



## SALA QUINTA DE DECISIÓN LABORAL

**Proceso:** ORDINARIO LABORAL  
**Radicado:** 05001-31-05-021-2018-00565-01 (O2-20-169)  
**Demandantes:** LEIDY YULIETT PASOS BERDUGO, SEBASTIÁN GARCÍA CALLE y HERNÁN ALBERTO MORENO CARDONA  
**Demandado:** DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA-FÁBRICA DE LICORES Y ALCOHOLES DE ANTIOQUIA  
**Procedencia:** JUZGADO VEINTIUNO LABORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN  
**Providencia:** SENTENCIA No 113  
**Asunto:** PRIMA DE ANTIGÜEDAD, PRIMA ESPECIAL Y REAJUSTE PRESTACIONAL

En Medellín, a los veintiocho (28) días del mes de julio del año dos mil veintitrés (2023), la **Sala Quinta de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín**, integrada por los magistrados CARLOS ALBERTO LEBRÚN MORALES, SANDRA MARÍA ROJAS MANRIQUE y VÍCTOR HUGO ORJUELA GUERRERO, quien actúa como Magistrado Sustanciador, procede a dictar sentencia de segundo grado, dentro del proceso ORDINARIO LABORAL conocido bajo el radicado único nacional 05001-31-05-021-2018-00565-01 (O2-20-169), instaurado por LEIDY YULIETT PASOS BERDUGO, SEBASTIÁN GARCÍA CALLE y HERNÁN ALBERTO MORENO CARDONA en contra del DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA-FÁBRICA DE LICORES Y ALCOHOLES DE ANTIOQUIA, con el fin de resolver el recurso de apelación formulado por LEIDY YULIETT PASOS BERDUGO, SEBASTIÁN GARCÍA CALLE y HERNÁN ALBERTO MORENO CARDONA y el Grado Jurisdiccional de Consulta en favor del DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA, respecto de la sentencia que selló la primera instancia, proferida el 12 de noviembre de 2020 por el Juzgado Veintiuno Laboral del Circuito de Medellín.

De conformidad con lo previsto en el numeral 1º del artículo 13 de la Ley 2213 de 2022, *“Por medio de la cual se establece la vigencia permanente del Decreto Legislativo 806 de 2020, y se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia y se dictan otras disposiciones”*, se adopta la decisión correspondiente mediante la presente providencia escrita, cuya ponencia fue previamente discutida y aprobada por los integrantes de la Sala.

### 1. ANTECEDENTES

La señora LEIDY YULIETT PASOS BERDUGO, en compañía de los señores SEBASTIÁN GARCÍA CALLE y HERNÁN ALBERTO MORENO CARDONA, actuando a través de gestor judicial promovieron demanda ordinaria laboral en contra del DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA – FÁBRICA DE LICORES Y ALCOHOLES DE ANTIOQUIA, en punto a que se declare que prestaron su fuerza de trabajo a favor de la accionada, requiriendo en consecuencia el pago de la prima de antigüedad y la prima especial a partir del año 2003, las que reclama son factor salarial, junto con el reconocimiento de las diferencias prestacionales y de aportes al SGSS resultantes, junto con la indemnización moratoria por la consignación deficitaria de las cesantías, la indexación y las costas del proceso.

En respaldo de sus aspiraciones señalaron que laboraron al servicio de la Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia -FLA-, en las condiciones que a continuación se detallan:

PRESTACIÓN PERSONAL DE SERVICIOS FLA			
TRABAJADOR	FECHA DE INICIO	CARGO DESEMPEÑADO	REMUNERACIÓN
Leidy Yuliett Pasos Berdugo	22-ago-06	Operaria	\$ 1.629.074
Sebastián García Calle	16-ago-10	Operario	\$ 1.629.074
Hernán Alberto Moreno Cardona	21-jul-11	Operario	\$ 1.629.074

Sostienen que, actualmente la FLA es una unidad administrativa adscrita a la Secretaría de Hacienda Departamental de Antioquia, empero, en virtud del principio de la primacía de la realidad sobre las formas, ostentaron la calidad de trabajadores oficiales desde su vinculación. En lo que concierne a las acreencias extra legales que pretenden, señalaron que la Junta Departamental de Rentas del Departamento de Antioquia - JDRA, con acta 1722 de 1977, concedió a determinados trabajadores las prestaciones denominadas prima especial y prima de antigüedad, las que valga decir, no son factor salarial. *A posteriori* afirman que desde el año 2003 se suspendió el pago de los estipendios antes mencionados a todos los trabajadores, bajo el argumento de ser contrario a lo dispuesto en el Decreto 1919 de 2002. Consideran que la JDRA era competente para suscribir el acta 1722 de 1977 y así otorgar las primas reclamadas, con lo que coligen les asiste derecho a sus pedimentos.

1.1. Trámite de Primera Instancia

La demanda se admitió el 1° de noviembre de 2018 (pág.78, doc.01, carp.01), y se notificó a la FLA el día 19 de ese mismo mes y año (pág.80, doc.01, carp.01); entidad que se opuso a la prosperidad de las súplicas contenidas en el libelo genitor no sin antes aceptar los hechos que hacen referencia al cargo desempeñado por los promotores, la suspensión del pago de las primas extralegales echadas de menos y las reclamaciones que le fueran presentadas. En su defensa propuso las excepciones de perentorias que rotuló como “*infracción de la constitución excepción de inconstitucionalidad, inescindibilidad de la norma e inexistencia del derecho, pérdida de ejecutoriedad del acta 1772 de febrero 24 de 1977 a raíz de la expedición del Decreto 1919 de 2002, inexistencia de la obligación, incompatibilidad de las primeras derivadas del acta 1722 de 1977, improcedencia de la sanción moratoria, inepta demanda por falta de agotamiento de la reclamación administrativa, prescripción, pago de otras primas o incentivos, pago de lo no debido, falta de causa para pedir, compensación, buena fe*” y la genérica (págs.86 a 398, doc.01, carp.01).

## **1.2. Sentencia de Primera Instancia**

La controversia planteada se dirimió en primera instancia el 12 de noviembre de 2020 (doc.07, carp.01) por el Juzgado Veintiuno Laboral del Circuito de Medellín, sentencia en la que se declaró que el señor SEBASTIÁN GARCÍA CALLE, desde su vinculación a la FLA., ha ostentado la calidad de trabajador oficial, como también probada la excepción de cosa juzgada en lo concerniente a la declaratoria de la condición de trabajadores oficiales de LEIDY YULIETT PASOS BERDUGO y HERNÁN ALBERTO MORENO CARDONA. Finalmente, el *a quo* absolvió a la accionada de todas y cada una de las pretensiones de condena impetradas en su contra atinentes al pago de la prima especial y de antigüedad al que aspiraban los accionantes.

Para sustentar su decisión, el cognoscente de primer nivel argumentó que conforme a la jurisprudencia de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, la FLA es una empresa industrial y comercial del estado a pesar de la denominación que se le pretendió otorgar como dependencia administrativa del departamento de Antioquia, y de consiguiente, sus servidores deben ser considerados como trabajadores oficiales; aclarando que para el caso de la señora LEIDY YULIETT PASOS BERDUGO y del señor HERNÁN ALBERTO MORENO CARDONA se estructuraba la figura jurídica de la excepción de cosa juzgada, al solicitar aquellos el reconocimiento de la condición de trabajador oficial al servicio de la FLA ante el Juzgado Diecisiete Laboral del Circuito de Medellín. Al momento de elucidar la causación y titularidad de la prima de antigüedad y prima especial, encontró que a pesar que el acta 1772 de febrero 24 de 1977 se encuentra vigente a la fecha de dicha decisión, no lo es

menos, que tal disposición además de haber perdido su vigencia, debe ser inaplicada por inconstitucional al darse la vinculación al servicio de los actores en fecha posterior a la entrada en vigencia del Decreto 1919 de 2002 (minuto 00:03 a 29:03, doc.07, carp.01).

### 1.3. Recurso de Apelación

Inconforme con la decisión antes descrita, la apoderada judicial de LEIDY YULIETT PASOS BERDUGO, SEBASTIÁN GARCÍA CALLE y HERNÁN ALBERTO MORENO CARDONA (minuto 29:12 a 37:51, doc.07, carp.01), interpuso el recurso de apelación a fin de que se revoque parcialmente la sentencia de primer grado, y en su lugar, se acceda al pago de las primas extralegales, acudiendo para ello a las consideraciones plasmadas en la decisión del 03 de agosto de 2020 proferida por esta Corporación. Así, frente a la vigencia del acta 1722 de 1977 y el carácter salarial de los estipendios pretendidos, reprodujo pasajes de las consideraciones del fallador de segundo grado, destacando que:

*“...[D]icho acto administrativo no ha sido anulado, por ende tiene vigencia y sin que pueda decirse, como lo pretende el Departamento de Antioquia, que no son aplicables porque fueron prebendas para empleados públicos, pues como ya dijo, la Corte Suprema de Justicia los asume como trabajadores oficiales, entre ellos la accionante, quien se encuentra en el nivel operativo, concluyéndose que el acta 1722 de 1977 y las convenciones colectivas anteriores al laudo arbitral declarado nulo, siguen teniendo validez, recordando que antes se consideraban trabajadores oficiales y hoy también, por efectos del contrato realidad y sin que exista contradicción con la Ley 4 de 1992 por cuanto los beneficios son creados con anterioridad a esa ley y tampoco con art 1 del decreto 1919 de 2002, que fijó el régimen salarial para los empleados públicos y se regula el mínimo de derecho para los trabajadores oficiales”.*

(...)

*“...[S]i por factor salarial se entiende “la remuneración periódica, ordinaria, directa y fija”, estos factores lo abarcan, además que del estudio concienzudo del acta 1722 de 1977 se observa que lo querido por la junta de la época era seguir manteniendo para los trabajadores convertidos en empleados públicos, las mismas prestaciones que tenían, evitando así, la diferencia que se tendría con los otros empleados, de no hacerse de esa manera, quedando en última instancia para aquellos empleados que estuvieren en el grado 4 nivel administrativo y grado 05 del nivel operativo...”*

Finalmente, critica la decisión del sentenciador de instancia al declarar la ocurrencia de la cosa juzgada respecto de la decisión emitida por el Juzgado Diecisiete Laboral del Circuito de Medellín, al declarar la condición de trabajadores oficiales de los señores LEIDY YULIETT PASOS BERDUGO y HERNÁN ALBERTO MORENO CARDONA, aseverando que la sentencia se encontraba en discusión para ante esta Corporación.

#### **1.4. Grado Jurisdiccional de Consulta**

Teniendo en cuenta que la decisión adoptada en primera instancia, fue adversa a los intereses del Departamento de Antioquia – FLA, la sentencia será examinada bajo el grado jurisdiccional de consulta, en favor de la entidad territorial y en lo que incumbe a la situación del señor SEBASTIÁN GARCÍA CALLE, al no haber ejercitado la alzada.

#### **1.5. Trámite de Segunda Instancia**

El recurso de apelación y el Grado Jurisdiccional de Consulta se admitieron el 25 de febrero de 2021 (pág.426, doc.01, carp.01), y mediante proveído del día 05 de marzo del mismo año (pág.427, doc.01, carp.01), se corrió traslado a las partes para que, de conformidad con lo previsto en el artículo 15 del Decreto 806 de 2020 –vigente para época–, presentaran alegatos de conclusión por escrito; empero los intervinientes procesales guardaron silencio.

### **2. ANÁLISIS DE LA SALA**

Surtido el trámite en esta instancia, sin observar causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a resolver los recursos de apelación interpuestos por LEIDY YULIETT PASOS BERDUGO, SEBASTIÁN GARCÍA CALLE y HERNÁN ALBERTO MORENO CARDONA, advirtiéndose que, de conformidad con el principio de consonancia consagrado en el artículo 66A del CPTSS, el estudio de la sentencia impugnada deberá focalizarse en los puntos de inconformidad materia de alzada, como también se examinará en el grado jurisdiccional de consulta a favor de la entidad oficial y respecto a los pedimentos del señor GARCÍA CALLE.

#### **2.1. Problemas Jurídicos**

El *thema decidendi* en el asunto puesto a consideración se contrae en dilucidar si el señor SEBASTIÁN GARCÍA CALLE, mientras estuvo vinculado a la FLA, adscrita a la Secretaría de Hacienda del DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA, realmente ostentó la calidad de empleado público o trabajador oficial. Así mismo y en tratándose de la naturaleza del vínculo de los señores LEIDY YULIETT PASOS BERDUGO y HERNÁN ALBERTO MORENO CARDONA, la Sala se ocupará de elucidar si se dan por cumplidos los presupuestos para la configuración jurídica de la cosa juzgada con ocasión a la decisión proferida por el Juzgado Diecisiete Laboral del Circuito de Bogotá y por el juez de apelaciones.

Finalmente, sentado lo anterior la Corporación se ocupará de definir si a los demandantes les asiste el derecho al reconocimiento y pago de la “prima de antigüedad” y “prima especial”, fijada por la Junta de Rentas Departamentales de Antioquia, en el Acta 1722 del 14 de febrero de 1977. Consiguientemente, habrá de establecerse, si con base en el reconocimiento de las primas antes descritas, a los demandantes les asiste el derecho al reajuste de las prestaciones sociales, incluidas las cesantías y los intereses sobre las cesantías, de los aportes para el Sistema de Seguridad Social, y al reconocimiento y pago de la indemnización moratoria por la consignación deficitaria de las cesantías.

## **2.2. Sentido del Fallo**

La Sala confirmará la sentencia de primer grado, en cuanto declaró que los demandantes realmente han ostentado la calidad de trabajadores oficiales, y no la de empleados públicos, teniendo en cuenta que la FLA debía haberse clasificado como una Empresa Industrial y Comercial el Estado, cuyos servidores son, por regla general, trabajadores oficiales. De manera similar, se confirmará lo resuelto frente al reconocimiento de los estipendios debatidos, por cuanto la facultad delegada por la Asamblea Departamental de Antioquia a través de la Ordenanza No.30 del 13 de junio 1947, para crear emolumentos prestacionales o salariales, sólo le asiste, según mandato constitucional, al legislador y al Gobierno Nacional, y siendo ello así, el acta 1722 de 1977 es ineficaz.

## **2.3. Solución de los Problemas Jurídicos Planteados**

La carga de la prueba es un principio de derecho procesal, encaminado a establecer a cuál de los sujetos del proceso le concierne la aportación de las pruebas, y cuáles son las consecuencias jurídicas que se derivan del incumplimiento de dicha carga; en su criterio clásico la carga de probar se ha fijado en cabeza de quien afirma los hechos que fundamentan la procedencia del reconocimiento de los derechos debatidos, correspondiéndole al mismo, probar sus aserciones para que el juzgador establezca si es procedente el reconocimiento de los derechos que reclama, debiéndose desestimar sus pretensiones en caso de que los hechos no aparezcan probados en el proceso.

El concepto prístino de la carga probatoria se compendia en el aforismo *romano ei incumbit probatio qui dicit, non qui negat*, según el cual, quien afirma un hecho debe probarlo, y quien lo niega, está libre de la carga de probar, regla procesal que guarda concordancia con las previsiones contenidas en el artículo 167 del CGP, aplicable por remisión analógica a los juicios del trabajo y de la seguridad social, en los términos previstos en el artículo 145 del CPTSS, y

por cuya virtud, le incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen.

Previo a dirimir la controversia planteada, debe señalarse que no existe discusión sobre los siguientes hechos jurídicamente relevantes: que la señora LEIDY YULIETT PASOS BERDUGO y los señores SEBASTIÁN GARCÍA CALLE y HERNÁN ALBERTO MORENO CARDONA ingresaron a prestar sus servicios personales a favor de la FLA en el cargo de operario, a partir del 22 de agosto de 2006, 17 de agosto de 2010 y 21 de julio de 2011, respectivamente (págs.30, 35, 48, 51, 72 y 75, doc.01, carp.01); que mediante de la Ordenanza No.30 del 13 de junio 1947, la Asamblea Departamental de Antioquia delegó en la Junta de Rentas Departamentales de Antioquia, la creación de emolumentos prestacionales o salariales, en beneficio de los servidores públicos adscritos a su jurisdicción (págs.60 a 64, doc.MEDIOS DE PRUEBA COMUNES FLA.pdf subcarp.02, carp.01); que a través del Acta No.1722 del 24 de febrero de 1977, la Junta de Rentas Departamentales de Antioquia adoptó para todos los empleados del régimen departamental, entre otros emolumentos, una prima especial correspondiente a 20 días de salario y una prima de antigüedad equivalente a \$300 por 5 años de servicio, \$500, por 10 años de servicio, \$700 por 15 años de servicio, \$1.000 por 20 años de servicio y \$1.500 por 25 años de servicio (págs.1 a 9, doc.MEDIOS DE PRUEBA COMUNES FLA.pdf, subcarp.02, carp.01), y que los accionantes presentaron la reclamación administrativa ante la convalidada a juicio, siendo desestimada (págs.16 a 29, 41 a 47 y 58 a 71, doc.01, carp.01).

Adicionalmente, no se discute que LEIDY YULIETT PASOS BERDUGO y HERNÁN ALBERTO MORENO CARDONA, promovieron proceso ordinario laboral en contra de la entidad territorial demandada, acción judicial que le correspondió por reparto al Juzgado Diecisiete Laboral del Circuito de Medellín, bajo el radicado único nacional 05001-31-05-017-2019-00253-00, y que, a la fecha de la presente sentencia, la Sala Sexta de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín, desató los recursos de impugnación vertical que fueran formulados<sup>1</sup>.

### **2.3.1. Naturaleza jurídica de los trabajadores de la FLA**

La controversia planteada en relación con la naturaleza del vínculo jurídico de los trabajadores al servicio de la FLA fue resuelta por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia en la Sentencia SL4782-2018, oportunidad en la que Alto Tribunal asentó que, si bien a la luz del artículo 287 superior se reconoce la autonomía de las entidades territoriales para

<sup>1</sup> <https://Consultaprosesos.Ramajudicial.Gov.Co/Procesos/Index>

la gestión de sus intereses y necesidades, también se advierte que aquella debe ser ejercida dentro de los límites de la Constitución y la ley, lo que denota que no es absoluta y, además, que la Ley 489 de 1998 establece el marco jurídico básico que cada entidad territorial debe cumplir. Así las cosas, se explicó que *“... a pesar de que la estructura de la Licorera de Antioquia está determinada como dependencia de la Gobernación, cuya misión es industrial y comercial, resulta ostensible la inadecuada definición formal de la entidad, ya que su actividad es el monopolio rentístico de licores, y por ende, su clasificación, de acuerdo con las reglas mínimas de la estructura de la administración pública, corresponde a la de una empresa industrial y comercial del estado conforme al artículo 85 de la Ley 489 de 1998”* (CSJ SL4782-2018, SL1937 de 2019, SL4461-2020, SL606-2021).

Entonces se advierte que, estamos frente a una infortunada interpretación y tratamiento inadecuado de la FLA, dada su verdadera naturaleza jurídica, pues es una simple dependencia de la Gobernación de Antioquia, tal y como lo precisó el Consejo de Estado en la Sentencia 05001-23-31-000-2006-93419-01 del 21 de junio de 2018, con la cual declaró la nulidad de los actos administrativos que habían determinado que dicho ente departamental era una dependencia de la Gobernación, y en la que además se exhortó a la entidad, a realizar los trámites ante la Asamblea Departamental para su debida clasificación, precisando que, en todo caso, sus trabajadores debían ser considerados como trabajadores oficiales, providencia que en cuanto a sus efectos, dispuso que eran *ex tunc*, afectando el nacimiento del acto anulado.

Sobre el particular, el órgano jurisdiccional de cierre precisó que *“... al no poder hacerse eco de las normas anuladas por el Consejo de Estado, ello implicaba, frente a la naturaleza jurídica del vínculo laboral del personal de la Licorera accionada, que «en concordancia con el artículo 5 del Decreto 3135 de 1968, sus servidores son por regla general trabajadores oficiales, salvo aquellos que ejerzan labores de dirección y confianza identificados expresamente como empleados públicos», y con sustento en las decisiones CSJ SL del 30-10-2012, radicado 45664 y CSJ SL9458-2015 se dejó sentado que no puede imponerse al juzgador que aplique una norma administrativa general que ha sido declarada nula”* (CSJ SL4782-2018, SL1937 de 2019, SL4461-2020, SL606-2021).

Puestas en esa dimensión las cosas, se da prevalencia a la real estructura y objeto social de la FLA, para asumir que este ente departamental adoptaba la forma propia de una empresa industrial y comercial del departamento, por lo menos, en lo que al régimen de sus servidores importa, lo cual guarda consonancia con el desarrollo de la jurisprudencia del órgano jurisdiccional de cierre (CSJ SL del 14-12-1982, radicado 8253); y que la inadecuada



caracterización de la empresa trajo como consecuencia negarle el derecho a los demandantes de beneficiarse de la convención colectiva de trabajo.

Extrapolando los argumentos jurídicos y fácticos expuestos en la línea jurisprudencial antes aludida, y siendo que el inciso 2º del artículo 5º del Decreto 3135 de 1968 determina que los servidores de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, por regla general, son trabajadores oficiales, salvo aquellos que por vía estatutaria sean clasificados de manera expresa como empleados públicos, como lo son quienes desempeñan cargos de dirección y confianza. Asu turno, en el inciso 2 del artículo 233 del Decreto Ley 1222 de 1986, por el cual se expide el Código de Régimen Departamental, se dispuso de manera similar que *“quienes presten sus servicios en las empresas industriales y comerciales y en las sociedades de economía mixta departamentales son trabajadores oficiales. No obstante, los estatutos de dichas empresas precisarán qué actividades de dirección o confianza deben ser desempeñadas por personas que tengan la calidad de empleados públicos”*. De consiguiente, se confirmará la sentencia de primera instancia, en cuanto declaró que el señor SEBASTIÁN GARCÍA CALLE, quien se desempeñó como operario de la FLA desde el 17 de agosto de 2010, realmente ostentó la calidad de trabajador oficial, y no la de empleado público.

### **2.3.2. De la Cosa Juzgada.**

La cosa juzgada es un instituto jurídico procesal mediante el cual se otorga a las decisiones vertidas en una sentencia y en algunas otras providencias, el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas. Esta figura jurídica tiene como función negativa, prohibir a los funcionarios judiciales conocer, tramitar y fallar sobre lo resuelto y, como positiva, dotar de seguridad a las relaciones jurídicas y al ordenamiento jurídico (CSJ SL5121-2018, SL1364-2019, SL3649-2021, AL1359-2022). Es por tanto, un fenómeno jurídico mediante el cual se otorga a las decisiones adoptadas mediante sentencia, y en algunas otras providencias, el carácter de inmutables, vinculantes, y definitivas, efectos que se conciben por disposición expresa del ordenamiento jurídico para lograr la terminación definitiva de controversias, y alcanzar un estado de seguridad jurídica (C-774 de 2001 y C-100 de 2019).

De ahí que, se exhiba diáfano el discurrimiento conclusivo, según el cual dicha figura jurídica implica la material y efectiva imposibilidad de las partes y de la comunidad en general, de instaurar nuevamente ante los estrados judiciales el mismo litigio, y así salvaguardar y garantizar el principio de la seguridad jurídica que caracteriza la función judicial, imponiéndole la ley el deber al operador judicial consistente en que al momento de que tenga conocimiento

de la ocurrencia de esta figura, una vez verificado el cumplimiento de los requisitos exigidos para tales efectos, de declarar su configuración sin dilación y aun de forma oficiosa.

En esta dirección, según lo dispuesto en el artículo 303 del CGP, la sentencia ejecutoriada proferida en proceso contencioso tiene fuerza de cosa juzgada siempre que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, se funde en la misma causa que el anterior, y entre ambos procesos haya identidad jurídica de las partes, ello así, para que una decisión alcance el valor de cosa juzgada se requiere:

- a) Identidad de partes, lo que implica que al nuevo proceso deben concurrir las mismas partes procesales que resultaron vinculadas y obligadas por la decisión de la que se predica la cosa juzgada, criterio que no debe confundirse con la “identidad de personas”, pues si bien es cierto que el requisito se configura cuando las partes en el nuevo proceso son las mismas personas que intervinieron en el anterior, puede suceder que haya cambio físico de personas, mas no alteración de las partes, como sucede cuando en el nuevo proceso intervienen los sucesores mortis causa.
- b) Identidad de objeto, es decir, la demanda debe versar sobre la misma pretensión material o inmaterial respecto de la cual se predica la cosa juzgada; se presenta cuando sobre lo pretendido existe un derecho reconocido, declarado o modificado; igualmente se predica identidad sobre aquellos elementos derivados de un derecho que no fueron declarados expresamente.
- c) Identidad de causa petendi, se presenta cuando entre la demanda y la decisión que hizo tránsito a cosa juzgada existen los mismos fundamentos de hecho como sustento, esto es, referidos al supuesto fáctico o material que sirve de fundamento al derecho reclamado.

Para la Sala, la configuración de la figura de cosa juzgada no exige que las actuaciones cotejadas correspondan a un trasunto exacto o idéntico, en una relación de mismidad, pues lo que está llamado a verificarse, es que en efecto se plantee el mismo litigio que fuera desatado por la jurisdicción. Así, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en providencia SL818 de 2021 rememora que “...*conviene aclarar que para que en un caso determinado se configuren los elementos axiológicos del instituto procesal de la “cosa juzgada” no es indispensable que todos los hechos de las demandas materia de cotejo sean exactamente los mismos, ni que el conjunto del petitum sea idéntico. La ley procesal no exige para la prosperidad de esta excepción que el segundo proceso sea un calco o copia fidedigna del precedente en los aspectos citados. No. Lo fundamental es que el núcleo de la causa petendi, del objeto y de las pretensiones de ambos procesos evidencien tal*

***identidad esencial que permita inferir al fallador que la segunda acción tiende a replantear la misma cuestión litigiosa, y por ende a revivir un proceso legal y definitivamente fenecido”.***

En ese sentido, la Sala advierte que entre el *sub lite*, conocido con el radicado único nacional 05001-31-05-021-2018-00565-00, y la anterior contienda judicial, conocida con el radicado único nacional 05001-31-05-017-2019-00253-00, se verifica el cumplimiento de los requisitos anteriormente mencionados, en particular, la identidad de objeto y de *causa petendi*.

Así pues, lo primero que ha de indicarse es que no suscita mayor controversia la comprobada identidad de las partes con las cuales se estableció el contradictorio en una y otra actuación procesal, que dicho sea de paso, corresponde a LEIDY YULIETT PASOS BERDUGO y HERNÁN ALBERTO MORENO CARDONA, como extremo demandante, y la FLA como convocada al juicio.

Ahora, frente a los demás requisitos la conclusión es la misma, como así se predicó acertadamente en la sentencia de segunda instancia que fuera emitida el 27 de julio de 2022 por esta Corporación, en donde se estudió y determinó la condición de trabajadores oficiales de los demandantes MORENO CARDONA y PASOS BERDUGO, *petitum* que resulta idéntico al que en esta oportunidad se formula en el *sub studium*, pues recuérdese que la pretensión declarativa identificada con el numeral primero reza “[s]írvase declarar que los demandantes<sup>2</sup> han estado vinculados laboralmente con el DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA – FÁBRICA DE LICORES Y ALCOHOLES DE ANTIOQUIA – FLA en calidad de TRABAJADOR OFICIAL”.

Lo expuesto, deviene útil para descubrir que ciertamente se encuentra acreditada la totalidad de los requisitos exigidos en el artículo 303 del CGP para la configuración de la cosa juzgada *-res iudicata-* respecto de los hechos y lo pretendido en aras de la definición de la naturaleza jurídica de la vinculación de LEIDY YULIETT PASOS BERDUGO y HERNÁN ALBERTO MORENO CARDONA a la FLA, entre la presente actuación y la surtida bajo el radicado único nacional 05001-31-05-017-2019-00253-00, de donde se colige que no asoma alternativa distinta para la Sala que confirmar lo resuelto por el funcionario judicial de instancia.

### **2.3.3. Competencia para fijar el régimen prestacional de los servidores públicos**

En lo que tiene que ver con la facultad o competencia para fijar el régimen prestacional de los servidores públicos, esta corporación advierte que de conformidad con lo preceptuado en el

---

<sup>2</sup> Leidy Yuliett Pasos Berdugo, Sebastián García Calle y Hernán Alberto Moreno Cardona.

numeral 9º del artículo 76 de la Constitución Política de 1886, era función del Congreso, hacer las leyes, y entre otras, fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como el régimen de sus prestaciones sociales; sin embargo, y de conformidad con lo establecido en el Acto Legislativo 03 de 1910, a las Asambleas Departamentales se les asignó la competencia de establecer directamente los salarios y prestaciones de los servidores públicos, facultad ratificada en la Ley 4ª de 1913, y el Acto Legislativo 01 de 1945, pero de la que de la que fueron despojadas a través de la reforma constitucional que se introdujo mediante el Acto Legislativo 01 de 1968.

Ahora bien, en el artículo 12 de la Ley 6ª de 1945, ya se había indicado que el régimen prestacional de los servidores públicos de las entidades territoriales sería fijado por el Gobierno Nacional, con base en las normas, criterios y objetivos contenidos en la Ley, y que, en consecuencia, no podrían las corporaciones públicas territoriales arrogarse ésta facultad; adicionalmente, se advierte que en los artículos 41 de la Ley 11 de 1986 y, en especial, 293 del Decreto Ley 1333 de 1986 se estatuye que *“los empleados públicos se rigen por las normas de la ley y las demás disposiciones que, en desarrollo de ésta, dicten las autoridades municipales competentes. Los trabajadores oficiales, por la ley, las cláusulas del respectivo contrato y la convención colectiva de trabajo”*; en el 291 de este último decreto, se dispuso que el régimen de prestaciones sociales de los empleados públicos municipales, sería el que estableciera la ley, regla que se trasunta para ambas categorías de servidores públicos, en el artículo 234 del Decreto Ley 1222 de 1986, así: *“El régimen de prestaciones sociales de los empleados públicos y trabajadores oficiales de los departamentos es el que establece la ley”*. Por último, se resalta que según lo indicado en el literal e) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política de 1991, corresponde al Congreso de la República, hacer las leyes, y por medio de ellas, dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública; presupuestos normativos de los que se infiere, sin ninguna hesitación, que a partir de la reforma constitucional que se introdujo mediante el Acto Legislativo 01 de 1968, existe una competencia convergente y complementaria, entre las ramas legislativa y ejecutiva, pero para determinar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos.

Sobre este aspecto en particular, el órgano jurisdiccional de cierre, ha sostenido de vieja data que *“... para concluir que los Acuerdos Municipales creadores de las primas reclamadas, eran ineficaces, y no podían aplicarse, basta con citar numeral 3º de la Constitución Nacional de 1886, que instituyó como competencia del legislativo, la potestad exclusiva para regular lo relativo a las prestaciones y las pensiones de los servidores oficiales”* (CSJ SL del 23-03-2007,

radicado 30230, SL del 04-07-2012, radicado 38837); criterio que coincide con el expuesto por el Consejo de Estado en las Sentencias 1313-2008 del 27-10-2008, y 0091-2012 del 12-04-2018, entre otras.

Consecuentemente, se colige que el reconocimiento y pago de la “prima de antigüedad” y la “prima especial”, concebida por la Junta de Rentas Departamentales de Antioquia, en el Acta 1722 del 14 de febrero de 1977, resulta a todas luces inconstitucional, toda vez que su creación se dio con posterioridad a la reforma introducida por el Acto Legislativo 01 de 1968, y a la promulgación de la Ley 11 de 1986 y Decreto Leyes 1222 y 1333 de 1986, en los que se dispuso que el régimen de prestaciones sociales de los empleados públicos municipales y departamentales, como el que caso de los impulsores, sería el que estableciera la ley, ora el contrato de trabajo, convención o pacto colectivo; apartes normativos de los que se infiere que la Asamblea Departamental de Antioquia, realmente no se encontraba facultada para ordenar el reconocimiento de los referidos emolumentos, máxime cuando el acta 1722 de 1977 antes mencionada, se extendió por las facultades otorgadas en el ordenanza departamental del 13 de junio de 1947, empero, aún a riesgo de fatigar, dichas facultades quedaron suprimidas con el advenimiento del Acto Legislativo 01 de 1968.

En línea con lo anterior, la facultad otorgada por la Asamblea Departamental en Ordenanza 30 del 13 de junio de 1947 a la Junta de Rentas Departamentales de Antioquia, se dio en una época para la cual contaba con facultades constitucionales para la creación de emolumentos salariales y prestacionales en favor de los servidores públicos territoriales, esto es, antes del acto legislativo de 1968; la autoridad delegada apenas vino a hacer uso de esa potestad pasados 30 años del acto empoderador, según consta en el acta de creación del emolumento, Acta 1722 del 24 de febrero de 1977, momento para el cual quien la había autorizado había perdido tal potestad, es decir, que se dejó fenecer la autorización ante el decaimiento de las facultades del ente delegatario, pues a nadie le es dable entregar más potestades de las que es titular.

Corolario de todo lo anterior, la Sala confirmará la sentencia de primer grado, en cuanto declaró que los demandantes realmente han ostentado la calidad de trabajadores oficiales, y no la de empleados públicos, teniendo en cuenta que la FLA debía haberse clasificado como una Empresa Industrial y Comercial el Estado, cuyos servidores son, por regla general, trabajadores oficiales; y absolvió del reconocimiento de la “prima de antigüedad” y “prima especial” previstas en el Acta 1722 del 24 de febrero 1977 de la Junta de Rentas Departamentales de Antioquia, en virtud de que la facultad que le fue delegada por la Asamblea Departamental de Antioquia a través de la Ordenanza No.30 del 13 de junio 1947, para crear

emolumentos prestacionales o salariales, perdió vigor a partir del Acto Legislativo 01 de 1968, y por tanto, el régimen prestacional de los trabajadores de este nivel se sujetará a lo establecido en la ley, el contrato, la convención o el pacto colectivo, según corresponda.

### 3. COSTAS

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 365 y 366 del CGP, y advirtiendo que el recurso de apelación interpuesto por LEIDY YULIETT PASOS BERDUGO, SEBASTIÁN GARCÍA CALLE y HERNÁN ALBERTO MORENO CARDONA no salió adelante, a su cargo se impondrán costas procesales. En atención a lo dispuesto en el Acuerdo PSAA 16-10554 de 2016 del Consejo Superior de la Judicatura, se fijan como agencias en derecho y en favor de la demandada, la suma de medio (1/2) salario mínimo legal mensual vigente, equivalente a \$580.000, suma de la que deberá cancelar cada uno de los recurrentes y en favor de la entidad territorial accionada.

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

### 4. RESUELVE

**PRIMERO:** CONFIRMAR la sentencia proferida el 12 de noviembre de 2020 por el Juzgado Veintiuno Laboral del Circuito de Medellín, dentro del proceso ORDINARIO LABORAL promovido por LEIDY YULIETT PASOS BERDUGO, SEBASTIÁN GARCÍA CALLE y HERNÁN ALBERTO MORENO CARDONA en contra del DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA-FÁBRICA DE LICORES Y ALCOHOLES DE ANTIOQUIA, conforme lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

**SEGUNDO:** COSTAS en esta instancia a cargo de LEIDY YULIETT PASOS BERDUGO, SEBASTIÁN GARCÍA CALLE y HERNÁN ALBERTO MORENO CARDONA, fijándose como agencias en derecho, en favor de la demandada DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA-FÁBRICA DE LICORES Y ALCOHOLES DE ANTIOQUIA, la suma de medio (1/2) salario mínimo legal mensual vigente, equivalente a \$ 580.000, que deberá pagar cada uno de los recurrentes.

Lo resuelto se notifica mediante EDICTO, aplicando el criterio de la H. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, vertido en la reciente providencia AL2550-2021 del 23 de junio de 2021, M.P. Omar Ángel Mejía Amador.


Déjese copia digital de lo decidido en la Secretaría de la Sala y, previa su anotación en el registro respectivo, DEVUÉLVASE el expediente al Juzgado de origen.

Se declara así surtido el presente acto y en constancia se firma por los que en ella intervinieron.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**VÍCTOR HUGO ORJUELA GUERRERO**  
Magistrado Ponente



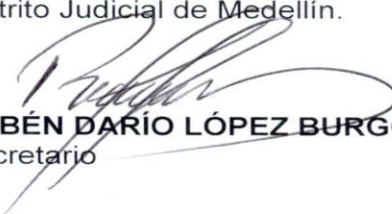
**CARLOS ALBERTO LEBRUN MORALES**  
Magistrado



**SANDRA MARÍA ROJAS MANRIQUE**  
Magistrada

**CONSTANCIA SECRETARIAL**

Se deja constancia de que las anteriores firmas corresponden a las firmas originales de los magistrados que integran la Sala Quinta de Decisión Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Medellín.



**RUBÉN DARÍO LÓPEZ BURGOS**  
Secretario