LUIS BENEDICTO HERRERA DÍAZ

Magistrado ponente

SL157-2026

Radicación n.° 76001-31-05-005-2018-00116-01

Acta 3

Bogotá, D. C., cuatro (4) de febrero de dos mil veintiséis (2026)

La Corte resuelve el recurso de casación interpuesto por **FRANCISCO JAVIER ROJAS RAYO**, contra la sentencia proferida el 29 de mayo de 2024 por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, dentro del proceso que promovió al **DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA**.

I. ANTECEDENTES

Francisco Javier Rojas Rayo (cuaderno de primera instancia, f.os 183 a 214) pretendió mediante demanda ordinaria laboral, que se declare que laboró para la Gobernación del Departamento del Valle del Cauca como obrero en la Secretaría de Obras Públicas, desde el 16 de junio de 1993 hasta el 31 de diciembre de 1999; que la terminación de su vínculo laboral fue ineficaz y que es

beneficiario de los efectos *ex tunc* de la sentencia del Consejo de Estado del 22 de mayo de 2014, mediante la cual se declaró la nulidad de los Decretos 1867 de 1999 y 0015 de 2000.

Solicitó que se condenara a la demandada a reincorporarlo desde el 1.º de enero de 2000 al cargo que desempeñaba, junto con el pago —a título de indemnización— de los salarios, prestaciones sociales (legales y convencionales) y aportes a la seguridad social desde esa fecha hasta que se produjera su reintegro o, en subsidio, al reconocimiento y pago de la pensión de jubilación prevista en el artículo 67 de la convención colectiva; en ambos casos, junto con la indexación y las costas.

Fundamentó sus pretensiones, básicamente, en que: *i)* nació el 22 de diciembre de 1971; *ii)* el gobernador del Departamento del Valle del Cauca, por Decreto 0516 del 15 de marzo de 1993, lo nombró en propiedad en el cargo de obrero en la Secretaría de Obras Públicas Departamentales, con un jornal diario de $3.595,28; *iii)* el 16 de junio de 1993 tomó posesión en la Secretaría de Obras Públicas del departamento, según el acta n.º 10007; *iv)* laboró en esa condición desde esa fecha hasta el 31 de diciembre de 1999, por un periodo de 6 años, 6 meses y 16 días.

Precisó que: *v)* el Decreto Extraordinario 1617 del 29 de septiembre de 1977, expedido por el gobierno departamental, estableció el estatuto de los empleados al servicio del Departamento del Valle del Cauca y clasificó el cargo de

obrero como de trabajador oficial; *vi)* la Ordenanza n.º 017 del 6 de diciembre de 1989, adicionó el Decreto 0298 de 1989 y reafirmó la clasificación del cargo de obrero; *vii)* el 17 de febrero de 1998 la Gobernación y el sindicato de trabajadores del Departamento suscribieron convención colectiva con vigencia del 1.º de enero de 1998 al 31 de diciembre de 2000, depositada el 24 de febrero de 1998.

Sostuvo que: *viii)* a través del Decreto 1867 del 22 de diciembre de 1999 se dispuso una nueva estructura administrativa y planta global de cargos a nivel central en el departamento; *ix)* el 24 de diciembre de 1999 se celebró un acuerdo de revisión convencional debido a la crisis financiera del ente territorial, por medio del cual se adoptaron unas tablas de jubilación anticipada vitalicia especial; *x)* los trabajadores que deseaban acogerse a esa prerrogativa debían manifestar su voluntad antes del 31 de diciembre de 1999 mediante carta de renuncia.

Afirmó que: *xi)* el Decreto 0015 del 21 de enero de 2000 fijó la escala de salarios para los grados de remuneración de los cargos de la administración central; *xii)* el gobernador, a través del Decreto 1891 del 30 de diciembre de 1999, suprimió unos cargos en la administración central departamental, incluido el de obrero; *xiii)* a través de la Resolución n.º 4731 del 25 de mayo de 2000 la Secretaría de Desarrollo Institucional le liquidó y concedió una indemnización por supresión de su cargo, reliquidada por Resolución 4053 del 29 de diciembre de 2000.

Señaló que: *xiv)* el 22 de mayo de 2014, el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, en sentencia con radicación n.º 76001-23-31-000-2005-01449-01 (0019-11), declaró la nulidad de los Decretos 1867 de 1999 y 0015 de 2000, porque no existían estudios técnicos válidos que sustentaran los actos demandados y, en general, se desconocieron los requisitos del artículo 154 del Decreto 1572 de 1998, necesarios para que la modificación de la planta de personal se ajustara a la ley; *xv)* esa decisión fue notificada por edicto el 13 de junio de 2014, desfijado el 15 de junio de 2014.

Agregó que, *xvi)* el 15 de junio de 2017 radicó el derecho de petición solicitando el reconocimiento de los efectos *ex tunc* de la sentencia del Consejo de Estado y el reintegro junto con el pago de salarios, prestaciones sociales, aportes a seguridad social y, en subsidio, pensión de jubilación convencional; *xvii)* en Acto Administrativo n.º 0102-035-01–1092704 del 9 de agosto de 2017, el subdirector de Gestión Humana del Departamento respondió dicha solicitud negativamente.

Al dar respuesta a la demanda (cuaderno de primera instancia, f.os 229 a 236), el Departamento del Valle del Cauca aceptó la declaración de la existencia de un contrato de trabajo, pero se opuso a la prosperidad de las demás pretensiones. En cuanto a los hechos, admitió el nombramiento, posesión y extremos laborales del demandante en el cargo de obrero; la reclamación administrativa; el contenido de los decretos, ordenanzas,

actos administrativos y la declaración de nulidad del Decreto 1867 de 1999 proferida por el Consejo de Estado.

En su defensa, aseveró que el demandante tuvo la condición de trabajador oficial y estuvo amparado por la convención colectiva vigente entre el 1.º de enero de 1998 y el 31 de diciembre de 2000; que dicho instrumento fue revisado válidamente conforme al artículo 480 del Código Sustantivo del Trabajo; que las partes acordaron una tabla de pensiones de jubilación vitalicia anticipada especial y una de retiro voluntario para quienes no cumplieran los requisitos exigidos para acceder a la pensión.

Sostuvo que, dado que Rojas Rayo no reunía las condiciones para acceder a la pensión, se decidió voluntariamente por la segunda opción, presentó su renuncia y recibió la indemnización correspondiente; que, en consecuencia, su desvinculación no se debió a la aplicación del Decreto 1867 de 1999, sino a una decisión individual tomada en el marco de un acuerdo convencional, razón por la cual su situación jurídica estaba consolidada y no podía beneficiarse de los efectos *ex tunc* derivados de la nulidad del acto administrativo de carácter general.

Formuló, como excepciones, las de inexistencia de la obligación, cobro de lo no debido, prescripción y la genérica o innominada.

II. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El Juzgado Quinto Laboral del Circuito de Cali, al cual correspondió el trámite de la primera instancia, en fallo de 2 de diciembre de 2021 (cuaderno primera instancia, f.º 360), declaró probadas las excepciones de *«inexistencia de la obligación y cobro de lo no debido»,* absolvió al Departamento y condenó en costas al actor.

III. SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali conoció del recurso de apelación interpuesto por el demandante y en decisión del 29 de mayo de 2024 (cuaderno digital segunda instancia, f.os 6 a 17), confirmó la de primer grado.

Planteó que el asunto jurídico a resolver consistía en establecer si correspondía conceder al demandante la reinstalación en el cargo y, en consecuencia, el pago de salarios, prestaciones sociales y aportes a la seguridad social, derivados de la nulidad declarada por el Consejo de Estado dentro del proceso con Radicado No. 2005-01449-01; subsidiariamente, si se debía reconocer la pensión de jubilación prevista en la Convención Colectiva de Trabajo suscrita entre el Departamento del Valle del Cauca y el Sindicato de Trabajadores del Valle del Cauca.

Sostuvo que la respuesta a ambos interrogantes era negativa, por lo que consideraba acertada la decisión del *a*

quo de negar el reintegro y sus pretensiones accesorias, como quiera que los efectos *ex tunc* procedían únicamente ante situaciones jurídicas que no se encontraran consolidadas, contrario a lo que ocurría en este caso donde al demandante le fue terminado el contrato de trabajo el 11 de enero de 2000, sin que obrara prueba de haberse presentado petición administrativa o acción judicial para objetar la finalización del vínculo.

Agregó que como no se accedió al reintegro, era imposible acreditar los requisitos para ser beneficiario de la pensión de jubilación consagrada en la convención colectiva de trabajo, en el entendido de que el tiempo de servicio se prestó sin solución de continuidad para completar el tiempo requerido para acceder a la prestación.

Indicó que, aunque la declaratoria de nulidad de un acto administrativo tenía como consecuencia los efectos *ex tunc*, ello no implicaba que todas las situaciones relacionadas con tal declaratoria gozaran de su aplicación, puesto que no era viable para las situaciones consolidadas en virtud del principio de seguridad jurídica.

Precisó que encontró probado que: *i)* el demandante nació el 22 de diciembre de 1971; *ii)* prestó sus servicios en el cargo de obrero código 4, desde el 16 de junio de 1993 hasta el 31 de diciembre de 1999, por lo que prestó sus servicios 6 años, 6 meses y 16 días; *iii)* el Departamento del Valle del Cauca, por oficio del 11 de enero del 2000 dio por terminado el contrato de trabajo; *iv)* a través de la Resolución

4731 de 2000 se reconoció al actor la indemnización por supresión del cargo de obrero, por valor de $ 3.470.270,00; *v)* el actor solicitó revisión de la reliquidación, razón por la cual por medio de la Resolución No. 9053 de 2000 se ordenó reconocerle la suma de $74.925,66, por concepto de excedencia de indemnización por supresión del cargo.

Dijo que el actor en el recurso de apelación planteó su desacuerdo en que: *i)* la supresión del cargo del demandante no es una situación jurídica consolidada, por lo que era procedente la aplicación de los efectos *ex tunc* de la sentencia del Consejo de Estado; *ii)* y que para efectos de acreditar el tiempo de servicios exigidos por la convención colectiva de trabajo para acceder a la pensión de jubilación, se debía entender que no existió solución de continuidad, para que todo el tiempo se tuviera en cuenta y no solo el periodo laborado.

Concluyó que entre la fecha de terminación del contrato de trabajo (11-01-2000) y la reclamación administrativa (15 de junio de 2017), transcurrieron 17 años, 5 meses y 4 días, por lo que la terminación del contrato es una situación consolidada y, por lo tanto, se encontraban vencidos los plazos establecidos en la ley para controvertir «*lo que a bien le hubiese parecido accionable*»; agregó, además, que tampoco se podía excusar en la decisión del Consejo de Estado para revivir los términos, los que al igual se encontraban vencidos, teniendo en cuenta que la sentencia databa del 22 de mayo de 2014 y la reclamación administrativa del 15 de junio de 2017, «*es decir, también*

habrían trascurrido más de 3 años, con lo cual se quiebra la tesis de alzada».

Indicó que la anterior interpretación ya había sido aplicada por ese Tribunal en reiteradas oportunidades en procesos similares al aquí debatido, como en el radicado 76001310500920190043401, donde en sentencia No. 137 de 24 de agosto de 2020, se indicó lo siguiente:

> En este orden de ideas, se tiene que, si bien en procura de la seguridad jurídica de las decisiones sucedidas en vigencia de un acto administrativo que es posteriormente declarado nulo, en principio, la jurisprudencia le ha fijado a la decisión anulatoria efectos retroactivos, es decir, desde la expedición del acto anulado (ex tunc), lo cierto es que tales efectos no tienen la potencialidad de desaparecer de la vida jurídica todas las decisiones, pues únicamente genera esta consecuencia respecto de aquellos supuestos que aún pueden ser objeto de debate o someterse ante la propia administración o vía jurisdiccional.
>
> De ahí que, habiendo trascurrido aproximadamente 14 años desde el despido de la señora MARIA ROMELIA MESSA MORENO, que acaeció el 3 de enero de 2000 (fl. 175), y la Sentencia del Consejo de Estado que invoca como acto invalidante de su desvinculación, emitida el 22 de mayo de 2014, sin que la demandante iniciara petición administrativa o acción judicial, no puede concluir cosa diferente por esta Sala de Decisión que los hechos objeto de esta demanda estaban consolidados y no se encontraban en discusión.

Concluyó que al no encontrarse el demandante en una situación consolidada, esta no quedaba afectada por efecto de la declaratoria de nulidad del Decreto 1867 de 1999.

Puntualizó que como la pretensión principal de reintegro era improcedente, tampoco era factible atender a la pretensión subsidiaria para dar por cierto que no hubo solución de continuidad en el tiempo laborado por el actor;

razón por la cual, no le asistía el derecho a la pensión de jubilación, conforme a lo establecido en la cláusula primera del acuerdo de revisión de la convención colectiva de trabajo, que exigía un mínimo de 10 años para la pensión de jubilación anticipada, pues el tiempo certificado en el cargo de obrero código 4, lo fue desde el 16 de junio de 1993 hasta el 31 de diciembre de 1999, para un total de 6 años, 6 meses y 16 días.

En consecuencia, al no encontrarse fundados los argumentos expuestos en el recurso de apelación, debía de confirmarse la sentencia recurrida.

IV. RECURSO DE CASACIÓN

Interpuesto por el demandante, concedido por el Tribunal y admitido por la Corte, se procede a resolver.

V. ALCANCE DE LA IMPUGNACIÓN

Pretende el recurrente que la Corte case la sentencia recurrida y, en sede de instancia, revoque la del juez de primer grado, para que, en su lugar, acceda a las pretensiones de la demanda, así:

> […] declarar la ineficacia de la terminación del vínculo laboral del señor Francisco Javier Rojas Rayo en su calidad de Trabajador Oficial, que es beneficiario de los efectos ex tunc de la sentencia de nulidad del 22 de mayo de 2014 proferida por la Sección Segunda – Subsección A del Consejo de Estado, porque la reforma administrativa no se consolidó y que la entidad territorial demandada no ha dado cumplimiento a lo ordenado por el máximo tribunal de lo contencioso administrativo, es decir, no

> ha reestablecido los cargos de trabajador oficial, en particular el de Obrero, que se disponga el reintegro o reincorporación sin solución de continuidad en el cargo de Obrero con el respectivo pago de los salarios y prestaciones sociales de carácter legal y convencional dejados de percibir.
>
> Asimismo, que el tiempo transcurrido desde el día 01 de enero de 2000 hasta la fecha en que se profiera sentencia definitiva dentro de este proceso es sin solución de continuidad, para que se acceda a las pretensiones subsidiarias, condenando al reconocimiento y pago de la pensión de jubilación convencional en los términos del artículo 67 de la Convención Colectiva de Trabajo, de manera retroactiva, indexada y con los intereses moratorios, al cumplir con el tiempo de servicios, entre el efectivamente laborado y el que se generó sin solución de continuidad, entre el 01 de enero del año 2000 hasta la fecha de ejecutoria de la Sentencia del 22 de mayo de 2014 proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado, siendo la edad una condición para el disfrute de la prestación económica.

Con tal propósito, por la causal primera, formula dos cargos, los cuales no fueron replicados por el demandado.

VI. CARGO PRIMERO

Acusa la sentencia de ser violatoria por la vía indirecta y en la modalidad de aplicación indebida de

> […] los artículos 13, 43, 467, 468, 469, 470, 471 y 480 del Código Sustantivo del Trabajo y los artículos 53, 122 y 123 de la Constitución Política, en concordancia con el Decreto 1617 del 29 de septiembre de 1977, la Ordenanza n.° 017 del 06 de diciembre de 1989 y los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 66 y 67 de la Convención Colectiva de Trabajo suscrita entre el Departamento del Valle del Cauca y el Sindicato de Trabajadores del Departamento del Valle del Cauca.

Afirma que el Tribunal incurrió en los siguientes defectos fácticos:

1. No dar por demostrado estándolo, que el señor Francisco Javier Rojas Rayo es beneficiario de los efectos ex tunc de la Sentencia del 22 de mayo de 2014 proferida por la Sección Segunda – Subsección "A" de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado con radicación No. 76001 23 31 000 2005 01449 01 (0019-11).

2. Dar por demostrado sin estarlo, que la desvinculación del cargo de Obrero clasificado como de un Trabajador Oficial se consolidó con la supresión realizada en forma discrecional y unilateral por parte del Gobernador del Departamento Valle del Cauca con efectos fiscales a partir del 01 de enero del año 2000.

3. No dar por demostrado estándolo, que el señor Francisco Javier Rojas Rayo se acogió a la tabla de jubilaciones vitalicias anticipadas especiales.

4. No dar por demostrado estándolo, que al demandarse la nulidad de los Decretos números 1867 del 22 de diciembre de 1999 y 0015 del 21 de enero de 2000 impidió que se consolidara la reforma administrativa mediante el cual se estableció la estructura administrativa y la planta global de cargos a nivel central del Departamento del Valle del Cauca, y desaparecieran todos los cargos de trabajadores oficiales.

5. No dar por demostrado estándolo, que los actos y actuaciones que se realizaron para desvincular del cargo de Obrero a el señor Fracisco Javier Rojas Rayo, corren la misma suerte de la nulidad que se profirió en contra el Decreto No. 1867 del 22 de diciembre de 1999 (acto administrativo general y principal).

6. Dar por demostrado sin estarlo, que hubo solución de continuidad desde el día 01 enero de 2000 hasta la fecha en que fue notificada y ejecutoriada la Sentencia del 22 de mayo de 2014 proferida por la Sección Segunda – Subsección "A" de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado con radicación No. 76001 23 31 000 2005 01449 01 (0019-11).

7. Dar por demostrado sin estarlo, que el fundamento por el cual se motivó la reforma administrativa y la eliminación de los cargos de trabajadores oficiales no tiene o no se mantiene en el tiempo con presunción de legalidad, al declararse nulo el Decreto 1867 del 22 de diciembre de 1999 por falsa motivación y desviación de poder por parte de la Sección Segunda Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

8. No dar por demostrado estándolo, que el Departamento del Valle del Cauca no ha dado cumplimiento a la Sentencia del 22 de mayo de 2014 proferida por la Sección Segunda – Subsección "A" de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado con radicación No. 76001 23 31 000 2005 01449 01 (0019-11), en los términos del el literal k del artículo 164 de la Ley 14371(sic) de 2011.

9. No dar por demostrado estándolo, que el señor Francisco Javier Rojas Rayo tiene derecho al reintegro en el cargo de Obrero con efectos retroactivos o ex tunc desde el día 01 de enero de 2000, u otro de igual o superior categoría.

10. Omitir para dar por no demostrado, estándolo, que el señor Francisco Javier Rojas Rayo tiene derecho a que se reconozca y pague a título de indemnización los salarios, prestaciones sociales (legales y convencionales) dejados de percibir desde el día 01 de enero de 2000.

11. No dar por demostrado estándolo, que el tiempo transcurrido desde el día 01 de enero de 2000 hasta la fecha en que quedó ejecutoriado y en firme la sentencia es sin solución de continuidad, para efectos del tiempo de servicios para acceder a la pensión de jubilación en los términos del artículo 67 de la Convención Colectiva de Trabajo.

Señala que esas equivocaciones protuberantes fueron consecuencia de la apreciación indebida de:

Folios	**Documentos**
4 a 42	Copia del Decreto Extraordinario número 1617 del 29 de septiembre de 1977.
43 a 52	Copia de la Ordenanza No. 017 del 06 de diciembre de 1989, por la cual se adiciona el artículo primero del Decreto 0298 de 1989.
53	Copia del Registro Civil de Nacimiento del señor Francisco Javier Rojas Rayo.
54	Copia de la cédula de ciudadanía del señor Francisco Javier Rojas Rayo.
55 a 56	Copia del Decreto número 0516 del 15 de marzo de 1993 por el cual se hacen unos nombramientos en la Secretaría de Obras Públicas.
57	Copia del Acta de Posesión No. 1007 del 16 de junio de 1993.
58 a 60	Copia del Decreto No. 1891 del 30 de diciembre de 1999 por medio del cual se suprimen unos cargos en la Administración Central Departamental.
61	Copia del Oficio del 11 de enero de 2000, expedido por el Secretario de Desarrollo Institucional.
62	Copia de la constancia de Tiempo de Servicios No. 711.

63	Copia del Certificado de Tiempo de Servicio expedido el 01 de agosto de 2014.
64	Copia de la Resolución No. 4731 del 25 de mayo de 2000, por la cual se liquida y reconoce una indemnización.
65	Copia del edicto del 07 de junio del año 2000.
66	Copia de la Resolución No. 4053 del 29 de diciembre de 2000, por la cual se reliquida una indemnización.
67 a 115	Copia de la convención colectiva de trabajo suscrita entre el Departamento del Valle del Cauca y el Sindicato de Trabajadores del Departamento del Valle del Cauca, con la respectiva nota o constancia de depósito de fecha 24 de febrero de 1998.
116 a 125	Copia del Acuerdo de Revisión Convencional del 24 de diciembre de 1999.
126 a 149	Copia del Decreto número 1867 del 22 de diciembre de 1999, por la cual se establece la estructura la Secretaría Administrativa, la planta global de empleos del Departamento del Valle del Cauca y se dictan otras disposiciones.
150 a 173	Copia de la Sentencia del 22 de mayo de 2014 proferida por la Sección Segunda – Subsección "A" del Consejo de Estado, dentro de la Sala de lo Contencioso Administrativo (Radicación No. 76001 23 31 000 2010 00519 01 (0019-11).
174 a 177	Derecho de petición en interés particular radicado con el número consecutivo 44665 el día 15 de junio de 2017 en la Gobernación del Departamento del Valle del Cauca.
180 a 181	Oficio No. 0102-035-01-1092704 del 09 de agosto de 2017, expedido por el Subdirector de Gestión Humana del Departamento Administrativo de desarrollo Institucional de la Gobernación del Departamento del Valle del Cauca.

Plantea que logró acreditar el ejercicio del cargo de obrero en la Secretaría de Obras Públicas del Departamento del Valle del Cauca, en calidad de trabajador oficial, conforme al Decreto 1617 de 1977 y a la Ordenanza 017 de 1989 –que adicionó el Decreto 0298 del mismo año– en el cual se clasificaba como trabajador oficial el cargo de obrero.

Sostiene que, a través del Decreto 1867 de 1999, el gobernador del departamento adoptó una nueva estructura administrativa, sustentada en un estudio técnico que simulaba una grave crisis económica y financiera. Afirma que dicho acto condicionó el pago de la indemnización por retiro a la presentación de renuncia voluntaria antes del 31 de diciembre de 1999, para los trabajadores cuyos cargos serían suprimidos.

Manifiesta que, según el literal c) de la cláusula tercera del Acuerdo de Revisión Convencional, en caso de requerirse personal para cargos como motoristas, conserjes o vigilantes, estos debían ser contratados mediante contrato sindical y seleccionados de los que figuraban en la tabla de retiro. Expresa que esta disposición fue ignorada por la entidad.

Argumenta que tanto él como otros trabajadores oficiales fueron inducidos en error al aceptar la reforma convencional, pues se presumía la legalidad del acto general que la sustentaba. Dice que, pese a ello, manifestó oportunamente su desacuerdo y solicitó su reintegro, sin que hasta la fecha se haya resuelto dicha petición ni dado cumplimiento a lo ordenado por la sentencia del 22 de mayo de 2014, proferida por la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado, dentro del expediente n.º 76001-23-31-000-2005-01449-01 (0019-11), conforme al literal k) del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011.

Refiere que «*no presentó su renuncia como un requisito formal para el pago de la respectiva indemnización, pero conforme al principio de la realidad sobre las formas, está probado que el derecho no se consolidó*». Indica que se demandó la nulidad de los Decretos 1867 del 22 de diciembre de 1999 y 0015 del 21 de enero de 2000, que motivaron la desvinculación masiva de trabajadores oficiales.

Explica que,

> […] todo lo anterior demuestra que estamos ante un choque de principios, como es el de cosa juzgada y seguridad jurídica versus el de equidad y justicia, pero en concordancia con el artículo 21 del Código Sustantivo del Trabajo […], porque el derecho no se consolidó en cuanto se refiere al señor Francisco Javier Rojas Rayo, porque él acudió a la justicia ordinaria laboral para rebatir su renuncia, su protección al embarazo y la maternidad, lo inoportuno de la reforma administrativa, así como su derecho pensional por derecho a la igualdad con aquellos que accedieron a una prestación económica de jubilación anticipada sin cumplir con el lleno de requisitos en términos de ecuanimidad y equilibrio entre los trabajadores oficiales, proceso que fue de conocimiento por parte de la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali.

Afirma que el Decreto 1867 de 1999 guarda relación directa con el Acuerdo de Revisión Convencional que estableció la indemnización por retiro, decisión que fue posteriormente declarada nula por: *i)* insuficiencia de los estudios técnicos, que no cumplieron los requisitos del artículo 154 del Decreto 1572 de 1998*; ii)* falta de evaluación del impacto sobre la planta de personal y funciones de los cargos suprimidos; *iii)* ausencia de análisis sobre cargas laborales, necesidad de nuevos cargos, pertinencia jerárquica y coherencia salarial.

Sostiene que, conforme a los artículos 2536 del Código Civil y 165 de la Ley 1437 de 2011, efectuó la reclamación administrativa en tiempo oportuno. Recrimina que, pese a ello, la entidad demandada no ha cumplido los efectos *ex tunc* del fallo del Consejo de Estado.

Señala que la sentencia de nulidad emitida por la Sección Segunda del Consejo de Estado recaía sobre actos administrativos generales y produce efectos *erga omnes*, en

tanto vincula a todas las personas afectadas, incluidos los extrabajadores oficiales del Departamento del Valle del Cauca. Expresa que, en virtud del carácter retroactivo de dicho fallo, las situaciones jurídicas deben restablecerse al estado anterior a la expedición de los actos anulados.

Indica que la entidad territorial no ha acatado los efectos restitutorios de la sentencia. Por ello, insiste en el restablecimiento del vínculo laboral, reconociendo que el periodo comprendido entre el 1.º de enero de 2000 y la ejecutoria de la sentencia (22 de mayo de 2014) debe considerarse continuo, ante la ausencia de fundamento jurídico para su desvinculación. Refiere que la Corte Suprema de Justicia se ha pronunciado sobre casos análogos en las sentencias SL4782-2018 y SL17428-2016.

Argumenta que cumplió el tiempo exigido por el artículo 67 de la Convención Colectiva para acceder a la pensión de jubilación, por lo que solicita la aplicación favorable de dicho precepto.

Solicita la declaración de ineficacia de la terminación laboral, invocando que el Acuerdo de Revisión Convencional lo indujo a error e incluyó en el contrato de trabajo una cláusula de finalización anticipada, derivada del Decreto 1867 de 1999, declarado nulo por desviación de poder y falsa motivación.

Explica que *«no se garantizó por la parte demandada el mínimo de derechos y garantías»,* resultando ineficaz la terminación del vínculo laboral, lo que vulnera derechos

mínimos e irrenunciables consagrados en los artículos 13 y 43 del Código Sustantivo del Trabajo, así:

> [...] si el trabajador oficial en su momento hubiere aceptado voluntariamente una situación ineficaz a través del adefesio de una reforma administrativa, posteriormente calificada con falsa motivación y desviación de poder, mal puede hacer inocuo lo estipulado por la ley y la jurisprudencia, sin desconocer los derechos y garantías aplicables por el bloque de constitucionalidad.

Expone que los cargos de trabajadores oficiales continuaron en la entidad mediante figuras como el contrato sindical, cooperativas de trabajo asociado y contratos de prestación de servicios, lo que derivó en precariedad laboral tras la renuncia aceptada.

Concluye que,

> El objetivo de este proceso al invocar la ineficacia de las disposiciones contrarias a la ley que permitió el retiro de todos los trabajadores oficiales y se eliminaran de tajo todos los cargos que tuvieran dicha calidad o condición, en la realidad se produjo fue una limitación a la voluntad de las partes y burlar los derechos del trabajador, por lo tanto, la aceptación masiva pero discrepada en este caso de la terminación del vínculo, hoy con efectos ex tunc es el fundamento principal por el cual se declaró nulo por el órgano de cierre de la jurisdicción contencioso administrativo, esto conlleva que se considere como no escrita o inexistente, y de insistirse por la parte demandada que el mismo se configuró, simplemente esta debe ser inaplicada para efectos de casar la sentencia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali – Sala de Decisión Laboral.

VII. CONSIDERACIONES

El recurrente incurre en errores técnicos que tornan improcedente el cargo. Esta circunstancia obliga a la Corte a

reiterar el carácter extraordinario y técnico del recurso de casación, que no la habilita para resolver el fondo del litigio, pues esta es una tarea reservada a las jueces de primera y segunda instancia.

La función de la Corte, siempre que la acusación esté correctamente formulada, consiste en examinar si el fallo impugnado observó las disposiciones jurídicas que, como parte del sistema normativo vigente, estaba obligado a aplicar para solucionar el conflicto, mantener el imperio y la integridad del ordenamiento jurídico y proteger los derechos constitucionales de las partes.

Por ello, la demanda no puede fundarse en argumentos propios de instancia, sino que debe cumplir requisitos formales y sustanciales, con una exposición lógica que demuestre la ilegalidad del fallo.

No obstante, en el asunto bajo examen, la censura incumple las condiciones exigidas, en razón de que: ***i)*** atribuye la ilegalidad del fallo por la vía indirecta invocando el submotivo de aplicación indebida de las normas que enlista, y sostiene que dicha infracción se produjo en relación con el Decreto 1617 de 1977 expedido por la Gobernación del Valle del Cauca, la Ordenanza n.º 017 de 1989 emitida por la Asamblea Departamental y los preceptos de la convención colectiva, a pesar de que ninguna de esas fuentes consagra normas sustantivas del *orden nacional*.

Además, y si se dejara de lado lo anterior, por cuanto,

en todo caso, cuestiona la aplicación indebida de disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo que constituyeron base esencial del fallo, se advierte que el recurrente ***ii)*** enlista once presuntos defectos fácticos, de los cuales seis corresponden, en realidad, a críticas de orden jurídico, relacionadas con la interpretación normativa sobre los efectos *ex tunc* de las sentencias proferidas por el Consejo de Estado, mediante las cuales se declara la nulidad de actos administrativos de carácter general.

El promotor de la impugnación, con fundamento en los efectos de la sentencia del 22 de mayo de 2014, proferida por la Sección Segunda, Subsección A del Consejo de Estado, tanto en la formulación de los defectos fácticos como en la estructuración del cargo, sostiene que el Tribunal debió comprender:

a) Que, en su calidad de extrabajador oficial del Departamento del Valle del Cauca, y dado que el fallo administrativo producía efectos *erga omnes*, resultaba beneficiario de las consecuencias jurídicas derivadas de dicha decisión (primer defecto).

b) Que la interposición de la demanda de nulidad impidió la consolidación de los efectos generados por los Decretos 1867 de 1999 y 015 del 21 de enero de 2000, expedidos por la Gobernación del Valle del Cauca, mediante los cuales se suprimió su cargo (cuarto defecto).

c) Que la invalidez de tales decisiones gubernamentales se extendió a los actos y actuaciones que condujeron a su desvinculación del cargo de obrero (quinto defecto).

d) Que decayó la presunción de legalidad respecto de la reforma a la planta de personal y la eliminación de los cargos (séptimo defecto).

e) Que tiene derecho al reintegro y a la pensión convencional, en tanto la supresión de su cargo no produjo efectos jurídicos válidos, por no haber nacido a la vida jurídica (noveno y once defectos).

Las inquietudes planteadas, así como aquellas introducidas durante la argumentación del cargo, vinculadas al contenido de las sentencias CSJ SL17428-2016 y SL4782-2018, exigen razonamientos jurídicos distintos a los previstos en la vía elegida para fundamentar el cargo.

En el caso, dichas consideraciones podrían constituir las conclusiones derivadas del análisis correspondiente de los medios de prueba; sin embargo, la censura no las relaciona con los hechos establecidos como probados o no probados en el proceso, ni con una valoración incorrecta u omisión de los medios de convicción recaudados en el proceso.

Por lo anterior, ***iii)*** como quiera que el cargo critica los razonamientos de puro derecho del Tribunal y, a su vez, adjudica la apreciación indebida de las pruebas documentales que enlista, es evidente que hace una mixtura

de las vías directa e indirecta de violación de la ley, cuando bien es sabido que son excluyentes, habida cuenta de que la primera conlleva a un error jurídico, mientras que la segunda, a la existencia de uno o varios yerros sobre los hechos del litigio, debiendo ser su formulación y análisis diferentes y por separado.

Además, ***iv)*** algunas de sus críticas descansan en cuestiones novedosas en el litigio respecto de las cuales la Corte no se puede pronunciar, so pena de vulnerar el derecho de contradicción y de defensa de la contraparte, pues ante los jueces de instancia el recurrente no planteó, como lo hace en el cargo –para darle robustez a su particular visión del conflicto– que: *a)* el Acuerdo de Revisión Convencional fuera ineficaz; *b)* los trabajadores habían sido inducidos a error; y *c)* después de la supresión de los cargos, estos fueron ocupados a través de contratos precarizados.

Por otra parte, si se excluyeran todos los cuestionamientos indebidamente planteados, se advertiría que, en todo caso, ***v)*** la acusación no sustenta los defectos de apreciación que propone, en razón a que se limita a señalar que el Tribunal valoró con equívoco los medios de convicción documentales que reseña en un cuadro, pero omite la necesaria confrontación entre las conclusiones que de ellos se deducían con las que fueron acogidas supuestamente con error en la resolución judicial, tarea que corresponde exclusivamente a la promotora de la impugnación extraordinaria y no puede ser suplida, bajo ningún contexto, por el juez de la casación (CSJ SL816-2022).

Finalmente, se tiene que la censura no debate las verdaderas premisas fácticas de la sentencia, por virtud de las cuales, el Tribunal, de un lado, consideró *a)* que Francisco Javier Rojas Rayo no era beneficiario de los efectos *ex tunc* de la sentencia del Consejo de Estado del 22 de mayo de 2014, por medio de la cual se declaró la nulidad de los Decretos 1867 de 1999 y 015 de 2000 proferidos por el gobierno departamental del Valle del Cauca, y *b)* que no procedía el reconocimiento de la pensión del artículo 67 de la convención colectiva, según las cuales:

1. La decisión de la administración fue la que dio origen a la suscripción del Acuerdo de Revisión Convencional del 4 de diciembre de 1999 pactado entre el departamento demandado y su sindicato.

2. El extrabajador renunció voluntariamente y recibió una indemnización especial; además, posteriormente presentó solicitud de reliquidación de la indemnización lo que reafirmaba la voluntad de acceder a la misma.

3. El demandante no presentó al demandado reclamación alguna donde solicitara el reintegro durante los tres años siguientes a la terminación del vínculo ni tampoco inició acción judicial en ese mismo sentido.

4. La convención colectiva exigía como requisito de causación de la pensión de jubilación, por lo menos, diez años de servicios y el reclamante solo había probado haber servido a la demandada seis de ellos.

Por las razones expuestas el cargo es desestimable.

VIII. CARGO SEGUNDO

Cuestiona la legalidad del fallo:

> Por ser la sentencia violatoria de la ley sustancial en la modalidad de interpretación errónea de los artículos 13, 43, 467, 468, 469, 470, 471 y 480 del Código Sustantivo del Trabajo, 1508 del Código Civil y los artículos 53, 122 y 123 de la Constitución Política, en concordancia con el Decreto 1617 del 29 de septiembre de 1977, la Ordenanza No. 017 del 06 de diciembre de 1989 y los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 66 y 67 de la Convención Colectiva de Trabajo suscrita entre el Departamento del Valle del Cauca y el Sindicato de Trabajadores del Departamento del Valle.

Explica que el Tribunal incurrió en la infracción normativa adjudicada porque:

> […] nunca valoró de manera racional las consecuencias de la anulación de actos administrativos generales, que hoy motivan las pretensiones de la demanda, insistiendo que existe un silencio administrativo de la administración departamental que se ha sostenido en el tiempo, situaciones que no pueden ser ajenas al momento de proferir una sentencia de segunda instancia de la que se pide que se quiebre o parta la sentencia del a quem (sic) […] porque en últimas el juez colegiado en segunda instancia con la sentencia hoy impugnada están (sic) realizando una reproducción de actos administrativos anulados y descritos a los (sic) largo de todo el proceso.

Arguye que el juez de la apelación omitió aplicar los efectos retroactivos de la sentencia de nulidad dictada por el Consejo de Estado el 22 de mayo de 2014, los cuales debían proyectarse desde la expedición de los actos anulados.

Dice que las sentencias CC C-168-1995 y C-350-1997 definen con exactitud los conceptos de situación jurídica consolidada y derecho adquirido.

Manifiesta que, tras la declaratoria de nulidad del Decreto 1867 del 22 de diciembre de 1999 por parte del Consejo de Estado —mediante sentencia ejecutoriada el 22 de mayo de 2014— y la presentación oportuna de la reclamación administrativa dentro del término legal de tres años, no puede considerarse consolidada ninguna situación jurídica derivada de dicho acto.

Refiere que las consecuencias jurídicas que afectaron el vínculo laboral deben ser declaradas ineficaces o inexistentes, dado que la nulidad del acto administrativo general implica su desaparición retroactiva (*ex tunc*), lo que restablece automáticamente los efectos del contrato de trabajo vigente al momento de la supresión del cargo.

Afirma que nunca otorgó consentimiento pleno ni expreso para aceptar la reforma administrativa, y que el retiro del servicio no obedeció a una crisis económica real ni a una situación de insolvencia que justificara la reestructuración de la planta de personal.

Indica que, por el contrario, demostró que los estudios técnicos exigidos por el artículo 154 del Decreto 1572 de 1998 —reglamentario de la Ley 443 de 1998 y del Decreto Ley 1567 de 1998— no existieron o no cumplían con los requisitos legales y que tampoco se realizó un análisis funcional de los cargos existentes ni se justificó la eliminación de empleos, lo

que vulneró los derechos laborales mínimos del trabajador oficial.

Solicita, en consecuencia,

> [...] se declare la prosperidad del cargo, porque cuando se pide que se declare que el tiempo transcurrido desde la desvinculación del servicios es sin solución de continuidad respecto del contrato de trabajo, se busca evitar que situaciones de abuso en virtud de los cuales el Gobernador del Departamento del Valle del Cauca por su facultad discrecional consideró que no tenía límites para vulnerar los derechos del trabajador hoy recurrente en casación, en virtud del principio constitucional de la primacía de la realidad sobre las formalidades se busca restablecer el contrato de trabajo sin solución de continuidad porque conforme al razonamiento que hizo en su momento la Sección Segunda Subsección A del Consejo de Estado nunca hubo una ruptura de los mismos.

Destaca que su empleo estaba protegido por beneficios superiores establecidos en la Convención Colectiva de Trabajo suscrita entre el Departamento del Valle del Cauca y el sindicato, depositada el 24 de febrero de 1998 y vigente por prórroga automática según el artículo 478 del Código Sustantivo del Trabajo.

Dice que ingresó el 16 de junio de 1993 y laboró hasta el 31 de diciembre de 1999, y solicita que se declare la continuidad entre el 1.º de enero de 2000 y el 16 de junio de 2014, para efectos de computar el tiempo requerido y liquidar la pensión al 100 % del promedio devengado en el último año, conforme al artículo 67 de la convención.

Recuerda que la Corte ha insistido, entre muchas otras sentencias, en la SL526-2018 que pensiones convencionales como la descrita en el artículo 67 de la Convención Colectiva

de Trabajo, son derechos derivados del tiempo de servicio y que la edad es una condición para la exigibilidad de la prestación.

Concluye que, de haberse valorado correctamente los efectos *ex tunc* de la sentencia de nulidad, el Tribunal habría reconocido que el vínculo nunca se interrumpió, y que las pretensiones declarativas implican el reintegro, junto con el reconocimiento de salarios y prestaciones sociales no percibidas, tanto legales como convencionales.

IX. CONSIDERACIONES

La censura incurre en el mismo error advertido al analizar el cargo inicial, pues también denuncia una supuesta interpretación incorrecta de los artículos señalados en la proposición jurídica, en relación con los actos administrativos expedidos por la Gobernación del Departamento del Valle del Cauca y la Asamblea Departamental, así como con los artículos de la Convención Colectiva de Trabajo. Se reitera que ninguna de estas fuentes contiene normas sustantivas de carácter nacional susceptibles de ser consideradas infringidas en sede de casación laboral.

Por otra parte, si la Corte centrara su análisis en la posible interpretación errónea de los artículos 13, 43, 467, 468, 469, 470, 471 y 480 del Código Sustantivo del Trabajo, se evidenciaría que el planteamiento resulta insuficiente, pues para demostrar la existencia del submotivo de

infracción endilgado era indispensable que la acusación precisara —y no lo hace— cuál fue el entendimiento equivocado atribuido por el fallador a dichas disposiciones y cuál debía haber sido la interpretación correcta (CSJ SL3105-2020).

Cabe señalar que ninguno de los preceptos mencionados regula los efectos jurídicos de las sentencias judiciales, y lo que el recurrente cuestiona es, precisamente, que el Tribunal no comprendió adecuadamente los efectos *ex tunc* de la sentencia proferida por el Consejo de Estado, que declaró la nulidad de los Decretos 1867 de 1999 y 015 de 2000.

Además, el impugnante omite que, por la vía directa, debía allanarse a las conclusiones fácticas contenidas en el fallo, así como al análisis probatorio realizado por el Tribunal para dar por establecidos los hechos del proceso y mantener la controversia en un plano estrictamente jurídico.

En efecto, en contravía de lo establecido por la segunda instancia, la censura afirma que la renuncia presentada al cargo no fue voluntaria, con lo cual derruye la acusación, en la medida en que, como lo ha sostenido la Corte, *«el recurrente debe, en realidad y no sólo en apariencia, aceptar los hechos en la forma como los tuvo por probados el juzgador»* (CSJ SL, 05 mar. 2009, rad. 32529).

Finalmente, la acusación no controvierte todas las conclusiones jurídicas del fallo impugnado, pues no cuestiona la validez de la Revisión del Acuerdo Convencional,

por medio del cual el Departamento del Valle del Cauca y la organización sindical a la que se encontraba afiliado el actor establecieron una tabla de retiro que preveía una indemnización especial.

Así mismo, el Tribunal consideró que conforme al artículo 151 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, la terminación del contrato por la nueva estructuración de la planta de cargos en el Departamento del Valle del Cauca es una situación consolidada «*pues vencieron los plazos establecidos en la norma para controvertir lo que a bien le hubiese parecido accionable*».

Nótese que esas constituyeron las premisas cardinales de la decisión atacada, dado que el colegiado concluyó que, en ese marco normativo y extralegal, el recurrente presentó voluntariamente la dimisión a su cargo para acceder a indemnización y no presentó reclamación solicitando el reintegro durante los tres (3) años siguientes a la terminación del vínculo ni tampoco inició acción judicial en el mismo lapso, por tanto, se entendía que «*al encontrase el actor en una situación consolidada, esta no quedaba afectada por la nulidad del Decreto 1867 de 1999*», respecto de los cuales no tenía incidencia el efecto *ex tunc* del fallo.

Sin derruir esas consideraciones no hay forma de socavar la presunción de legalidad y acierto de la sentencia recurrida, respecto de la negativa a conceder la pensión de jubilación, teniendo en cuenta el tiempo transcurrido entre la terminación del vínculo (31 de diciembre de 1999) y la

fecha en que se profirió la sentencia del Consejo de Estado que declaró la nulidad de los decretos proferidos por la Gobernación del Valle del Cauca (22 de mayo de 2014).

Conforme a lo expuesto, es evidente que tanto por la vía fáctica como por la jurídica que ahora se analiza, la censura deja de debatir los verdaderos pilares del fallo, teniendo la obligación de hacerlo. Así lo ha sostenido la Sala en añejos pronunciamientos, entre otros, el de la sentencia SL, 02 mar. 2010, rad. 33712, reiterado en la providencia SL900-2013:

> Y, además, viene al caso reiterar lo que, respecto del deber de derruir todos los pilares de la decisión controvertida, de vieja data ha dicho la Sala, p. ej., en sentencia de 21 de marzo de 2010, radicación 33712:
>
> "De otro lado, es de reiterar, que para acusar a una sentencia de quebranto de la ley sustancial de alcance nacional mediante el recurso extraordinario, el recurrente debe determinar cuáles son los fundamentos, ya fácticos, ya jurídicos, que la soportan y, realizada esa auscultación, exponer la acusación mediante los cargos respectivos, por vía indirecta, en el primer caso, o por la directa, en el segundo; pero, en todo momento deberá cumplir con la obligación insoslayable de confrontar y derruir cada columna argumental del fallador que sostenga la decisión cuestionada porque, omitir tal carga procesal, total o parcialmente, implicará que el fallo se sostendrá en lo no derribado, ante las presunciones de acierto y legalidad con que llega revestido al ámbito de la casación."
>
> Al no haber la censura honrado las obligaciones procesales propias del recurso, en lo que a argumentación se refiere, ello conduce, por ende, a que se desestimen las acusaciones. (Subrayas de la Sala)

Por las razones expuestas el cargo se desestima.

Sin costas en el recurso extraordinario, por cuanto no hubo réplica.

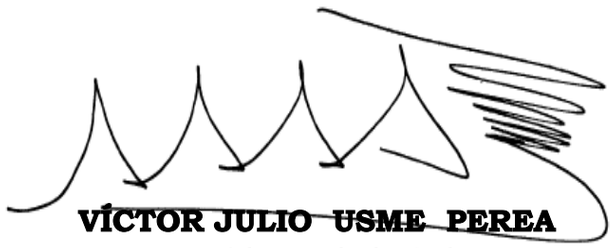
X. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley, **NO CASA** la sentencia proferida el veintinueve (29) de mayo de dos mil veinticuatro (2024) por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, dentro del proceso ordinario laboral iniciado por **FRANCISCO JAVIER ROJAS RAYO**, contra el **DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA**.

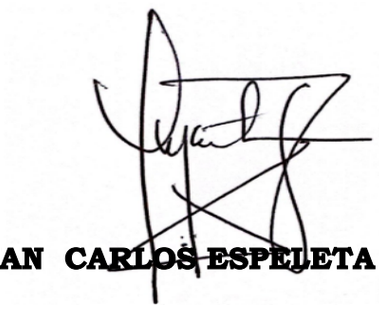
Costas como se indicó en la parte motiva.

Notifíquese, publíquese, cúmplase y devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

Firmado electrónicamente por:



VÍCTOR JULIO USME PEREA
Presidente de la Sala



JUAN CARLOS ESPELETA SÁNCHEZ



LUIS BENEDICTO HERRERA DÍAZ



IVÁN MAURICIO LENIS GÓMEZ



CLARA INÉS LÓPEZ DÁVILA



OMAR ANGEL MEJÍA AMADOR



MARJORIE ZÚÑIGA ROMERO

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en artículo 103 del Código General del Proceso y el artículo 7 de la ley 527 de 1999

Código de verificación: C179168E312205122CF676268E6EB10BAFCC2BBAA6DDA09A23E4C7DAC559CBD6
Documento generado en 2026-03-27