

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER**  
**Magistrada Ponente: Dra. MARIBEL MENDOZA JIMÉNEZ**

San José de Cúcuta, catorce (14) de mayo de dos mil quince (2015)

**Radicación número:** 54-001-33-33-002-2012-00167-01  
**Actor:** Luis Javier Benavides  
**Demandado:** Nación - Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio

**Medio de control:** Nulidad y Restablecimiento del derecho.

De conformidad con el informe Secretarial que antecede, procede el Despacho a estudiar la procedencia de estudiar de fondo el recurso de apelación interpuesto por la apoderada de la entidad demandada, contra la sentencia proferida por el Juez Segundo Administrativo Oral de Cúcuta, en la cual declaró la nulidad del Oficio 7311.40 SAC:2012PQR13279 de fecha 2 de mayo de 2012, suscrito por la Nación - Ministerio de Educación - Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio.

### **I. ANTECEDENTES**

Mediante la Resolución No. 0548 del 23 de julio de 2009, la Secretaría de Educación del Departamento Norte de Santander – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, le reconoció al demandante la suma de \$25.052.051, por concepto de liquidación parcial de cesantías.

El demandante a través de apoderado judicial solicitó el día 20 de abril de 2012, solicitó al Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, el reconocimiento, liquidación y pago de los intereses moratorios de la cesantía parcial.

A través del Oficio No. 7311.40 del 02 de mayo de 2012, la Secretaria de Educación del Departamento Norte de Santander, negó el reconocimiento de la sanción indemnizatoria solicitada.

Mediante sentencia del 14 de julio de 2014 (fl 121- 126 del expediente) el Juzgado segundo Oral del Circuito declaró la nulidad del oficio 7311.40 SAC:2012PQR13279 de fecha 2 de mayo de 2012 emanado del Fondo de

*Radicado: 54-001-33-33-002-2012-00167-01*

*Actor: Luis Javier Benavides*

*Auto*

Prestaciones Sociales, mediante el cual, negó el pago de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías parciales al demandante y como consecuencia de ello a la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, reconocer y pagar al señor Luis Javier Benavidez el monto correspondiente a la sanción moratoria, debido a la mora en que incurrió desde el 7 de julio al 14 de octubre de 2009.

La apoderada de la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio, interpuso recurso de apelación contra la anterior decisión, a través de memorial radicado en el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Cúcuta, el día 18 de julio de 2014, en el que argumentó que en el presente caso se configuró la excepción de inexistencia de la obligación, toda vez que de acuerdo con la resolución expedida por la Secretaría de Educación del ente territorial, acto que no ha sido anulado ni suspendido, la solicitud de la prestación se tramitó y canceló mediante el procedimiento señalado por la ley.

Mediante el auto proferido en audiencia el 19 de septiembre de 2014, el A-quo concedió el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte actora.

## II. CONSIDERACIONES

En primer lugar advierte el Despacho que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, al ocuparse en el artículo 208 de las causales de nulidad, remite directamente a lo que sobre dicho tema consagra el Código de Procedimiento Civil ahora vigente el Código General del Proceso, el que a su vez, en el artículo 138, consagra los efectos de la falta de jurisdicción o competencia y de la nulidad declarada, disponiendo lo siguiente:

***“Artículo 138. Efectos de la declaración de falta de jurisdicción o competencia y de la nulidad declarada.***

*Cuando se declare la falta de jurisdicción, o la falta de competencia por el factor funcional o subjetivo, lo actuado conservará su validez y el proceso se enviará de inmediato al juez competente; pero si se hubiere dictado sentencia, esta se invalidará.*

*La nulidad solo comprenderá la actuación posterior al motivo que la produjo y que resulte afectada por este. Sin embargo, la prueba practicada dentro de dicha actuación conservará su validez y tendrá eficacia respecto de quienes tuvieron oportunidad de controvertirla, y se mantendrán las medidas cautelares practicadas.*

*Radicado:* 54-001-33-33-002-2012-00167-01

*Actor:* Luis Javier Benavides

*Auto*

*El auto que declare una nulidad indicará la actuación que debe renovarse."*

Con base en la anterior precisión y teniendo de presente la solicitud del pago de la sanción moratoria la cual fue reconocida por el Juzgado Segundo Oral del Circuito en sentencia de fecha 14 de julio de 2014, es menester hacer las siguientes precisiones:

1. El artículo 100 del Código Sustantivo del Trabajo, establece: "*será exigible ejecutivamente el cumplimiento de toda obligación originada en una relación de trabajo, que conste en acto o documento que provenga del deudor o de su causante o que emane de una decisión judicial o arbitral en firme*", y el numeral 5 del artículo 2° de la Ley 712 de 2001, que modificó el artículo 2° del Código de Procedimiento Laboral, dispone que la Jurisdicción Ordinaria, en su especialidad Laboral y de Seguridad Social, conoce de "***la Ejecución de obligaciones emanadas de la relación de trabajo y del sistema de seguridad social integral que no correspondan a otra autoridad***".

De lo anterior se desprende claramente que existiendo ya un acto administrativo o documento que reconozca la obligación emanada de la administración, nacida de la relación de trabajo y del sistema de seguridad social, como es el caso que nos corresponde, este será exigible ejecutivamente ante la Jurisdicción Ordinaria Laboral.

Considera el Despacho, que de conformidad con el material probatorio que obra dentro del expediente y los hechos relatados dentro del mismo, existe la necesidad de declarar la nulidad de la sentencia dictada el día 14 de julio de 2014, por el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Cúcuta, por avizorarse la falta de jurisdicción para conocer del presente asunto.

Como sustento para adoptar dicha decisión, tenemos los siguientes considerandos:

La Sala Plena del Consejo de Estado, mediante sentencia de fecha 27 de marzo de 2007, C.P. Jesús María Lemus Bustamante, expediente número: 76001-23-31-000-2000-02513-01(IJ), explicó las hipótesis que pueden dar lugar a la existencia de un conflicto originado en el reconocimiento y pago de las cesantías definitivas y la sanción moratoria y la jurisdicción competente para conocer de los mismos, así:

Radicado: 54-001-33-33-002-2012-00167-01

Actor: Luis Javier Benavides

Auto

*"(...) 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 varias posibilidades:*

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

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

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

*5.3.3.4. La 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. V.gr. hipótesis 5.3.3.1 y 5.3.3.2.*

*En este caso la obligación debe reunir los requisitos previstos en los artículos 100 y siguientes del Código Procesal Laboral y de la Seguridad Social, esto es, ser expresa, clara, exigible y constar en documento que provenga del deudor o de su causante pues el fundamento del proceso ejecutivo es la certeza sobre la existencia de la obligación.*

*Para que exista certeza sobre la obligación no basta con que la ley haya dispuesto el pago de la sanción moratoria, aquella es la fuente de la obligación a cargo de la administración por el incumplimiento o retardo en el pago de las cesantías definitivas mas no el título ejecutivo, que se materializa con el reconocimiento de lo adeudado por parte de la administración.*

*En este caso el interesado debe provocar el pronunciamiento de la administración para obtener el acto administrativo que le sirva de título ejecutivo ante la Jurisdicción Laboral, no ante los jueces administrativos, porque el artículo 134 B-7, adicionado por la Ley 446 de 1998, artículo 42, sólo les otorgó competencia a éstos para conocer de los procesos ejecutivos originados en condenas impuestas por esta jurisdicción, mientras que el artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y la Seguridad Social, modificado por el artículo 2 de la Ley 712 de 2001, le adjudica competencia general a la jurisdicción laboral ordinaria para "la ejecución de obligaciones emanadas de la relación de trabajo y del sistema de seguridad social integral que no correspondan a otra autoridad."*

*También constituye título ejecutivo, cuyo pago deberá reclamarse ante la jurisdicción ordinaria, el acto por el cual la administración reconoce en favor del peticionario una suma de dinero por concepto de sanción moratoria. Aquí igualmente se trata de la simple ejecución de una acreencia laboral respecto de la cual no versa discusión alguna.*

Radicado: 54-001-33-33-002-2012-00167-01

Actor: Luis Javier Benavides

Auto

**En suma la vía procesal adecuada para discutir las cesantías y el reconocimiento de la sanción moratoria es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, salvo que exista certeza del derecho y de la sanción, porque, se repite, en estos eventos procede la ejecución del título complejo.**

(...)

**En conclusión:**

**(i) El acto de reconocimiento de las cesantías definitivas puede ser controvertido, cuando el administrado no está de acuerdo con la liquidación, mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.**

**(ii) Ese mismo acto constituye título ejecutivo y puede ser reclamado por la vía judicial correspondiente, que es la acción ejecutiva, pero en lo que respecta a la sanción moratoria deberá demostrarse, además, que no se ha pagado o que se pagó en forma tardía.**

**(iii) El acto de reconocimiento de la sanción moratoria puede ser cuestionado a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho si el administrado se encuentra inconforme con él, pero si hay acuerdo sobre su contenido y no se produce el pago de la sanción la vía indicada es la acción ejecutiva.**

**(iv) Cuando se suscite discusión sobre algunos de los elementos que conforman el título ejecutivo, como que no sean claros, expresos y exigibles, debe acudirse ante esta jurisdicción para que defina el tema. De lo contrario la obligación puede ser ejecutada ante la jurisdicción ordinaria por la acción pertinente. (...)" (Negrillas del Despacho)**

El Honorable Consejo de Estado, en la sentencia citada, plantea varias hipótesis en relación con los conflictos originados en el reconocimiento y pago de las cesantías definitivas y la sanción moratoria que deviene del pago tardío de las mismas, diferenciando claramente, en que situaciones es competente para conocer de dichos conflictos la Jurisdicción Ordinaria Laboral, mediante la acción ejecutiva y cuando lo es, la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Sostuvo el Consejo de Estado, que cuando se trate de supuestos fácticos en los cuales, se encuentre en discusión el contenido mismo del derecho, el medio de control idóneo es el de nulidad y restablecimiento del derecho, como quiera, que se encuentra frente al pago de una acreencia laboral, pero en las situaciones en las que no haya discusión respecto al derecho, por encontrarse acreditado la resolución de reconocimiento de la prestación y la constancia o prueba del pago tardío, el interesado puede acudir ante la Jurisdicción Ordinaria Laboral a través de la acción ejecutiva.

Dicha posición adoptada por la Sala Plena del Consejo de Estado, fue ratificada en pronunciamiento de la misma Corporación, mediante la providencia del 24 de

**Radicado:** 54-001-33-33-002-2012-00167-01

**Actor:** Luis Javier Benavides

**Auto**

marzo de 2011, C.P: Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila, Radicado No. 0489-10, en los siguientes términos:

*"(...) De acuerdo con la normatividad vigente, la competencia para conocer de este asunto es de los Jueces Ordinarios mediante la acción ejecutiva. En efecto el artículo 134 B-7, adicionado por la Ley 446 de 1998 (artículo 42) sólo les otorgó competencia a los Jueces Administrativos para conocer de los procesos ejecutivos originados en condenas impuestas por esta Jurisdicción, mientras que el artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y la Seguridad Social, modificado por el artículo 2 de la Ley 712 de 2001, en el numeral 5, le adjudicó competencia general a la Jurisdicción Laboral Ordinaria para "la ejecución de obligaciones emanadas de la relación de trabajo y del sistema de seguridad social integral que no correspondan a otra autoridad." (Se subraya).*

*(...) En conclusión, en las situaciones que impliquen discusión respecto del contenido mismo del derecho a la cesantía, la procedente es la acción de nulidad y restablecimiento ante esta Jurisdicción y, en aquellas en las que no se controvierta el derecho, por existir la Resolución de reconocimiento y la constancia del pago parcial o tardío que, en principio podrían constituir un título ejecutivo complejo de carácter laboral, la vía procesal idónea para reclamar las sumas adeudadas es la acción ejecutiva ordinaria.*

*(...) En ese orden de ideas y como lo que pretende el actor en el sub-lite es el **pago** del saldo de lo que el Departamento del Chocó le reconoció por concepto de algunos salarios, cesantías definitivas y, solicita demás el pago de la sanción moratoria prevista en la Ley 244 de 1995, la Sala estima que la Jurisdicción competente para conocer de este caso es la Ordinaria a través de la acción ejecutiva. Por esa razón, se ordenará remitir el expediente a esa Jurisdicción, sin perjuicio de la carga procesal que le asiste al actor consistente en adecuar la demanda a la acción procedente. (...)"*

Y en el mismo sentido, el Honorable Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, con providencia del 09 de mayo de 2012, M.P: Dr. Jorge Armando Otálora Gómez, dirimió un conflicto negativo de jurisdicciones suscitado entre la Jurisdicción Ordinaria Laboral y la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, respecto a una controversia originada por una demanda ejecutiva laboral, por concepto de una sanción moratoria en consideración a la mora en cancelar unas cesantías parciales reconocidas por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, manifestando:

*(...) En efecto, el artículo 100 del código Sustantivo del Trabajo, establece: "será exigible ejecutivamente el cumplimiento de toda obligación originada en una relación de trabajo, que conste en acto o documento que provenga del deudor o de su causante o que emane de una decisión judicial o arbitral en firme".*

*Por su parte el numeral 5º del canon 2º de la ley 712 de 2001, que modificó el artículo 2º del código de Procedimiento Laboral, dispone que la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad laboral y de seguridad social, conoce de, "la ejecución de obligaciones emanadas de la relación de trabajo y del sistema de seguridad social integral que no correspondan a otra autoridad.*

*En el asunto sub examine, el demandante aportó la resolución No. 015233 del 17 de octubre de 2008, mediante la cual se le reconocieron las cesantías parciales al actor, además suministró con la demanda copia del certificado de*

**Radicado:** 54-001-33-33-002-2012-00167-01  
**Actor:** Luis Javier Benavides  
**Auto**

cesantías donde se hace constar que la fecha de pago fue el 11 de junio de 2009, a pesar que la fecha de la resolución data 17 de octubre de 2008.

Así las cosas, la acreencia laboral cuyo pago reclama el demandante, fue reconocida por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y teniendo en cuenta que NO se está discutiendo la legalidad de ese acto administrativo sino el cumplimiento del mismo, **resulta indudable que la competencia para conocer el asunto recae en la Jurisdicción ordinaria.**

Significa lo anterior, que no está en controversia el reconocimiento, liquidación, pago, reliquidación de cesantías, por ende cualquier otra discusión fuera de esas significaciones o conceptos queda al margen de la materia de seguridad social, lo contrario sería mutar obligaciones indiscriminadamente bajo pretextos de la relación principal, cuando se itera, la pretensión básica y única en el asunto sub-lite, es el pago de unos intereses de mora.

Independientemente que se esté o no en presencia de un título con capacidad de ejecución para ser reconocido con tal al interior del proceso ordinario, la ejecutividad del mismo no corresponde a las excepciones previstas en el condigo Contencioso Administrativo y en la ley 80 de 1993, es decir, no es precisamente originaria de un contrato estatal ni es producto el ejecutivo de una sentencia emitida por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, siendo las únicas dos opciones que ligan la competencia a esa jurisdicción. (...)” (En negrilla y subrayado por el Despacho).

De conformidad con la jurisprudencia citada, se puede concluir claramente, que la Jurisdicción Ordinaria Laboral es competente para conocer de los acciones ejecutivas, impetradas para solicitar el cobro de la sanción moratoria de que trata la ley 244 de 1995, modificada por la Ley 1071 del 1006, cuando exista un acto administrativo que reconozca las cesantías parciales y definitivas, e igualmente, se acredite la no cancelación o el pago tardío de las cesantías.

Ahora bien, en el caso bajo estudio tenemos, que lo que pretende la parte demandante, es que se declare la nulidad del acto administrativo que resolvió la solicitud de reconocimiento y pago de la sanción por mora en el pago de las cesantías, a efectos de que se efectúe el reconocimiento y pago de la sanción moratoria a la que dice tener derecho el demandante.

Una vez revisado el material probatorio allegado con la demanda, se logra acreditar que: (i) Mediante la Resolución No. 0548 del 23 de julio de 2009, la Secretaría de Educación del Departamento Norte de Santander, le reconoció al demandante el valor de una cesantía parcial<sup>1</sup>. (ii) Con recibo expedido por el BBVA del 03 de noviembre de 2009<sup>2</sup>, se certifica el pago efectivo de \$22.940.766.00 por concepto de cesantías a favor del demandante. (iii) El 20 de abril de 2012, a través de apoderado el demandante solicitó al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio – Secretaría de Educación – Departamento Norte de Santander, el reconocimiento y pago de los intereses moratorios de la

<sup>1</sup> Ver folio 14.  
<sup>2</sup> Ver folio 16.

Radicado: 54-001-33-33-002-2012-00167-01

Actor: Luis Javier Benavides

Auto

cesantía parcial<sup>3</sup>. (iv) Mediante el Oficio No. 7311.40 de fecha 02 de mayo de 2012<sup>4</sup>, la Secretaría de Educación del Departamento Norte de Santander, da respuesta a la petición anterior, indicando que no es procedente el reconocimiento jurídico de la sanción indemnizatoria de la solicitud invocada.

Conforme a lo descrito anteriormente, se tiene que en el presente caso no existe controversia respecto al derecho, en la medida que la resolución que reconoce la cesantía parcial a favor del demandante se encuentra en firme. Así las cosas, estima el Despacho que la Jurisdicción Contencioso Administrativo no es competente para seguir conociendo del presente asunto, debido a que la acción indiciada para pretender el pago de la sanción moratoria por la no cancelación oportuna de las cesantías, es la ejecutiva que debe ser adelantada ante la jurisdicción ordinaria laboral. En consecuencia, se declarará la nulidad de la sentencia proferida el 14 de julio de 2014, por el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Cúcuta, como quiera, que la Jurisdicción competente para conocer del presente asunto es la Jurisdicción Ordinaria Laboral, pues como ya se advirtió no existe controversia respecto al derecho reconocido mediante la Resolución No. 0548 del 23 de julio de 2009, y se ordenará la remisión del presente expediente a la Oficina Judicial del Circuito de Cúcuta para que se realice el correspondiente reparto entre los Juzgados Laborales del Circuito de Cúcuta

En efecto, el Honorable Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, con providencia del Diciembre tres (3) de dos mil catorce (2014), M.P: Dr. María Mercedes López Mora, dirimió un conflicto negativo de competencias suscitado entre la Jurisdicción Ordinaria Laboral y la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, respecto a una controversia originada por una demanda ordinaria Laboral, por concepto de una sanción moratoria en consideración a la mora nacida de la no cancelación oportuna de las cesantías parciales reconocidas por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, manifestando:

*(... ) Es decir, ya no es defendible la posición esbozada en el sentido que por no tener un reconocimiento expreso la sanción moratoria por parte de la administración, no puede pregonarse la existencia de título ejecutivo, cuando la complejidad del mismo deviene de la presencia de elementos básicos e ineludibles, como la existencia del reconocimiento de las cesantías (no se discute la misma), su pago tardío o no pago y la ley misma (Ley 244 de 1995 y Ley 1071 de 2006) como fuente de obligación que es, ante esas realidades no hay forma de sustraerse al reconocimiento de título ejecutivo, que por serlo, es exigible ante la jurisdicción que compete, solo que ante los supuestos dados en el artículo 104- 5 de la Ley 1437 de 2011, casos como el presente no son de los enlistados allí por el legislador, por lo tanto, el juez natural sigue siendo el Ordinario Laboral.*

<sup>3</sup> Ver folios 17 y 18.

<sup>4</sup> Ver folio 11.



**Radicado:** 54-001-33-33-002-2012-00167-01

**Actor:** Luis Javier Benavides

**Auto**

*Así las cosas, se precisa de un cambio de posición de la Sala para decidir conflictos como el de autos, a fin de dejar sentado que es la Ley y, en caso de duda, el Juez del conflicto quien decide teniendo en cuenta no solo la pretensión invocada sino el fondo del asunto expuesto, la jurisdicción competente. (...)*

En consecuencia, al encontrarnos ante la presencia de un título ejecutivo complejo, compuesto por la resolución que reconoció las cesantías parciales al demandante y la constancia del pago de las mismas por parte de la entidad demandada, estima el Despacho, que el presente asunto debe someterse al conocimiento del Juez Ordinario Laboral, a través de la acción ejecutiva ordinaria, razón por la cual, se declarará la nulidad de la sentencia adoptada por el Juez Segundo Administrativo oral de Cúcuta, conservándose la validez de las demás actuaciones, tal y como lo establece los artículos 16 y 138 del Código General del Proceso.

Por lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

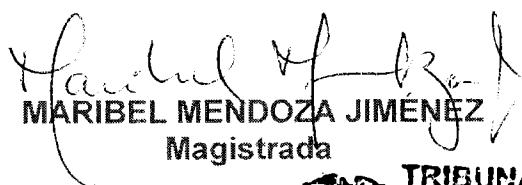
**RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLÁRESE** la falta de jurisdicción para conocer del presente asunto. En consecuencia, **DECLÁRESE** la nulidad de la sentencia proferida el día 14 de julio de 2014 por el Juez Segundo Administrativo Oral del Circuito de Cúcuta, por las razones expuestas en la parte motiva

**SEGUNDO: REMÍTASE** el expediente de referencia, una vez ejecutoriada la presente decisión, a la oficina de apoyo judicial de esta ciudad, a fin de que sea repartido entre los **JUZGADOS LABORALES DEL CIRCUITO DE CÚCUTA** (reparto), de conformidad con las consideraciones expuestas en este proveído.

**TERCERO:** Comuníquese la presente decisión al juzgado de origen,

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**MARIBEL MENDOZA JIMÉNEZ**  
 Magistrada



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE  
 NORTE DE SANTANDER**  
**CONSTANCIA SECRETARIAL**

Por anotación en ESTADO, notifico a las partes la providencia anterior, a las 8:00 a.m., hoy 20 MAY 2015

  
 Secretario General