ERNESTO FORERO VARGAS

Magistrado ponente

SL3502-2019

Radicación n.° 65870

Acta 29

Bogotá, D. C., veintisiete (27) de agosto de dos mil diecinueve (2019).

Decide la Sala el recurso de casación interpuesto por **JOSÉ LEONEL BOLAÑOS BOLAÑOS** contra la sentencia proferida por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá el 12 de septiembre de 2013, en el proceso ordinario laboral que instauró el recurrente contra el **DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA.**

I. ANTECEDENTES

José Leonel Bolaños Bolaños llamó a juicio al Departamento de Cundinamarca, con el fin de que se le condene al pago de la *«pensión de jubilación ordenanzal indexada»,* a partir del 13 de octubre de 1999, con base en lo previsto en el artículo 6 de la Ordenanza 21 de 1946 y a las costas procesales.

En subsidio, deprecó el reconocimiento de la pensión sanción legal indexada, de acuerdo con el artículo 8 de la Ley 171 de 1961 y la sentencia CC C-891-2006; en consecuencia, pidió «*solicitarle*» al ISS el reembolso de las semanas cotizadas del 1° de junio de 1995 al 11 de junio de 1996.

Fundamentó sus peticiones, básicamente, en que fue vinculado por la demandada mediante contrato de trabajo desde el 10 de abril de 1981 al 11 de junio de 1996; que ostentaba la calidad de trabajador oficial; siendo su último cargo el de mampostero, que «*últimamente*» desempeñó sus funciones en la Secretaría de Obras Públicas de en el municipio de Guaduas; que laboró para la accionada un poco más de 15 años; y que el vínculo laboral fue terminado de forma unilateral e injusta por la entidad demandada el 12 de junio de 1996, alegando la supresión legal del cargo.

Afirmó que nació el 13 de octubre de 1949, por lo que cumplió la edad de 50 años el mismo día y mes de 1999; que el Departamento de Cundinamarca lo afilió al ISS en pensión el 1° de junio de 1995, calidad que mantuvo hasta el 11 de junio de 1996; y que realizó la reclamación administrativa correspondiente.

Al dar respuesta a la demanda, la parte accionada se opuso a las pretensiones; y en cuanto a los hechos, dio como ciertos los extremos temporales de la relación laboral, la calidad de trabajador oficial del actor, el último cargo ocupado, el lugar en donde desempeñó sus funciones, la edad del demandante, la vinculación al ISS desde el 1 de julio

de 1995 al 11 de junio de 1996 y la reclamación administrativa. Igualmente, aceptó como parcialmente cierto que el vínculo laboral finalizó el 12 de junio de 1996, pero aclaró que la terminación se dio porque suscribieron un acta de conciliación ante el Juzgado Promiscuo de Guaduas en la que se dio por finiquitado el vínculo laboral por «*mutuo acuerdo entre las partes*», en razón a que el actor «*se acogió al plan de retiro voluntario*».

En su defensa alegó que la competencia para definir el régimen prestacional de los servidores públicos territoriales quedó definida en el artículo 150 de la CN, razón por la cual, sin perjuicio de que la Ordenanza 21 de 1946 estuviera amparada de la presunción de legalidad y acierto, la administración está sujeta a lo que dispone la ley. Itera que no es viable la aplicación de la disposición departamental porque perdió vigor con la nueva ley de seguridad social, conforme lo prevén los artículos 146 y 289 de la Ley 100 de 1993.

Propuso como excepciones las que denominó así: inepta demanda, inconstitucionalidad de la Ordenanza 21 de 1946, inaplicabilidad de la ordenanza invocada, cobro de lo no debido, prescripción, falta de legitimación en la causa por pasiva y las que resultaren probadas en el proceso.

II. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Bogotá, mediante fallo del 2 de julio de 2013, absolvió a la

demandada de las pretensiones incoadas en su contra, condenó en costas al demandante y ordenó se surtiera el grado jurisdiccional de consulta en caso de que no fuera apelada la decisión.

III. SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, mediante sentencia del 12 de septiembre de 2013, al desatar el recurso de apelación interpuesto por el demandante, confirmó la sentencia del *a quo* y condenó en costas a la parte actora.

En lo que interesa al recurso extraordinario, el Tribunal consideró como fundamento de su decisión que, según el recurso de apelación, el actor consideraba que tenía derecho a la pensión de jubilación prevista en la ordenanza 21 de 1946 porque «*consolidó el derecho con anterioridad a la vigencia de la Ley 100 del 93, si se tiene en cuenta que los 12 años los cumplió con anterioridad a esa data; que el actor fue retirado por mutuo acuerdo, es decir, por causa voluntaria, luego encaja en los presupuestos de la ordenanza 21 de 1946, cuando establece que no haya sido retirado de servicio por causa diferente de separación voluntaria*».

Con fundamento en lo anterior, centró el problema jurídico en determinar si le asistía derecho al actor al reconocimiento y pago de la pensión de jubilación prevista en el artículo 6 de la Ordenanza 21 de 1946 de la Asamblea Departamental de Cundinamarca, a partir del 13 de octubre

de 1999.

Afirmó que no era motivo de controversia que el demandante laboró para el Departamento de Cundinamarca por un lapso de 15 años 2 meses y 2 días, del 10 de abril de 1981 al 12 de junio de 1996, desempeñando inicialmente el cargo de obrero y, posteriormente, el de mampostero en la Secretaría de Obras Públicas (f.os 17 y 18, 79 y 80) vínculo que fue terminado por mutuo acuerdo, mediante conciliación celebrada el 12 de junio de 1996 ante el Juzgado Promiscuo del Circuito de Guaduas (f.° 53).

Acto seguido, cito *in extenso* el artículo 6 de la Ordenanza 21 de 1946, que dispone lo siguiente

> *Los empleados y obreros del Departamento de Cundinamarca que hubieren prestado o presten sus servicio al Departamento por un tiempo no menor de 12 años sin llegar a 16, tendrán derecho a la pensión de jubilación por valor del 40% del promedio del sueldo o jornal devengado por dicho empleado u obrero en el último año de servicio y los empleados u obreros departamentales que hubieren servido o sirvan a Cundinamarca por un tiempo no menor de 16 años, sin llegar a 20 tendrán derecho a pensión de jubilación por valor del 50% del promedio del sueldo o jornal devengado por el respectivo empleado u obrero en el último año de servicio, siempre que dichos lapsos se cumplan con posterioridad a la vigencia de esta ordenanza.*
>
> *Para tener derecho a esta gracia es necesario que el empleado u obrero correspondiente haya cumplido 50 años de edad estando al servicio del departamento o que sea retirado del cargo o trabajo por causa distinta de separación voluntaria o mala conducta comprobada, estas prestaciones las pagará el departamento.*

Adujo que la anterior disposición debía entenderse íntegramente con el contenido del artículo 146 de la Ley 100 de 1993 que reza lo que sigue:

Artículo 146. SITUACIONES JURÍDICAS INDIVIDUALES DEFINIDAS POR DISPOSICIONES MUNICIPALES O DEPARTAMENTALES: las situaciones jurídicas de carácter individual definidas con anterioridad a la presente ley con base en disposiciones municipales o departamentales en materia de pensiones de jubilación extralegales en favor de empleados o servidores públicos o personas vinculadas laboralmente a las entidades territoriales o a su organismo descentralizado continuarán vigentes.

También tendrán derecho a pensionarse con arreglo a las disposiciones quienes con anterioridad a la vigencia de este artículo haya incumplido o cumplan dentro de los dos años siguientes los requisitos exigidos en dichas normas.

Lo dispuesto en la presente ley no afectan no modifican la situación de las personas a que se refiere este artículo.
Las disposiciones de este artículo regirán desde la fecha de la sanción de la presente ley.

Sobre la vigencia de la anterior disposición adujo que esta Corte en sentencias CSJ SL, 5 oct. 2006, rad. 28469 y CSJ SL, 28 sep. 2010, rad. 38071, indicó que el artículo 289 de la Ley 100 de 1993 señaló, en términos generales, que la ley entraría en vigencia desde su publicación, la cual se hizo en el diario oficial el 23 de diciembre de 1993 y, por tanto, desde ese día empezó a regir; que a su turno, el artículo 151 expresó que el sistema general de pensiones entraría en vigor el 1° abril de 1994 para los trabajadores particulares y para los servidores públicos del orden nacional; y que para los servidores públicos del nivel departamental, municipal y distrital empezaría a regir a más tardar el 30 de junio de 1995 o en la fecha dispuesta con anterioridad por la respectiva autoridad gubernamental.

Entonces, como la Ley 100 de 1993 fue sancionada el 23 de diciembre de ese mismo año y ese día fue publicada, la vigencia del precitado artículo 146 empezó en esa fecha y no

en otra distinta. Discurrió que los artículos 151 y 146 regulan situaciones diferentes aunque relacionadas, pues el segundo alude al régimen pensional extralegal establecido por disposiciones departamentales o municipales, mientras que el primero se refiere al sistema general de pensiones y su entrada en vigencia para los distintos sectores de servidores públicos y privados, todo lo cual posibilitaba entender que el sistema extralegal de pensiones para los servidores públicos municipales y departamentales creado por disposición del mismo ámbito territorial estuvo en vigencia hasta el 23 de diciembre de 1993, para quienes ya habían cumplido los requisitos; que inclusive, la Corte Constitucional así lo dejó sentado en la sentencia C-410-1997, que justamente decidió la exequibilidad del artículo 146 de la ley 100 y cuyos apartes pertinentes son del siguiente tenor:

> *De esta manera teniendo en cuenta la intangibilidad de los derechos adquiridos de los pensionados por jubilación del orden territorial antes de la expedición de la ley 100 de 1993 las situaciones jurídicas individuales definidas con anterioridad por disposiciones municipales y departamentales deben continuar vigentes.*

Entonces, si a diciembre de 1993, cuando entró en vigencia la ley, los trabajadores aún no habían adquirido el derecho pensional no había razón alguna que justificara que a los mismos les aplique cuando tan sólo tenían una mera expectativa, pues ello generaría una situación abiertamente violatoria de la igualdad, así como las expectativas se generan para quienes esperan pensionarse dentro de los dos años, pero no para quienes cumplan los requisitos legales dentro de los dos años y un día o más.

Consideró el Tribunal, que surgía diáfano que aun cuando se demostró que a la entrada en vigencia de la Ley 100 el actor contaba con 12 años 8 meses y 13 días de servicio, lo que conforme a la citada ordenanza le permitió ser beneficiario de la pensión pretendida, lo cierto era que «*para la fecha en la que se produjo su desvinculación por mutuo acuerdo y, esto es, el 12 de junio de 1996, la disposición territorial había dejado de tener vigencia por expresó mandato del artículo 146 de la Ley 100 de 1993 tal como se vio*».

Discurrió que no debía olvidarse y era menester aclararle al recurrente, que el citado artículo 6° de la Ordenanza 21 de 1946, exigía para la concesión de la pensión o el cumplimiento de los 50 años de edad estando al servicio del departamento, o haber sido retirado del cargo por causa distinta de la separación voluntaria o mala conducta comprobada, esto es, que supeditaba el reconocimiento del derecho a la ocurrencia de alguno de tales eventos, entre ellos, que el retiro fuera por causa distinta al retiro voluntario, de tal suerte, que la interpretación dada por el recurrente era errada y, en esa medida, tampoco le asistía derecho al demandante a la pensión deprecada, iteró, *su retiro fue de manera voluntaria y la edad de 50 años la cumplió cuando ya no estaba al servicio del departamento, 13 de octubre de 1999, amén de que para la data de su retiro tal normativa ya no tenía vigor y por eso no podía ser beneficiario de la misma.*

IV. RECURSO DE CASACIÓN

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

V. ALCANCE DE LA IMPUGNACIÓN

Pretende el recurrente que la Corte case la sentencia recurrida, para que, en sede de instancia, revoque la del Juzgado y, en su lugar, acceda al *petitum* de la demanda inaugural.

Con tal propósito formula dos cargos por la causal primera de casación, frente a los que no se presenta réplica. La acusación se resolverá de manera conjunta por cuanto se persigue el mismo fin, se acusan similares disposiciones y su argumentación se complementa.

VI. CARGO PRIMERO

Acusa por vía directa la aplicación indebida de las siguientes disposiciones:

> *[...] artículos: 1, 2, 3, 4, 9, 13, 16, 18, 21 y 467 del C.S.T.; 2 Ley 69 de 1945; 6 de la ORDENANZA 21 de 1946; 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 48 y 49 Decreto 2127 de 1945; 8 Ley 171 de 1961; 37 y 38 Decreto 2351 de 1965; 3 Ley 48 de 1968; 74 Decreto 1848 de 1969; l9. Ley 33 de 1985; 233,234 y 236 Decreto 1222 de 1986; 11, 21, 33, 36 y 146 Ley 100 de 1993; Decreto 00958 del 2 de mayo de 1996 "por el cual la demandada adoptó el PLAN DE RETIRO VOLUNTARIO para los trabajadores oficiales de las Secretarías de Obras Públicas y Agricultura y Desarrollo Económico del Departamento de Cundinamarca". Ordenanza 21 del 12 de junio de 1946, expedida por la Asamblea Departamental de Cundinamarca, en la cual cabe destacar que el artículo 69,*

consagra el derecho pensional aquí demandado de manera principal a favor de mi cliente.

Manifiesta que no controvierte que hasta el momento de su retiro ostentó la calidad de trabajador oficial, los extremos temporales de la relación laboral (10/06/1981 al 12/06/1996), que solo hasta el último año fue vinculado como cotizante para pensión al ISS y que el 13 de octubre de 1999 arribó a la edad de 50 años.

Argumenta que el Tribunal erró al considerar que al momento de su desvinculación, esto es, 12 de junio de 1996, la Ordenanza 21 de 1946 ya había perdido vigor jurídico; y que su retiro fue voluntario, desconociendo la sentencia del Consejo de Estado que declaró nulo el Decreto 00958 de 1996, por el cual el ente demandado adoptó el plan de retiro voluntario, en el que se soportó la conciliación, visible a folios 53 a 56 y, por tanto, al declararse la nulidad del decreto deviene también la ilegalidad de la terminación de la relación contractual laboral, lo que decae en un despido unilateral y sin justa causa.

Expone que, de conformidad con lo previsto en el artículo 233 del Decreto 1222 de 1986, ostentó la calidad de trabajador oficial por haber sido vinculado por contrato de trabajo; que la ley del congreso tiene un ámbito nacional; que la ordenanza tiene un radio de acción solo en el departamento; y que el acuerdo municipal hace lo propio en el municipio. Agrega que el régimen jurídico que le aplica es el siguiente: la ley del Congreso de la República, el decreto expedido por el Gobierno Nacional, la ordenanza, el contrato

de trabajo, el reglamento interno de trabajo, la convención colectiva y el laudo arbitral.

Asevera que el artículo 6 de la Ordenanza 21, expedida el 12 de junio de 1946, dice lo siguiente:

> *Derogase el artículo número 38 de la Ordenanza No.34 de 1945, y en consecuencia declárese vigente el artículo 5T De la Ordenanza IT De 1943, cuyo texto se declara incorporado a la presente Ordenanza, así:*
>
> *"**Los empleados y obreros del Departamento de Cundinamarca que hubieren prestado o presten servicios al Departamento por un tiempo no menor de doce años sin llegar a dieciséis, tendrán derecho a pensión de jubilación por valor del cuarenta(40%) del promedio o sueldo o jornal devengado por dicho empleado u obrero en el último año de servicio**, y los empleados u obreros departamentales que hubieren servido o sirvan a Cundinamarca por un tiempo no menor de dieciséis sin llegar a veinte, tendrán derecho a pensión de jubilación por el valor del cincuenta por ciento (50%) del promedio de sueldo o jornal devengado por el respectivo empleado u obrero en el último año de servicio, siempre que dichos lapsos se cumplan con posterioridad a la vigencia de esta Ordenanza. **Para tener derecho a esta gracia, es necesario que el empleado u obrero correspondiente haya cumplido cincuenta años de edad estando al servicio del Departamento o que sea retirado del cargo o trabajo por causas distintas de separación voluntaria o mala conducta comprobada.** Estas prestaciones las pagará el Departamento".(El resalto en negrilla es del suscrito).*

Alega que el citado artículo 6 fue declarado nulo por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección 2ª, Subsección "C", mediante sentencia adiada el 14 de junio de 2002; que la Corte Constitucional, por medio de sentencia del 28 de agosto de 1997, declaró la inexequibilidad del texto «*o cumplan dentro de los dos años siguientes*» del artículo 146 de la Ley 100 de 1993. Arguye que estas providencias guardan estricta conexidad en el marco referencial de la ordenanza en comento, pues entraron en vigor después de

que había causado el derecho a la pensión de jubilación en 1996, cuando fue despedido injustamente por la demandada con la configuración de la antigüedad mínima para acceder al derecho pensional demandado, es decir, que los efectos jurídicos de dichas providencias en nada afectan la juridicidad y legalidad de las pretensiones deprecadas, pues ya se había causado el derecho.

Afirma que la pensión «*ordenanzal*» se abre paso, pese a que la entidad demandada lo vinculó al ISS a pensiones en el último año de servicio, nexo que refulge tardío e ineficaz para el logro del derecho pensional, pues las cotizaciones efectuadas resultan inanes, dado que solo por un año no alcanzan a cubrir el derecho pensional demandado, razón por la cual los aportes pagados al Instituto entre los años 1995 y 1996 deben ser reembolsados.

Aduce que, sin desconocer que el artículo 146 de la Ley 100 de 1993, dispuso la derogatoria de las disposiciones territoriales, entre ellas, la Ordenanza Departamental de Cundinamarca N.°. 21 de 1946, la cual consagraba en su artículo 6 la pensión de jubilación debatida, lo cierto es que esa disposición dejó a salvo las pensiones de jubilación consolidadas hasta el momento de su entrada en vigor.

Manifiesta que es tan válida la prestación prevista en una ordenanza, como la de una ley o un decreto; que la naturaleza jurídica de la pensión no se pierde; que la doctrina jurisprudencial de esta Corte tiene decantado que la edad es un mero condicionamiento de exigibilidad de la pensión de

jubilación, mas no de causación; que el derecho a la prestación solo se da si el trabajador cumple la antigüedad señalada en la norma, «*adecuando esto al asunto sub-lite, para el 23 de diciembre de 1993, fecha en la que entró a regir la Ley 100 de 1993*», ya tenía consolidada una antigüedad de 12 años, requisito previsto en el artículo 6 de la Ordenanza Departamental N.° 21 de 1946 y, por tanto, la pensión de jubilación estaba causada o consolidada.

Expone que su retiro se produjo por razones diferentes a la voluntad o mala conducta comprobada, pues fue despedido por la demandada el 12 de junio de 1996, a través del simulacro de una «*CONCILIACIÓN con base en un PLAN DE RETIRO VOLUNTARIO previsto en el Decreto 00958 de 1996*». Añade que el *ad quem* se equivocó al concluir que su retiro fue voluntario, desconociendo que el Consejo de Estado en la sentencia dictada el 17 de mayo de 2012 (Radicado 25000232500020020981301, Número Interno 2183-2008) había declarado nulo el Decreto 00958 del 2 de mayo de 1996 «*por el cual la demandada adoptó el PLAN DE RETIRO VOLUNTARIO para los trabajadores oficiales de las Secretarías de Obras Públicas y Agricultura y Desarrollo Económico del Departamento de Cundinamarca*»", decisión con efectos «*ex tunc*», es decir, que el vicio de nulidad se origina desde la misma calenda de elaboración que fue el 2 de mayo de 1996 y, por tanto, la consecuencia jurídica es que la terminación de la relación contractual laboral se dio por despido unilateral de la demandada.

Añade que como el decreto en que se soportó la

conciliación fue declarado nulo, deviene también la ilegalidad de la terminación de la relación contractual laboral «*simple y llanamente en un ACTO DE DESPIDO por decisión unilateral e injusta de la parte demandada*».

Itera que para la entrada en vigor de la Ley 100 de 1993, ya había satisfecho el requisito de la causación de la pensión de jubilación ordenanzal en comento, cuál era el de la antigüedad, pues ya llevaba más de 12 años de ser trabajador del Departamento de Cundinamarca, y que la edad de los 50 años es un requisito de mera exigibilidad del derecho.

Subsidiariamente, alega que el Tribunal debió revocar la sentencia del Juzgado y concederle la pensión sanción porque dicha prestación se basa en el castigo que padece el empleador que despide en forma injusta a su trabajador, quien le dedicó por lo menos diez y/o quince años de su vida a servirle, según los artículos 8 Ley 171 de 1961; que reúne los requisitos para acceder a la pensión sanción legal indexada, con efectividad a partir del 13 de octubre de 1999, como quiera que laboró al servicio de la entidad durante quince años y fracción, fue despedido sin justa causa, y cumplió 50 años de edad e13 de octubre de 1999.

VII. CARGO SEGUNDO

Se imputa por vía indirecta la aplicación indebida de las siguientes normas:

[...] artículos: 1, 2, 3, 4, 9, 13, 16, 18, 21 y 467 del C.S.T.; 2 Ley

69 de 1945; 6 de la ORDENANZA 21 de 1946; 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 48 y 49 Decreto 2127 de 1945; 8 Ley 171 de 1961; 37 y 38 Decreto 2351 de 1965; 3 Ley 48 de 1968; 74 Decreto 1848 de 1969; 1° Ley 33 de 1985; 233, 234 y 236 Decreto 1222 de 1986; 11, 21, 33, 36 y 146 Ley 100 de 1993; Decreto 00958 del 2 de Mayo de 1996 "por el cual la demandada adoptó el PLAN DE RETIRO VOLUNTARIO para los trabajadores oficiales de las Secretarías de Obras Públicas y Agricultura y Desarrollo Económico del Departamento de Cundinamarca". Ordenanza 21 del 12 de junio de 1946, expedida por la Asamblea Departamental de Cundinamarca, en la cual cabe destacar que el artículo 6°, consagra el derecho pensional aquí demandado de manera principal a favor de mi cliente.

Se atribuye al colegiado la comisión de los siguientes errores de hecho:

- Haber dado por probado, sin estarlo, que mi mandante se retiró voluntariamente de su trabajo en la entidad demandada, a través del acogimiento de un plan de retiro voluntario, esto el 12 de junio de 1996.

- No haber dado por demostrado estándolo que mi mandante fue despedido unilateralmente por la demandada el 12 de agosto de 1996.

Señala que el Tribunal se equivocó al valorar el acta de conciliación del el 12 de junio de 1996 (f.° 53), pues no tuvo en cuenta la sentencia del Consejo de Estado del 17 de mayo de 2012 (Radicado 25000232500020020981301, Número Interno 2183-2008), en la que declaró nulo el Decreto 00958 de 1996 «*por el cual la demandada adoptó el PLAN DE RETIRO VOLUNTARIO para los trabajadores oficiales de las Secretarías de Obras Públicas y Agricultura y Desarrollo Económico del Departamento de Cundinamarca*», norma que constituyó el soporte jurídico de la conciliación y, por tanto, al acaecer la nulidad del plan de retiro, devino que la terminación de la relación contractual laboral fue un acto de despido unilateral e injusto de la demandada.

Por lo demás, itera los argumentos con los que sustentó el anterior cargo, razón por la cual la Sala se abstiene de repetirlos.

VIII. CONSIDERACIONES

El Tribunal fundamentó su decisión en lo siguiente: *i)* que el artículo 6 de la Ordenanza 21 de 1946 estuvo vigente hasta el 23 de diciembre de 1993, de conformidad con lo establecido en el artículo 146 de la Ley 100 de 1993, criterio prohijado por esta Corte en sentencias CSJ SL, 5 oct. 2006, rad. 28469; CSJ SL, 28 sep. 2010, rad. 38071 y por la Corte Constitucional en providencia CC 410-1997; y *ii)* que cuando entró en vigor la ley de seguridad social, el actor no había consolidado el derecho a la pensión de jubilación deprecada, pues si bien contaba con 12 años 8 meses y 13 días de servicio, para la fecha en que se produjo su «*desvinculación por mutuo acuerdo*» (12 de junio de 1996) «*la disposición territorial había dejado de tener vigencia por expresó mandato del artículo 146 de la Ley 100 de 1993*»; *iii)* que el artículo 6 de la Ordenanza 21 de 1946 establecía como presupuestos para la prestación deprecada, además de los doce años de servicio, el cumplimiento de los 50 años de edad estando al servicio del departamento, o haber sido retirado del cargo por causa distinta de la separación voluntaria o mala conducta comprobada, es decir, que el reconocimiento de la prestación estaba supeditado a que el retiro fuera por causa distinta al voluntario y, por tanto, como «*su retiro fue de manera voluntaria y la edad de 50 años la cumplió cuando ya no estaba al servicio del departamento, 13 de octubre de 1999,*

amén de que para la data de su retiro tal normativa ya no tenía vigor y por eso no podía ser beneficiario de la misma», no había causado la pensión deprecada.

Además, antes de incursionar en el estudio del asunto, el *ad quem* afirmó que, *conforme a los planteamientos del recurso de alzada*, no estaba en discusión que el demandante laboró para el Departamento de Cundinamarca por un lapso de 15 años 2 meses y 2 días, del 10 de abril de 1981 al 12 de junio de 1996, y que el vínculo laboral se terminó por «*mutuo acuerdo, mediante conciliación celebrada el 12 de junio de 1996 ante el Juzgado Promiscuo del Circuito de Guaduas*» (f.° 53).

Por su parte, la censura centra su disenso en que el colegiado se equivoca al considerar, primero, que al momento de su desvinculación, esto es, 12 de junio de 1996, la Ordenanza 21 de 1946 ya había perdido vigor jurídico y, segundo, que su retiro fue voluntario. Aduce que como el Consejo de Estado declaró la nulidad del Decreto 00958 de 1996, por medio del cual se adoptó el plan de retiro voluntario, en el que se soportó la conciliación en la que se pactó la finalización del vínculo laboral por mutuo acuerdo, deviene la ilegalidad de lo pactado y la terminación de la relación laboral decae en despido unilateral y sin justa causa.

Agrega que, las sentencias mediante las que se declaró la nulidad del artículo 6 de la Ordenanza 21 del 12 de junio de 1946, el Decreto 00958 del 2 de mayo de 1996 y la inexequibilidad parcial del artículo 146 de la Ley 100 de 1993

entraron en vigor después de que había causado el derecho a la pensión de jubilación deprecada, por cuanto fue despedido injustamente, teniendo la antigüedad requerida para la prestación, pues la edad es un mero presupuesto de exigibilidad, mas no de causación.

Lo primero que advierte la Sala es que el colegiado no pudo incurrir en el segundo yerro de orden fáctico achacado en el segundo cargo, consistente en no dar por demostrado, estándolo, que el actor fue despedido de manera unilateral y sin justa causa, por cuanto ese puntual aspecto no fue objeto de disenso en el recurso de apelación, tanto que el sentenciador de segundo grado precisó expresamente que, *conforme a los planteamientos de la alzada*, no era objeto de inconformidad que el vínculo laboral terminó por mutuo acuerdo, mediante conciliación celebrada el 12 de junio de 1996 ante el Juzgado Promiscuo del Circuito de Guaduas (f.° 53).

Téngase en cuenta que como en el recurso de apelación *no se adujo por parte del actor que la finalización del vínculo devino en injusta* como consecuencia de la declaratoria de nulidad de los actos administrativos que autorizaron la implementación del plan de retiro voluntario y la celebración del acta de conciliación, pues lo que argumentó en el escrito de impugnación, según lo dijo expresamente el colegiado, fue que cumplía los requisitos para la pensión porque «*fue retirado por mutuo acuerdo, es decir, por causa voluntaria*», supuesto que encajaba en los presupuestos fácticos previstos en la ordenanza departamental. En otras palabras, una cosa

es que se alegue que el despido devino en injusto por el decaimiento de los actos administrativos que soportaron la conciliación, que es la tesis de la censura y otra, muy diferente, que la desvinculación fue voluntaria por el mutuo acuerdo al que arribaron las partes para poner fin a la relación laboral, que es la conclusión de la alzada.

Lo anterior conduce a que el recurrente no esté legitimado para procurar en sede casacional que su despido fue injusto porque los actos administrativos en los que se basó la conciliación, fueron declarados nulos, habida cuenta que ello comporta una variación de los fundamentos invocados en el recurso de apelación; por tanto, bajo esta perspectiva, no podría abordarse tal debate en la esfera casacional.

Debe recordarse que conforme a la regulación del recurso de apelación en el proceso laboral, este medio de impugnación restringe la competencia del juzgador de segundo grado al análisis de los puntos motivo de inconformidad que le son trazados por los apelantes, de allí que exista el deber de sustentación del recurso de apelación, en la medida en que obliga al recurrente a exponer expresa y razonadamente los motivos de la protesta respecto a las decisiones y fundamentos contenidos en la sentencia.

Sobre tal asunto, es pertinente recordar lo dicho por esta Corporación entre otras, en sentencia CSJ SL, 29 jun. 2006, rad. 26936, reiterada en decisión CSJ SL3199-2017, donde se dijo:

La exigencia legal de sustentación del recurso de apelación responde a la esencia de una segunda instancia, que por regla general se acciona por iniciativa de alguna de las partes y en razón a la inconformidad con decisiones del juez A quo. Tiene carácter excepcional la actuación oficiosa del Ad quem de la jurisdicción laboral, la que la ley confina a los restrictivos eventos en que procede el grado de consulta. Ciertamente la segunda instancia es una garantía de debido proceso para las partes y no una tutela oficiosa de control funcional del superior sobre el inferior.

La sustentación no es una formalidad sino una exigencia de racionalidad de la demanda de justicia, de fijar los puntos que distancian al recurrente de la decisión del juez y las razones por las cuales esa decisión debe ser revocada.

No puede reclamar un apelante que el Ad quem resuelva por añadidura a lo que es objeto de disconformidad manifiesta con relación a uno de los aspectos de la decisión judicial sobre una de las pretensiones, porque no puede sobre entenderse que la protesta también comprende la resolución sobre otras que debieron ser formuladas de manera expresa en la demanda, o que fueron objeto de consideraciones específicas o de tratamiento separado en la sentencia, o de las que pueden seguir o no a una principal, aunque dependan de éstas para su existencia.

Por consiguiente, el Tribunal de conformidad con los artículos 57 de la Ley 2ª de 1984, 66A del CPTSS adicionado por el artículo 35 de la Ley 712 de 2001, carecía de competencia para examinar temas que no le fueron propuestos y de paso también la Corte Suprema de Justicia.

En dicho sentido, el citado artículo 66A del CPTSS, prevé que *«[...]la sentencia de segunda instancia, así como la decisión de autos apelados, deberá estar en consonancia con las materias objeto del recurso de apelación».*

De modo tal que, el principio de consonancia que allí se consagra, consiste en que, entre la sentencia de segunda instancia y el objeto del recurso de alzada debe existir plena correspondencia, lo que significa que, por regla general, al

juzgador le está vedado apartarse de las materias que le propone el recurrente.

Por ello, el apelante está igualmente obligado a indicar de manera clara y precisa los puntos o aspectos respecto de los cuales espera sean modificados, adicionados o revocados por el juez de segunda instancia, porque de no ser así, se asume que está de acuerdo con lo que se deja libre de ataque; además, sin que ello implique la exigencia o el cumplimiento de fórmulas o solemnidades sacramentales en la sustentación, deberá indicar cuáles son los fundamentos del disenso respecto de esos precisos temas, toda vez que el recurso de apelación «*tiene sentido en la medida en que obliga al recurrente a exponer expresa y razonadamente los motivos de la protesta respecto a las decisiones y fundamentos contenidos en la sentencia; es un ejercicio dialéctico de argumentación que impone al juez Ad quem el deber de responderlos*» (CSJ SL, 1° feb. 2011, rad. 37876).

Dicho de otra manera, si el accionado guardó total mutismo al momento de sustentar la impugnación, en relación con que su despido devino en injusto por la declaratoria de nulidad de la ordenanza y el decreto que soportaron la conciliación, ello, en rigor, supone que se conformó con ese aspecto de la decisión, esto es, que el despido fue voluntario.

Igualmente, con relación al segundo cargo, si bien la acusación está orientada por vía indirecta, señalando específicamente los errores de hecho en que pudo haber

incurrido el Tribunal, el censor omitió singularizar las pruebas que supuestamente fueron apreciadas de manera errónea y las que fueron dejadas de valorar, así como precisar respecto de cada una, con absoluta claridad, lo que acredita y cómo el juez extrajo conclusiones fácticas contrarias a lo que objetivamente evidencian, es decir, el impugnante frente a cada una de las probanzas debe explicar lo que dice, la equivocación del fallador y la incidencia del error en las conclusiones fácticas fundamentales de la sentencia.

En el referido cargo el censor no cumple con los cometidos anteriores, como quiera que su labor se limitó a endilgar la comisión de unos posibles errores, pero no singulariza las pruebas supuestamente mal valoradas o dejadas de apreciar, y menos aún, acredita el yerro cometido respecto de cada una y su incidencia en la decisión. Es más, la sustentación es eminentemente jurídica, tanto que sus argumentaciones son un calco de los esbozados en el cargo orientado por vía directa.

Asimismo, cabe resaltar que uno de los argumentos del Tribunal para negar el reconocimiento de la pensión deprecada consistió en que el actor no dejó consolidado el derecho porque no cumplía con los presupuestos señalados en el artículo 6 de la Ordenanza 21 de 1946, según el cual, además de los 12 años de servicio, era imperativo el cumplimiento de los 50 años de edad estando al servicio del departamento, o haber sido retirado del cargo por causa distinta de la separación voluntaria o mala conducta

comprobada, exigencia que no cumplió el actor porque «*su retiro fue de manera voluntaria y la edad de 50 años la cumplió cuando ya no estaba al servicio del departamento, 13 de octubre de 1999*». Este argumento es de estirpe eminentemente fáctica, habida cuenta que para poder establecer cuáles eran los requisitos previstos en la ordenanza departamental para la pensión, era imperativo acusar su indebida valoración, aspecto o carga que el recurrente no cumplió.

Al efecto, se memora que las resoluciones, decretos distritales o municipales, los acuerdos municipales y las ordenanzas departamentales no son normas de alcance nacional y, por tanto, para formar parte de la violación jurídica atribuida al fallo, apenas pueden ser considerados como pruebas del proceso, susceptibles de generar errores de hecho o de derecho en su apreciación, por lo que deben ser singularizados y expresados de esa manera en la demanda. Sobre el particular se trae a colación la sentencia CSJ SL, 14 ag. 2008, rad. 15912, cuyo tenor literal dice:

> *Adicionalmente, y como acertadamente también lo destaca la réplica, en la proposición jurídica de los tres cargos que plantea contra el fallo el recurrente incluye la violación de los Acuerdos 82 de 1959 y 20 de 1985, expedidos por el Concejo de Medellín, que como reiteradas veces lo ha dicho la jurisprudencia, por ser disposiciones de alcance estrictamente local no constituyen preceptos legales sustantivos, de orden nacional, tal y como lo exige el artículo 90 del Código Procesal Laboral para formar parte de la violación jurídica atribuida al fallo, sino que, apenas pueden ser considerados como pruebas del proceso, susceptibles de generar errores de hecho o de derecho en su apreciación, por lo que deben ser singularizados y expresados de esa manera en la demanda.*

Así las cosas, queda suficientemente acreditado que en

esta oportunidad la Sala está vedada para abordar el estudio desde la óptica fáctica y, por tanto, no es posible realizar análisis alguno acerca de establecer si la edad es un requisito de exigibilidad o de causación de la pensión de jubilación procurada, dado que para ello es imperativo estudiar el artículo de la ordenanza que la consagra, lo cual no es posible llevar a cabo por las razones anteriormente esbozadas.

Así las cosas, en el *sub lite* se tiene que partir del supuesto de que la edad es un requisito de causación de la prestación, tal como lo adujo el *ad quem*, razón suficiente para no quebrar la sentencia fustigada, pues esa condición el actor la cumplió con posterioridad a su retiro, el que ocurrió el 13 de octubre de 1999.

Al margen de lo anterior y solo con fines ilustrativos conviene agregar que con relación al argumento según el cual, los beneficios pensionales consagrados en el artículo 6.° de la Ordenanza n.° 21 de 1946 tuvieron vigor hasta el 23 de diciembre de 1993, basta con iterar que conforme a la jurisprudencia pacífica de esta Sala, al interpretar los artículos 146 y 151 de la Ley 100 de 1993, el sistema de pensiones para los servidores públicos municipales y departamentales creado por disposiciones del mismo ámbito territorial tuvo vigencia hasta esa data, para quienes ya habían cumplido los requisitos y hasta el 23 de diciembre de 1995, para aquellos que hubiesen satisfecho los presupuestos del inciso 2° del citado artículo 146 –declarado inexequible mediante sentencia CC C410-1997, criterio

plasmado, entre otras, en las sentencias CSJ SL, 5 oct. 2006, rad. 28469 y CSJ SL14880-2016. En esta última se indicó:

> *Delimitada así la controversia, se tiene que el artículo 6° de la Ordenanza 21 de 1946, dispuso que:*
>
> *Los empleados y obreros del Departamento de Cundinamarca que hubieren prestado o presten sus servicios al Departamento por un tiempo no menor de doce años sin llegar a dieciséis, tendrán derecho a pensión de jubilación por valor del cuarenta (40%) por ciento del promedio del sueldo o jornal devengado por dicho empleado u obrero en el último año de servicio, y los empleados u obreros departamentales que hubieren servido o sirvan a Cundinamarca por un tiempo no menor de dieciséis años sin llegar a veinte, tendrán derecho a pensión de jubilación por valor del cincuenta (50%) por ciento del promedio del sueldo o jornal devengado por el respectivo empleado u obrero en el último año de servicio, siempre que dichos lapsos se cumplan con posterioridad a la vigencia de esta ordenanza. Para tener derecho a esta gracia es necesario que el empleado u obrero correspondiente haya cumplido cincuenta años de edad, estando al servicio del Departamento o que sea retirado del cargo o trabajo por causas distintas de separación voluntaria o mala conducta comprobada. Estas prestaciones las pagará el Departamento.*
>
> *Por su parte, el juez de apelaciones negó la pensión contenida en dicha normativa territorial, tras sostener que la misma perdió vigencia, por expreso mandato del art. 146 de la Ley 100 de 1993, conclusión jurídica que no resulta equivocada, pues para la fecha de retiro del actor, 1° de julio de 1996, la normativa territorial había dejado de tener vigencia.*
>
> *En efecto, el art. 289 ibídem, señaló en términos generales que la ley de seguridad social entraría en vigencia desde su publicación, suceso que tuvo ocurrencia el 23 de diciembre de 1993 en el Diario Oficial n. 414488, por lo que desde ese día empezaron a regir sus disposiciones, incluido su artículo 146 que dispuso:*
>
> *SITUACIONES JURÍDICAS INDIVIDUALES DEFINIDAS POR DISPOSICIONES MUNICIPALES O DEPARTAMENTALES. Las situaciones jurídicas de carácter individual definidas con anterioridad a la presente Ley, con base en disposiciones Municipales o Departamentales en materia de pensiones de jubilación extralegales en favor de empleados o servidores públicos o personas vinculadas laboralmente a las entidades territoriales o a sus organismos descentralizados, continuarán vigentes.*
>
> *También tendrán derecho a pensionarse con arreglo a tales disposiciones, quienes, con anterioridad a la vigencia de este artículo, hayan cumplido (o cumplan dentro de los dos años siguientes) los requisitos exigidos en dichas normas.*
>
> *Lo dispuesto en la presente Ley no afecta ni modifica la situación de las personas a que se refiere este artículo.*

Las disposiciones de este artículo regirán desde la fecha de la sanción de la presente Ley". (La expresión en corchetes fue declarada inexequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-410 del 28 de agosto de 1997). (Resaltado fuera del texto).

La Corte ya tuvo la oportunidad de definir lo relativo a la entrada en vigencia del artículo atrás transcrito, en sentencia CSJ, 5 oct. de 2006, rad. 28469, en la que adoctrinó: [...]

Ahora, como la Ley 100 de 1993 fue sancionada el 23 de diciembre de ese mismo año y ese día fue igualmente publicada, la vigencia del precitado artículo 146 empezó en esa fecha, la misma del artículo 288, y no en otra distinta.

Avala lo anterior lo siguiente:

Los artículos 151 y 146 regulan situaciones diferentes, aunque estén relacionados. El segundo alude al régimen pensional extralegal establecido por disposiciones departamentales o municipales, mientras que el primero se refiere al sistema general de pensiones y su entrada en vigencia para los distintos sectores de servidores públicos y privados, todo lo cual posibilita entender que el sistema extralegal de pensiones para los servidores públicos municipales y departamentales creado por disposiciones del mismo ámbito territorial estuvo en vigencia hasta el 23 de diciembre de 1993 para quienes ya habían cumplido los requisitos y hasta el 23 de diciembre de 1995, para quienes hubieran cumplido los requisitos de acuerdo con el inciso 2° del artículo 146, cuya expresión "o cumplan dentro de los dos años siguientes" fue declarada inexequible en la sentencia C-410 de 1997, y que el sistema legal de pensiones para esa clase de servidores que imperaba para entonces, extendió su vigencia a más tardar hasta el 30 de junio de 1995, o con anterioridad a esta fecha --posterior al 1° de abril de 1994--, si la respectiva autoridad gubernamental así lo hubiera dispuesto, pues en uno u otro caso, ese sistema legal quedaba reemplazado por el nuevo implementado por la Ley 100.

Recuerda la Sala que el censor plantea que para el momento en que entró en vigor la Ley 100 de 1993 dejó causado el derecho pensional. Sin embargo, como el nexo contractual terminó el 12 de junio de 1996 y para ese momento, en realidad, la pensión prevista en el artículo 6 de la Ordenanza 21 de 1946 ya había dejado de tener vigencia en razón del mandato contenido en el artículo 146 de la Ley 100 de 1993, la pensión reclamada tampoco estaba llamada

a la prosperidad, máxime que, como se dijo en precedencia, según el *ad quem,* para la causación del derecho se requería no solo la antigüedad de doce años de servicio, sino cumplir la edad de 50 años estando al servicio del departamento o haber sido retirado del cargo por causa distinta de la separación voluntaria, aspectos que no se materializaron en el *sub lite*, pues la desvinculación fue voluntaria y la edad la cumplió después de haberse retirado, esto es, el 13 de octubre de 1999.

De acuerdo con todo lo expuesto, no se demuestran los yerros endilgados, en primer lugar, porque no es posible considerar que el acuerdo conciliatorio, en virtud del cual se terminó el vínculo de trabajo por retiro voluntario, se afecte por la nulidad de la ordenanza que autorizó el plan de retiro; y en segundo lugar, porque la disposición que contemplaba el derecho pensional invocado, esto es, la Ordenanza 21 de 1946, perdió vigencia el 23 de diciembre de 1995, es decir, con antelación a la terminación de la vinculación laboral (12 de junio de 1996).

Por lo demás, no obstante lo dicho, de poderse analizar la ineficacia de la conciliación suscrita por las partes el 12 de junio de 1996, en la que acordaron que el contrato de trabajo finiquitaba por mutuo acuerdo, como consecuencia de la declaratoria de nulidad del artículo 6 de la Ordenanza N.° 21 de 1946 y del Decreto 00958 de 1996, tampoco había lugar a casar la providencia por lo siguiente:

Al respecto, memora la Sala que la jurisprudencia de esta Corporación tiene establecido que la nulidad del acto administrativo proferido por la Asamblea de Cundinamarca, no quebranta la firmeza de aquellas actuaciones particulares que se produjeron con base en él, pues, bajo el principio de la seguridad jurídica, la ordenanza que sirvió de apoyo a las conciliaciones gozaba de presunción de legalidad por estar en vigor al momento de celebrar el acuerdo de voluntades.

Al respecto, esta colegiatura al decidir casos de similares características al aquí estudiado, en el que también fungió como demandado el referido ente territorial, en sentencia CSJ SL18958-2017, en la que se reiteró lo dicho en las providencias CSJ SL, 31 may. 2004, rad. 22649, CSJ SL, 24 feb. 2005, rad. 23775 y CSJ SL, 29 ag. 2005, rad. 24797, adoctrinó lo siguiente:

> *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 administrativo, 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.

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 (sic); de ella solamente surgía el monto de una retribución pecuniaria que fue efectivamente recibida.

Igualmente, al referirse al carácter independiente y autónomo de la conciliación, ha sostenido la Corte que las vicisitudes de las reglas jurídicas que implementan los planes de retiro de trabajadores en entidades oficiales, carecen de efecto automático sobre el acuerdo al que arriben empleador y trabajador para terminar por consenso el vínculo contractual que los une. Al respecto, en sentencia CSJ SL 22104, 1.° jun. 2004, reiterada en CSJ SL 33390, 30 sep. 2008, sobre el particular, se expuso:

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 1° de febrero de 1996, mediante la cual la Corte Constitucional declaró la inexequibilidad 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.

En consecuencia, siguiendo el anterior criterio jurisprudencial, el Tribunal tampoco incurrió en el error jurídico que se le endilga, toda vez que la posibilidad de materializar el acuerdo de voluntades con el Departamento de Cundinamarca no dependía de la vigencia de la ordenanza, pues de ella solamente surgía el monto de una retribución pecuniaria aceptada por el demandante, de

manera que si la misma se efectuó con el lleno de los requisitos previstos en la Constitución y la ley, goza de fuerza vinculante.

Además, tal y como lo ha reiterado esta Corporación, la conciliación hace tránsito a cosa juzgada y surte plenos efectos, siempre y cuando no esté afectada por algún vicio en el consentimiento, su objeto y causa sean lícitos, no desconozca derechos mínimos, ciertos e indiscutibles y no transgreda la Constitución y la ley. Entonces, de no encontrarse probada alguna de las situaciones anteriores, no es viable restarle validez o efectos a un acuerdo conciliatorio, que es lo que acontece en este asunto.

Igualmente, no es viable la tesis del recurrente, según la cual la nulidad de la ordenanza y del decreto afectan la conciliación, pues ello afectaría la seguridad jurídica. En efecto, las partes suscribieron un arreglo amistoso y adquirieron certeza sobre la definición de la terminación definitiva de su relación laboral y los reconocimientos efectuados, ya que, para cuando se celebraron las conciliaciones, la ordenanza que estableció el plan de retiro voluntario surtía plenos efectos y se encontraba cobijada bajo la presunción de legalidad.

A través de la sentencia CSJ SL, 31 may. 2004, rad. 22649, la Sala se refirió concretamente al punto y avaló tal criterio, al considerar que los actos administrativos que sirvieron de apoyo al acuerdo de voluntades estaban en vigor y, dado que, en el momento en que éste se dio gozaban de

presunción de legalidad, para lo cual se precisó que si bien 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 mitigada por el Consejo de Estado, corporación que por excepción ha aceptado 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.

Como corolario, la nulidad decretada judicialmente por el Consejo de Estado, no invalida el acuerdo conciliatorio suscrito en desarrollo del plan de retiro voluntario, que se alude en la presente acción de carácter laboral.

Finalmente, no es viable abordar el estudio acerca del reconocimiento y pago de la pensión sanción legal o de la devolución de aportes que procura el censor, por cuanto frente a esos puntuales aspectos el sentenciador de segundo grado no hizo pronunciamiento alguno debido a que, tal como quedó sentado al historiar el proceso, el demandante en el recurso de alzada no dijo nada sobre el particular.

Además de lo anterior, si el recurrente consideraba que el colegiado estaba compelido a pronunciarse sobre los puntuales temas de las que no se ocupó el Tribunal, debió solicitar dentro de la oportunidad procesal la adición o complementación de la sentencia fustigada, lo cual no ocurrió. Al respecto, se trae a la palestra la sentencia CSJ SL,

3 oct. 2002, rad. 18735, según la cual, el juez de apelaciones no puede incurrir en yerro respecto a temas, puntos o aspectos que no fueron objeto de pronunciamiento.

En ese orden, el Tribunal no cometió los errores fácticos y jurídicos endilgados, por ende, los cargos no prosperan.

Sin costas por cuanto no hubo réplica.

IX. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, **NO CASA** la sentencia proferida por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá el 12 de septiembre de 2013, en el proceso ordinario laboral que instauró **JOSÉ LEONEL BOLAÑOS BOLAÑOS** contra el **DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA**.

Costas como se indicó en la parte motiva.

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

MARTÍN EMILIO BELTRÁN QUINTERO

DOLLY AMPARO CAGUASANGO VILLOTA

ERNESTO FORERO VARGAS

República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Sala de Casación Laboral
Secretaría Adjunta

Se deja constancia que en la fecha se fijó edicto.

Bogotá, D. C., 30 AGO 2019 8:00 A.M.

SECRETARIO ADJUNTO

República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Sala de Casación Laboral
Secretaría Adjunta

Se deja constancia que en la fecha se desfija edicto.

Bogotá, D. C., 30 AGO 2019 5:00 P.M.

SECRETARIO ADJUNTO

República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Sala de Casación Laboral
Secretaría Adjunta

Se deja constancia que en la fecha y hora señaladas, queda ejecutoriada la presente providencia

Bogotá, D. C., 04 SEP 2019 **Hora:** 5:00 P.M.

SECRETARIO ADJUNTO