**SANCIÓN MORATORIA POR EL NO PAGO OPORTUNO DE LAS CESANTÍAS - El mecanismo jurídico procedente cuando se pretenda su reconocimiento es el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho de carácter laboral.**

En primer lugar, es dable referir lo dispuesto por la Sección Segunda del Consejo de Estado en sentencia de unificación del 27 de marzo de 2007, en la cual determinó que el mecanismo jurídico procedente cuando se pretenda el reconocimiento de la sanción moratoria, era la acción de nulidad y restablecimiento del derecho: “Conforme al texto de la norma se presentan varias hipótesis, a partir de la petición del interesado, que pueden dar lugar a la existencia de un conflicto, así: 5.3.1 La administración no resuelve el requerimiento del servidor público sobre la liquidación de sus cesantías. 5.3.2 La administración no reconoce las cesantías y, por ende, no las paga. 5.3.3. La administración efectúa el reconocimiento de las cesantías. En este caso pueden ocurrir variar posibilidades: 5.3.3.1. Las reconoce oportunamente pero no las paga. 5.3.3.2. Las reconoce oportunamente pero las paga tardíamente. 5.3.3.3. Las reconoce extemporáneamente y no las paga. 5.3.3.4. Las reconoce extemporáneamente y las paga tardíamente. 5.3.4. Existe pronunciamiento expreso sobre las cesantías y/o sobre la sanción y el interesado no está de acuerdo con el monto reconocido. En las situaciones aludidas que impliquen discusión respecto del contenido mismo del derecho la Sala considera que la acción procedente es la de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral, en razón de que el origen de la suma adeudada es una acreencia laboral. En las hipótesis en que no haya controversia sobre el derecho, por existir la resolución de reconocimiento y la constancia o prueba del pago tardío, que, en principio, podrían constituir un título ejecutivo complejo de carácter laboral, el interesado puede acudir directamente ante la justicia ordinaria para obtener el pago mediante la acción ejecutiva”

**SANCIÓN MORATORIA POR EL NO PAGO OPORTUNO DE LAS CESANTÍAS – Naturaleza y competencia según la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional.**

Así mismo, debe referirse lo dispuesto por la Sección Segunda del Consejo de Estado en decisión del 16 de julio de 2015, oportunidad en la que señaló lo siguiente frente a la competencia para conocer los asuntos relacionados con el pago de la sanción moratoria: “la competencia para conocer el asunto relacionado con el pago de la sanción moratoria, es la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo salvo que el empleado tenga en su poder tanto el acto administrativo de reconocimiento de las cesantías y el que le reconoce la indemnización moratoria, pues, de no ser así, se debe dirigir a la administración para provocar la decisión de ésta referida al reconocimiento o no de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías, según lo dispuesto por la Ley 244 de 1995 y la Ley 1071 de 2006, pues, para que haya certeza sobre la obligación no basta que la ley disponga el pago de la sanción moratoria, ya que ella es la fuente de la obligación a cargo de la administración por el incumplimiento o retardo en el pago de las cesantías definitivas pero no el título ejecutivo, el cual se materializa con el reconocimiento de lo adeudado por parte de la administración (…) Así, pues, la demanda que pretende la nulidad del acto administrativo que negó el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías es competencia de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en tanto que de existir acto administrativo de reconocimiento de la sanción moratoria, el conocimiento del proceso ejecutivo será de la Justicia Ordinaria Laboral.”. Negrillas de la cita. De otra parte, en sentencia de unificación del 18 de julio de 2018, la Sección Segunda del Consejo de Estado, frente al reconocimiento de las cesantías y la mora en su pago, señaló lo siguiente: “94. En criterio de la Sala, éste debe ser el real entendimiento de la sanción moratoria por no expedir el acto de reconocimiento en término, pues lo contrario sería asumir que la simple inacción de la administración impediría la causación de la penalidad analizada en esta sentencia, en detrimento de la filosofía de la cesantía y de los derechos del trabajador.” (…) 181. De este modo, la jurisprudencia del Consejo de Estado igualmente ha caracterizado la sanción moratoria por el pago extemporáneo de las cesantías como una multa a favor del trabajador y en contra del empleador estatuida con el objeto de reparar los daños causados al primero por el incumplimiento en el plazo para el pago, en los siguientes términos: «La indemnización moratoria de que trata la Ley 244 de 1995, como ya se anunció, es una multa a cargo del empleador y a favor del empleado, establecida con el fin de resarcir los daños que se causan a este último con el incumplimiento en el pago de la liquidación definitiva del auxilio de cesantía en los términos de la citada Ley. » 182. Visto lo anterior, es preciso concluir que la sanción moratoria por pago extemporáneo de las cesantías, es una sanción o penalidad cuyo propósito es procurar que el empleador reconozca y pague de manera oportuna la mencionada prestación, más no mantener el poder adquisitivo de la suma de dinero que la representa y con ella, la capacidad para adquirir bienes y servicios o lo que la ley disponga como su propósito.” Negrillas del Texto, Resaltado del Despacho Finalmente, en decisión del 10 de noviembre de 2021, la Sala Plena de la Corte Constitucional al resolver un Conflicto de Jurisdicciones suscitado entre el Tribunal Administrativo de Córdoba y el Juzgado Civil del Circuito de Sahagún (Córdoba), precisó: “una vez reconocidas las cesantías por parte de la entidad competente, se pueden presentar diferentes eventualidades, que definirán la jurisdicción competente para adelantar el reconocimiento de la sanción moratoria por el no pago oportuno de las cesantías reconocidas. En particular cabe referir al menos las siguientes dos hipótesis: a) Cuando la administración reconoce el pago de las cesantías y de la sanción moratoria, el interesado debe acudir a la jurisdicción ordinaria laboral para ejecutar una obligación clara, expresa y exigible, que contiene el título en su favor. Ello con fundamento en los artículos 12 de la Ley 270 de 1996 y 2.5 y 100 del Código Procesal del Trabajo, tal y como lo estableció la Corte en el Auto 613 de 2021. b) Cuando la administración reconoce el pago de las cesantías, pero no reconoce el pago de la sanción moratoria, el interesado debe acudir frente a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para solicitar el reconocimiento judicial de la mencionada sanción. Ello en aplicación del primer inciso del artículo 104 y el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011.(…) 19. Conforme a lo desarrollado en la presente decisión, la Sala Plena concluye que es la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la competente para resolver la demanda que pretende el reconocimiento y pago de la sanción moratoria en favor del señor Gómez Ordoñez. Esto, con fundamento en las razones que se sintetizan a continuación. 20. En el presente asunto, el señor Juan de la Rosa Gómez Ordoñez, pretende que se declare la nulidad de la Resolución No 0942 del 27 de abril de 2016, proferida por la Secretaría de Educación del municipio de Sahagún, a través de la cual se le negó el reconocimiento y pago de la sanción moratoria consagrada en el artículo 5° de la Ley 1071 de 2006, por lo que debe acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, para que le sea reconocido judicialmente el derecho al pago de la mencionada sanción por mora, causada por la cancelación tardía de las cesantías definitivas.”

**SANCIÓN MORATORIA POR EL NO PAGO OPORTUNO DE LAS CESANTÍAS - No se enmarca en la regla de competencia territorial prevista en el numeral 8º del artículo 156 del CPACA, pues al discutirse la legalidad de los actos administrativos que negaron su pago, conlleva a concluir que no se ha impuesto sanción alguna.**

Atendiendo a que lo pretendido por el demandante, es la anulación de los actos administrativos que negaron el reconocimiento y pago de la sanción por mora por la no consignación oportuna de las cesantías en los términos previstos en la Ley 50 de 1990, conlleva a concluir que tal circunstancia no se enmarca en la regla de competencia prevista en el numeral 8º del artículo 156 del CPACA como lo afirma el Juzgado Segundo Administrativo de Sogamoso, según la cual la competencia territorial“En los casos de imposición de sanciones, (…) se determinará por el lugar donde se realizó el acto o el hecho que dio origen a la sanción.”Lo anterior toda vez que, si bien en los términos señalados por el Juez de Sogamoso “la condena que se pide, (…) tiene naturaleza sancionatoria y no de carácter laboral propiamente dicha, dado que no deviene de una controversia originada en la relación laboral, sino que se acusa a las demandas el incumplimiento de la ley, lo que origina en criterio de la parte demandante, que se imponga un sanción”, lo cierto es que, a criterio de este Despacho en el presente asunto al discutirse la legalidad de los actos administrativos que negaron el pago de la sanción moratoria por la no consignación oportuna de las cesantías, conlleva a concluir que no se ha impuesto sanción alguna a efectos de que el asunto se enmarque en la causal alegada. Por consiguiente, al exigir la norma la existencia de un acto administrativo que imponga una sanción a efectos de que la competencia recaiga en el juez del lugar donde se expidió el acto o el hecho que dio origen a la sanción impuesta, no se vislumbran tales situaciones en el presente caso, precisamente porque no se reconoció por la administración, la sanción moratoria solicitada.

**SANCIÓN MORATORIA POR EL NO PAGO OPORTUNO DE LAS CESANTÍAS - Competencia territorial / SANCIÓN MORATORIA POR EL NO PAGO OPORTUNO DE LAS CESANTÍAS - El hecho de que se indique que constituye una “penalidad económica”, tal connotación no implica que se deje de lado la ausencia de un acto administrativo que imponga una sanción a efectos de determinar la falta de competencia territorial en aplicación del numeral 8 del artículo 156 de CAPACA.**

Sumado a ello, el hecho de que jurisprudencialmente se indique que la sanción mora constituye una “penalidad económica”, tal connotación no implica en los términos señalados por el Juzgado Segundo Administrativo de Sogamoso, que se deje de lado la ausencia de acto administrativo que imponga una sanción como lo exige la norma, a efectos de determinar la falta de competencia territorial en aplicación a la regla prevista en el numeral 8º del artículo 156 del CPACA.

**SANCIÓN MORATORIA POR EL NO PAGO OPORTUNO DE LAS CESANTÍAS – La regla de competencia territorial aplicable es la prevista en el numeral 3° del artículo 156 del CPACA / SANCIÓN MORATORIA POR EL NO PAGO OPORTUNO DE LAS CESANTÍAS – En un asunto de carácter laboral.**

Es así que, en los términos señalados por el Despacho Judicial, la regla de competencia territorial aplicable al presente asunto, es la prevista en el numeral 3º del artículo 156 del CPACA que señala que *“*En los asuntos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral se determinará por el último lugar donde se prestaron o debieron prestarse los servicios. Cuando se trate de derechos pensionales, se determinará por el domicilio del demandante, siempre y cuando la entidad demandada tenga sede en dicho lugar.” Lo anterior, en tanto considera que la sanción moratoria es un asunto de carácter laboral, siendo procedente que su conocimiento recaiga en el Juez Segundo Administrativo de Sogamoso atendiendo a que el último lugar donde prestó los servicios el demandante fue el municipio de Firavitova, el cual hace parte de su circuito judicial.Frente al carácter laboral de la sanción moratoria por la no consignación oportuna de las cesantías, debe decirse en primer lugar, si bien en estricto sentido no comporta un derecho, prerrogativa o acreencia derivada de la relación laboral como lo ha dicho la jurisprudencia del Consejo de Estado, sino que ha sido catalogada como una penalidad económica contra el empleador por su retardo en el pago de dicha prestación social, lo cierto es que, de manera indirecta tiene la naturaleza de un asunto laboral, toda vez que, su causación deviene de una relación laboral en la cual, el empleado solicita el pago de sus cesantías y el empleador no las consigna oportunamente. Adicionalmente, el propósito de la sanción moratoria es procurar el pago oportuno de la prestación solicitada, constituyendo una prerrogativa a favor del empleado con ocasión al retardo de su empleador en la consignación oportuna de las cesantías, de manera que el origen de la suma adeudada es el retardo en el pago de una acreencia laboral como lo es las cesantías reconocidas a favor del empleado. Para el Despacho las anteriores circunstancias dependen de la relación laboral entre empleado y empleador, pues de no existir, no tendría derecho el empleado a solicitar las cesantías, y en caso del no pago oportuno de las mismas, no le asistiría el derecho a exigir el pago por parte de su empleador de la sanción moratoria causada, sumado a que, para determinar el punto de partida de la causación de la sanción por mora, sea necesaria la fecha de expedición del acto administrativo por el cual el empleador reconoce las cesantías solicitadas. Sobre este punto, en términos de conocimiento de la jurisdicción que conoce del asunto se ha precisado que, i) cuando la administración reconoce el pago de las cesantías y de la sanción moratoria, el interesado debe acudir a la jurisdicción ordinaria laboral para ejecutar una obligación clara, expresa y exigible, que contiene el título en su favor, mientras que, ii)cuando la administración reconoce el pago de las cesantías, pero no reconoce el pago de la sanción moratoria, el interesado debe acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para solicitar el reconocimiento judicial de la mencionada sanción, como ocurre en el presente asunto. Lo anterior para decir, que al exigirse que para la ejecución de la sanción por la mora en la consignación de las cesantías, exista un reconocimiento previo a efectos de acudir ante el juez ordinario laboral, implica que sea un asunto de tal especialidad -laboral- y, al requerirse que para el reconocimiento de la sanción moratoria se deba acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y que además, el estudio de tales asuntos le corresponda a la Sección Segunda del Consejo de Estado en la cual recae la competencia para resolver todos los problemas laborales y pensionales que se presentan con el Estado, implica igualmente que se entienda la sanción moratoria como un asunto de carácter laboral.Por lo anterior, considera este Despacho que le asiste razón al Juzgado Catorce Administrativo del Circuito de Tunja al considerar que el presente asunto, se enmarca en la regla de competencia territorial prevista en el numeral 3º del artículo 156 del CPACA, pues se itera que si bien la sanción moratoria no comporta una acreencia derivada directamente de una relación laboral, si es de manera indirecta un asunto de carácter laboral, en tanto su causación depende de la existencia de una relación laboral, en la que i) un empleado en virtud de la misma solicita a su empleador el reconocimiento de sus cesantías y que ii) su empleador no las pague de manera oportuna.

**SANCIÓN MORATORIA POR EL NO PAGO OPORTUNO DE LAS CESANTÍAS – La competencia territorial se determina por el último lugar donde se prestó o debió prestarse el servicio.**

Dadas las anteriores consideraciones, se tiene que en los términos del numeral 3º del artículo 156 de la Ley 1437 de 2011, la competencia territorial se determina por el último lugar donde se prestó o debió prestarse el servicio y revisado el expediente, observa el Despacho que el último lugar donde prestó sus servicios el demandante Luis Alfonso Ortiz Tristancho es el Municipio de Firavitova, municipio que en los términos del Acuerdo PCSJA20-11653 de 28 de octubre de 2020 proferido por el Consejo Superior de la Judicatura hace parte del Circuito Judicial de Sogamoso, por ende, el conocimiento del presente asunto recae en el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Sogamoso, al ser el despacho judicial al que inicialmente le fueron asignadas las presentes diligencias.

**NOTA DE RELATORÍA:** La providencia que se presenta al público ha sido modificada solo para incluir sus anteriores descriptores y restrictores, mas no para variar su contenido. Por lo anterior, el código de seguridad del mismo no corresponde al de la original. Para validar la integridad de la providencia los interesados pueden consultarla y descargarla a través de la plataforma SAMAI siguiendo este link:

|  |
| --- |
| https://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list\_pro cesos.aspx?guid=150012333000202200376001500123 |



Tribunal Administrativo de Boyacá

Despacho No. 5

Magistrada: Beatriz Teresa Galvis Bustos

Tunja, primero (1º) de septiembre de dos mil veintidós (2022)

|  |  |
| --- | --- |
| Medio de control | Conflicto de competencias |
| Demandante | **Luis Alfonso Ortiz Tristancho**  |
| Demandado  | Nación - Ministerio de Educación - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio  |
| Expediente | 15001-23-33-000-**2022-00376**-00 |
| Despachos Judiciales  | **Juzgado Catorce Administrativo de Tunja y Juzgado Segundo Administrativo de Sogamoso**  |
| Link:  | https://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list\_pro cesos.aspx?guid=150012333000202200376001500123  |

Procede el Despacho a resolver el conflicto negativo de competencias suscitado entre el **Juzgado Catorce Administrativo de Tunja y Juzgado Segundo Administrativo de Sogamoso**, respecto al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho incoado por el señor Luis Alfonso Ortiz Tristancho contra la Nación - Ministerio de Educación - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

**Antecedentes**

# Demanda

1. En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho el señor Luis Alfonso Ortiz Tristancho pretende se declare la anulación de los siguientes actos administrativos: i) Oficio No. BOY2021EE028023 de 28 de agosto de 2021 y ii) acto ficto derivado de la no respuesta a la petición realizada el día 30 de julio de 2021, que negó el reconocimiento y pago de la sanción por mora por la no consignación oportuna de las cesantías en los términos previstos en la Ley 50 de 1990.

1. Como consecuencia de lo anterior, solicitó a título de restablecimiento el reconocimiento y pago de la sanción moratoria en los términos indicados en la demanda.

# Del conflicto de competencias

3. En proveído del 22 de marzo de 2022, el **Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Sogamoso** se abstuvo de avocar el conocimiento del presente asunto, bajo los siguientes argumentos:

*“El demandante por medio de apoderada presentó demanda el 25 de febrero de 2022, en contra de la Nación – Ministerio de Educación Nacional - FOMAG y el Departamento de Boyacá, para que le reconozcan y paguen la sanción por mora establecida en el art. 99 de la ley 50 de 1990.*

*Conforme lo establecido en el numeral 8 artículo 156 del CPACA, la competencia corresponde al lugar en donde ocurrieron los hechos objeto de reproche o del lugar donde se realizó el acto o el hecho que dio origen a Ia sanción.*

*En el presente asunto la entidad demandada FOMAG tiene su domicilio, por delegación legal en la ciudad de Tunja, donde funciona la Secretaria de Educación del Departamento de Boyacá, dependencia encargada de recepcionar, realizar el trámite interno e incluso suscribir el acto administrativo que decide las solicitudes que eleven los docentes que hagan parte de su nómina, como entidad territorial certificada en calidad de la educación, como en este caso, que profiere el acto administrativo demandado contenido en el Oficio BOY2021EE028023 de fecha 28 de agosto de 2021.*

*Valga resaltar, que si bien se demanda al Departamento de Boyacá, para que responda de manera solidaria por la condena que se pide, ésta tiene naturaleza sancionatoria y no de carácter laboral propiamente dicha, dado que no deviene de una controversia originada en la relación laboral, sino que se acusa a las demandas el incumplimiento de la ley, lo que origina en criterio de la parte demandante, que se imponga un sanción, por lo tanto no se aplica la regla de distribución de competencia señalada en el numeral 3 del Art. 156 del CPACA, norma que pese a la modificación, no tuvo variación en este sentido.*

*En tales condiciones y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la ley 1437 de 2011 modificada por el Art. 31 de la ley 2080 de 2021, se ordenará remitir las presentes diligencias a los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Tunja para su conocimiento y demás fines pertinentes.”*

1. Por su parte, el **Juzgado Catorce Administrativo del Circuito Judicial de Tunja** en decisión adoptada el 9 de junio de 2022, decidió no avocar el conocimiento del presente asunto, y suscitó conflicto negativo de competencia por considerar que el competente para conocer este proceso es el Juzgado Segundo Administrativo de Sogamoso.

1. Fundamentó la decisión, en los siguientes argumentos:

*“Se advierte que el Juzgados Administrativo de Sogamoso desconoció el carácter laboral de lo reclamado en el presente proceso, razón por la cual la competencia territorial debe ser imperativamente determinada conforme las prescripciones del numeral 3º ibidem.*

*El Consejo de Estado, en la sentencia de unificación del 18 de julio de 2018, señaló que la sanción moratoria es un asunto de carácter laboral en los siguientes términos:*

*«De este modo, la jurisprudencia del Consejo de Estado igualmente ha caracterizado la sanción moratoria por el pago extemporáneo de las cesantías como una multa a favor del trabajador y en contra del empleador estatuida con el objeto de reparar los daños causados al primero por el incumplimiento en el plazo para el pago, en los siguientes términos: (…) Visto lo anterior, es preciso concluir que la sanción moratoria por pago extemporáneo de las cesantías, es una sanción o penalidad cuyo propósito es procurar que el empleador reconozca y pague de manera oportuna la mencionada prestación, más no mantener el poder adquisitivo de la suma de dinero que la representa y con ella, la capacidad para adquirir bienes y servicios o lo que la ley disponga como su propósito» (negrillas y subrayas fuera de texto).*

*El carácter «laboral» del derecho de la sanción moratoria también fue puesto de presente en la sentencia de 6 de agosto de 2020, a través de la cual el Consejo de Estado resolvió unificar la jurisprudencia de la Sección Segunda para señalar cómo debía operar el fenómeno prescriptivo de dicha sanción prevista en la Ley 50 de 1990.*

*Así las cosas, no hay duda de que estamos en presencia de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter eminentemente laboral.*

*De conformidad con lo expuesto, al observarse que último el lugar de prestación de los servicios de la demandante es el municipio de FIRAVITOBA según se afirmó en el hecho noveno de la demanda; que, conforme el Acuerdo No. PCSJA20-11653 de 28 de octubre de 2020, tal ente territorial hace parte del circuito judicial de Sogamoso, considera el Despacho que no hay lugar a avocar el conocimiento del presente proceso”.*

# Del trámite del conflicto

6. Del conflicto de competencia se corrió traslado por auto del 22 de julio de 2022 de conformidad con lo dispuesto en el inciso 3º del artículo 158 del CPACA, modificado por el artículo 33 de la Ley 2080 de 2021.

# Problema jurídico

7. Corresponde al Despacho determinar ¿cuál es el Despacho Judicial en que recae la competencia para conocer de la demanda presentada en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho por el señor Luis Alfonso Ortiz Tristancho contra la Nación - Ministerio de Educación - Fondo Nacional Prestaciones Sociales del Magisterio?

**Consideraciones**

# De la Competencia en materia de sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías

8. En primer lugar, es dable referir lo dispuesto por la Sección Segunda del Consejo de Estado en sentencia de unificación del 27 de marzo de 2007[[1]](#footnote-1), en la cual determinó que el mecanismo jurídico procedente cuando se pretenda el reconocimiento de la sanción moratoria, era la acción de nulidad y restablecimiento del derecho:

*“Conforme al texto de la norma se presentan varias hipótesis, a partir de la petición del interesado, que pueden dar lugar a la existencia de un conflicto, así:*

*5.3.1 La administración no resuelve el requerimiento del servidor público sobre la liquidación de sus cesantías.*

*5.3.2 La administración no reconoce las cesantías y, por ende, no las paga.*

*5.3.3. La administración efectúa el reconocimiento de las cesantías.*

*En este caso pueden ocurrir variar posibilidades:*

 *5.3.3.1. Las reconoce oportunamente pero no las paga.*

 *5.3.3.2. Las reconoce oportunamente pero las paga tardíamente.*

 *5.3.3.3. Las reconoce extemporáneamente y no las paga.*

 *5.3.3.4. Las reconoce extemporáneamente y las paga tardíamente.*

*5.3.4. Existe pronunciamiento expreso sobre las cesantías y/o sobre la sanción y el interesado no está de acuerdo con el monto reconocido.*

*En las situaciones aludidas que impliquen discusión respecto del contenido mismo del derecho la Sala considera que la acción procedente* ***es la de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral,*** *en razón de que el origen de la suma adeudada es una acreencia laboral.*

*En las hipótesis en que no haya controversia sobre el derecho, por existir la resolución de reconocimiento y la constancia o prueba del pago tardío, que, en principio, podrían constituir un título ejecutivo complejo de carácter laboral, el interesado puede acudir directamente ante la justicia ordinaria para obtener el pago mediante la acción ejecutiva”* Negrilla del Despacho

1. Así mismo, debe referirse lo dispuesto por la Sección Segunda del Consejo de Estado[[2]](#footnote-2) en decisión del 16 de julio de 2015[[3]](#footnote-3), oportunidad en la que señaló lo siguiente frente a la competencia para conocer los asuntos relacionados con el pago de la sanción moratoria:

“*la competencia para conocer el asunto relacionado con el pago de la sanción moratoria, es la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo salvo que el empleado tenga en su poder tanto el acto administrativo de reconocimiento de las cesantías y el que le reconoce la indemnización moratoria, pues, de no ser así, se debe dirigir a la administración para provocar la decisión de ésta referida al reconocimiento o no de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías, según lo dispuesto por la Ley 244 de 1995 y la Ley 1071 de 2006, pues, para que haya certeza sobre la obligación no basta que la ley disponga el pago de la sanción moratoria, ya que ella es la fuente de la obligación a cargo de la administración por el incumplimiento o retardo en el pago de las cesantías definitivas* ***pero no el título ejecutivo****, el cual se materializa con el reconocimiento de lo adeudado por parte de la administración*

*(…) Así, pues, la demanda que pretende la nulidad del acto administrativo que negó el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías es competencia de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en tanto que de existir acto administrativo de reconocimiento de la sanción moratoria, el conocimiento del proceso ejecutivo será de la Justicia Ordinaria Laboral.”. Negrillas de la cita.*

1. De otra parte, en sentencia de unificación del 18 de julio de 2018[[4]](#footnote-4), la Sección Segunda del Consejo de Estado, frente al reconocimiento de las cesantías y la mora en su pago, señaló lo siguiente:

*“94. En criterio de la Sala, éste debe ser el real entendimiento de la sanción moratoria por no expedir el acto de reconocimiento en término, pues lo contrario sería asumir que la simple inacción de la administración impediría la causación de la penalidad analizada en esta sentencia, en detrimento de la filosofía de la cesantía y de los derechos del trabajador.”*

*(…) 181. De este modo, la jurisprudencia del Consejo de Estado igualmente ha caracterizado la sanción moratoria por el pago extemporáneo de las cesantías como una* ***multa*** *a favor del trabajador y en contra del empleador estatuida con el objeto de reparar los daños causados al primero por el incumplimiento en el plazo para el pago, en los siguientes términos:*

*«La indemnización moratoria de que trata la Ley 244 de 1995, como ya se anunció,* ***es una multa a cargo del empleador*** *y a favor del empleado, establecida con el fin de resarcir los daños que se causan a este último con el incumplimiento en el pago de la liquidación definitiva del auxilio de cesantía en los términos de la citada Ley.[[5]](#footnote-5)»*

*182. Visto lo anterior, es preciso concluir que la sanción moratoria por pago extemporáneo de las cesantías, es una sanción o penalidad cuyo propósito es procurar que el empleador reconozca y pague de manera oportuna la mencionada prestación, más no mantener el poder adquisitivo de la suma de dinero que la representa y con ella, la capacidad para adquirir bienes y servicios o lo que la ley disponga como su propósito.”* Negrillas del Texto, Resaltado del

Despacho

1. Finalmente, en decisión del 10 de noviembre de 2021, la Sala Plena de la Corte Constitucional[[6]](#footnote-6) al resolver un Conflicto de Jurisdicciones suscitado entre el Tribunal Administrativo de Córdoba y el Juzgado Civil del Circuito de Sahagún (Córdoba), precisó:

*“una vez reconocidas las cesantías por parte de la entidad competente, se pueden presentar diferentes eventualidades, que definirán la jurisdicción competente para adelantar el reconocimiento de la sanción moratoria por el no pago oportuno de las cesantías reconocidas. En particular cabe referir al menos las siguientes dos hipótesis:*

* + 1. *Cuando la administración reconoce el pago de las cesantías y de la sanción moratoria, el interesado debe acudir a la jurisdicción ordinaria laboral para ejecutar una obligación clara, expresa y exigible, que contiene el título en su favor. Ello con fundamento en los artículos 12 de la Ley 270 de 1996 y 2.5 y 100 del Código Procesal del Trabajo, tal y como lo estableció la Corte en el Auto 613 de 2021.*

* + 1. ***Cuando la administración reconoce el pago de las cesantías, pero no reconoce el pago de la sanción moratoria, el interesado debe acudir frente a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para solicitar el reconocimiento judicial de la mencionada sanción. Ello en aplicación del primer inciso del artículo 104 y el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011.***

*(…) 19. Conforme a lo desarrollado en la presente decisión, la Sala Plena concluye que es la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la competente para resolver la demanda que pretende el reconocimiento y pago de la sanción moratoria en favor del señor Gómez Ordoñez. Esto, con fundamento en las razones que se sintetizan a continuación.*

*20. En el presente asunto, el señor Juan de la Rosa Gómez Ordoñez, pretende que se declare la nulidad de la Resolución No 0942 del 27 de abril de 2016, proferida por la Secretaría de Educación del municipio de Sahagún, a través de la cual se le negó el reconocimiento y pago de la sanción moratoria consagrada en el artículo 5° de la Ley 1071 de 2006, por lo que debe acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, para que le sea reconocido judicialmente el derecho al pago de la mencionada sanción por mora, causada por la cancelación tardía de las cesantías definitivas.”*

1. Conforme a lo anterior, el Despacho hará las siguientes precisiones:

1. Atendiendo a que lo pretendido por el demandante, es la anulación de los actos administrativos que negaron el reconocimiento y pago de la sanción por mora por la no consignación oportuna de las cesantías en los términos previstos en la Ley 50 de 1990, conlleva a concluir que tal circunstancia no se enmarca en la regla de competencia prevista en el numeral 8º del artículo 156 del CPACA como lo afirma el Juzgado Segundo Administrativo de Sogamoso, según la cual la competencia territorial *“En los casos de imposición de sanciones, (…) se determinará por el lugar donde se realizó el acto o el hecho que dio origen a la sanción.”*
2. Lo anterior toda vez que, si bien en los términos señalados por el Juez de Sogamoso “*la condena que se pide, (…) tiene naturaleza sancionatoria y no de carácter laboral propiamente dicha, dado que no deviene de una controversia originada en la relación laboral, sino que se acusa a las demandas el incumplimiento de la ley, lo que origina en criterio de la parte demandante, que se imponga un sanción”*, lo cierto es que, a criterio de este Despacho en el presente asunto al discutirse la legalidad de los actos administrativos que negaron el pago de la sanción moratoria por la no consignación oportuna de las cesantías, conlleva a concluir que *no se ha impuesto sanción* alguna a efectos de que el asunto se enmarque en la causal alegada.

1. Por consiguiente, al exigir la norma la existencia de un acto administrativo que imponga una sanción a efectos de que la competencia recaiga en el juez del lugar donde se expidió el acto o el hecho que dio origen a la sanción impuesta, no se vislumbran tales situaciones en el presente caso, precisamente porque no se reconoció por la administración, la sanción moratoria solicitada.

1. Sumado a ello, el hecho de que jurisprudencialmente se indique que la sanción mora constituye una “penalidad económica”[[7]](#footnote-7), tal connotación no implica en los términos señalados por el Juzgado Segundo Administrativo de Sogamoso, que se deje de lado la ausencia de acto administrativo que imponga una sanción como lo exige la norma, a efectos de determinar la falta de competencia territorial en aplicación a la regla prevista en el numeral 8º del artículo 156 del CPACA.

1. Ahora bien, al advertirse que no le asiste razón al Juzgado Segundo Administrativo de Sogamoso frente a la competencia territorial alegada en los términos del numeral 8º del artículo 156 del CPACA, deberá determinarse si le asiste razón al Juzgado Catorce Administrativo del Circuito de Tunja.

1. Es así que, en los términos señalados por el Despacho Judicial, la regla de competencia territorial aplicable al presente asunto, es la prevista en el numeral 3º del artículo 156 del CPACA que señala que *“En los asuntos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral se determinará por el último lugar donde se prestaron o debieron prestarse los servicios. Cuando se trate de derechos pensionales, se determinará por el domicilio del demandante, siempre y cuando la entidad demandada tenga sede en dicho lugar.”*

1. Lo anterior, en tanto considera que la sanción moratoria es un asunto de carácter laboral, siendo procedente que su conocimiento recaiga en el Juez Segundo Administrativo de Sogamoso atendiendo a que el último lugar donde prestó los servicios el demandante fue el municipio de Firavitova, el cual hace parte de su circuito judicial.

1. Frente al carácter laboral de la sanción moratoria por la no consignación oportuna de las cesantías, debe decirse en primer lugar, si bien en estricto sentido no comporta un derecho, prerrogativa o acreencia derivada de la relación laboral como lo ha dicho la jurisprudencia del Consejo de Estado[[8]](#footnote-8), sino que ha sido catalogada como una penalidad económica contra el empleador por su retardo en el pago de dicha prestación social, lo cierto es que, de manera indirecta tiene la naturaleza de un asunto laboral, toda vez que, su causación deviene de una relación laboral en la cual, el empleado solicita el pago de sus cesantías y el empleador no las consigna oportunamente.

1. Adicionalmente, el propósito de la sanción moratoria es procurar el pago oportuno de la prestación solicitada, constituyendo una prerrogativa a favor del empleado con ocasión al retardo de su empleador en la consignación oportuna de las cesantías, de manera que el origen de la suma adeudada es el retardo en el pago de una acreencia laboral como lo es las cesantías reconocidas a favor del empleado.

1. Para el Despacho las anteriores circunstancias dependen de la relación laboral entre empleado y empleador, pues de no existir, no tendría derecho el empleado a solicitar las cesantías, y en caso del no pago oportuno de las mismas, no le asistiría el derecho a exigir el pago por parte de su empleador de la sanción moratoria causada, sumado a que, para determinar el punto de partida de la causación de la sanción por mora, sea necesaria la fecha de expedición del acto administrativo por el cual el empleador reconoce las cesantías solicitadas.

1. Sobre este punto, en términos de conocimiento de la jurisdicción que conoce del asunto se ha precisado que, **i)** cuando la administración reconoce el pago de las cesantías y de la sanción moratoria, el interesado debe acudir a la jurisdicción ordinaria laboral para ejecutar una obligación clara, expresa y exigible, que contiene el título en su favor, mientras que, **ii)** *cuando la administración reconoce el pago de las cesantías, pero no reconoce el pago de la sanción moratoria, el interesado debe acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para solicitar el reconocimiento judicial de la mencionada sanción, como ocurre en el presente asunto*.

1. Lo anterior para decir, que al exigirse que para la ejecución de la sanción por la mora en la consignación de las cesantías, exista un reconocimiento previo a efectos de acudir ante el juez ordinario laboral, implica que sea un asunto de tal especialidad -laboral- y, al requerirse que para el reconocimiento de la sanción moratoria se deba acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y que además, el estudio de tales asuntos le corresponda a la Sección Segunda del Consejo de Estado en la cual recae la competencia para resolver todos los problemas laborales y pensionales que se presentan con el Estado, implica igualmente que se entienda la sanción moratoria como un asunto de carácter laboral.

1. Por lo anterior, considera este Despacho que le asiste razón al Juzgado Catorce Administrativo del Circuito de Tunja al considerar que el presente asunto, se enmarca en la regla de competencia territorial prevista en el numeral 3º del artículo 156 del CPACA, pues se itera que si bien la sanción moratoria no comporta una acreencia derivada directamente de una relación laboral, si es de manera indirecta un asunto de carácter laboral, en tanto su causación depende de la existencia de una relación laboral, en la que **i)** un empleado en virtud de la misma solicita a su empleador el reconocimiento de sus cesantías y que **ii)** su empleador no las pague de manera oportuna.

1. Dadas las anteriores consideraciones, se tiene que en los términos del numeral 3º del artículo 156 de la Ley 1437 de 2011, la competencia territorial se determina por el último lugar donde se prestó o debió prestarse el servicio y revisado el expediente, observa el Despacho que el último lugar donde prestó sus servicios el demandante Luis Alfonso Ortiz Tristancho es el Municipio de Firavitova, municipio que en los términos del Acuerdo PCSJA20-11653 de 28 de octubre de 2020 proferido por el Consejo Superior de la Judicatura hace parte del Circuito Judicial de Sogamoso, por ende, el conocimiento del presente asunto recae en el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Sogamoso, al ser el despacho judicial al que inicialmente le fueron asignadas las presentes diligencias.

En mérito de lo expuesto, se **Resuelve:**

* 1. **Declarar** que la competencia del presente asuntorecae en el **Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Sogamoso**, por los argumentos expuestos en precedencia.

* 1. En firme este auto, por Secretaría envíese el proceso al **Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Sogamoso**, previas las anotaciones de rigor.

* 1. Notifíquese la presente decisión en los términos del artículo 201 del CPACA.

**Notifíquese y cúmplase,**

*(Firmado electrónicamente)*

**BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS**

Magistrada

1. Radicado 76001-23-31-000-2000-02513-01. [↑](#footnote-ref-1)
2. Radicado 15001-23-33-000-2013-00480-02 (1447-15). [↑](#footnote-ref-2)
3. En esa oportunidad, la Sección Segunda del Consejo de Estado, conoció de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, de una persona que le había sido reconocido el pago de las cesantías. Sin embargo, mediante acto administrativo, la Secretaría General del Departamento de Boyacá le había negado el reconocimiento de la sanción moratoria por falta de pago oportuno de las cesantías, por lo que acudió al medio de control, para obtener el reconocimiento judicial de la mencionada sanción. [↑](#footnote-ref-3)
4. Radicado 73001-23-33-000-2014-00580-01. [↑](#footnote-ref-4)
5. Consejo de Estado, Sección Segunda, Sentencia 47001-23-31-000-2002-00266-01(0875-06) del 06/03/2008. C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. [↑](#footnote-ref-5)
6. Auto 943/21. Referencia: Expediente CJU-451 [↑](#footnote-ref-6)
7. Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección A. Consejero Ponente: William Hernández Gómez. Sentencia del 2 de diciembre de 2021. Radicado No. 76001-23-33-000-2016-01066-01 (0458-2020). [↑](#footnote-ref-7)
8. Referida en párrafos anteriores [↑](#footnote-ref-8)