

TEMA: TRABAJADORES OFICIALES - La FLA se dedica a la producción, comercialización y venta de licores, actividades que encajan dentro de la definición de una EICE, lo que implica que sus trabajadores deben ser considerados como trabajadores oficiales. **/PRIMAS E INCENTIVOS-** La Asamblea Departamental de Antioquia no estaba autorizada para delegar en la Junta de Rentas Departamentales de Antioquia el reconocimiento de los referidos emolumentos, esto es, la prima y el incentivo por antigüedad y la prima especial, no existiendo así fundamento jurídico para restablecer su pago y menos para considerarlos factor salarial y disponer con ello los reajustes solicitados./

HECHOS: Las pretensiones de los demandantes están orientadas a que se declare que han estado vinculados laboralmente con el Departamento de Antioquia - Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia (FLA) - en calidad de trabajadores oficiales, siendo beneficiarios del Acta 1722 del 14 de febrero de 1977, expedida por la Junta Departamental de Rentas del Departamento de Antioquia. El Juzgado Dieciséis Laboral del Circuito, en la que resolvió negar la totalidad de las pretensiones elevadas por los demandantes en contra del DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA y la FÁBRICA DE LICORES Y ALCOHOLES DE ANTIOQUIA E.I.C.E. El problema jurídico queda circunscrito a dilucidar si es dable declarar que los demandantes ostentan la calidad de trabajadores oficiales, tal y como se solicita en el recurso de alzada. De igual forma se analizará si les asiste derecho al reconocimiento y pago de la prima de antigüedad y el incentivo por antigüedad reclamados; si tales conceptos constituyen factor salarial y si hay lugar a la indemnización moratoria petitionada.

TESIS: Pues bien, frente a la declaratoria de calidad de trabajadores oficiales de los demandantes, se debe advertir que ello está acorde con lo indicado en el artículo 24 del Decreto 2575 de 2008, según el cual, la función de la Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia es la de: Producir, comercializar y vender licores, lo que encaja dentro de la definición de Empresas Industriales y Comerciales del Estado que trae el artículo 85 de la Ley 489 de 1998, según la cual estas entidades desarrollan, actividades de naturaleza industrial o comercial y de gestión económica conforme a las reglas del Derecho Privado, lo que además está acorde con las directrices impartidas en sentencia SL4782-2018, reiterada entre otras en las SL1937-2019, SL4791-2019, SL5350-2019 y las SL1696, SL2031, SL2023, SL4691 de 2020, cuando se indica que, si bien a la luz del artículo 287 de la Constitución colombiana se reconoce la autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses, también se advierte que esta debe ser ejercida dentro de los límites de Carta Superior y la Ley, por lo cual no es absoluta; y que la Ley 489 de 1998, constituye una pauta organizacional mínima que cada entidad territorial debe cumplir, por tal, aunque la estructura de la demandada la vincula como dependencia de la Gobernación de Antioquia, cuya misión es industrial y comercial, dicha definición formal de la entidad resulta inadecuada, debido a que su actividad es el monopolio rentístico de licores, razón por la cual, su clasificación corresponde a una Empresa Industrial y Comercial del Estado, siguiendo las reglas de organización administrativa pública.(...)Así, en la providencia SL1937-2019, se explicó: “Entonces lo que se evidencia es una indebida conceptualización de la Empresa de Licores de Antioquia puesto que en realidad no es una simple dependencia, como lo precisó igualmente la Sección Primera del Consejo de Estado a través de la sentencia CE 050012331000 2006 93419 01 del 21 de junio de 2018, que declaró la nulidad de los actos administrativos que habían determinado que la Licorera era una dependencia de la Gobernación, y en la que además exhortó a la entidad a realizar los trámites ante la Asamblea Departamental para la debida clasificación, precisando que en todo caso los trabajadores de la Licorera deben ser considerados como trabajadores oficiales; decisión que valga destacar, en cuanto a sus efectos, indicó que eran ex tunc lo que afectó el nacimiento del acto anulado, sin perjuicio de las situaciones consolidadas; es decir que no cobija el caso bajo

escrutinio.(...)Luego, acertado resulta afirmar que los aquí demandantes tienen la calidad de trabajadores oficiales, conforme a los artículos 233 y 304 del Decreto 1222 de 1986, en concordancia con el artículo 5º del Decreto 3135 de 1968, sin que se haya demostrado que ejerzan labores en empleo público, esto es en un cargo de dirección y confianza, punto en el que prospera el reparo formulado por los recurrentes, por tal, se adiciona la sentencia en este apartado.(...)Frente al incentivo por antigüedad, el Consejo de Estado mediante sentencia del 02 de octubre de 2014, en proceso con código único de radicación nacional 05001-23-31-000-2008-00557-01(0456-11), declaró la nulidad de la Ordenanza N° 02 de 11 de abril de 2003 por medio de la cual la Asamblea Departamental de Antioquia “precisó los alcances de la Ordenanza No. 053 de 27 de noviembre de 1979”, considerando que tal cuerpo colegiado, desde la entrada en vigencia de la reforma constitucional de 1968 y posteriormente con la Constitución de 1991, carecía de competencia para fijar directamente los emolumentos y prestaciones sociales a favor de los servidores públicos del ente territorial – término en el que quedan comprendidos los empleados públicos y los trabajadores oficiales, en este último clasificados los demandantes.(...)Así las cosas, no hay lugar al reconocimiento del incentivo por antigüedad reclamado, imponiéndose la confirmación de este punto.(...)Y frente a la prima por antigüedad, con argumentos plenamente aplicables al caso, con ponencia de la magistrada María Eugenia Gómez Velásquez, la Sala Cuarta de Decisión de esta Corporación concluyó también en su improcedencia, arguyendo: Las Primas especial y por antigüedad fueron consagradas en el Acta 1722 del 24 de febrero del año 1977, expedida por la Junta Departamental de Rentas.(...)Luego, ante la limitación impuesta a las Asambleas Departamentales con la Reforma Constitucional, Acto Legislativo 01 de 1968, y a la promulgación de la Ley 11 de 1986 y el Decreto 1333 de 1986, así como la entrada en vigencia de la nueva Carta de 1991, este cuerpo corporado no tenía facultad para delegar en la Junta Departamental de Rentas la instauración de los beneficios que en esta acción reclaman los demandantes, al haber sido instituidas por el Acta 1722 del 14 de febrero de 1977 y la Ordenanza No. 32 del 1 de enero de 1971, esto es, surgieron con posterioridad a la reforma mencionada, en los que se dispuso que el régimen de prestaciones sociales de los servidores públicos municipales sería el que determinara la ley. Por lo tanto, la Asamblea Departamental de Antioquia no estaba autorizada para delegar en la Junta de Rentas Departamentales de Antioquia el reconocimiento de los referidos emolumentos, esto es, la prima y el incentivo por antigüedad y la prima especial, no existiendo así fundamento jurídico para restablecer su pago y menos para considerarlos factor salarial y disponer con ello los reajustes solicitados. Aunque otras Salas de esta Corporación han concedido dicha prestación, lo cierto es que la tesis expuesta es la que se estima más ajustada a derecho y, por tal razón, se acoge, imponiéndose la confirmación del fallo revisado frente al particular.

MP: LUZ AMPARO GÓMEZ ARISTIZÁBAL

FECHA: 12/12/2024

PROVIDENCIA: SENTENCIA

REPÚBLICA DE COLOMBIA



SALA TERCERA DE DECISION LABORAL

PROCESO	Ordinario
DEMANDANTES	Gabriel Ángel Londoño Londoño José María Roldán Roldán Leonardo de Jesús Zapata Gómez
DEMANDADO	Departamento de Antioquia - Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia
Litisconsorte necesario pasiva	Fábrica de Licores de Antioquia EICE
PROCEDENCIA	Juzgado 16 Laboral del Circuito
RADICADO	05001 3105 016 2019 00355 01
INSTANCIA	Segunda
PROVIDENCIA	Sentencia Nro. 278 A de 2024
TEMAS Y SUBTEMAS	Declaratoria de trabajadores oficiales y restablecimiento del pago de las primas especial y de antigüedad e incentivo por antigüedad, considerándolos factor salarial para reajustes de prestaciones y aportes a seguridad social
DECISIÓN	Adiciona y confirma

En la fecha, **doce (12) de diciembre de dos mil veinticuatro (2024)**, el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Medellín, Sala Tercera de Decisión Laboral integrada por los magistrados: **Orlando Antonio Gallo Isaza, María Nancy García García** y como ponente **Luz Amparo Gómez Aristizábal**, procede a emitir pronunciamiento con relación al recurso de apelación interpuesto por la apoderada de los señores **Gabriel Ángel Londoño Londoño, José María Roldán Roldán y Leonardo de Jesús Zapata Gómez**, frente a la sentencia proferida por el Juzgado Dieciséis Laboral del Circuito, dentro del proceso ordinario que promovieran en contra del **Departamento de Antioquia - Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia-**, donde se vinculó como litisconsorte necesario por pasiva a la **Fábrica de Licores de**

Antioquia EICE, en adelante FLA. Código de radicado único nacional 05001 3105 **016 2019 00355** 01.

La Magistrada ponente, en acatamiento de lo previsto en el artículo 13 de la Ley 2213 de 2022, sometió a consideración el proyecto discutido y aprobado mediante acta N°. **028**, que se plasma a continuación:

Antecedentes

Las pretensiones de los demandantes están orientadas a que se declare que han estado vinculados laboralmente con el Departamento de Antioquia - Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia (FLA) - en calidad de trabajadores oficiales, siendo beneficiarios del Acta 1722 del 14 de febrero de 1977, expedida por la Junta Departamental de Rentas del Departamento de Antioquia. En consecuencia, solicitan el reconocimiento y pago de la prima de antigüedad, prima especial e incentivo por antigüedad, determinando que constituyen factor salarial, y se ordene el reajuste de todas las prestaciones legales y de los aportes a la seguridad social; indemnización moratoria del artículo 99 de la Ley 50 de 1990; intereses de ley o indexación de las condenas y costas procesales.

Como fundamento, argumentan que se encuentran vinculados a la FLA de la siguiente manera: Gabriel Londoño desde el 4 de julio de 1989; José Roldán, a partir del 3 de junio de 1985; y Leonardo Zapata desde el 15 de mayo de 1989, todos en el actual cargo de operario. La FLA fue creada el 1º de enero de 1920, en virtud de la Ordenanza 38 de 1919, y el 28 de agosto de 1968, mediante el Decreto 625, se adscribió a la Secretaría de Hacienda y Superintendencia de Rentas. Actualmente es una unidad administrativa adscrita a la Secretaría de Hacienda Departamental. Por tanto, la relación con los trabajadores es formalmente de carácter legal y reglamentario; sin embargo, en virtud

del principio de primacía de la realidad, la entidad tiene todas las características de una Empresa Industrial y Comercial del Estado, cumpliendo con los requisitos del artículo 85 de la Ley 489 de 1998, y ostentando la calidad de trabajadores oficiales. Aseveran que la Junta de Rentas del Departamento de Antioquia suscribió el Acta 1722 de 1977, en la cual concedió unos complementos salariales a algunos trabajadores de la FLA, como una prima de antigüedad por 5, 10, 15, 20 o 25 años de servicio. No obstante, en el año 2003, la entidad suspendió su pago, considerándola contraria a lo dispuesto en el Decreto 1919 de 2002. Sin embargo, las primas de antigüedad y especial son factores salariales y no prestaciones sociales, por lo que es procedente su reanudación. Alegan que la Junta Departamental de Rentas era competente para suscribir el referido Acto por autorización expresa de la Asamblea Departamental, amparada en las Ordenanzas 30 de 1947 y 28 de 1949, y que el Acta 1722 no ha sido anulada por la justicia contencioso administrativa, por lo que la totalidad de prerrogativas en ella contempladas se presumen legales y constituyen un derecho adquirido para los demandantes. Insisten en que la entidad cesó el pago de la prima especial y de antigüedad a partir del año 2003 y que adquirieron el derecho a que se les desembolsara el incentivo por antigüedad conforme a lo dispuesto en la Ordenanza 32 de 1971, modificada por las Ordenanzas 28 de 1977 y 53 de 1979. No obstante, el Departamento de Antioquia suspendió su cancelación a partir del año 2015, invocando el cumplimiento de una sentencia de la Sección Segunda del Consejo de Estado, por medio de la cual se declaró la nulidad de la Ordenanza 02 de 2003. El argumento principal fue que la Asamblea Departamental carecía de competencia para crear dichos emolumentos en favor de los empleados públicos, y que a los mismos solo se les aplicaba el Decreto 1919 de 2002. Sin embargo, sostienen que los efectos de esa providencia no son extensivos a los trabajadores oficiales de la FLA, por ostentar tal clasificación, y que la Asamblea Departamental era

competente para crear dicha asignación salarial, por lo que detener su cancelación es arbitrario y contrario a la ley, vulnerando además derechos adquiridos y la confianza legítima. Puntualizan que se les cancelaban 25 días de salario por cada año de trabajo en el mes de diciembre, lo cual cesó en 2015, y que antes de instaurar la demanda agotaron la reclamación administrativa.

En auto del **26 de septiembre de 2019, se admitió y ordenó dar trámite a la acción.** Una vez notificada la entidad convocada por pasiva, allegó contestación (Pdf. 02. Pág. 126 y ss.), aceptando la vinculación de los actores a la FLA, y aclarando que el señor José María Roldán se retiró el 1º de septiembre de 2019. También admite que la FLA fue creada el 1º de enero de 1920, en virtud de la Ordenanza 38 de 1919, como una unidad administrativa adscrita a la Secretaría de Hacienda Departamental. Respecto a la suscripción del Acta 1722 de 1977, aclara que, ante la nulidad del Laudo Arbitral, la Junta Departamental de Rentas decidió continuar con el pago a los empleados públicos grado 4 nivel administrativo y 05 nivel operativo. De igual forma, se el incentivo por antigüedad fue reconocido y cancelado en virtud de lo dispuesto en las Ordenanzas No. 32 de 1971, 28 de 1977, 53 de 1979 y 02 de 2003 hasta la vigencia 2015, pero concluyó en cumplimiento de la sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda Subsección "B" del 2 de octubre de 2014, en la que se declaró la nulidad de la Ordenanza 02 de 2003. Confirma que el Acta 1722 de 1977 no ha sido declarada nula, que el Departamento suspendió el desembolso del incentivo por antigüedad y que los actores elevaron reclamación administrativa. Con relación a los restantes supuestos, manifiesta que no son ciertos, afirmando que *"para el año 1977, momento en que se suscribió el Acta N° 1722, las facultades otorgadas constitucionalmente a las Asambleas Departamentales para establecer el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos se encontraban derogadas, en virtud*

de lo dispuesto en el Acto Legislativo 01 de 1968. Por lo tanto, los actos administrativos mediante los cuales la Asamblea de Antioquia había otorgado tal facultad a la Junta Departamental de Rentas, esto es, las Ordenanzas 30 de 1947 y 28 de 1949, habían perdido su vigencia y en razón de ello la Junta de Rentas Departamentales carecía de competencia.” Por lo que reafirma que no es procedente la reactivación del pago de lo solicitado. *“Al haber sido aprobadas por un órgano incompetente, dichos emolumentos son inconstitucionales, razón por la cual y en virtud de lo dispuesto en el artículo 4° de la Constitución Política de Colombia, es obligación del operador jurídico aplicar la excepción de inconstitucionalidad. Adicionalmente, a partir de la expedición del Decreto 1919 de 2002, las disposiciones aprobadas con el Acta 1722 de 1977 perdieron vigencia y, en consecuencia, su fuerza ejecutoria u obligatoriedad.”* **Resistió las pretensiones** y formuló como **excepciones:** la 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 el Acta 1722 de 1977; infracción de la constitución, inescindibilidad de la norma e inexistencia del derecho, pérdida de ejecutoriedad del Acta 1722 de 1977 a raíz de la expedición del Decreto 1919 de 2002, inexistencia de la obligación, incompatibilidad de la prima especial de junio y la de servicios, pago de prima de vacaciones hasta la actualidad y del incentivo por antigüedad hasta el año 2014, prescripción y cualquiera diferente a las del artículo 282 del C.G.P. que resulte probada.

En la audiencia celebrada el 19 de julio de 2021, a solicitud de parte, se ordenó la vinculación de la Fábrica de Licores de Antioquia EICE. Una vez notificada, esta procedió a dar respuesta, indicando que todos los demandantes inicialmente estuvieron vinculados como empleados públicos al Departamento de Antioquia – Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia, cuando era una dependencia administrativa de la Secretaría de Hacienda del ente territorial. Sin embargo, a partir del 1º de enero de 2021, en virtud del régimen de

transición consagrado en la Ordenanza No 019 del 19 de noviembre de 2020, se incorporaron a la FLA EICE en calidad de trabajadores oficiales como operarios (José María Roldán no tuvo contrato con la entidad y Leonardo Zapata se retiró el 27 de noviembre de 2022). Ello, en tanto, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, al analizar la naturaleza jurídica con la que se debió crear la FLA, establecieron que, en razón a su actividad y producción de venta de licores y alcoholes, debía constituirse y ceñirse a una EICE, ordenando su conversión a esta en el 2018, otorgando un plazo de dos años para su transformación, lo cual ocurrió a partir del 1º de enero de 2021. Así, cualquier acto, acción u omisión corresponde a la órbita de la responsabilidad del Departamento de Antioquia. Esgrime que los trabajadores que prestaban servicios a la Fábrica de Licores de Antioquia adscrita a la Secretaría de Hacienda del Departamento de Antioquia y que estuvieron vinculados hasta el 31 de diciembre de 2020, tenían la calidad de empleados públicos y su régimen prestacional estaba regido por el Decreto 1919 de 2002. Solo a partir de la Ordenanza No. 19 del 19 de noviembre de 2020, los empleados que se vincularon con la FLA EICE tendrían la calidad de trabajadores oficiales. Aduce que suscribió dos convenciones colectivas con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Industria de las Bebidas Alcohólicas, Fermentadas y Espumosas –SINTRABECOLICAS– el 15 de marzo de 2021, y con el Sindicato Nacional de Trabajadores de las Empresas Licoreras, Fábricas e Industrias de Licores de Colombia –SINALTRALIC–, el 13 de abril de 2021, con efectos retroactivos a partir del 1º de enero de 2021. En ambos acuerdos se pactó el pago de la prima especial de servicios, presentándose una derogatoria tácita de la prima establecida en el Acta 1722 de 1977. Por tal razón, el otorgamiento de ambas constituiría una doble cancelación por la misma causa, así como reconocer dos primas de antigüedad y especial, máxime cuando fue derogada expresamente con la suscripción de la convención el pago de cualquier otra prestación extralegal que tenga la misma causa

y el mismo fin. **Se opuso a las declaraciones y condenas, formulando excepciones tendientes a enervarlas**, tales como: inexistencia de la obligación en su cabeza, falta de legitimación en la causa por pasiva, prescripción, derogatoria tácita de la prima especial y prima de antigüedad por firma de convención colectiva, compensación y pago.

La primera instancia finalizó con **sentencia proferida por el Juzgado Dieciséis Laboral del Circuito**, en la que resolvió:

Primero: NEGAR la totalidad de las pretensiones elevadas por los demandantes en contra del **DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA** y la **FÁBRICA DE LICORES Y ALCOHOLES DE ANTIOQUIA E.I.C.E.**

Segundo: DECLARAR probada la excepción de *Inexistencia de la obligación*. Con fundamento en el artículo 282 del C.G.P. me abstengo de resolver las demás excepciones.

Tercero: CONDENAR EN COSTAS a los demandantes. Se fijan como agencias en derecho la suma de \$1'300.000 para cada uno de los demandantes. Se precisa que corresponde beneficiarse a cada una de las demandadas en la suma de \$1'950.000.

Se ordena que por secretaría se liquiden las mismas, de conformidad con el artículo 366 del C.G del P.

Argumentó el juzgador que la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia indicó que la FLA es una Empresa Industrial y Comercial del Estado del orden Departamental, en razón de su actividad y del monopolio rentístico de licores. Precisó que antes de la Constitución de 1991, los Departamentos podían tomar ciertas decisiones sobre salarios y prestaciones. Sin embargo, desde la expedición de la carta magna, solo el legislador y el Presidente de la República tienen la competencia para fijar escalas salariales y prestaciones en empresas estatales. Por lo tanto, no es posible pedir el reconocimiento con base en el Acta de 1977.

Inconforme, la parte demandante interpuso recurso de apelación, argumentando que el juez revisó la jurisprudencia, pero no profundizó en si los reclamantes eran servidores públicos o trabajadores oficiales, ni si su estatus cambió durante el período en que la empresa no era considerada una EICE.

La Fábrica de Licores de Antioquia, desde su creación, ha tenido funciones relacionadas con la producción y comercialización de licores, lo que la clasifica como una Empresa Industrial y Comercial del Estado y según la ley y la Constitución, es la legislación la que determina si una empresa es tal, no la entidad misma, ni su historia.

En el análisis de la naturaleza jurídica de los trabajadores oficiales en la Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia, se debe considerar que estos realizaban funciones misionales, sin un rango que indicara confianza o manejo. Arguye que, a diferencia de los empleados públicos, los derechos de los trabajadores oficiales pueden derivar de diversas fuentes legales, incluyendo pactos, convenciones, acuerdos municipales y contratos de trabajo. Además, señala que los beneficios otorgados antes de la Constitución de 1991 no pueden ser invalidados sin una revocatoria expresa. Aunque la Constitución y las leyes actuales delimitan las competencias y fuentes de derechos, la pérdida de vigencia de normas anteriores requiere una declaración oficial.

Manifiesta que históricamente, los trabajadores de la Fábrica de Licores eran considerados oficiales y recibieron ciertos beneficios a través de un laudo arbitral fruto de negociaciones sindicales. Posteriormente, al cambiar su estatus a empleados públicos, bajo el Departamento de Antioquia, se les retiraron estos de forma abrupta y arbitraria. Para proteger los derechos adquiridos, el Departamento expidió el Acta 1722 de 1977, garantizando la continuidad de los beneficios previamente

establecidos.

Dado que los derechos sociales deben interpretarse en el marco de los principios constitucionales, solicita que se revoque la sentencia y se reconozcan plenamente los beneficios contemplados en el Acta 1722 de 1977, considerándolos como factores salariales y otorgando la indemnización correspondiente.

De la etapa de alegaciones hizo uso el apoderado de la **Fabrica de Licores y Alcoholes de Antioquia – FLA – EICE**, quien luego de hacer referencia a los argumentos del a quo y de la recurrente, explica:

Por consiguiente, señores magistrados las pretensiones presentadas por los demandantes sobre el reconocimiento y pago de las primas de antigüedad, prima especial e incentivo de antigüedad y que las mismas sean constitutivas de factor salarial, es notorio que dichas normas, no solamente contrarían la constitución si no también la ley, por ende no pueden generar efectos jurídicos, más aún cuando el Acta 1722 se encuentra suspendida de manera cautelar por parte del Tribunal administrativo de Antioquia en proceso de medio de control de simple nulidad con número de radicación 05001233320170116400 y los efectos jurídicos de la suspensión serán los mismos de la nulidad del acto, esto es que tiene efectos Ex Tunc esto es retroactivos por ser un a disposición contraria a la constitución y las ordenanzas de las cuales los demandantes indican tener beneficio frente a estas, y concretamente frente al incentivo de antigüedad fueron declaradas nulas y sus efectos ya no son válidos jurídicamente ya que el H. Consejo de Estado mediante Sentencia del 2 de octubre de 2014, en el proceso radicado 05001- 23-31-000-2008-00557-01(0456-11), declaró la nulidad de la Ordenanza N° 02 de 11 de abril de 2003 al considerar que no contaba con facultad constitucional para establecer directamente emolumentos y mucho menos prestaciones sociales, a favor de los servidores públicos del Departamento, con la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 1968 y la Constitución Política de 1991; Lo anterior fue acogido por la H. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, en las Sentencia SL 893 del 20 de marzo de 2019, Radicado 57783, SL 4585 del 17 de octubre de 2018, Radicado 58844, y la SL 4262 del 2 de octubre de 2019, Radicado 72370; señalando que a partir de la entrada en vigencia de la reforma constitucional de 1968 y posteriormente con la Constitución Política de 1991, las Asambleas Departamentales fueron despojadas de la competencia que históricamente, a través del Acto Legislativo N° 03 de 1910, les había sido asignada para establecer directamente los emolumentos, estos es, los salarios de los servidores públicos y que la declaratoria de nulidad de la referida Ordenanza trae como consecuencia la invalidación o la abolición de la decisión allí contenida, desde el momento mismo en que ésta (ordenanza) fue expedida, por los efectos ex tunc que produce una Sentencia de tal naturaleza.

No procede para empleados públicos ni para trabajadores oficiales, esto es, servidores públicos en general, el reconocimiento y pago de las primas e incentivos solicitados cuya fuente sea la Asamblea Departamental de Antioquia y sus Ordenanzas o alguna dependencia del departamento de Antioquia, directa o indirectamente, pues esto sería abiertamente inconstitucional, puesto que esta

facultad para la creación de factores salariales o prestacionales corresponde a las ramas del poder público, independientemente si los demandantes tienen la calidad de empleados públicos o trabajadores oficiales, toda vez que en ninguno de los dos casos pueden gozar de beneficios creados bajo procedimientos extralimitados y mediante entidades sin competencia para el efecto, al tenor de lo dispuesto en nuestra carta magna.

Por ende, SOLICITO se confirme en su totalidad la sentencia de primera instancia emitida por el juzgado dieciséis del circuito de Medellín, absolviendo así a la FÁBRICA DE LICORES Y ALCOHOLES DE ANTIOQUIA E.I.C.E y al DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA de las pretensiones invocadas en la demanda y al no salir avante el recurso de apelación interpuesto por los demandantes, sean condenados en costas procesales.

En orden a decidir, basten las siguientes,

Consideraciones:

Atendiendo los recursos de apelación interpuestos, **el problema jurídico** queda circunscrito a dilucidar si es dable declarar que los demandantes ostentan la calidad de trabajadores oficiales, tal y como se solicita en el recurso de alzada. De igual forma se analizará si les asiste derecho al reconocimiento y pago de la prima de antigüedad y el incentivo por antigüedad reclamados; si tales conceptos constituyen factor salarial y si hay lugar a la indemnización moratoria petitionada.

Pues bien, frente a la declaratoria de calidad de trabajadores oficiales de los demandantes, se debe advertir que ello está acorde con lo indicado en el artículo 24 del Decreto 2575 de 2008, según el cual, *la función de la Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia es la de: Producir, comercializar y vender licores*, lo que encaja dentro de la definición de Empresas Industriales y Comerciales del Estado que trae el artículo 85 de la Ley 489 de 1998, según la cual estas entidades desarrollan, *actividades de naturaleza industrial o comercial y de gestión económica conforme a las reglas del Derecho Privado*, lo que además está acorde con las directrices impartidas en sentencia SL4782-2018, reiterada entre otras en las SL1937-2019, SL4791-2019, SL5350-2019 y las SL1696, SL2031, SL2023, SL4691 de 2020, cuando se

indica que, si bien a la luz del artículo 287 de la Constitución colombiana se reconoce la autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses, también se advierte que esta debe ser ejercida dentro de los límites de Carta Superior y la Ley, por lo cual no es absoluta; y que la Ley 489 de 1998, constituye una pauta organizacional mínima que cada entidad territorial debe cumplir, por tal, aunque la estructura de la demandada la vincula como dependencia de la Gobernación de Antioquia, cuya misión es industrial y comercial, dicha definición formal de la entidad resulta inadecuada, debido a que su actividad es el monopolio rentístico de licores, razón por la cual, su clasificación corresponde a una Empresa Industrial y Comercial del Estado, siguiendo las reglas de organización administrativa pública.

Así, en la providencia SL1937-2019, se explicó:

“Entonces lo que se evidencia es una indebida conceptualización de la Empresa de Licores de Antioquia puesto que en realidad no es una simple dependencia, como lo precisó igualmente la Sección Primera del Consejo de Estado a través de la sentencia CE 050012331000 2006 93419 01 del 21 de junio de 2018, que declaró la nulidad de los actos administrativos que habían determinado que la Licorera era una dependencia de la Gobernación, y en la que además exhortó a la entidad a realizar los trámites ante la Asamblea Departamental para la debida clasificación, **precisando que en todo caso los trabajadores de la Licorera deben ser considerados como trabajadores oficiales; decisión que valga destacar, en cuanto a sus efectos, indicó que eran ex tunc lo que afectó el nacimiento del acto anulado, sin perjuicio de las situaciones consolidadas;** es decir que no cobija el caso bajo escrutinio. (Negritas intencionales)

Luego, acertado resulta afirmar que los aquí demandantes **tienen la calidad de trabajadores oficiales**, conforme a los artículos 233 y 304 del Decreto 1222 de 1986, en concordancia con el artículo 5º del Decreto 3135 de 1968, sin que se haya demostrado que ejerzan labores en empleo público, esto es en un cargo de dirección y confianza, punto en el que prospera el reparo formulado por los recurrentes, **por tal, se adiciona la sentencia en este apartado.**

Frente al **incentivo por antigüedad**, el Consejo de Estado mediante sentencia del 02 de octubre de 2014, en proceso con código único de radicación nacional 05001-23-31-000-2008-00557-01(0456-11), declaró la nulidad de la Ordenanza N° 02 de 11 de abril de 2003 por medio de la cual la Asamblea Departamental de Antioquia "*precisó los alcances de la Ordenanza No. 053 de 27 de noviembre de 1979*", considerando que tal cuerpo colegiado, desde la entrada en vigencia de la reforma constitucional de 1968 y posteriormente con la Constitución de 1991, carecía de competencia para fijar directamente los emolumentos y prestaciones sociales a favor de los **servidores públicos del ente territorial** – término en el que quedan comprendidos los empleados públicos y **los trabajadores oficiales**, en este último clasificados los demandantes.

Tesis esta acogida por la jurisprudencia especializada, entre otras, en sentencias SL893-2019, SL4585-2018 y la SL4262-2019, razonándose en esta última:

...es pertinente advertir que hoy por hoy, resulta inane cualquier discusión tendiente a dilucidar si el incentivo por antigüedad previsto en la Ordenanza 02 de 2003, también fue consagrado en favor de los trabajadores oficiales del Departamento de Antioquia, en razón a que la Sección Segunda del Consejo de Estado, mediante sentencia del 2 de octubre de 2014, en el proceso radicado bajo el n.º 05001-23-31-000-2008-00557-01(0456-11), declaró la nulidad de la citada ordenanza en razón a que la Asamblea Departamental de Antioquia, para abril de 2003, época en que se expide la Ordenanza 02, no contaba con la facultad constitucional para establecer directamente emolumentos, y mucho menos prestaciones sociales, a favor de los servidores públicos del Departamento; por lo que al haber reproducido para el nivel territorial la disposición que preveía el incentivo por antigüedad, se arrogó una competencia que, en vigencia de la Constitución Política de 1991, le estaba dada al legislador y al Presidente de la República, así lo precisó:

En este punto cabe recordar, que a partir de la entrada en vigencia de la reforma constitucional de 1968, las Asambleas Departamentales fueron despojadas de la competencia que históricamente, a través del acto Legislativo No. 03 de 1910, les había sido asignada para establecer directamente los emolumentos, estos es, los salarios de los servidores públicos. Al respecto, debe precisarse, que desde la expedición del Acto Legislativo No. 01 de 1968 y, posteriormente, con la Constitución Política de 1991, la competencia para tal efecto pasó a ser concurrente; dado que el legislador establece los criterios y objetivos que debe tener en cuenta el

Presidente de la República para establecer el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos.

Así las cosas, a la fecha en la que la Asamblea Departamental de Antioquia expidió la Ordenanza No. 02 de 11 de abril de 2003 ya no contaba con la facultad constitucional para establecer directamente emolumentos, y mucho menos prestaciones sociales, a favor de los servidores públicos del Departamento de Antioquia; por lo que al haber reproducido para el nivel territorial la disposición que preveía la prima de vacaciones y el incentivo por antigüedad se arrogó una competencia que, en vigencia de la Constitución Política de 1991, le estaba dada al legislador y al Presidente de la República.

En este punto la Sala no pasa por alto que si bien el numeral 7 del artículo 300 de la Constitución Política le confiere hoy a las Asambleas Departamentales la facultad para establecer las "escalas de remuneración correspondientes a sus distintas categorías de empleo" la misma no comprende la posibilidad material de establecer emolumentos o factores salariales sino que, por el contrario, se refiere a la fijación en abstracto de las escalas de remuneración para las distintas categorías de empleos en el ámbito de su competencia.

*Así las cosas, como la declaración de nulidad de un acto administrativo, por regla general, trae como consecuencia la invalidación o la abolición de la decisión allí contenida, desde el momento mismo en que ésta (ordenanza) fue expedida, por los efectos ex tunc que produce una sentencia de tal naturaleza, retrotrayendo por lo tanto la situación al estado anterior, **es dable concluir que si en gracia de discusión se aceptara que el incentivo por antigüedad fue un nuevo beneficio consagrado en favor de los trabajadores oficiales, pierde vigor cualquier reclamación al respecto en virtud de la nulidad declarada por el máximo órgano de lo contencioso administrativo, pues ante la nulidad de la misma, desaparecen las aspiraciones de los recurrentes.** Negrillas fuera del texto.*

Así las cosas, no hay lugar el reconocimiento del incentivo por antigüedad reclamado, imponiéndose la **confirmación** de este punto.

Y **frente a la prima por antigüedad**, con argumentos plenamente aplicables al caso, con ponencia de la magistrada María Eugenia Gómez Velásquez, la Sala Cuarta de Decisión de esta Corporación concluyó también en su improcedencia, arguyendo:

Las Primas especial y por antigüedad fueron consagradas en el Acta 1722 del 24 de febrero del año 1977¹, expedida por la Junta Departamental de Rentas; entidad que según se afirma en la demanda,

¹ Folios 234 a 242 y en medio magnético -CD- a folio 70.

era en su momento competente para proferirla, por cuanto existía autorización expresa de la Asamblea Departamental de Antioquia, amparada por el artículo 10 de la Ordenanza 30 del 13 de junio de 1947² (mediante la cual se regula las funciones y atribuciones de la Junta Departamental de Rentas y el Parágrafo del artículo 2º de la Ordenanza 28 del 8 de noviembre de 1949³). Oponiéndose la entidad demandada, indicando que no continuó realizando el pago de dichos conceptos desde el año 2003, al inaplicar la referida Acta 1722 de 1977 por ser contraria a lo dispuesto en el Decreto 1919 de 2002.

Encontrando esta Sala de Decisión Laboral, tal como se explicó en los acápites anteriores, que a partir de la entrada en vigencia de la reforma constitucional de 1968, las Asambleas Departamentales fueron despojadas de la competencia otorgada a través del acto Legislativo No. 03 de 1910, para establecer directamente los salarios de los servidores públicos y conforme la Constitución Política de 1991, la competencia para tales efectos pasó a ser concurrente, dado que el legislador establece los criterios y objetivos que debe tener en cuenta el Presidente de la República para establecer el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos.

*Al respecto, el H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, mediante Sentencia del 2 de octubre de 2014, en el proceso Radicado 05001-23-31-000-2008-00557-01 (0456-11), donde fue demandada la Asamblea Departamental de Antioquia, además de lo expuesto, **precisó que la administración en estricta observancia al régimen de competencias concurrente contemplado por la Constitución Política de 1991, debe aplicar a los servidores públicos del nivel territorial las disposiciones en materia prestacional en los términos previstos en el Decreto 1919 de 2002;** veamos:*

*"...En este punto cabe recordar, que a partir de la entrada en vigencia de la reforma constitucional de 1968, las Asambleas Departamentales fueron despojadas de la competencia que históricamente, a través del acto Legislativo No. 03 de 1910, les había sido asignada para establecer directamente los emolumentos, estos es, los salarios de los servidores públicos. Al respecto, **debe precisarse, que desde la expedición del Acto Legislativo No. 01 de 1968 y, posteriormente, con la Constitución Política de 1991⁴, la competencia para tal efecto pasó a ser concurrente; dado que el legislador establece los criterios y objetivos que debe tener en cuenta el Presidente de la República para establecer el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos.***

(...)

En este orden de ideas, la administración en estricta observancia al régimen de competencias concurrente contemplado por la Constitución Política de 1991 entre el legislador, el Presidente de la República y las autoridades y corporaciones administrativas

² Folios 243 a 249.

³ Folios 255 a 256.

⁴ **ARTICULO 150.** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...) 19. Dictar las 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 (...).".

del orden territorial, debe aplicar a los empleados públicos del nivel territorial las disposiciones en materia prestacional en los términos previstos en el Decreto 1919 de 2002⁵. ...” (Negritas fuera del texto).

De igual forma, la Alta Corporación en su Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, en Sentencia del 28 de enero de 2010, Expediente 2003-00095, precisó:

“El Acto Legislativo 1 de 1968, en relación con la asignación de competencias para la determinación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, determinó:

(...)

De los preceptos constitucionales transcritos, se puede apreciar que el Constituyente de 1968 estatuyó una competencia concurrente para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, razón por la cual, encuentra la Sala que las entidades que profirieron los actos contentivos de las primas semestral y de antigüedad que reclama el demandante no tenían competencia para crear emolumentos a favor de los empleados del Departamento de Sucre.

De la lectura armónica de los artículos transcritos se puede concluir que a las Asambleas Departamentales les estaba asignada la competencia para determinar las escalas salariales mas no para crear derechos salariales como es la prima semestral contenida en la Ordenanza 08 de 1985. En igual manera al Gobernador, quien debía someterse a lo reglado por la mencionada corporación en desarrollo de la función asignada.” (Negritas fuera del texto).

Y la Sala de Consulta y Servicio Civil, del H Consejo de Estado, en Concepto del 28 de febrero de 2017, proferido dentro del Radicación número: 11001-03-06-000-2016-00110-00(2302), señaló que en Sentencia del 24 de mayo de 2012, se indicó:

“(...) se tiene que (sic) a partir del año 1968, el régimen prestacional de los empleados públicos del nivel seccional y local, al igual que del nacional, era exclusivamente del resorte legal, sin que fuera posible su reconocimiento por medio de actos jurídicos de contenido diferente, tales como los acuerdos y las ordenanzas.” (Negritas fuera del texto).

⁵ **“Artículo 1.-** A partir de la vigencia del presente Decreto todos los empleados públicos vinculados o que se vinculen a las entidades del nivel central y descentralizado de la Rama Ejecutiva de los niveles Departamental, Distrital y Municipal, a las Asambleas Departamentales, a los Concejos Distritales y Municipales, a las Contralorías territoriales, a las Personerías Distritales y Municipales, a las Veedurías, así como el personal administrativo de empleados públicos de las Juntas Administradoras Locales, de las Instituciones de Educación Superior, de las Instituciones de Educación Primaria, Secundaria y media vocacional, gozarán del régimen de prestaciones sociales señalado para los empleados públicos de la Rama Ejecutiva del Poder Público del Orden Nacional.”.

En el asunto debatido, atendiendo a lo precisado en la jurisprudencia citada, encuentra esa Sala de Decisión Laboral, que si bien es cierto las Ordenanzas 30 del 13 de junio de 1947 y 28 del 8 de noviembre de 1949, fueron emitidas cuando aún la Asamblea Departamental de Antioquia podía arrogarse facultades para establecer emolumentos y prestaciones sociales, a favor de los servidores públicos del Departamento de Antioquia, no deja de ser menos cierto que, para el 24 de febrero del año 1977, fecha en que fue proferida el Acta 1722 (que otorgó los beneficios), por la Junta Departamental de Rentas, no era competente para establecer los salarios de los servidores públicos, conforme lo indicado en el Acto Legislativo 01 de 1968; máxime que conforme lo normado en el literal d) la Ordenanza N° 30 de 1947, en el Literal d) del artículo 10º, esas funciones de la Junta Departamental de Rentas, de crear empleos y revisar asignaciones y categorías, estaba sujeto "... a que el Gobernador le imparta su aprobación por medio de decreto, pero sometiéndolos a la aprobación posterior de la Asamblea."; es decir, lo decidido en el Acta estaba sujeto a la aprobación de la Asamblea Departamental de Antioquia.

Es de anotarse que si la Asamblea Departamental de Antioquia no tenía competencia para establecer emolumentos y prestaciones sociales a favor de los servidores públicos del ente territorial para el 24 de febrero de 1977, menos aún tenía la facultad para delegar a la Junta Departamental de Rentas una función que no tenía.

Luego, ante la limitación impuesta a las Asambleas Departamentales con la Reforma Constitucional, Acto Legislativo 01 de 1968, y a la promulgación de la Ley 11 de 1986 y el Decreto 1333 de 1986, así como la entrada en vigencia de la nueva Carta de 1991, este cuerpo corporado no tenía facultad para delegar en la Junta Departamental de Rentas la instauración de los beneficios que en esta acción reclaman los demandantes, al haber sido instituidas por el Acta 1722 del 14 de febrero de 1977 y la Ordenanza No. 32 del 1 de enero de 1971, esto es, surgieron con posterioridad a la reforma mencionada, en los que se dispuso que el régimen de prestaciones sociales de los servidores públicos municipales sería el que determinara la ley. Por lo tanto, la Asamblea Departamental de Antioquia no estaba autorizada para delegar en la Junta de Rentas Departamentales de Antioquia el reconocimiento de los referidos emolumentos, esto es, la prima y el incentivo por antigüedad y la prima especial, no existiendo así fundamento jurídico

para restablecer su pago y menos para considerarlos factor salarial y disponer con ello los reajustes solicitados. Aunque otras Salas de esta Corporación han concedido dicha prestación, lo cierto es que la tesis expuesta es la que se estima más ajustada a derecho y, por tal razón, se acoge, imponiéndose la confirmación del fallo revisado frente al particular.

Sin costas en esta instancia al salir parcialmente avante la alzada.

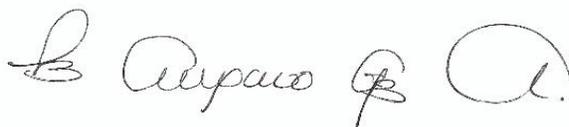
En mérito de lo expuesto, la **Sala Tercera de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín**, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, **adiciona la sentencia** proferida por el Juzgado Dieciséis Laboral del Circuito dentro del proceso ordinario promovido por **Gabriel Ángel Londoño Londoño, José María Roldán Roldán y Leonardo de Jesús Zapata Gómez** en contra del **Departamento de Antioquia - Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia**, donde se vinculó como litisconsorte necesario por pasiva a la **Fábrica de Licores de Antioquia EICE**, para indicar que los actores ostentan la calidad de trabajadores oficiales del Departamento de Antioquia, desde la fecha de su vinculación hasta el 31 de diciembre de 2020 y a partir del 01 de enero de 2021 continúan en la misma clasificación pero dentro de la Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia E.I.C.E.

Sin costas en esta instancia.

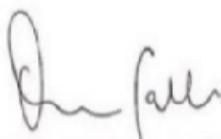
Lo resuelto se notifica a las partes por **EDICTO, que se fijará por secretaria por el término de un día**, en acatamiento a lo dispuesto

por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia en Auto
AL2550-2021.

Los magistrados (firmas escaneadas)



LUZ AMPARO GÓMEZ ARISTIZÁBAL



ORLANDO ANTONIO GALLO ISAZA

Firma Digitalizada Para Actos
Judiciales



MARÍA NANCY GARCÍA GARCÍA