

## República de Colombia

### Corte Suprema de Justicia

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA DE CASACIÓN LABORAL

Magistrado Ponente: GUSTAVO JOSÉ GNECCO MENDOZA

Radicación No. 23834

Acta No. 12

Bogotá D.C., tres (3) de febrero de dos mil cinco (2005).

Decide la Corte el recurso de casación que interpuso JULIO CÉSAR VARGAS VERGARA contra la sentencia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Laboral, dictada el 30 de enero de 2004 en el proceso ordinario laboral que promovió el recurrente en contra del DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA - SECRETARÍA DE OBRAS PÚBLICAS -.

#### I. ANTECEDENTES

Julio César Vargas Vergara demandó al Departamento de Cundinamarca – Secretaría de Obras Públicas -, con el objeto de que se declare la nulidad e inexistencia del acta de conciliación de 26 de junio de 1996, celebrada por las partes ante el Juzgado Civil del Circuito de Gachetá; y, como consecuencia de tal declaración, se condene al demandado a reintegrarlo a un cargo de igual o mejor categoría y remuneración y a pagarle los salarios, aumentos, sobresueldos, primas, vacaciones, bonificaciones, quinquenios, auxilios, subsidios y demás suplementos salariales, desde la fecha en que quedó separado del servicio hasta aquella en la cual sea reintegrado; y se considere que no hubo solución de continuidad en la relación de trabajo. En subsidio, pretende que el convocado a juicio sea condenado a reliquidarle la cesantía y a cubrirle vacaciones, prima de vacaciones, prima anual, prima de navidad, viáticos, horas extras, dotaciones, quinquenio, indemnización por despido sin justa causa, indemnización moratoria, pensión sanción o plena de jubilación o de invalidez y a practicarle examen médico de retiro.

Sirvieron de apoyo a las súplicas - y en lo que atañe estrictamente al recurso extraordinario de casación - los hechos que se resumen a continuación: el demandante prestó sus servicios al demandado, en la Secretaría de Obras Públicas, en el cargo de operador de motoniveladora, desde el 6 de noviembre de 1982 al 26 de junio de 1996, mediante contrato de trabajo; al momento de su retiro, el enjuiciado le liquidó sus salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones con fundamento en un salario de \$ 8.447,00, cuando se debió hacer con base en

uno de \$ 11.460,00 diarios más el sobresueldo y demás factores salariales, como prima de alimentación, prima anual, prima de navidad, prima de vacaciones, subsidio de transporte, viáticos, horas extras, dominicales y festivos, bonificaciones, quinquenios, etc., correspondiente al cargo de operador de motoniveladora que realmente desempeñó; al actor, previamente a tomar posesión del cargo en el Departamento de Cundinamarca, le fue practicado el examen médico de ingreso o examen de aptitud física; al promotor de la litis se le indujo para que presentara renuncia al cargo que venía desempeñando, a cambio de unas bonificaciones que hasta la fecha no se le han cancelado; en el momento en que se le efectuó la liquidación definitiva de sus salarios, vacaciones, prestaciones sociales e indemnizaciones, no se tuvo en cuenta la totalidad de los factores que devengaba; en el año de 1996, la Gobernadora Leonor Serrano de Camargo, facultada por la Asamblea Departamental, "llevó a cabo" la reestructuración del Departamento de Cundinamarca; por disposición departamental se decidió suprimir varias Secretarías y, por ende, los cargos, entre ellos el desempeñado por el demandante, para lo cual inició un plan colectivo de retiro compensado con el fin de que los empleados y trabajadores se acogieran y si no lo hacían eran declarados insubsistentes y suprimidos sus cargos, pues no había lugar a optar a ningún derecho preferencial de revinculación a la entidad; el plan de retiro no provino del querer del trabajador demandante, sino que éste debía acogerse porque no tenía otra alternativa; la Gobernadora, a través de apoderados judiciales, se valió de artimañas engañosas, amenazas y falsas promesas para que los empleados y trabajadores, entre ellos, el actor, decidieran firmar el acta de conciliación; a éste, como a otros de sus compañeros de trabajo, a base de engaños, se les presionó para que conciliaran su retiro del Departamento de Cundinamarca a cambio de una bonificación o indemnización; el promotor de la litis firmó, ante el Juez Civil del Circuito de Gachetá, el acta de conciliación de 26 de junio de 1996, la cual es nula por contener vicios tanto de forma como del consentimiento del demandante; que el numeral 3º de la ordenanza expedida por la Asamblea de Cundinamarca, por medio de la cual se le concedieron facultades a la Gobernadora para que "llevara a cabo" la reestructuración, fue declarada nula por la justicia contenciosa administrativa, por carecer de facultades para promover planes de retiro voluntario; y, al declararse nula la ordenanza, igual suerte corrieron el Decreto 0958 de 1996 y la conciliación efectuada entre el actor y el Departamento de Cundinamarca, en virtud del principio procesal de nulo lo principal igualmente será nulo lo accesorio.

En la respuesta a la demanda, el invitado al plenario aceptó la vinculación contractual de trabajo y sus extremos temporales; también admitió que al actor le fue practicado examen médico de ingreso; expresó que el plan de retiro voluntario no fue obligatorio y que el demandante se acogió libremente a él; y de los restantes hechos reclamó que se probaran. En procura de contrarrestar los derechos recabados por el demandante, propuso las excepciones de mérito de pago, cosa juzgada y buena fe.

Apurada la causa procesal por la cuerda apropiada, el Juzgado Catorce Laboral del Circuito de Bogotá, en virtud de sentencia de 17 de octubre de 2003, denegó la declaratoria de nulidad del acta de conciliación celebrada entre las partes el 26 de junio de 1996 ante el Juzgado Civil del Circuito de Gachetá; como consecuencia del anterior pronunciamiento, declaró probada la excepción de cosa juzgada; absolvió a la demandada de todas las pretensiones principales y subsidiarias; y gravó con las costas al actor.

## II. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL

La parte demandante recurrió, en sede de apelación, la providencia anterior y el Tribunal

Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Laboral, en la sentencia aquí acusada, la adicionó, en el ordinal segundo de la parte resolutive, en el sentido de que la declaratoria de cosa juzgada opera únicamente respecto del modo de terminación del contrato de trabajo por mutuo acuerdo conforme al acta de conciliación; la confirmó en lo demás; y no impuso costas en la segunda instancia.

En lo que resulta de interés para el recurso de casación, el Tribunal, a los efectos de negar la nulidad de la conciliación y el reintegro, transcribió pedazos de su sentencia de 16 de mayo de 2003, dictada en el proceso seguido por José Alfonso Fonseca Cuesta contra la misma entidad territorial aquí demandada.

Respecto de la reliquidación del auxilio de cesantía, el ad quem señaló que las constancias obrantes a folios 44 y 45, en que se indican que el demandante laboró en calidad de operador de mononiveladora, no provienen de la demandada y son infirmadas por la certificación de folio 256, que da cuenta de que el último cargo ocupado por aquél fue el de ayudante de máquina.

Además, anotó que a folio 255 obra la certificación de la liquidación de cesantía y los factores tenidos en cuenta para el efecto; y que a folio 257 milita la certificación sobre los valores devengados por el actor en el último año de servicios. Con base en ello concluyó que la liquidación se ajustó a derecho.

Fincado en las certificaciones de folios 257 y 258, estimó que se demostró el pago de vacaciones, prima de vacaciones, prima anual y prima de navidad, lo que lo llevó a confirmar la absolución, al no acreditarse mejor derecho al liquidado y cancelado.

En orden a desestimar la súplica de examen médico de retiro, consideró que cuando el servicio médico se presta a través de organismos especializados, el empleador queda liberado de dicha revisión, de suerte que esa obligación patronal debe estimarse desaparecida o innecesaria.

Cuanto a los quinquenios, el juzgador de segundo grado infirió que se reclama el tercero, al que no tiene derecho el promotor del litigio por no haber laborado los quince años de que trata la norma convencional y no estar consagrada la proporcionalidad por fracción.

Finalmente, como la enjuiciada demostró el pago de las acreencias laborales debidas, prohibió la decisión que desestimó la indemnización moratoria.

### III. EL RECURSO DE CASACIÓN

Lo interpuso la parte demandante.

Formuló dos cargos, que fueron objeto de réplica.

#### PRIMER CARGO

Persigue que la Corte case la sentencia del Tribunal para que, en función de instancia, se revoque la del Juzgado, y, en su lugar, se concedan las pretensiones reclamadas de manera principal.

Acusa la sentencia por violación indirecta, en la modalidad de aplicación indebida, de los artículos 4 del Decreto 1045 de 1978, 7-2 del Decreto 1848 de 1969, 63, 515, 1494, 1495, 1496, 1498, 1499, 1500, 1501, 1502, 1503, 1519, 1524, 1602, 1603, 1611, 1613 y 1618 del Código

Civil; y de dejar de aplicar los artículos 26, 27, 28, y 29 del Decreto 2127 de 1945 y 1740, 1741, 1742, 1746, 1750 y 1755 del Código Civil, 66-2 y 175 del Código Contencioso Administrativo, 4° de la Ley 169 de 1896 y 14-D de la convención colectiva de trabajo de 1993.

Expresa que a la violación de las normas indicadas se llegó como consecuencia de los siguientes errores de hecho:

1. No dar por demostrado, estándolo, que mediante la Ordenanza 1 de 8 de febrero de 1996, la Asamblea del Departamento de Cundinamarca creó una nueva forma de retiro de los servidores públicos del ente territorial.
2. No dar por demostrado, estándolo, que la Asamblea del Departamento de Cundinamarca desbordó sus atribuciones reglamentarias al usurpar funciones legislativas del Congreso de la República, como son las de crear y modificar normas relativas al retiro de los servidores públicos.
3. No dar por demostrado, estándolo, que los Decretos 3135 de 1968, 1848 de 1969, Ley 6ª de 1945, artículos 47, 48, 49 y 50 del Decreto 2127 de 1945 y Ley 27 de 1992, y demás normas complementarias y reglamentarias, no contemplan como separación del servicio público los planes de retiro voluntario para los servidores públicos.
4. No dar por demostrado, estándolo, el evidente abuso de la facultad reglamentaria que tuvo la Asamblea Departamental de Cundinamarca al expedir la ordenanza 01 de febrero de 1996, en su artículo 3°.
5. No dar por demostrado, estándolo, que el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección "A", mediante sentencia de 18 de febrero de 2000, con ponencia del doctor José Herney Victoria, declaró la nulidad de la parte pertinente del artículo 3° de la ordenanza 1 de 1996, cuyo texto reza: "...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".
6. No dar por demostrado, estándolo, que la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "A", mediante sentencia de 4 de abril de 2002, con ponencia del doctor Nicolás Pájaro Peñaranda, confirmó la sentencia apelada proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 18 de febrero de 2000, en el proceso promovido por José Antonio Galán Gómez.
7. No dar por demostrado, estándolo, que la Gobernadora con base en las facultades extraordinarias que le otorgó la Ordenanza 01 de 1996, expidió el Decreto 0958 de 2 de mayo de 1996 "Por el cual se adopta el Plan de Retiro Voluntario para los Trabajadores Oficiales de las Secretarías de Obras Públicas y de Desarrollo Económico del Departamento de Cundinamarca".
8. No dar por demostrado, estándolo, que al haberse declarado la nulidad de la Ordenanza 01 de 1996, igual suerte corrió el Decreto 0958 de 2 de mayo de 1996, que se expidió con base en el artículo 3° de dicha ordenanza, en virtud a que desapareció la norma que le dio fundamento, considerándose que no nació a la vida jurídica, ya que su objeto quedó sin piso jurídico.
9. No dar por demostrado, estándolo, que la Gobernadora Leonor Serrano de Camargo y sus delegados o apoderados carecían de competencia y capacidad jurídica para ofrecer un plan de retiro voluntario, porque todos sus actos estaban viciados de nulidad.

10. No dar por demostrado, estándolo, que el demandante fue dolosamente presionado para que se acogiera al plan de retiro voluntario, mediante amenazas de un despido inminente sin remuneración y se le mantuvo en error, mediante engaño con las promesas de entregarle dinero para microempresas o de una nueva vinculación con la entidad demandada.

11. No dar por demostrado, estándolo, que el Decreto 0958 de 1996, en su página 4, conlleva a la celebración de una audiencia de conciliación ante un juez laboral o inspector de trabajo.

12. No dar por demostrado, estándolo, que en las cláusulas 2ª, 3ª, 4ª y 5ª del acta de conciliación suscrita entre el demandante y la demandada aparece manifiestamente que ésta tuvo origen en la Ordenanza 01 de 1996 y el Decreto 0958 de 1996, que fueron declarados nulos, situación por la cual la conciliación se encuentra viciada de nulidad, en virtud de que carece de objeto y causa lícitos.

13. No dar por demostrado, estándolo, que los efectos de las sentencias de nulidad proferidos por la justicia contenciosa administrativa son ex-tunc.

14. No dar por demostrado, estándolo, que el demandante era trabajador oficial.

En el inicio del desarrollo del cargo, el recurrente expresa que el Tribunal se limitó a pronunciar fallo absolutorio fundado en argumentos distintos a los alegados por las partes, al estimar que el demandante no demostró la calidad de trabajador oficial, circunstancia que nunca se discutió ni fue puesta en duda por el empleador.

Al continuar el desenvolvimiento del ataque, el censor señala que el ad quem no tuvo en cuenta el motivo con el que se pretende la nulidad de la conciliación, cual es que por decisión de la justicia contenciosa administrativa se declaró la nulidad del aparte del artículo 3º de la Ordenanza 01 de 1996, que dice: "...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 de retiro. Esa decisión tomada por el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, mediante sentencia de 18 de febrero de 2000, y confirmada por el Consejo de Estado, en la suya de 4 de abril de 2002 –continúa el censor- se basó en que a la Asamblea de Cundinamarca no le estaba atribuida la creación de formas de retiro del servicio de los funcionarios del ente territorial, como son los planes de retiro voluntario, ya que son asuntos que le competen únicamente al legislador, por lo que hubo un desborde de la facultad de la administración.

Pone de manifiesto el impugnante que, al declararse la nulidad de la ordenanza referida, igualmente quedaron sin soporte ni base jurídica el Decreto Departamental 0958 de 2 de mayo de 1996 y la conciliación laboral celebrada entre las partes. Invoca para ello el artículo 175 del Código Contencioso Administrativo, que transcribe.

Insiste en que, desaparecida la norma que sirvió de fundamento para expedir el Decreto 0958 de 1996 (Plan de Retiro Voluntario), resulta obvio que éste y la conciliación deban también desaparecer o deba ser declarada su inexistencia, pues corren igual suerte que la norma principal, esto es, ocurre el decaimiento de los actos posteriores.

Después de transcribir las cláusulas segunda, tercera, cuarta y quinta de la conciliación, anota que, sin necesidad de ocurrir a otras piezas procesales o elementos probatorios, aparece manifiestamente demostrado que aquélla tuvo origen en las normas que fueron objeto de nulidad, de suerte que se encuentra viciada también de nulidad.

En el remate del cargo, se manifiesta que no se tuvieron en cuenta las declaraciones rendidas por los señores Efrén Libardo Fonseca Fonseca (fls. 249 a 251) y Pedro Ignacio Beltrán Sorza (fls. 260 a 262), con las que se demuestra que los agentes de la entidad demandada procedieron a "ejercitar" presiones y maniobras engañosas en la persona del demandante para conseguir que éste se acogiera al Plan de Retiro Voluntario, las que consistieron en la amenaza de que si no firmaba iba a ser declarado insubsistente, suprimido su cargo y despedido. Igualmente, mediante engaños y promesas de entrega de una bonificación y préstamos para que colocara una microempresa o una nueva vinculación a la entidad territorial, promesas que nunca se cumplieron. Esta circunstancia – concluye la acusación – vició el consentimiento del actor, porque se utilizó la fuerza, con la amenaza de despido, y se le mantuvo en error, mediante engaños de entregarle dinero o de vincularlo nuevamente.

Al rebatir el cargo, la parte demandada expresa que la terminación del contrato de trabajo fue decisión del trabajador, refrendada posteriormente por las partes en acuerdo conciliatorio; que, pese a haberse declarado la nulidad del acto que disponía el plan de retiro voluntario, las actuaciones cumplidas durante su vigencia surtieron plenos efectos; y que, como se ha ratificado en diversos pronunciamientos de la jurisprudencia, los actos que se hayan sucedido bajo su vigencia son eficaces por encontrarse amparados de la presunción de legalidad del acto administrativo, por lo que la nulidad no es procedente. Invocó en defensa de su oposición sentencias del Consejo de Estado, de la Corte Constitucional y de esta Sala de la Corte Suprema de Justicia

#### IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Conforme a doctrina reiterada de esta Sala de la Corte, cuando el ataque a la sentencia recurrida se enfila por la vía indirecta a través de la comisión de errores de hecho, al impugnante le corresponde singularizar las pruebas cuya falta de apreciación o errada estimación originaron los yerros fácticos. Mas no llega hasta ahí la actividad del recurrente, puesto que debe manifestar cuáles probanzas fueron apreciadas, si bien equivocadamente, y cuáles no lo fueron.

En este primer cargo orientado por el sendero de los hechos, el impugnante no singulariza cuáles fueron las pruebas que dejó de apreciar el ad quem y cuáles si lo fueron, bien que de manera equivocada, que lo llevaron a cometer los yerros fácticos que le echa en cara.

No obstante, esta omisión es subsanable por cuanto en el desarrollo del cargo el recurrente se refiere a las sentencias dictadas por la justicia de lo contencioso administrativo y a dos testimonios, como no tenidos en cuenta por el Tribunal.

El censor, al iniciar la demostración del cargo, increpa al juzgador de segunda instancia de limitarse a pronunciar sentencia absolutoria fincado en argumentos diferentes a los alegados por las partes, pues arguyó que el demandante no probó la calidad de trabajador oficial, circunstancia que nunca se discutió ni fue puesta en duda por el empleador, como que desde el principio así se le catalogó durante la relación laboral, se le respetó su afiliación al sindicato, se le aplicaron las convenciones colectivas de trabajo y, por último, se le aplicó el Decreto 0958 de 1996 que consagra el plan de retiro voluntario para los trabajadores oficiales de las Secretarías de Obras Públicas y Desarrollo Económico del Departamento de Cundinamarca.

Basta leer el párrafo de la sentencia encabezado con el rótulo de existencia del contrato de trabajo para cerciorarse de lo alejado de la realidad que se encuentra este reproche. El ad quem jamás puso en tela de juicio la existencia del nudo de trabajo y, por tanto, la calidad de trabajador

oficial, de suerte que no incurrió en el último de los errores fácticos que se le endilgan.

A propósito, la acusación le enrostra al juez de la alzada la comisión de catorce errores de hecho. Su análisis deja en claro que algunos de los que se achacan al fallo corresponden, en verdad, a cuestiones de índole jurídica que distan de ser equivocaciones originadas en la falta de apreciación o en la estimación desatinada de las pruebas.

En efecto, son aspectos de puro derecho, cuyo escenario de discusión no es la senda indirecta, determinar: si los Decretos 2127 de 1945, 3135 de 1968 y 1848 de 1969, y las Leyes 6ª de 1945 y 27 de 1992 contemplan o no los planes de retiro voluntario como causa de separación del servicio público; si al haberse declarado la nulidad de la referida ordenanza igual suerte o no corrió el Decreto 0958 de 2 de mayo de 1996, que se expidió con base en aquélla; y si los efectos de las sentencias de nulidad proferidas por la justicia contenciosa administrativa son o no extunc.

Cuanto hace a los restantes desaciertos atribuidos, importa precisar que no es verdad que el juez de la alzada hubiese dejado de apreciar las sentencias proferidas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo que declararon la nulidad de la Ordenanza 01 de 1996, emanada de la Asamblea Departamental de Cundinamarca. Por el contrario, en la sentencia de 16 de mayo de 2003, en que el Tribunal se apoyó para negar la declaratoria de inexistencia de la conciliación, se manifiesta que aquella nulidad no afecta la vida de ésta, con las siguientes palabras:

"De otro lado, se plantea por la parte recurrente cuando sustenta la apelación que como se declaró nula la parte de la Ordenanza que facultó al gobernador para ofrecer los planes de retiro voluntario, la sala considera que eso no afecta el acto mismo de la conciliación, pues el actor no acudió a ella bajo una amenaza, o bajo el efecto del engaño por error o por dolo, además de que la presunción de legalidad del acto administrativo hace que los actos cumplidos bajo su vigencia sean válidos por estar amparados por tal presunción de legalidad (fl. 301).

(...)

"En conclusión, se encuentra del análisis de la conciliación que si fue el querer de las partes zanjar cualquier problema presente y actual o eventual y por ello rompieron de mutuo acuerdo el contrato, acto que se perfeccionó precisamente en virtud de esta expresión libre de voluntad manifestada ante el funcionario competente y no en virtud de las potestades de la Asamblea (fl. 302).

(...)

"Las consideraciones anteriores son más que suficientes para concluir que la terminación del contrato de trabajo fue decisión del trabajador refrendada posteriormente por las partes en acuerdo conciliatorio, debiendo agregarse además que por haberse declarado la nulidad del acto que disponía el plan de retiro voluntario, las actuaciones cumplidas durante su vigencia surtieron plenos efectos, pues como se ha anticipado en otra parte de este proveído y se ha ratificado (sic) diversos pronunciamientos de la jurisdicción, los actos que se hayan sucedido bajo su vigencia son eficaces por encontrarse amparados de la presunción de legalidad del acto administrativo vigente para cuando se ejecutaron, por lo que la nulidad pedida no se declarará" (fl. 302).

Cumple indicar, por otra parte, que el criterio del Tribunal de estimar que la validez de la conciliación no sufre menoscabo alguno en razón de la nulidad de la Ordenanza 01 de 1996 declarada por los jueces administrativos, concuerda plenamente con la posición que, en forma

reiterada, ha asumido esta Sala de la Corte frente a procesos en que se ha ventilado este mismo tema. Así, por ejemplo, en sentencia de 31 de mayo de 2004, Rad. 22649, la Sala apuntó:

"No obstante lo extenso de la acusación, pretende en suma el impugnante cuestionar el razonamiento del Tribunal en el sentido de que la declaratoria de nulidad de la parte pertinente de la Ordenanza que facultó al gobernador para ofrecer los planes de retiro voluntario, no afectó el acto mismo de la conciliación, por cuanto la presunción de legalidad del acto administrativo hace que la actuaciones cumplidas bajo su vigencia sean válidas al estar amparadas por dicha presunción.

"En criterio del censor esa declaración vició de nulidad absoluta la conciliación porque tornó en ilícitos su causa y su objeto e implicó que la Gobernadora jamás tuvo capacidad para expedir el Decreto N° 00958 de 2 de mayo de 1996 y por tanto, nadie podía conforme a derecho suscribir en nombre del Departamento un acta de conciliación en aplicación del Plan de Retiro Voluntario.

"El planteamiento del recurrente en relación con la capacidad de la demandada para celebrar la conciliación, además de que es un aspecto para cuya discusión no está legitimado, se advierte que en nada afecta en este caso la nulidad de una Ordenanza declarada posteriormente, la capacidad que se tuvo al momento en que se celebró la conciliación.

"En lo que atañe a las argumentaciones de la acusación sobre la causa y objeto, anota la Sala que la declaratoria de nulidad del artículo 3° de la Ordenanza N° 01 de 8 de febrero de 1996 de la Asamblea de Cundinamarca, no afecta per se la validez de la conciliación celebrada por los aquí contendientes por tornar en ilícitos su causa y objeto.

"La conciliación se hizo en plena vigencia del artículo 3° de la referida Ordenanza y del Decreto 0958 de 2 de mayo de 1996 que la reglamentó, pues el acta respectiva tiene fecha 12 de junio de ese año, y la sentencia de nulidad del Tribunal Contencioso Administrativo está calendada 18 de febrero de 2000 y la del Consejo de Estado es de 4 de abril de 2002, según lo afirma el mismo recurrente sin que haya alegado que en algún momento medió suspensión provisional; esto significa que los actos administrativos que sirvieron de apoyo al acuerdo de voluntades estaban en vigor y como bien lo anotó el Tribunal, en el momento en que éste se dio gozaban de presunción de legalidad.

"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 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.

"Ahora bien, entendiendo que lo que se discute es la validez del acta de conciliación, dada su naturaleza, es evidente que en ella quedó expresamente consignada la voluntad del actor de retirarse de Entidad demandada a cambio de unos beneficios económicos; en nada afecta la esencia de lo acordado en la conciliación, el que se haya declarado nula la Ordenanza cuyo contenido central era dictar normas de la reestructuración del Departamento y dentro de ellas un Plan de Retiro Voluntario, si el trabajador que concilió los beneficios ofrecidos lo hizo voluntariamente.

"Ciertamente, la posibilidad de llegar a un acuerdo conciliatorio con el Departamento no depende de esa Ordenanza; de ella solamente surgía el monto de una retribución pecuniaria que fue efectivamente recibida.

"En cuanto al error, éste no puede predicarse por cuanto que lo ofrecido por el Departamento, autorizado por la Ordenanza y las decisiones que la reglamentaron no se controvierte el que se haya recibido.

"En los anteriores términos al no haberse demostrado que el acta de conciliación estaba viciada de nulidad las disposiciones acusadas no eran las llamadas a regular el sub examine y en esa medida la denuncia por infracción directa resulta desatinada. En consecuencia se desestima el cargo."

Y, en sentencia de 1º de junio de 2004, Rad. 22104, esta Sala de la Corte, al hacer hincapié en la autonomía y vida propia de la conciliación, separada de cualquier otra fuente, adoctrinó:

"Es que de verdad la conciliación es una de las formas amigables de poner fin a diferencia, o bien a una controversia de tipo jurídico, siempre y cuando en materia laboral no medie la existencia de un derecho cierto e indiscutible.

"En cuanto a lo primero, si hay acuerdo de voluntades entre las partes para finalizar el vínculo contractual laboral que los une y ese acuerdo se hace ante un funcionario competente que así lo aprueba, la conciliación surge con la autoridad de la cosa juzgada y solo en casos muy excepcionales podría intentarse su invalidación. Aun más, el simple acuerdo de voluntades de los sujetos del contrato de trabajo, libre de cualquier vicio que afecte ese consentimiento, es suficiente para poner fin a dicho contrato, como quiera que el artículo 47, literal d) del Decreto 2127 de 1945, establece el mutuo consentimiento como uno de los modos de terminación de la relación jurídico laboral. Y si este mutuo acuerdo es forma válida para finalizar un vínculo contractual laboral de trabajo, con mayor razón lo será una conciliación celebrada ante un funcionario idóneo que le imparte su aprobación con el ribete de la cosa juzgada formal y material, como ocurrió en el asunto de marras. (Fs. 16 a 18).

"En este orden de ideas y con independencia de si la Ordenanza que facultó a la Gobernadora de Cundinamarca para implementar planes de retiro de sus trabajadores mediante el pago de una bonificación haya sido anulada por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, lo cierto es que la conciliación suscrita entre las partes tiene autonomía y vida propia, separable por completo de cualquier otra fuente, pues lo fundamental para su existencia es el acuerdo libre de voluntades con sometimiento al funcionario competente, quien le debe impartir su aprobación. En otras palabras, no era necesario que para la conciliación, la Gobernadora de Cundinamarca tuviera autorización de la duma departamental, pues de conformidad con el artículo 303 de la Constitución Política, el gobernador, además de ser el jefe de la administración seccional, es el representante legal del Departamento.

"Lo anterior se corrobora con la sentencia C-033 del 1º de febrero de 1996, mediante la cual la Corte Constitucional declaró la inexecutable del artículo 23 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social que perentoriamente prescribía que la conciliación no procedía cuando intervinieran personas de derecho público, lo que a contrario indica que tales personas sí tienen la capacidad para celebrar acuerdos conciliatorios con sus trabajadores.

"Así las cosas, la discusión planteada por la censura es irrelevante, pues sin desconocer los efectos de la declaratoria de nulidad de la ordenanza que facultaba al representante del departamento para implementar planes de retiro voluntario de sus trabajadores mediante el pago de una bonificación, en el asunto bajo examen y como con acierto lo concluyó el Tribunal, el contrato de trabajo que existió entre las partes, terminó por mutuo acuerdo, libre de cualquier vicio y expuesto ante el funcionario que con facultad legal le dio su aprobación. Y como tales actos tienen la autoridad de la cosa juzgada al tenor de lo preceptuado por el artículo 78 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, por no estar viciado de nulidad, no puede ser afectado por una decisión como la que aquí plantea la acusación extraordinaria, que entre otras cosas cuando reguló los citados planes de retiro voluntario, nada dijo acerca de la conciliación como forma de poner término a los contratos de trabajo, y por supuesto que nada podía decir a ese respecto, por no estar dentro de su órbita constitucional y legal."

En lo que concierne con la pretendida afectación de la voluntad por los vicios de fuerza y dolo, es suficiente advertir que la prueba testimonial no tiene la virtualidad de estructurar, en principio, un desacierto de hecho evidente en casación laboral, de conformidad con el artículo 7º de la Ley 16 de 1969, lo que impide a la Corte examinar las declaraciones señaladas por el censor, sin que

se hubiese demostrado previamente un desatino en la apreciación de la prueba calificada, que, a propósito, no fue alegada por la acusación.

En consecuencia el cargo no prospera.

## SEGUNDO CARGO

Aspira que la Corte case el fallo impugnado y constituido en juez de instancia, revoque la del Juzgado y condene al demandado al pago de las siguientes pretensiones planteadas de manera subsidiaria: cesantía, vacaciones, prima de vacaciones, prima anual, prima de navidad, examen médico de retiro, quinquenio e indemnización moratoria.

Acusa la sentencia por la vía indirecta, en la modalidad de aplicación indebida de los artículos 19 y 20 de la Ley 3ª de 1986; 233 y 304 del Decreto 1222 de 1986; 5º del Decreto 3135 de 1968 y 3º, literal a), del Decreto Reglamentario 1848 de 1968, en relación con un extenso conjunto normativo que no se considera necesario citar.

Asevera que el quebranto normativo apuntado fue producto de haber incurrido el Tribunal en los siguientes errores de hecho:

- Dar por demostrado, sin estarlo, que al demandante se le cancelaron la totalidad de las cesantías.

- No dar por demostrado, estándolo, que en el petitum de la demanda se solicita la reliquidación y/o pago de las cesantías correspondientes a todo el tiempo de servicios del demandante (fl. 5).

- No dar por demostrado, estándolo, que en el escrito de impugnación se solicita el reconocimiento y pago de las cesantías por todo el tiempo de servicios prestados por el demandante (fls. 284 a 285).

- No dar por demostrado, estándolo, que la demandada, mediante Resolución No. 3681 de 26 de julio de 1996, le reconoció al demandante la suma de \$2.062.221,00 por concepto de cesantía correspondiente a la liquidación del tiempo de servicios comprendido entre el 6 de noviembre de 1982 al 26 de junio de 1996 (fl. 255).

- No dar por demostrado, estándolo, que dentro del expediente no obra documental, cheque, constancia de pago por consignación en dinero efectivo.

- Dar por demostrado, sin estarlo, que al demandante se le pagó la prima de navidad, vacaciones y prima de vacaciones.

- Dar por demostrado, sin estarlo, que la sola certificación de Tesorería del Departamento de Cundinamarca demuestra el pago de la prima de navidad, vacaciones y prima de vacaciones (fl. 255).

- No dar por demostrado, estándolo, que al demandante a la fecha no se le ha cancelado la prima anual ni el quinquenio.

- No dar por demostrado, estándolo, que al demandante se le practicó el examen médico de ingreso (hecho 7 de la contestación de la demanda, fls. 33 y 259).

- No dar por demostrado, estándolo, que al demandante no se le practicó el examen médico de retiro.

- No dar por demostrado, estándolo, que a cargo de la demandada se encontraba la obligación de dar a sus trabajadores, incluyendo al demandante, asistencia médica, quirúrgica y hospitalaria (art. 58 y ss CCT-1993, fls. 112 a 152).

- No dar por demostrado, estándolo, que al demandante se le adeuda la indemnización moratoria.

- No dar por demostrado, estándolo, que entre el demandante y la entidad demandada se suscribió ante el juez competente un acuerdo conciliatorio únicamente para dar por terminado el contrato de trabajo.

- No dar por demostrado, estándolo, que el último cargo desempeñado por el demandante fue el de Operador de Motoniveladora (fls. 2, 12, 41, 44 y 45).

- No dar por demostrado, estándolo, que el salario que corresponde al cargo de Operador de Motoniveladora era de \$ 11.460,00 (fls. 2, 12 y 14).

Al dar comienzo al desenvolvimiento del cargo, el censor advierte que el fallador interpretó mal esta pretensión cuando consideró que se pedía la reliquidación de la cesantía total y definitiva. No observó, dice, que en el petitum de la demanda se solicitó la reliquidación y/o pago de esa prestación social.

En relación con la cesantía, también anota la censura que no se puede demostrar su pago con una simple certificación expedida por el Tesorero de la entidad demandada.

Respecto de la prima de navidad, las vacaciones y la prima de vacaciones señala que la misma situación se puede predicar, puesto que no aparece acreditado que hubiesen sido pagadas por el demandado al actor.

En lo atinente a la prima anual manifiesta que el sentenciador no puede deducir su pago por el simple hecho de que se haya reconocido como factor salarial para el pago de la cesantía.

Sobre el quinquenio dice que se pretende la cancelación de 19 días de salarios que le corresponden por haber laborado más de 5 años de servicios en el Departamento de Cundinamarca, como lo establece el artículo 86 de la Convención Colectiva de Trabajo 1993 (fl. 112).

Acerca del examen médico de retiro asevera que en la contestación al hecho 7º de la demanda se reconoció que, previamente a tomar posesión del cargo, se practicó al demandante examen médico; que aparece demostrado que la demandada tenía a su cargo las prestaciones asistenciales, médicas, quirúrgicas y hospitalarias de sus trabajadores, pues así se deduce de los artículos 58 y siguientes de la convención colectiva de trabajo de 1993 (fl. 112); y que a folio 3 figura la solicitud de examen médico de retiro.

Por último, sobre la indemnización moratoria se limitó a expresar: "De conformidad al Decreto 797 de 1949".

El opositor anota que la prima de navidad está consagrada en el artículo 85 de la convención, de suerte que el recurrente debería haber citado el artículo 467 del Código Sustantivo del Trabajo. Además, señala que ni el petitum ni en el agotamiento de la vía gubernativa, el actor indicó, de manera clara y fehaciente, como era su deber, qué factores no se tuvieron en cuenta para liquidar la cesantía y la prima de navidad, sino que viene a plantear los presuntos factores no tenidos en

cuenta en la apelación, situación que no es de recibo, por cuanto ésta no es la oportunidad procesal para plantear nuevas pretensiones, modificar o aclarar las presentadas en el escrito de demanda, pues con ello se estaría violando el debido proceso y se atentaría contra el derecho de defensa del convocado a juicio.

## V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. El recurrente le atribuye al Tribunal un error de apreciación de la demanda con la que se dio inicio al proceso, al considerar que sólo se solicitó la reliquidación de la cesantía total y definitiva, sin observar que en el petitum se recabó "la reliquidación Y/O pago de las cesantías correspondientes a todo el tiempo de servicios prestados al Departamento de Cundinamarca".

Para la Corte, el ad quem no cometió un desacierto evidente en la valoración de la señalada pieza procesal, toda vez que extrajo de ella lo que razonablemente apreciada muestra.

En efecto, la primera de las pretensiones subsidiarias planteadas en el escrito genitor de la causa aparece con el rótulo de "RELIQUIDACIÓN DE CESANTIAS" (fl. 5), de suerte que el juzgador de segunda instancia no estuvo nada desatinado al entender que lo reclamado fue el reajuste de dicha prestación social.

Con arreglo a los términos en que aparece concebida la súplica en examen, la reliquidación de cesantías encuentra como razón de ser que se aprecien todos los factores constitutivos de salario, que se omitieron en la liquidación definitiva.

Se duele el demandante en el octavo fundamento fáctico de su escrito de demanda de que cuando se "efectuó la liquidación definitiva de sus salarios, vacaciones y prestaciones sociales, no se le tuvo en cuenta la totalidad de los factores salariales que devengaba como eran la Prima de Alimentación, Prima Anual, Prima de Navidad, Prima de Vacaciones, Subsidio de Transporte, Viáticos, Horas Extras, Dominicales y Festivos, Bonificaciones, Quinquenios, etc." (fl 3). De este sustento fáctico fluye espontánea la inferencia de que lo implorado fue el reajuste de la cesantía definitiva.

Adicionalmente, pedir a la vez el pago de cesantía y su reajuste encierra una contradicción lógica, como quiera que el primero implica la solución cabal y completa, mientras que el segundo presupone la satisfacción de ese crédito laboral, pero de manera deficitaria, por no haberse colacionado todo el tiempo de servicios o la integridad de los factores que constituyen la base de liquidación.

La formulación de pretensiones antagónicas como la que aparentemente refleja la demanda inicial de este proceso dejaría, en últimas, al talante del juzgador la escogencia de alguna de ellas, de manera que el demandante después no puede hacerle reproche alguno por su decisión.

Además, en el caso presente, no hubo tal pugna lógica, puesto que el examen conjunto de las pretensiones y de sus soportes fácticos permitía concluir razonablemente que lo pedido fue el reajuste de la cesantía definitiva.

De otra parte, el cargo le enrostra al fallo de segunda instancia la comisión de un error de hecho consistente en tener por establecido el pago de la cesantía definitiva, sin que obrase prueba de ello. Y sostiene el recurrente que ese dislate se generó por haber tenido por probado el pago con la certificación de folio 255.

Esta documental, emanada de la Subdirectora de Administración y Gestión del Talento Humano del Departamento de Cundinamarca, enseña que al demandante se le reconoció cesantía total en cuantía de \$ 2.062.221,00, con base en los factores salariales ahí descritos y previa deducción de pagos parciales.

No encuentra la Corte que el Tribunal hubiese incurrido en un error protuberante, con virtud para desquiciar el fallo impugnado, al tener por acreditado el pago de la cesantía definitiva con estribo en la referida certificación, pues ello se acompasa, a plenitud, con su conclusión de que en la demanda se pidió el reajuste de ese crédito social, que supone absoluta conformidad del demandante con su cubrimiento aunque deficiente.

Igualmente, no se ofrece descabellado entender que cuando la certificación expresa que al promotor de la litis se "le reconoció" la cesantía, en realidad alude a su pago o solución. En efecto, el documento de folios 257 y 258, originario del mismo funcionario ya mentado, registra los valores que, por concepto de jornal diario, subsidio de transporte, prima de alimentación y sueldo retroactivo, entre otros, "se le reconoció" al demandante durante el último año de servicios.

En verdad, el hecho de que no se haya puesto en tela de juicio que esos valores los hubiese recibido efectivamente el actor en ese lapso de labores, permite inferir que en realidad fueron pagados por la entidad territorial demandada, puesto que no es propio de un trabajador subordinado dejar de percibir suma alguna por razón de salario durante mucho tiempo, desde luego que es, en la generalidad de los casos, el único recurso con que cuenta para subvenir a sus variadas necesidades.

2. A juicio del recurrente, la misma situación que se presenta en relación con el auxilio de cesantía se puede predicar respecto de la prima de navidad, de las vacaciones y de la prima de vacaciones, puesto que no aparece acreditado que hayan sido pagadas al demandante por el Departamento de Cundinamarca.

Sobre el particular, importa advertir que el Tribunal halló probado el pago de esos rubros laborales con la certificación que corre a folios 257 y 258 y, al no demostrarse mejor derecho al liquidado y cancelado, negó los pedimentos respectivos.

Conforme se dejó expresado al despachar el ataque que se enfiló contra la decisión de segunda instancia absolutoria del reajuste de cesantía, se exhibe del todo sensato y racional considerar que el certificado de folios 257 y 258 acredita la satisfacción de tales conceptos emanados de la relación subordinada de trabajo. Se dan aquí por reproducidos los argumentos que se blandieron en esa oportunidad.

3. El Tribunal, fundado en la certificación de folios 257 y 258, encontró probado que la prima anual había sido pagada por el demandado al actor.

La censura deja libre de críticas esta conclusión del juez de segunda instancia, por manera que se mantiene incólume como sustento de la decisión de absolver de aquel crédito laboral. Como lo ha explicado profusamente esta Sala de la Corte "es deber inexcusable del recurrente en casación desquiciar todos los argumentos que hayan servido de apoyo al sentenciador para adoptar la decisión cuya anulación pretende, pues nada conseguirá si se limita a cuestionar razonamientos distintos o a combatir sólo una parte de la argumentación plasmada en la providencia acusada, puesto que así tenga razón en la crítica que formula, al dejar libres de cuestionamiento todos los verdaderos pilares del fallo, seguirán ellos sirviendo de cimiento a la decisión censurada".

(Sentencia de 29 de septiembre de 2004, Rad. 23924).

4. El derecho al pago del quinquenio viene consagrado en disposiciones de una convención colectiva de trabajo. Por lo tanto, en la proposición jurídica debió necesariamente incluirse como quebrantado el artículo 467 del Código Sustantivo del Trabajo, en cuanto es el texto legal que le reconoce valor jurídico a lo pactado en convenciones colectivas de trabajo. Así se hizo en la demanda de casación, de suerte que no asiste razón a la oposición en cuanto a una supuesta deficiencia técnica del cargo.

El Tribunal, para fundar su decisión desestimatoria consideró que el demandante reclama el tercer quinquenio, al que no tiene derecho por no haber laborado los quince (15) años de que trata la norma convencional y no consagrar ésta proporcionalidad por fracción.

La demanda que dio origen a la presente causa judicial no da noticias acerca de la hipótesis fáctica en que se cimienta la súplica en examen, esto es, el tiempo de servicios laborado que genere el derecho al quinquenio.

Ahora bien, la lectura del artículo 86 de la convención colectiva de trabajo (folios 133 y 134) da plena razón al ad quem, pues no está previsto el pago de quinquenio en forma proporcional por fracciones de años.

5. En orden a desestimar la súplica enderezada a obtener condena por el examen médico de retiro, el Tribunal razonó así: "Cuando el servicio médico se presta a través de organismos especializados, el empleador queda liberado del exámen (sic) médico de egreso como una obligación patronal, la cual debe considerarse desaparecida o innecesaria". (fl.305).

Se comparta o no, ese fue el argumento en que se apalancó el juez de la apelación para denegar la pretensión aludida, lo que imponía al recurrente derruirlo. Al no honrar ese deber, tal razonamiento basta para soportar la determinación tomada por el juez de la segunda instancia.

Recuérdese que la casación es un recurso extraordinario, que tiene como antecedente básico la culminación de un proceso con una sentencia amparada con el sello de acierto y acomodo al ordenamiento jurídico.

El carácter extraordinario del recurso de casación implica que el recurrente soporta el fardo de quebrar las presunciones de legalidad y tino que acusa el fallo impugnado, que devienen, precisamente, en razón de la terminación del juicio con la superación de los dos lazos jurídicos de instancia. Por ello esta Sala de la Corte ha proclamado:

"Al respecto, se ha reiterado con insistencia que quien acude al recurso extraordinario asume la carga ineludible de desquiciar todos los soportes de la sentencia cuya anulación pretende, pues la decisión se mantiene incólume con uno solo de ellos que logre sostenerse, dada la presunción de acierto y legalidad de que están revestidos todos los fallos judiciales frente a este medio excepcional de impugnación." (Sentencia de 29 de septiembre de 2004, Rad. 23.496).

6. Al no deducirse condena alguna por salarios, prestaciones e indemnizaciones, ni por examen médico de retiro, es obvio que no se abre camino la indemnización moratoria.

El cargo, en consecuencia, no prospera.

Como hubo oposición, las costas del recurso extraordinario de casación serán de cargo de la parte actora.

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 del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, dictada el 30 de enero de 2004 en el proceso ordinario laboral que promovió JULIO CÉSAR VARGAS VERGARA contra el DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA – SECRETARÍA DE OBRAS PÚBLICAS -.

Costas en el recurso de casación, a cargo de la parte demandante.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y DEVUÉLVASE EL EXPEDIENTE AL TRIBUNAL DE ORIGEN.

GUSTAVO JOSÉ GNECCO MENDOZA

I. CARLOS ISAAC NADER  
VILLEGAS

EDUARDO LÓPEZ

II. LUIS JAVIER OSORIO LÓPEZ  
GÓMEZ

FRANCISCO JAVIER RICAURTE

CAMILO TARQUINO GALLEGO

ISAURA VARGAS DÍAZ

MARÍA ISMENIA GARCÍA MENDOZA

Secretaria

2



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.  
Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior  
n.d.

Última actualización: 16 de mayo de 2024

