



República de Colombia

Tribunal Superior de Cali

Sala Laboral

Proceso	Ordinario – Apelación de Sentencia
Demandante	ADEMIR SANCHEZ SARASTI
Demandados	DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA
Radicación	760013105013201800111 01
Tema	Contrato de Trabajo – Contrato Realidad - Reintegro
Sub Temas	Los efectos <i>ex tunc</i> solo pueden predicarse de situaciones jurídicas particulares que no están consolidadas, es decir, de aquellas que surgieron en virtud del acto declarado nulo, pero que aún no se han definido, porque se encuentran cuestionadas en sede administrativa o judicial.

En Santiago de Cali, a los diecinueve (19) días del mes de diciembre de dos mil veintitrés (2023), el suscrito Magistrado **Jorge Eduardo Ramírez Amaya**, en asocio con los demás integrantes de la Sala de Decisión, nos disponemos a dictar sentencia, en Segunda Instancia, conforme los lineamientos definidos en el **numeral 1º del Artículo 13 de la Ley 2213 de 2022**, en el proceso de la referencia.

En el acto, se procede a **resolver el recurso de apelación** interpuesto por la **parte demandante**, en contra de la **Sentencia No. 402 del 17 de noviembre de 2021**, proferida por el **Juzgado Trece Laboral del Circuito** de esta ciudad, dentro del proceso de la referencia.

Alegatos de Conclusión

Los presentados por las partes, son tenidos en cuenta en la presente decisión.

No habiendo pruebas que practicar y surtido el trámite legal, procede la Sala, a proferir la siguiente,

SENTENCIA No. 202

Antecedentes

ADEMIR SANCHEZ SARASTI, presentó demanda ordinaria laboral en contra del **DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA**, con miras a que se declare que **desempeñó el cargo de motorista en la Secretaría de Desarrollo Comunitario de la Gobernación del Valle del Cauca**, entre el 23 de febrero de 1990 hasta el 31 de diciembre de 1999; que se **declare la ineficacia de la terminación del vínculo laboral**, además, **que 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; que no hubo solución de continuidad en la prestación personal del servicio y que tiene derecho a reincorporación en el cargo de motorista que desempeñó hasta el 31 de diciembre de 1999.

Como consecuencia de lo anterior, solicitó se condene al demandado a que pague a título de indemnización, los salarios, prestaciones sociales legales y convencionales, aportes a la seguridad social integral desde el 1º de enero del año 2000 hasta el día que se reincorpore; al reconocimiento y pago de la pensión de jubilación en los términos del artículo 67 de la Convención Colectiva de Trabajo, a la indexación de las sumas reconocidas, costas y que se falle ultra y extra petita.

Demanda y Contestación

En resumen, de los hechos, señaló el actor que, a través del Decreto Extraordinario No. 1617 de 1977, el Gobernador del Departamento del Valle del Cauca y los Secretarios de Despacho, expedieron el Estatuto de los Empleados al servicio del Departamento del Valle del Cauca.

Que, por medio del Decreto No. 0193 del 15 de febrero de 1990 el Gobernador del Departamento del Valle del Cauca, fue nombrado en el cargo de mampostero de segunda. Adujo que, por medio del Decreto No. 0060 del 18 de enero de 1995, el Gobernador del Departamento del Valle del Cauca, lo ascendió a cargo de motorista en la Secretaría de Desarrollo Comunitario, Distrito 1.

Que, el 17 de febrero de 1998 los representantes de la Gobernación del Departamento del Valle del Cauca y los miembros del Sindicato de

Trabajadores del Departamento del Valle del Cauca, suscribieron la Convención Colectiva de Trabajo, cuya vigencia comprendía entre el 1º de enero de 1998 hasta el 31 de diciembre de 2000.

Señaló que, por medio de Decreto 1867 del 22 de diciembre de 1999, el Gobernador del Departamento del Valle del Cauca, estableció la nueva estructura administrativa y la planta global de cargos a nivel central del Departamento del Valle del Cauca.

Que, el 4 de diciembre de 1999 entre el Gobernador del Departamento del Valle del Cauca y el Sindicato de Trabajadores del Departamento del Valle del Cauca, suscribieron un acuerdo de revisión convencional y quienes desearan acogerse a la tabla de retiro debían manifestarlo antes del 31 de diciembre de 1999, con la correspondiente carta de renuncia.

Sostuvo que, mediante oficio calendado el 30 de diciembre de 1999, presentó renuncia al cargo, a partir del 31 de diciembre de 1999, en los términos pactados convencionalmente, la cual fue aceptada mediante Decreto 0004 del 7 de enero de 2000.

Que, el 15 de junio de 2017 radicó derecho de petición, tendiente a obtener el reconocimiento de los efectos *ex tunc*, el reintegro, el pago a título de indemnización de los salarios, prestaciones sociales convencionales y legales, aportes a seguridad social, en subsidio la pensión de jubilación convencional y demás acreencias s u favor, sin embargo, por medio de acto administrativo No. 0102-035-01-1092788 del 9 de agosto de 2017 le respondieron de manera negativa.

El demandado, **DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA**, contestó la demanda, oponiéndose a las pretensiones de la misma. En su defensa formuló como excepciones de fondo: **“Inexistencia de la obligación”**; **“Cobro de lo no debido”**; **“Prescripción”** y la **“Genérica o Innominada”**¹.

Trámite y Decisión de Primera Instancia

¹ Mayúscula y negrillas son propias del texto.

El **Juzgado Trece Laboral del Circuito de Cali**, profirió la **Sentencia No. 402 del 17 de noviembre de 2021, absolviendo** al Departamento del Valle del Cuaca, de las pretensiones invocada por el demandante, a quien condenó en costas.

Que, respecto a los efectos de la sentencia del Consejo de Estado, mediante concepto emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil 21952014 y 207912019, precisó que las providencias que declaren la nulidad de un acto administrativo de carácter general, el mismo alto Tribunal definirá su alcance, de no hacerlo, se presumirá hacia el futuro, bajo el entendido del principio de legalidad, esto es, que las actuaciones administrativas conservan su vigencia hasta tanto no hayan sido suspendidos y anulados por la jurisdicción contencioso administrativo, sin embargo, ambos pronunciamientos se refieren también a los efectos *ex tunc*, es decir, hacia el pasado de las providencias de carácter general, teniendo en cuenta que en ese caso no afectan las situaciones ya consolidadas a nivel particular respecto a esos actos de carácter general.

Que, quedó probada dentro del proceso, la clasificación que como tal se hizo de la calidad de trabajador oficial del empleo desempeñado por el demandante como motorista, esto de conformidad con el Decreto 1617 de 1977.

Señaló que, la ineficacia del despido está ligada a una situación de existencia de un conflicto colectivo de trabajo, con la prohibición de que mientras se tramite no puede haber desvinculación de ninguno de los que esté en ese conflicto.

Que, en el expediente obra la comunicación de calenda 30 de diciembre de 1999, en la cual el demandante manifestó, que con el propósito de acogerse a la tabla de retiro presentó renuncia a su cargo a partir del 31 de diciembre de 1999, quedando claro que hizo una renuncia alegando la posibilidad de que se consolide un derecho como es acogerse a una tabla de retiro. Refirió que, el actor se acogió al acuerdo convencional para efectos de una pensión anticipada, razón por la cual presentó su renuncia.

Que, la reforma administrativa que realizó el de Departamento del Valle del

Cauca y que fue autorizado por la Asamblea, fue declarada nula, sin embargo, esto no fue una razón para la renuncia del demandante, ya que ni en la renuncia, ni en el acto de aceptación de la misma existe relación con la reforma administrativa, es decir no puede ligarse, su desvinculación voluntaria bajo un plan de retiro que él mismo declaró como voluntario, no fue de naturaleza legal o reglamentaria, fue convencional, acordado con el sindicato, con la reforma administrativa.

Y finalmente que, la revisión convencional fue sobre la situación económica del Departamento, ya que se veía, la posible amenaza con incumplir con las obligaciones laborales, pero en la misma no se invocó como razón de la misma la desaparición de los cargos de trabajador oficial.

Recurso de Apelación

Inconforme con la decisión, **recurrió el demandante.**

Adujo que, los cargos de los trabajadores oficiales fueron suprimidos a través del Decreto 1867 del 22 de diciembre de 1999, en el sentido de que el Departamento consideró en su momento que era necesario adoptar una estructura administrativa en concordancia con las funciones asignadas a los Departamentos y a la realidad económica y financiera de los mismos, como resultado de unos estudios técnicos.

Que, lo anterior en concordancia con el acuerdo convencional, por cuanto el Departamento del Valle atravesaba una grave situación económica y financiera que, a su vez había generado una insolvencia que amenazaba el cumplimiento de las obligaciones laborales, por lo que suprimieron los cargos de trabajadores oficiales, en consecuencia generaron un tabla de retiro y para aplicar a la misma exigían una renuncia, la cual presentó, siendo una proforma que el mismo Departamento del Valle estableció, derivada del Decreto 1867

Que, el Consejo de Estado al declararlo nulo el derecho, nunca se consolidó, porque se controvirtió el acto administrativo que generó una serie de actos particulares y concretos que afectaron únicamente los cargos de trabajador oficial y por la nulidad del Decreto, los efectos erga omnes de la sentencia

abarcan a todos los trabajadores oficiales.

Que, el Consejo de Estado adujo que se trató de una falsa expectativa ya que se indujo en error a todos los trabajadores oficiales que presentaron su renuncia y que la misma fue aceptada con el fin de aprovecharse para, a través de una indemnización, eliminar dichos cargos de trabajadores oficiales, lo que resulta ser ineficaz.

Que la CSJ SL4782 del 31 de octubre de 2018, indicó que no se puede hacer eco en normas anuladas por el Consejo de Estado, por ende, al declararse nulo el Decreto las cosas deben volver a su estado anterior, pues los efectos de una sentencia de nulidad son hacia atrás.

Refirió que, en cuanto a la pensión de jubilación convencional si le asiste, en el evento mediante el cual el reintegro resulte ser improcedente, porque el tiempo que él ha estado desvinculado se tiene sin solución de continuidad, es decir, hasta que la Gobernación le dé cumplimiento a la sentencia del Consejo de Estado, además, la convención colectiva se encuentra vigente.

Y finalmente que, de conformidad con lo expuesto, tiene derecho a reintegro, atendiendo que dichos cargos actualmente siguen existiendo

CONSIDERACIONES

Corresponde en esta ocasión a la Sala de Decisión resolver sobre el **recurso de apelación** interpuesto **por el demandante ADEMIR SANCHEZ SARASTI** respecto de la sentencia proferida por el juez de primera instancia.

Hechos Probados

En el *sub iúdice* no es materia de discusión que: **I)** entre ADEMIR SANCHEZ SARASTI y la GOBERNACION DEL VALLE DEL CAUCA, existió una relación laboral como trabajador oficial; **II)** la labor encomendada era de motorista en la Secretaría de Desarrollo Comunitario de la Gobernación del Valle del Cauca; y, **III)** dicha labor la realizó del 23 de febrero de 1990 hasta el 31 de diciembre de 1999.

Problema Jurídico

Deberá la Sala establecer: Si al demandante le asiste derecho a reintegro en virtud de la nulidad deprecada por el Consejo de Estado sobre los actos administrativos que modificaron la planta de personal de los trabajadores oficiales de la Gobernación del Valle del Cauca.

Análisis del Caso

Normatividad y Jurisprudencia Aplicables

La nulidad de un acto administrativo es declarada por la jurisdicción contenciosa cuando se comprueba que, en su expedición, es decir, desde que nació a la vida jurídica, se presentaron algunos de los vicios legalmente establecidos. Ahora bien, normalmente ocurre que, antes perder su presunción de legalidad, eventualmente un acto administrativo ha producido consecuencias en el tráfico jurídico, porque sus disposiciones pudieron haber concretado en los particulares un derecho o una garantía; por lo que surge entonces la controversia sobre cuál debe ser el alcance temporal de la decisión anulatoria, particularmente en cuanto a si los efectos del acto administrativo acaecidos mientras estuvieron vigentes se mantienen y conservan su validez o si también siguen la suerte del acto administrativo anulado.

En ese sentido, la jurisdicción de lo contencioso administrativo tradicionalmente se ha preguntado, si la declaratoria de nulidad solamente puede tener efectos hacia el futuro, es decir «*ex nunc*», o si por el contrario los efectos de la decisión pueden retrotraerse hasta el momento de expedición del acto, o sea, «*ex tunc*».

La anterior presentación, aunque elaborada de manera sucinta permite comprender la dificultad que plantea adoptar reglas absolutas para conceder o no efectos retroactivos a las sentencias de nulidad, pues, la tensión permanente de principios como la cosa juzgada y la seguridad jurídica frente a la igualdad, la justicia y en últimas la supremacía material de la Constitución y el derecho legislado frente a los actos administrativos, enfrentan al operador jurídico a la necesidad de valorar en cada caso las

circunstancias específicas a fin de adoptar la decisión que mejor se ajuste a los mandatos Supremos. Como se ha visto, no sólo es difícil concebir un único modelo, sino que, además, cada caso plantea circunstancias diferentes que obligan al juez contencioso a considerar todas las alternativas posibles y con criterios de flexibilidad para ponderar los alcances, consecuencias o efectos de cada fallo a la luz de la Constitución.

Se concluye entonces, que en la jurisprudencia del Consejo de Estado actualmente se mantienen vigentes dos posturas generales respecto de los efectos de las sentencias de nulidad, a las cuales puede acudir el operador judicial al momento de determinar los alcances de su decisión.

La primera tesis jurisprudencial, se refiere a las posibles consecuencias que la decisión judicial pueda tener sobre los efectos anteriores a ella que hayan sido producidos por los actos administrativos generales anulados. Así, los efectos «*ex tunc*» implican la eficacia retroactiva de la sentencia que decreta la nulidad de un acto administrativo.

La segunda tesis se concreta en los efectos «*ex nunc*» e implica la carencia de esa eficacia, con lo que los efectos del acto administrativo anulado, producidos con anterioridad a la decisión judicial, se mantienen y conservan plena validez.

Respecto de las sentencias que declaran la nulidad de un acto administrativo de carácter general, demandado a través del medio de control previsto en el artículo 137 del Código Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), el artículo 189 *ibidem* no señala ningún efecto en el tiempo que deba dársele a esa decisión; tema que ha sido abordado por la jurisprudencia del Honorable Consejo De Estado, a partir de las diferencias que existen entre declaración de nulidad y de inexecuibilidad.

Concretamente, la declaración de nulidad conlleva una consecuencia restitutoria, esta consecuencia implica, en materia contenciosa administrativa, que los efectos de los fallos que declaran la nulidad sean hacía el pasado, esto es *ex tunc*, ya que no basta que el acto ilegal sea retirado del ordenamiento jurídico a partir de la decisión judicial, sino que es

necesario que las situaciones particulares que surgieron en su vigencia queden como estaban *ab initio*, ya que no de otra manera podrían restituirse las cosas a su estado anterior.

Sin embargo, estos efectos *ex tunc* solo pueden predicarse de situaciones jurídicas particulares que no están consolidadas, es decir, de aquellas que surgieron en virtud del acto declarado nulo, pero que aún no se han definido, porque se encuentran cuestionadas en sede administrativa o judicial.

No ocurre lo mismo respecto de las situaciones consolidadas que ya no son susceptibles de ser discutidas en vía administrativa y/o judicial, por cuanto los fallos de nulidad no las pueden afectar, porque sus efectos son *ex nunc*. Los actos administrativos particulares derivados, subsisten por sí mismos con todos sus atributos sin que se vean afectados por la decisión de anulación del acto general en que se fundamentaron, pues no existe la figura de la «nulidad consecucional o por consecuencia» o «nulidad *ex officio*».

En otras palabras, la anulación del acto general no conlleva necesariamente la nulidad de los actos particulares derivados, pues es indispensable que sean cuestionados en sede administrativa y judicial. Así las cosas, la declaración de nulidad de un acto administrativo general no necesariamente afecta las decisiones particulares o derivadas, por cuanto ello pende de si están o no consolidadas y, mucho menos, conlleva su invalidación automática, consecucional o *ex officio*.

Caso Concreto

En el presente caso, se tiene que, la Gobernación del Valle del Cauca, expidió el Decreto 1867 del 22 de diciembre de 1999, que tenía por finalidad establecer la nueva estructura administrativa y la planta global de cargos del mencionado ente territorial, lo que generó la desvinculación de varios empleados que desempeñaban esos cargos y que fueron suprimidos a partir del 31 de diciembre siguiente.

Sin embargo, la norma en cita fue declarada nula por el Consejo de Estado, cuyos efectos fueron *ex tunc*, razón por la cual, la parte actora solicita el

reintegro al cargo que venía desempeñando.

Revisando la prueba documental obrante en el expediente, gravita la carta de renuncia de fecha 30 de diciembre de 1999, mediante la cual el demandante indicó textualmente:

"Por la presente me permito manifestarle que, con el propósito de acogerme a la tabla de retiro, presenté renuncia a mi cargo a partir del treinta y uno (31) de diciembre de mi novecientos noventa y nueve (1999). Todo ello en los términos pactados convencionalmente."

De lo anterior se extrae que, el demandante renunció de manera voluntaria, es decir, no fue retirado del servicio, exponiendo como argumentos acogerse a una tabla de retiro anticipado, lo cual son dos situaciones que distan mucho, pues la sentencia del Consejo de Estado declaró la nulidad de un acto relacionado con la modificación de la estructura de los cargos de la Gobernación del Valle del Cauca, mientras que el retiro del servicio del demandante obedeció a motivos voluntarios de conformidad con lo pactado en el acuerdo de revisión convencional.

Así las cosas, al presentar la renuncia voluntaria, la misma produjo los efectos jurídicos pactados en la Convención Colectiva de Trabajo más concretamente en la revisión del acuerdo convencional, tratándose de una situación ya consolidada, por lo que, como se dijo, no guarda relación con los efectos de la sentencia del 18 de septiembre de 2014, proferida por el Consejo de Estado, por medio de la cual declaró Nulo el Decreto 1868 del 22 de diciembre de 1999.

En virtud de lo anterior, lo asiste razón al recurrente por lo que la sentencia será confirmada en su totalidad.

Costas

Se condenará en costas de esta instancia a la parte vencida. Fíjense como agencias en derecho a favor de **DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA** y a cargo del señor **ADEMIR SANCHEZ SARASTI**, la suma de doscientos mil de pesos m/cte. (\$200.000).

Decisión

En mérito de lo expuesto, ésta Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

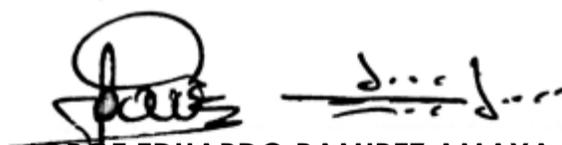
PRIMERO: CONFÍRMASE la **Sentencia No. 402 del 17 de noviembre de 2021**, proferida por el **Juzgado Trece Laboral del Circuito de Cali**, dentro del proceso de la referencia.

SEGUNDO: CONDÉNASE en costas de esta instancia a la parte demandante. Fíjanse como agencias en derecho a favor de **GOBERNACION DEL VALLE DEL CAUCA**, y a cargo de **ADEMIR SANCHEZ SARASTI**, la suma de doscientos mil de pesos m/cte. (\$200.000).

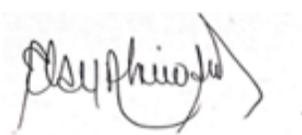
TERCERO: Cumplidas las diligencias respectivas, vuelva el expediente a su Juzgado de Origen.

No siendo otro el objeto de la presente, se firma en constancia como aparece.

COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE


JORGE EDUARDO RAMIREZ AMAYA
Magistrado Ponente

(AUSENCIA JUSTIFICADA)
ALVARO MUÑIZ AFANADOR
Magistrado


ELSY ALCIRA SEGURA DIAZ
Magistrada