrique Arango Pimienta desde el 7 de septiembre de 2010, ambos como Operario en provisionalidad adscritos a la Dirección de Envasado y Añejamiento.

Al respecto, ha de advertir la Sala que no es procedente lo solicitado por los apelantes como quiera que, mediante sentencia CE del 2 oct. 2014 rad. 05001233100020080055701 (0456-11), la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 2ª, Subsección B del Consejo de Estado, declaró la nulidad de la Ordenanza n.º 2 de 11 de abril de 2003 por medio de la cual la Asamblea Departamental de Antioquia «precisó los alcances de la Ordenanza n.º 053 de 27 de noviembre de 1979» (págs.. 147, 148, 152, 514, 515, 518, 519, 522, 523 arch. 1 C01), bajo el argumento de que desde la entrada en vigencia de la reforma constitucional de 1968 y posteriormente con la expedición de la Constitución Política de 1991, tal Corporación Administrativa, no contaba con la facultad constitucional para delegar en la Junta Departamental de Rentas, la creación de acreencias laborales a favor de los servidores públicos de mencionado Departamento; por lo que no existe fundamento jurídico para ordenar el pago de las primas de antigüedad y la especial aquí reclamadas, pues la competencia para establecer emolumentos salariales estaba dada al legislador que fija criterios y objetivos que debe tener en cuenta el Presidente, desde la expedición del Acto Legislativo 01 de 1968, de ahí que las Asambleas Departamentales fueran despojadas de la competencia que se les había asignado con el Acto Legislativo 03 de 1910, para determinar a *motu proprio*, los salarios de tales servidores.

A lo anterior se añade que la declaratoria de nulidad del mencionado acto administrativo tiene efectos *ex tunc*, retrotrayendo así la situación, al estado anterior y que el Consejo de Estado, en sus consideraciones hizo expresa referencia a la prima de vacaciones y al incentivo por antigüedad previstos en las Ordenanzas departamentales n.º 32 de 1971, 28 de 1977, 53 de 1979 y 02 de 2003 para indicar que la Asamblea Departamental no podía fijar tales acreencias³, así que dispuso que, en estricta observancia al régimen de competencias contemplado en la Constitución Política de 1991, la administración debe aplicar a los servidores del nivel territorial las disposiciones en materia prestacional establecidas en el Decreto 1919 de 2002 (págs. 529-556 arch. 1 C01).

De esta manera, como a través de la Resolución n.º S201500095579 del 24 de marzo de 2015 (págs.. 496-498 arch. 1 C01), el Departamento de Antioquia dio cumplimiento a la reseñada sentencia del Consejo de Estado, no podía

³ «Empero, si bien la referida Ordenanza n.º 02 de 2003 pretendió efectuar una distinción entre la prima de vacaciones y el incentivo por antigüedad, tal previsión a juicio de la Sala no deja de constituir en la práctica, el establecimiento de elementos propios del régimen salarial y prestacional de los servidores públicos, facultad que como quedó vista en los acápite que antecedentes está reservada hoy de manera exclusiva y concurrente al legislador y al Gobierno Nacional.»

continuar reconociendo a sus trabajadores oficiales, los incentivos que hoy se pretenden, sino que debía ceñirse a lo establecido en el Decreto 1919 de 2002, mediante el cual se regula el régimen de prestaciones sociales de los servidores públicos del nivel territorial, lo que inhabilita a la Sala para aplicar el Acta n.º 1722 de 1977, pues es contrario al ordenamiento superior, careciendo de todo efecto, sin que puedan calificarse como derechos adquiridos las primas aquí reclamadas ni otras prestaciones de carácter extralegal, ya que su creación se dio mediante actos proferidos por entidades públicas del orden departamental.

En este punto es necesario indicar que *«el Estado no está obligado a mantener un régimen benéfico de forma permanente porque las instituciones y sus regulaciones deben adecuarse al orden social, cultural y económico que gobierna el momento, de manera que una prestación social no puede permanecer perenne y solo ser modificada en lo favorable, si bien deben respetarse los salarios y prestaciones que perciban quienes están vinculados al momento de la expedición del nuevo régimen regulatorio, siempre y cuando estén amparados por la Constitución y la Ley»* (CE 12 jun. 2020 rad. 13001233300020140009901(4901-16)) y *«[l]as normas legales reglamentarias que establecen prestaciones sociales para los empleados oficiales al servicio de las entidades territoriales, y determinan los hechos que las originan, los elementos que la estructuran, la forma de liquidarlas, la cuantía de las mismas, etc., no pueden ser modificadas mediante ordenanzas de las asambleas o acuerdos de los concejos, sino por medio de una ley o decreto expedido por el Presidente de la República, de conformidad con las facultades constitucionales y legales...»* (CE 19 jul. 2002 rad. 0500123310002002072501 (AC-0725)).

Adicional a ello, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante sentencia CE 21 jun. 2018 rad. 05001233100020069341901, declaró la nulidad de los actos administrativos que clasificaban a la Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia como Dependencia o Unidad Administrativa del Departamento de Antioquia, precisando que dicha decisión surtiría efectos *ex tunc* afectando así el nacimiento de los actos anulados; y exhortó a la entidad territorial para que dentro del término de 2 años realizara los trámites permitentes ante la Asamblea Departamental para que la Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia adoptara la organización y estructura jurídica de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado con la precisión de que, en todo caso, sus trabajadores debían ser considerados como trabajadores oficiales; lo que a la postre, se cumplió con la expedición de la

Ordenanza n.º 19 del 19 de noviembre de 2020 que creó la Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia como EICE⁴, con el Decreto Departamental 2020070003421 del 23 de diciembre siguiente que suprimió de la estructura orgánica del nivel central de la Gobernación de Antioquia, la Dependencia Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia y, con el Decreto Departamental 2020070003421 de día 29 del mismo mes y año que suprimió de la planta global los cargos de la Administración Central de la Gobernación de Antioquia asignados a la Unidad Administrativa FLA⁵.

De ahí que los servidores públicos que laboraban al servicio de la Unidad Administrativa - Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia, del Departamento de Antioquia, fueron incorporados a la plata de cargos de la Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia EICE, en calidad de trabajadores oficiales, sin solución de continuidad, para efectos de la liquidación de prestaciones sociales e indemnizaciones, y respecto de los factores prestacionales y salariales que recibieron en la calidad de empleados públicos.

Y contrario a lo argumentado por la parte recurrente, este aspecto en particular no puede ser pasado por alto en la jurisdicción ordinaria laboral, pues nuestro Órgano de Cierre, ha sostenido de vieja data que «... *Esta posición no desconoce el mandato de que los actos administrativos son obligatorios mientras no sean anulados o suspendidos por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, porque cuando la contrariedad de ellos con el orden jurídico superior a que deben sujetarse es ostensible y palmaria, es imperativo para los jueces proceder a inaplicarlos.*» (CSJ SL 7 feb. 2007 rad. 30228, reiterada en la CSJ SL 23 marz. 2007 rad. 30230, CSJ SL 04 jul 2012 rad. 38837).

Con lo hasta aquí expuesto esta Sala de Decisión **confirma** lo decidido en primera instancia frente a lo relativo a la inaplicabilidad del Acta n.º 1722 de 1977, pues a partir de la reforma constitucional que se introdujo mediante el Acto Legislativo 01 de 1968, las ramas legislativa y ejecutiva tienen la competencia concurrente, para determinar el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos, mientras que a la Asamblea Departamental de Antioquia no le asistía la referida competencia, ni podía delegarla en la Junta de Rentas Departamentales de Antioquia que profirió el Acta n.º 1722, resultando los incentivos que se pretenden obtener contrarios a lo establecido en el art. 150 de

⁴ <https://antioquia.gov.co/ordenanzas-2020/7993-ordenanzas-2020>

⁵ <https://antioquia.gov.co/decretos-2020/11620-decretos-diciembre-2020>

la Constitución Política de 1991; aunado a que los arts. 41 de la Ley 11 de 1986 y 291 del Decreto 1333 de 1986, disponen que el régimen de prestaciones sociales de los empleados públicos municipales, sería el establecido por la Ley.

Finalmente, en lo que tiene que ver con la condena en costas impuesta en la parte resolutive a cargo de la parte demandante, se ha de indicar que conforme lo establecido en el art. 365 del CGP es una obligación que se dirige contra el patrimonio de la parte vencida, que otorga a favor del vencedor un derecho de reintegro de los gastos procesales en los que se ha visto obligado a incurrir (CSJ AL 24 ene. 2007 rad. 31155, reiterado en CSJ SL5141-2019); luego, si se acogió una de las pretensiones relativas a la declaratoria de la calidad de trabajadores oficiales de los demandantes, no es posible afirmar que estos sean parte vencida en este juicio, luego no hay lugar a condena en costas en primera instancia, ni si quiera a cargo del Departamento de Antioquia, como quiera que la excepción propuesta en contra de las pretensiones económicas incoadas, también prosperó, por lo que se **revoca** este punto en la decisión apelada.

Así queda estudiada en su totalidad la apelación impetrada. Sin costas ante su no causación.

En mérito de lo expuesto, la Sala Quinta de Decisión Laboral del **TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE MEDELLÍN**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR DESIERTO el recurso de apelación interpuesto por el Departamento de Antioquia contra el auto que declaró no probada la excepción previa de falta de jurisdicción, proferido dentro de audiencia celebrada el 11 de agosto de 2020 por el Juzgado 16 Laboral del Circuito de Medellín, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO: CONFIRMAR en su integridad el numeral **segundo** de la sentencia apelada proferida en dicha diligencia, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

TERCERO: REVOCAR las costas procesales impuestas en el numeral **quinto** de la sentencia apelada, para en su lugar exonerar a las partes de tal rubro, conforme lo motivado.

CUARTO: Sin costas en la instancia ante su no causación.

QUINTO: Esta sentencia se notificará a través de **EDICTO**, atendándose los términos previstos en el art. 41 del CPTSS.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LUZ PATRICIA QUINTERO CALLE

Magistrada ponente



SANDRA MARÍA ROJAS MANRIQUE
Magistrada



DIEGO FERNANDO SALAS RONDÓN
Magistrado

(*) Hipervínculo de consulta de expediente digitalizado:

<https://etbcsj->

[my.sharepoint.com/:f:/g/personal/des17sltsmed_cendoj_ramajudicial_gov_co/ElmKib8vr1tKo8p9j3ptEIsBFPTCz9CXoJw7S1vR7XlsAg?e=OogY80](https://etbcsj-my.sharepoint.com/:f:/g/personal/des17sltsmed_cendoj_ramajudicial_gov_co/ElmKib8vr1tKo8p9j3ptEIsBFPTCz9CXoJw7S1vR7XlsAg?e=OogY80)

Firmado Por:

Luz Patricia Quintero Calle

Magistrada

Sala 017 Laboral

Tribunal Superior De Medellín - 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: **b08b19adcf8f1fc7ccbfe349beeb4e72a679dbeba5fc0700f10e3f713ba2a441**

Documento generado en 07/02/2024 09:35:44 AM

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