JIMENA ISABEL GODOY FAJARDO

Magistrada ponente

SL195-2025

Radicación n.° 76001-31-05-010-2018-00623-01

Acta 4

Bogotá, DC, doce (12) de febrero de dos mil veinticinco (2025).

La Sala decide el recurso de casación interpuesto por **YASMÍN PRADO MEJÍA**, contra la sentencia proferida por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, el 5 de septiembre de 2023, en el proceso que adelantó contra **DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA.**

I. ANTECEDENTES

Yasmín Prado Mejía, llamó a juicio al Departamento del Valle del Cauca, para que se declarara que: desempeñó el cargo de conserje en la Secretaría de Servicios Administrativos de la Gobernación del Departamento del Valle del Cauca, entre el 9 de septiembre de «*1999*» y el 31 de diciembre de 1999; la ineficacia de la terminación del contrato; era beneficiaria de los efectos *ex tunc* de la

sentencia de 22 de mayo de 2014, proferida por la Sección Segunda – Sub Sección A del Consejo de Estado, en el proceso con radicado 019-11, que declaró la nulidad de los Decretos 1867 de 1999 y 015 de 2000; no existió solución de continuidad en la prestación personal del servicio; debía ser reinstalada en el cargo de conserje o en otro de igual o superior categoría; la enjuiciada debía pagar los salarios dejados de percibir, prestaciones legales y extralegales causados desde 1 de enero de 2000 y los aportes a seguridad social.

En subsidio, pidió ordenar su derecho a la pensión de jubilación del artículo 67 de la Convención Colectiva.

Consecuentemente, pidió condenar al Departamento a: reinstalarla en el cargo de conserje; el pago de salarios, prestaciones legales y extralegales causadas desde 1 de enero de 2000; aportes a seguridad social; la indexación, lo probado *ultra y extra petita*, además de las costas. En subsidio, requirió que la entidad territorial, fuera condenada a pagar la pensión de jubilación contemplada en el artículo 67 de la convención colectiva de trabajo.

Como sustento de las pretensiones, expuso que: nació el 25 de agosto de 1968, *«se posesiona en el cargo de Conserje en la Gerencia para el Desarrollo Social de la Gobernación del Departamento del Valle del Cauca a partir del 09 de septiembre de 1996»*; en el Decreto 1867 de 22 de diciembre de 1999, el Gobernador del Departamento del Valle del

Cauca, estableció la nueva estructura administrativa y la planta global de cargos.

Narró que, como consecuencia del decreto mencionado, la entidad territorial y el sindicato de trabajadores del Departamento del Valle del Cauca, suscribieron un acuerdo de revisión, de la parte económica de la Convención Colectiva de Trabajo (CCT) con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2000.

Describió que, en este acuerdo, se pactaron unas pensiones vitalicias anticipadas especiales y los trabajadores que no quedaran incluidos en los casos contemplados en la cláusula primera, en la siguiente se les otorgó la opción de acogerse a una tabla de retiro.

Afirmó que quienes desearan el retiro compensado, debían manifestar su voluntad antes del 31 de diciembre de 1999, que ella el 26 de agosto de 1999, radicó escrito ante la Jefatura de Recursos Humanos en la que allegó exámenes de laboratorio en los cuales arrojó como resultado positivo la prueba de embarazo y el 11 de enero de 2000 la enjuiciada le manifestó que: «*Aunque la administración departamental no ha recibido su carta de renuncia se ha visto obligada a dar por terminado su contrato con fecha de 3 de enero de 2000, le informa que usted tiene derecho a optar por recibir una indemnización de $1.887.600*».

Agregó que, por haber sido despedida en estado de embarazo, tramitó demanda laboral, que concluyó

ordenando al Departamento pagar la suma de $1.184.258.88 «*por concepto de indemnización por maternidad*».

Manifestó que la Sección Segunda – Subsección A de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia 0019-11 del 22 de mayo de 2014, declaró la nulidad de los Decretos 1867 de 22 de diciembre de 1999, por el cual se estableció la estructura administrativa y la planta global de cargos de nivel central del Departamento del Valle del Cauca, y el Decreto 015 de 21 de enero de 2000, que determinó la escala de salarios.

Detalló la motivación del fallo y aseveró que el 14 de junio de 2017, presentó a la demandada derecho de petición en interés particular, «*tendiente a obtener el reconocimiento de los efectos ex tunc*», y los demás derechos listados en las pretensiones de la demanda. Refirió que el Sub director de Gestión Humana del Departamento Administrativo de Desarrollo Institucional, el 9 de agosto de 2017, respondió de manera negativa (f.° 6 a 43 exp. dig. primera instancia).

El Departamento del Valle del Cauca, se opuso a las pretensiones. De los hechos aceptó: la fecha de nacimiento; el nombramiento y posesión como conserje; la fecha inicial del nexo; la existencia de la convención colectiva; que el Decreto 1867 de 1999 estableció una nueva estructura administrativa; la comunicación del estado de embarazo, el trámite de la acción judicial y la condena al pago de la suma $1.184.258.88 de indemnización por maternidad; el acuerdo de revisión convencional; las pensiones de jubilación que se

contemplan en el acuerdo, que quienes decidieran acogerse a la tabla de retiro debían manifestarlo antes del 31 de diciembre de 1999.

Propuso la excepción de prescripción y las que denominó: inexistencia de la obligación y cobro de lo no debido.

En su defensa adujo, que como la entidad atravesaba una difícil situación financiera, fue necesario solicitar la revisión del Acuerdo Convencional, acordando una serie de cláusulas, siendo relevante para el caso concreto las dos principales:

> […] CLAUSULA 1. ADOPTAR UNA TABLA DE PENSIONES DE JUBILACION VITALICIAS ANTICIPADAS ESPECIALES (ver Revisión del acuerdo Convencional).
>
> CLAUSULA 2. LOS TRABAJADORES ACTIVOS QUE NO QUEDEN INCLUIDOS EN LOS CASOS CONTEMPLADOS EN-LA CLAUSULA 1 PODRAN ACOJERSE A LA SIGUIENTE TABLA DE RETIRO (ver Revisión del acuerdo Convencional).
>
> 5. En virtud de lo anterior, la aquí demandante no logro acreditar los requisitos establecidos en la cláusula 1 DE PENSIONES DE JUBILACION VITALICIAS ANTICIPADAS ESPECIALES, teniendo en cuenta que, para la fecha, contaba con un tiempo de servicios de 3 años, 3 meses y 23 días y 31 años de edad, reconociéndole a este a través de la Resolución No. 4719 del 25 de mayo de 2000 la indemnización a que había lugar de conformidad con la cláusula 2 de la revisión del acuerdo convencional que rige la situación laboral del actor por valor de $1.887.600,59, pesos M/cte, resolviéndose de esta forma la realidad laboral de la demandante y como consecuencia de ello siendo una situación jurídica consolidada. Entendiéndose que la terminación de la relación laboral está fundamentada con base y en sujeción de la revisión de la Convención Colectiva de Trabajo acordada entre los representantes de la Gobernación del Departamento del Valle del Cauca y los miembros del Sindicato de Trabajadores del Departamento del Valle del Cauca sin que dicha decisión tuviese relación alguna con los administrativos de carácter general

declarados nulos por el Consejo de Estado en la Sentencia pluricitada.

En este sentido, las condiciones del caso concreto impiden la aplicación de los efectos *ex tunc* de la sentencia que declaró la nulidad del Decreto 1867 del 22 de diciembre de 1999, como quiera que se trata de una situación respecto de la cual ya se había configurado la consolidación de la situación laboral de la demandante sin que encuentre ninguna relación con la sentencia en mención (f.° 294 a 304 exp. dig. primera instancia).

II. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El Juzgado Diecinueve Laboral del Circuito de Cali, concluyó el trámite, profirió fallo el 6 de junio de 2023, en el que declaró probadas las excepciones de inexistencia de la obligación y cobro de lo no debido, absolvió íntegramente a la demanda e impuso costas a la actora.

Inconforme, la demandante apeló.

III. SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

Para resolver el recurso, la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, emitió fallo el 5 de septiembre de 2023, en el que confirmó la de primer grado y dejó las costas a cargo de la impugnante.

En lo que interesa al recurso extraordinario y para resolver el problema jurídico, recordó que mediante sentencia de 22 de mayo 2024 el Consejo de Estado – Sección Segunda, Subsección «A», resolvió anular los Decretos No. 1867 de 22 de diciembre de 1999 y 015 de 21 de enero de 2000, mediante los cuales se estableció la estructura administrativa y la planta de cargos del Departamento del

Valle del Cauca, al igual que la escala salarial de los diferentes cargos de la administración, al encontrar que:

> […] el proceso de reestructuración iniciado por la administración departamental tenía como finalidad adoptar medidas encaminadas a hacer más efectivo el servicio, dadas las conclusiones de mal manejo fiscal y administrativo que arrojaba el estudio realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, esta no es una razón válida para que la administración hubiera omitido realizar un estudio técnico que detallara aspectos tales como las cargas laborales de las dependencias a suprimir y la inoperatividad de ellas, las cargas laborales de las nuevas dependencias, el perfil de los empleados que entrarían a ejercer su función en la nueva estructura, entre otros aspectos fundamentales y, en general, que hubiera desconocido el análisis de cada uno de los aspectos exigidos en el artículo 154 del Decreto Ley 1572 de 1998, necesarios para que la modificación de la planta de personal se ajustara a la Ley.

Afirmó que la demandante sostuvo que como el Decreto declarado nulo fue el que sirvió de fundamento para la finalización de su vínculo laboral, pretendía la aplicación de la sentencia proferida por el Consejo de Estado y en consecuencia se ordenara el reintegro, razones por las que dijo para resolver lo pretendido, era necesario analizar cuáles eran los efectos de la nulidad del Decreto No. 1867 del 22 de diciembre de 1999 y cómo afectaban el acto administrativo que dio por terminado por parte de la enjuiciada, el contrato con la señora Prado Mejía; luego de lo cual concluyó:

> Pues bien, la anulación de un acto administrativo produce efectos *ex tunc*, es decir, se entiende retirado del mundo jurídico desde el nacimiento, razón por la cual se retrotraen las cosas al estado anterior, esto por cuanto el estudio de su legalidad se remite al origen de la decisión.
>
> Al respecto, el Consejo de Estado, máximo Tribunal de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, ha adoctrinado que los efectos *ex tunc* no generan un inmediato restablecimiento de las situaciones que se hayan causado en vigencia de la norma retirada del ordenamiento jurídico, pues en cada caso, debe

examinarse si se encuentran situaciones jurídicas consolidadas, las cuales, en atención al principio de seguridad jurídica, no pueden alterarse.

Cabe destacar que frente a los efectos de las sentencias de nulidad, se ha mantenido una postura uniforme por la jurisprudencia de lo contencioso administrativo, en cuanto a que el fallo de nulidad afecta las situaciones que no estén consolidadas, esto es, que no se encuentren impugnadas ante las autoridades administrativas o demandadas ante la jurisdicción contenciosa, verbigracia es posible consultar sentencias como la del 29 de agosto de 2002, expediente No. 12555 y la del 15 de abril de 2010 de Rad. 01-0592-09, ambas proferidas por Consejo de Estado, precisando en una de ellas tal Corporación que "escapan a los efectos retroactivos de la nulidad las situaciones jurídicas consolidadas, consistentes en aquellas que dejaron de ser susceptibles de controversia o impugnación, tanto en sede administrativa como en sede jurisdiccional".

Bajo este entendido, si bien el efecto de la declaratoria de nulidad de un acto administrativo por parte del Consejo de Estado es *ex tunc*, es decir, que el acto administrativo estaba viciado desde el momento de su expedición, retrotrayendo las cosas al estado anterior al acto, dicho efecto no aplica frente a situaciones jurídicas consolidadas, es decir aquellas que se encuentran en firme para el momento en el que se declara la nulidad y por el contrario, tal efecto sí recae sobre las situaciones jurídicas no consolidadas, que son aquellas que al momento de producirse el fallo se debatían o eran susceptibles de debatirse, tesis acogida por la Corte Constitucional en sentencia T 121 de 2016 (...).

Ahora, en el caso de autos, si bien el Decreto nulitado sirvió de fundamento para finalizar el vínculo laboral del (sic) demandante, debe precisarse que el empleador reconoció que el mismo no era una justa causa para la desvinculación en estado de embarazo de la señora YASMIN PRADO MEJÍA, por lo que procedió a su indemnización a través de la tabla de retiro adicionada a la Convención Colectiva que regía para la época a través de la revisión convencional, tal como se aceptó en la demanda y en cumplimiento de la orden judicial impartida por el Juzgado Séptimo Laboral del Circuito de Cali en sentencia No. 279 del 5 de agosto de 2003 (fl. 263-272 PDF1 cuaderno juzgado), pagó la indemnización por maternidad, por lo que en nada influye sobre la terminación de la relación laboral, los efectos de la nulidad del Decreto 1867 del 22 de diciembre de 1999.

Máxime si como ya se explicó, los efectos ex tunc de la declaración de nulidad del Decreto antes mencionado únicamente tiene impacto respecto de aquellos supuestos que aún pueden ser objeto de debate o someterse ante la propia administración o vía jurisdiccional, lo que no ocurre en el asunto bajo estudio, habida cuenta que la finalización del vínculo laboral de la demandante

se dio el 3 de enero de 2000 (fl. 247 PDF1 cuaderno juzgado); además cabe aclarar que la demandante presentó a su debido momento acción judicial y en el que se le reconoció la indemnización por maternidad, sin haberse requerido en aquel proceso el reintegro a su puesto o uno en mejores condiciones.

En cuanto al problema jurídico subsidiario, este es la procedencia de la pensión de jubilación vitalicia a cargo del Departamento del Valle del Cauca, es de mencionar la Convención Colectiva suscrita entre el Departamento y el Sindicato de Trabajadores en el literal A del artículo 67, señala como beneficiarios de pensión de jubilación a quienes hayan trabajado durante 10 años o más continuos al servicio del Departamento del Valle del Cauca y alcancen los 60 años de edad, sin que tales requisitos sean cumplidos por la señora YASMIN PRADO MEJÍA, toda vez que su vinculación con el Departamento fue por un lapso de 3 años, 3 meses y 23 días por lo que no puede considerarse con derecho a la pensión de jubilación pretendida, teniéndose que despachar de forma desfavorable tal pretensión.

IV. RECURSO DE CASACIÓN

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

V. ALCANCE DE LA IMPUGNACIÓN

Solicita que esta Sala case la sentencia impugnada, en sede de instancia revoque el fallo de primer grado, y *«como consecuencia de lo anterior, declarar la ineficacia de la terminación del vínculo laboral (…) en su calidad de Trabajador Oficial, que es beneficiario (sic) de los efectos ex tunc de la sentencia de nulidad del 22 de mayo de 2014 (…)»* y consecuencialmente se disponga el reintegro y el pago de los derechos reclamados en la demanda.

Con tal propósito propone dos cargos, por la causal primera, que recibieron réplica y, se estudiarán conjuntamente porque, aunque se proponen por diferentes vías, atacan similar elenco normativo, se orientan a igual finalidad y comparten varios argumentos.

VI. CARGO PRIMERO

Por la vía indirecta acusa la aplicación indebida de los arts. 13, 43, 467, 468, 469, 470, 471 y 480 del CST, y los arts. 53, 122 y 123 de la CN, en concordancia con el Decreto 1617 de 1977 y la ordenanza 017 de 6 de diciembre de 1989 y los arts. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 66 y 67 de la Convención Colectiva de Trabajo.

Como causa eficiente de la violación, lista los siguientes yerros:

> 1. No dar por demostrado estándolo, que la señora Yasmín Prado Mejía es beneficiaria 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 Conserje clasificado como de una Trabajadora 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 ante la falta de consolidación de la reforma administrativa es ineficaz o inexistente la terminación del contrato de trabajo en calidad de trabajadora oficial ante la falta de la presentación de la renuncia en el cargo de Conserje.
>
> 4. No dar por demostrado estándolo, que la señora Yasmín Prado Mejía nunca se acogió a la tabla de jubilaciones vitalicias anticipadas especiales.

5. 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.

6. No dar por demostrado estándolo, que los actos y actuaciones que se realizaron para desvincular del cargo de Conserje a la señora (…), 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).

7. Dar por demostrado sin estarlo, que hubo solución de continuidad desde el día 01 de 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).

8. No dar por demostrado estándolo, que es inexistente el formato de la carta de renuncia calendado del 30 de diciembre de 1999, por ende, nunca hubo acogimiento a la tabla de jubilaciones anticipadas.

9. 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.

10. 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 (sic) literal k del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011.

11. No dar por demostrado estándolo, que la señora (…) tiene derecho al reintegro en el cargo de Conserje con efectos retroactivos o *ex tunc* desde el día 01 de enero de 2000, u otro de igual o superior categoría.

12. Omitir para dar por no demostrado, estándolo, que la señora (…) 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.

13. No dar por demostrado estándolo, que el tiempo transcurrido desde el día 01 de enero de 2000 hasta la fecha en

> que quedó ejecutoriada 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.

Aduce que los errores fueron el resultado de la indebida valoración de:

> 1) Copia del Decreto Extraordinario número 1617 del 29 de septiembre de 1977.
> 2) Copia del Decreto 1059 del 30 de junio de 1982.
> 3) Copia de la ordenanza 017 de 6 de diciembre de 1989 (…).
> 4) 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 del 24 de febrero de 1998.
> 5) Copia del Decreto No. 1867 del 22 de diciembre de 1999, por la cual se establece la estructura administrativa, la planta global de cargos del nivel central del Departamento del Valle del Cauca y se dictan otras disposiciones.
> 6) Copia del Acuerdo de Revisión Convencional del 24 de diciembre de 1999.
> 7) Copia del Decreto 0004 del 07 de enero de 2000, por medio del cual aceptan unas renuncias presentadas por trabajadores oficiales del Departamento del Valle del Cauca.
> 8) Copia del Decreto 0005 del 07 de enero de 2000, por medio del cual se hace una delegación.
> 9) Copia del Decreto No. 0015 del 21 de enero de 2000, por medio del cual se determina la escala de salarios para los grados de remuneración de los cargos de los diferentes niveles de la Administración Central Departamental.
> 10) Copia 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).
> 11) Derecho de petición en interés particular radicado el día 14 de junio de 2017 en la Gobernación del Departamento del Valle del Cauca.
> 12) Oficio expedido el 09 de agosto de 2017 por el Subdirector de Gestión Humana del Departamento Administrativo de Desarrollo Institucional de la Gobernación del Departamento del Valle del Cauca.

Afirma que el Gobernador del Departamento del Valle del Cauca, la nombró en el cargo de conserje, en la Secretaria de Servicios Administrativos del Departamento. Subraya que

está probado que el cargo que desempeñó estaba clasificado como propio de un trabajador oficial como lo regula el Decreto Extraordinario 1617 de 29 de septiembre de 1977, correspondiente al Estatuto de Empleados al Servicio del Departamento del Valle, que obraba como prueba en el expediente; y en la ordenanza 017 de 1989, por la cual se adicionó el artículo 1 del Decreto 0298 de 1989, se clasificó el cargo de conserje como trabajador oficial.

Menciona el Decreto 1059 de 30 de junio de 1982, dice que allí se adoptó la descripción general de funciones y los requisitos mínimos de ingreso para los cargos de trabajadores oficiales, mientras que el artículo 5 de la convención colectiva, reconoció como trabajadores oficiales *«los que se hayan vinculado por Contrato de trabajo desde la fecha en que se iniciaron su servicio»*, cualesquiera haya sido la forma de la vinculación, y el artículo 7, extralegal corroboran la condición de trabajadores oficiales, junto con la ordenanza 017 del 6 de diciembre de 1989, el Decreto Extraordinario Número 1617 de 1977 y el Decreto 0298 de 1989, por lo que concluye que Yasmín Prado Mejía, laboró en el cargo de conserje, fue trabajadora oficial desde el 9 de septiembre de 1996 hasta el 31 de diciembre de 1999, es decir, 3 años, 3 meses y 22 días.

Alega que a través del Decreto 1867 de 1999, el Gobernador de la entidad territorial, estableció la nueva estructura administrativa y la planta global de cargos, sustentándose en un estudio técnico que simulaba una grave crisis económica y financiera derivada de la reforma

administrativa, se estableció que quienes desearan acogerse a la tabla de retiro, debían manifestar su voluntad antes del 31 de diciembre de 1999, con la correspondiente carta de renuncia, de lo contrario se aplicaba el retiro en forma discrecional.

Dice que el literal c), de la cláusula 3, del Acuerdo de Revisión estableció que *«Si el departamento del Valle necesitare personal en cargos de motoristas, conserjes (…) estas personas se vincularán con contrato sindical»*, pero los trabajadores que decidieran acogerse a la tabla de retiro, debían manifestar su voluntad antes del 31 de diciembre de 1999, con la correspondiente carta de renuncia, *«situación que no ocurrió en la situación particular y concreta del (sic) recurrente».*

Apunta que se indujo a un error a la trabajadora y los demás asalariados *«para que manifestaran su consentimiento en el sentido que la reforma administrativa basada en un estudio técnico era en su momento válido o con presunción de legalidad»*, pues estaba inmersa en un acto administrativo de carácter general con presunción de legalidad, por eso solicitó el reintegro, sin que la llamada a juicio se pronunciara.

Expone que está probado que no renunció y, *«el derecho no se consolidó porque se presentó demanda contencioso administrativa»*, en ejercicio de la acción de nulidad, en contra del Decreto 1867 de 1999, por el cual se estableció la estructura administrativa y la planta global de cargos, pero en sentencia del 22 de mayo de 2014, emitida por la Sección

Segunda – Subsección "A" del Consejo de Estado, radicada 019-11, se declaró la nulidad de dicho Decreto que había dispuesto la eliminación de cargos y a partir de ello se presenta un choque de principios, debiendo tenerse en cuenta el de favorabilidad del artículo 21 del CST.

Resume los fundamentos de la sentencia del Consejo de Estado y manifiesta que estaba demostrado que dentro del término se radicó reclamación administrativa como requisito de procedibilidad para demandar, es decir, el 15 de junio de 2017, con el consecutivo 1092701 y el 44662, se probó la inexistencia de una reforma administrativa, destaca los principales elementos de dicha reforma y posteriormente afirma que es necesario precisar que conforme al artículo 2536 del CC, el término de prescripción ordinaria es de 10 años, en concordancia con el literal k del artículo164 de la Ley 1437, que establece un término de 5 años, *«para buscar la ejecución de una sentencia o decisión judicial proferida por la jurisdicción contencioso administrativo».*

Expone que las sentencias de nulidad de actos administrativos tienen efectos *erga omnes*, es decir para todos los que tuvieron la calidad de trabajadores oficiales del Departamento del Valle del Cauca, lo que implica que las cosas vuelvan al estado anterior de acuerdo a los efectos *ex tunc*, o retroactivos, siendo procedente que ante el incumplimiento de la sentencia de nulidad por parte de la entidad territorial se disponga el reintegro o restablecimiento del vínculo al cargo de conserje u otro igual o superior

categoría, sin solución de continuidad.

Cita la sentencia CSJ SL4782-2018, dice que allí se enseñó que la nulidad de los actos administrativos retrotraen las cosas al estado en que se encontraban, debiendo tenerse en cuenta que con el acuerdo de revisión se indujo a error a los trabajadores oficiales, que fue declarado nulo 14 años después, por eso es ineficaz la forma como se indujo a la terminación del contrato, porque cuando se declaró la nulidad del Decreto 1867 de 1999, se probó que fue con falsa motivación, y con desviación del poder. Enuncia los artículos 13 y 43 del CST, y alega que no obstante la terminación del vínculo, los cargos continuaron de forma tercerizada.

VII. CARGO SEGUNDO

Por la vía directa, acusa interpretación errónea de las mismas disposiciones citadas en la primera acusación.

Menciona que demandó con el objetivo de lograr la reinstalación con efectos *ex tunc*, y el consecuencial pago de salarios y prestaciones, y subsidiariamente, la pensión convencional. Insiste en el cargo de trabajadora oficial y el tiempo de servicios.

Alude al Decreto 1867 de 1999, sostiene que allí se contempló que los trabajadores que desearan acogerse a la tabla de retiro debían manifestar su voluntad antes del 31 de diciembre de 1999, de lo contrario el Gobernador aplicaba el retiro discrecional. Repite los razonamientos del primer

ataque sobre la sentencia del Consejo de Estado que declaró la nulidad del Decreto 1867 de 1999, e insiste que la misma tiene efectos *ex tunc,* lo cual abre paso a las pretensiones de la demanda; agrega que presentó reclamación dentro de los 3 años siguientes a la ejecutoria de esa providencia. Enuncia las causales de nulidad en que se fundó la sentencia del Consejo de Estado, resalta que no existió un estudio técnico, y las cosas deben volver al estado anterior.

VIII. RÉPLICA

Manifiesta compartir los argumentos esgrimidos por el fallador de alzada en su decisión, pues si bien se declaró nulo el decreto que sirvió de sustento para finalizar el contrato de la actora, el ente territorial reconoció que no era justa causa para la desvinculación y procedió a pagar la indemnización convencional; agrega que Prado Mejía no reúne los requisitos para acceder a la pensión de jubilación dispuesta en el artículo 67 de la convención colectiva.

IX. CONSIDERACIONES

Atendiendo el análisis conjunto de los cargos, se procederá a estudiar los argumentos, comenzando por los planteamientos fácticos, luego los de índole jurídica.

Sobre las alegaciones probatorias expuestas en los dos ataques, especialmente en el primero, la recurrente funda su discurso, entre otras, en: Decreto extraordinario 1617 del 29 de septiembre de 1977, ordenanza 017 de 6 de diciembre de

1989, Decreto 1059 de 30 de junio de 1982, artículos 5, 6 y 7 de la Convención Colectiva, Decreto 1867 de 1999, Decreto 0015 del 21 de enero de 2000 y la sentencia de la Sección Segunda Subsección A, del Consejo de Estado, emitida el 22 de mayo de 2014.

A partir de las anteriores documentales, emprende en los dos ataques amplias alusiones sobre el cargo que ocupó como conserje, la reestructuración administrativa y el fallo de nulidad del decreto que dio vida a la reestructuración, sin embargo, tales planteamientos resultan inanes, pues el Tribunal, sin discusión alguna dio por ciertos los mismos elementos, esto es, el cargo, la restructuración administrativa y, la sentencia de nulidad, por ende, no puede atribuirse en estos tópicos algún yerro, porque la visión de la accionante y el Tribunal frente a las premisas fácticas es coincidente.

Desde la arista jurídica, sí existe distancia en el criterio del juez plural y la recurrente, toda vez, que la memorialista aduce que el aludido fallo de nulidad del Decreto 1867 de 1999, en el que se fundó la restructuración administrativa, tiene efectos *ex tunc*, lo que conlleva el restablecimiento de su contrato de acuerdo a lo solicitado en el libelo gestor.

Para despejar este cuestionamiento, se encuentra que la parte resolutiva del fallo emitido el 22 de mayo de 2014, de la Sección Segunda Subsección A, con radicado 0019-11 (f.° 178 a 197 exp. dig. primera instancia), se dijo:

> **DECLÁRASE** la nulidad de los Decretos números 1867 de 22 de diciembre de 1999, mediante el cual se estableció la estructura administrativa y la planta global de cargos del nivel central del departamento del Valle del Cauca, y 0015 de 21 de enero de 2000, por el cual se determinó la escala de salarios para los grados de remuneración de los cargos de los diferentes niveles de la administración central del departamento, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva que antecede.

A partir de esa declaratoria, emitida dentro de un proceso de nulidad simple, desde las instancias pretendió la memorialista el restablecimiento del contrato, e invocó los efectos *ex tunc*, a lo cual, con acierto no accedió el sentenciador plural, pues sostuvo que si bien los efectos *ex tunc* de las sentencias de nulidad permiten retrotraer las cosas al estado anterior, ello no opera ante situaciones consolidadas, como ocurrió en este asunto, aunado a que desde la fecha en que se retiró a la actora – 31 de diciembre de 1999 – y la sentencia proferida por el Consejo de Estado – 22 de mayo de 2014 -, transcurrieron más de 14 años siendo evidente que los hechos objeto de este proceso estaban consolidados.

A lo que agregó, que el mismo Consejo de Estado, «*ha adoctrinado que los efectos ex tunc no generan un inmediato restablecimiento de las situaciones que se hayan causado en vigencia de la norma retirada del ordenamiento jurídico, pues en cada caso, debe examinarse si se encuentran situaciones jurídicas consolidadas, las cuales, en atención al principio de seguridad jurídica, no pueden alterarse*».

La tesis del Tribunal que reprocha la censura, no luce equivocada, por el contrario, esta Sala de Casación, ha sostenido que, si bien los efectos *ex tunc* de las sentencias de nulidad imponen retrotraer las cosas al estado anterior, ello no opera ante situaciones consolidadas, esto es, cuando se ha definido la controversia judicialmente por haberse ejercido las acciones pertinentes, en cuyo caso opera la cosa juzgada, y también, cuando no se presentó la demanda en tiempo, que precisamente fue el otro de los argumentos del Tribunal para descartar lo pretendido. En sentencia CSJ SL18958-2017, esta Sala adoctrinó:

> Aunque en principio la declaratoria judicial de nulidad del acto administrativo de carácter general tiene efectos ex tunc, es decir que se retrotraen a la fecha misma de su expedición, esta regla ha sido atemperada por la jurisprudencia del Consejo de Estado aceptando por excepción que queden en pie situaciones jurídicas particulares consolidadas durante el imperio del acto administrativo general, debido a que durante ese lapso estuvo amparado por la presunción de legalidad de que están revestidas esas decisiones, y por razones de seguridad jurídica de cara a los administrados. Del mismo modo se ha aceptado que queden a salvo aquellos casos en que haya cosa juzgada, por los mismos motivos.
>
> Recientemente en sentencia de 5 de mayo de 2003 de la Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta, radicación 243-01, señaló esa alta Corporación:
>
> "Respecto a los efectos de las sentencias de nulidad proferidas por la jurisdicción contencioso administrativa, ha sido reiterada la jurisprudencia de esta Corporación al precisar que éstos son 'ex tunc', es decir, que producen efectos desde el momento en que se profirió el acto anulado, por lo que las cosas deben retrotraerse al estado en que se encontraban, antes de la expedición del acto.
>
> "Igualmente se ha señalado que la sentencia de nulidad que recaiga sobre un acto de carácter general, afecta las situaciones que no se encuentren consolidadas, esto es, que al momento de

producirse el fallo se debatían o eran susceptibles de debatirse ante las autoridades administrativas o ante la jurisdicción contencioso administrativa.

"La declaratoria de nulidad de un acto administrativo general si bien como ya se vio tiene efectos retroactivos, no implica que se afecten los actos particulares que se hayan expedido con base en la norma anulada, si de otro lado se han utilizado los medios jurídicos para controvertir la decisión y se ha resuelto sobre ella o simplemente porque se han vencido los plazos para su impugnación con anterioridad a la fecha del fallo, pues éste (sic) no tiene como consecuencia revivir términos que otras disposiciones consagran para su discusión administrativa o jurisdiccional o para que el acto quede en firme".

La anterior doctrina del Consejo de Estado tiene plena aplicación frente a la Ordenanza de que aquí se trata, por cuanto en ella se dispone "…y para tal efecto el gobierno departamental ofrecerá un plan de retiro voluntario, es decir, el reconocimiento de una bonificación para aquellos trabajadores que decidan libre y voluntariamente acogerse al plan". Este es un acto general respecto del cual se ha de entender la restricción a los efectos ex tunc, por cuanto la misma en principio, no puede predicarse frente a actos individuales.

De lo que viene de transcribirse, fracasa la recurrente, máxime que no combate la decisión en torno a los más de 14 años que transcurrieron desde la desvinculación, hasta la sentencia del Consejo de Estado y luego la radicación de la demanda, pues se limita a plantear que según el artículo 2536 del Código Civil el término de prescripción es de 10 años y el artículo 164 de la Ley 1437 contempla 5 años *«para buscar la ejecución de una sentencia o decisión judicial»*, pero deja de lado que esos cánones no son aplicables al caso, en tanto en materia laboral hay norma específica, es decir, los artículos 151 del CPTSS y 488 del CST, que contemplan 3 años que se cuentan desde la exigibilidad del o los derechos, so pena de extinguirse.

La memorialista enuncia que su tesis de los efectos *ex tunc*, encuentra soporte en la doctrina de esta Sala, plasmada en la sentencia CSJ SL4782-2018, pero en eso también fracasa, porque en el aludido precedente, se subrayó que fue el mismo Consejo de Estado, quien en el diferendo que resolvió, dispuso que su decisión tenía esos efectos *ex tunc*, condicionado a que oportunamente los actores hubieran reclamado su derecho, para evitar encontrarse ante una situación jurídica consolidada. Para mayor ilustración en el segmento pertinente del fallo de esta Corte, al que alude la libelista, se enseñó:

> En lo que tiene que ver con los efectos de la anterior decisión, **el mismo Consejo de Estado precisó que debía operar la regla general de los efectos *ex tunc*** (Resalta la Sala), *«…que afecta el nacimiento del acto anulado, retrotrayendo la situación jurídica al momento en que se encontraba antes de que hubiera sido expedida la actuación de la administración…»*, de manera tal que debía entenderse que *«…nunca nacieron a la vida jurídica, pero dejando a salvo de ese efecto retroactivo las situaciones consolidadas…»* (Subraya del original).
>
> En este caso no puede hablarse de una *situación jurídica consolidada* y, por ello, la nulidad declarada en la citada sentencia debe ser tenida en cuenta en el marco de esta decisión. **En efecto, los demandantes controvirtieron oportunamente la legalidad de su despido** y defendieron su condición de trabajadores oficiales ante la jurisdicción ordinaria laboral, de manera que su situación no está consolidada, con efectos de cosa juzgada, sino que se encuentra *sub judice* ante esta corporación. (Resalta la Sala)

De otro lado, la censora alude a que el Departamento hizo incurrir en error a los trabajadores, pero no sustenta esa especulación; lo mismo ocurre con la afirmación atinente a la supuesta tercerización laboral.

En lo que hace al cuestionamiento de la negativa de la pensión, como tal pretensión pendía de la declaratoria de ineficacia de la terminación del vínculo y consecuente reinstalación, que no salieron avante y, considerando que la promotora del proceso solo laboró, como lo aceptó desde la demanda, 3 años 3 meses y 22 días, surge nítida la insuficiencia del tiempo para causar el pretendido derecho.

De lo que viene de explicarse, el recurso no encuentra prosperidad.

Costas en el recurso a cargo de la demandante recurrente, por cuanto hubo réplica. Fíjense como agencias en derecho la suma de $6.200.000, las cuales liquidará el Juzgado de Primera Instancia conforme al artículo 366 del Código General del Proceso.

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 5 de septiembre de 2023, por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, en el proceso adelantado por **YASMÍN PRADO MEJÍA** contra **DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA.**

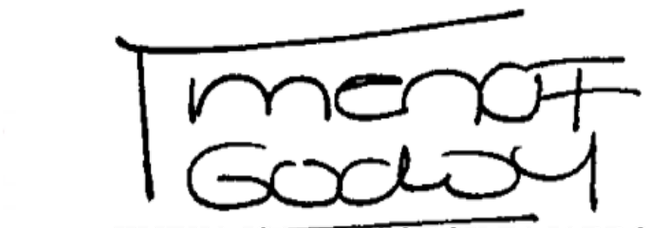
Costas conforme lo indicado en la parte motiva.

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

Firmado electrónicamente por:



DONALD JOSÉ DIX PONNEFZ



JIMENA ISABEL GODOY FAJARDO



JORGE PRADA SÁNCHEZ

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: 4D99F34A7CBECB892FFB5F045637CFEE9A3E2083B74DD6F65ECFA719D2FB656F
Documento generado en 2025-02-13