

REPÚBLICA DE COLOMBIA – RAMA JUDICIAL



JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL  
DEL CIRCUITO DE CALI

SENTENCIA N° 19.

Santiago de Cali, tres (3) de marzo de dos mil veinte (2020).

**RADICACIÓN** : 76001-3333-001-2019-00097-00  
**MEDIO DE CONTROL** : NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE** : AURA HERMINIA LÓPEZ SALAZAR  
**DEMANDADO** : INSTITUTO POPULAR DE CULTURA – IPC

La señora **AURA HERMINIA LÓPEZ SALAZAR**, actuando por conducto de apoderado, instauró demanda en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, en contra del **INSTITUTO POPULAR DE CULTURA – IPC**, con el fin de que se hagan las siguientes:

**1. DECLARACIONES**

- 1.1. Declarar la nulidad de la Resolución N° 700.52.05.18.01 del 22 de enero de 2018, la cual fue confirmada con la resolución 200.52.04.18.65 del 27 de octubre de 2018, mediante la cual Instituto Popular de Cultura reconoce y ordena pagar las prestaciones sociales de la señora AURA HERMINIA LOPEZ por valor de \$28.780.707 y niega el recurso de reposición presentado por mi mandante.
- 1.2. Reliquidar la suma reconocida a título de prestaciones sociales definitivas a favor de la accionante y Condenar al INSTITUTO POPULAR DE CULTURA a cancelar la suma de \$ 11.231.772. como saldo insoluto.
- 1.3. Condenar al INSTITUTO POPULAR DE CULTURA a pagar un día de salario por cada día de mora en el pago de cesantías desde el 23 de mayo de 2018 hasta que se produzca el pago del saldo insoluto por concepto de prestaciones sociales.
- 1.4. Se condene a la entidad demandada a pagar la indexación o corrección monetaria sobre las sumas adeudadas, desde el momento en que se debió cancelar cada suma de dinero y hasta cuando se verifique el pago total de las obligaciones.
- 1.5. Se condene a la entidad demandada a pagar los intereses moratorios en los términos del artículo 192 de la Ley 1437 de 2011.

La demanda se fundamenta en los siguientes

## **2. HECHOS**

**2.1.** Mediante Resolución N° 016 de 19 de febrero de 2015, la señora AURA HERMINIA LÓPEZ SALAZAR fue nombrada en el cargo de Coordinadora Académica Grado 8 perteneciente al Instituto Popular de Cultura - IPC del municipio de Santiago de Cali.

**2.2.** Por medio de la Resolución N° 17.39 de 10 de julio de 2017, la entidad empleadora aceptó la renuncia presentada por la señora AURA HERMINIA LÓPEZ SALAZAR a partir del 25 de julio de 2017.

**2.3.** Posteriormente, a través de la resolución N° 18.01 de 22 de enero de 2018 el Instituto Popular de Cultura – IPC expidió acto administrativo de liquidación definitiva de prestaciones sociales.

**2.4.** Inconforme con el monto liquidado, el 13 de marzo de 2018, la accionante formuló recurso de reposición solicitando el reajuste de las sumas reconocidas por concepto vacaciones y prima de vacaciones, así como de la tasa de retención en la fuente aplicada como descuento del total liquidado.

De igual forma, la accionante solicitó el reconocimiento de la sanción moratoria por el no pago oportuno de las cesantías definitivas conforme a lo dispuesto por la ley 244 de 1995.

**2.5.** Por medio de la resolución N° 18.65 de 27 de octubre de 2018, la entidad accionada negó el recurso de reposición formulado y confirmó la liquidación efectuada en el acto de reconocimiento de prestaciones sociales definitivas.

## **3. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VULNERACIÓN**

La parte accionante, citó apartes de las leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006, advirtiendo que estas normas establecen términos perentorios para el reconocimiento y pago de las cesantías.

Adicionalmente, señaló que en el presente caso resulta aplicable el precedente fijado por la sección segunda del Consejo de Estado mediante Sentencia de Unificación proferida el 18 de julio de 2018, dentro del proceso identificado con el radicado N° 73001-23-33- 000-2014-00580-01.

En este contexto, se afirma que la resolución de reconocimiento de las cesantías y el pago de la prestación económica se realizaron luego de vencido el término de 70 días, contados después de radicada la petición (recurso de reposición) por lo que se configuró el derecho a la sanción moratoria consistente en un día de salario por cada día de mora en el pago.

#### **4. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

La entidad accionada, se opuso a las pretensiones de la demanda indicando que las prestaciones sociales de la señora AURA HERMINIA LÓPEZ SALAZAR se liquidaron correctamente con base en las normas que regulan la materia y teniendo en cuenta el último salario devengado.

Afirma que el retroactivo correspondiente al reajuste del salario fijado para el año 2017 fue pagado luego de la desvinculación de la demandante el 13 de junio de 2018, motivo por el cual no se adeuda ninguna suma de dinero por dicho concepto.

Finamente, resalta que la resolución que ordena el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales definitivas quedó en firme el 27 de octubre de 2018 y el pago de las cesantías se efectuó el 30 de noviembre de 2018, motivo por el cual no se configuró la sanción moratoria reclamada con la demanda.

Con base en los anteriores argumentos propuso como excepciones las denominadas *“inexistencia de causa invocada y pago”*.

#### **5. TRÁMITE DEL PROCESO**

Se surtió el trámite respectivo previsto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo así, una vez admitida la demanda mediante auto del 23 de mayo de 2019<sup>1</sup>, llevadas a cabo las notificaciones del auto admisorio a los sujetos procesales en debida forma<sup>2</sup>, se cumplió con la audiencia inicial de que trata el artículo 180 ibídem<sup>3</sup>, en la cual no hubo lugar a efectuar saneamiento alguno, se decretaron e incorporaron las pruebas aportadas con la demanda y la contestación de la misma y, al no haber pruebas por practicar el Juzgado se constituyó en la audiencia de alegatos y Juzgamiento, ordenándose correr traslado a la partes para alegar de conclusión en forma oral, el cual fue aprovechado por ambas partes.

Los representantes judiciales de la parte demandante y la entidad accionada, se ratificaron en los argumentos expuestos en la demanda y en la contestación de la misma. Los alegatos quedaron grabados en audio y video, el cual fue glosado a folio 150 del expediente.

#### **6. CONSIDERACIONES**

##### **6.1. PRESUPUESTOS DEL MEDIO DE CONTROL**

##### **6.1.1. Capacidad jurídica de las partes**

De conformidad con lo previsto el artículo 160 de la Ley 1437 de 2011, la demandante actuó por conducto de apoderado judicial, de donde se deduce su capacidad procesal para ser parte en la presente controversia.

---

<sup>1</sup> Folio 58 del expediente.

<sup>2</sup> Folios 60 a 61 del expediente.

<sup>3</sup> Folios 147 al 149 del expediente.

La entidad demandada, se encuentra legitimada para comparecer al proceso conforme lo dispone el artículo 159 del CPACA a través de apoderado judicial, tal y como se comprueba en el poder obrante a folio 129 del expediente.

### **6.1.2. Oportunidad para el ejercicio del derecho de acción.**

Se advierte que la demanda fue presentada en forma oportuna, si se tiene en cuenta que el acto expreso contenido en la Resolución N° 18.65 de 27 de octubre de 2018<sup>4</sup>, fue notificada el día de su expedición y la solicitud de conciliación extrajudicial ante el ministerio público fue radicada 23 de noviembre de 2018 (fl. 27) momento en el que restaban 3 meses y 5 días para el vencimiento del término de caducidad.

El Ministerio Público expidió constancia sobre el trámite conciliatorio fallido el 4 de febrero de 2019 (fl. 27 vto.) motivo por el cual el plazo para el ejercicio del derecho de acción de 3 meses y cinco días se reanudó el 5 de febrero de 2019.

La demanda fue presentada dentro del lapso referenciado, el 9 de mayo de 2019<sup>5</sup>, lo cual permite inferir que fue presentada en los términos del literal d) del numeral 2° del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011.

### **6.1.3. Requisito de procedibilidad**

En el presente caso se advierte que la parte accionante agotó el requisito de procedibilidad previsto en el numeral 1° del artículo 161 del CPACA, a través de la solicitud de conciliación prejudicial presentada ante el Ministerio Público el 23 de noviembre de 2018 (fl. 27).

Frente al requisito de agotamiento de la actuación administrativa previsto en el numeral 2° del artículo 161 ibídem, se observa que la parte accionante interpuso recurso de reposición en contra del acto administrativo de reconocimiento de prestaciones sociales definitivas.

## **6.2. PRESUPUESTOS DE LA DEMANDA**

### **6.2.1. Competencia**

Por la naturaleza del proceso y al tratarse de una demanda de Nulidad y Restablecimiento del Derecho Laboral, es competente esta Juzgadora para decidir el asunto en primera instancia conforme lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 155 del CPACA.

---

<sup>4</sup> Folio 97 del expediente.

<sup>5</sup> Folio 56 del expediente.

### **6.2.2. Demanda en forma**

La demanda se presentó conforme con los requisitos contenidos en los artículos 162 y 163 del CPACA

### **6.3. PROBLEMA JURÍDICO**

Se centra en establecer si en el caso concreto la accionante tiene derecho a la reliquidación de las prestaciones sociales definitivas reconocidas a su favor en la resolución N° 18.01 de 22 de enero de 2018 y al reconocimiento de la sanción moratoria por el no pago oportuno de sus cesantías definitivas luego de su desvinculación del servicio el 25 de julio de 2017.

## **7. SOLCITUD DE RELIQUIDACION DE PRESTACIONES SOCIALES DEFINITIVAS.**

Con las pretensiones de la demanda, parte accionante solicitó reliquidar la suma reconocida a título de prestaciones sociales definitivas a favor de la accionante y Condenar al INSTITUTO POPULAR DE CULTURA a cancelar la suma de \$ 11.231.772 como saldo insoluto.

Pese a lo anterior, una vez revisado el contenido del escrito de demanda (fls. 1 al 7) se advierte que la parte accionante omitió señalar de forma expresa las razones por las cuales considera que los actos administrativos acusados adoptaron una decisión ilegal frente al monto de las prestaciones sociales definitivas reconocidas luego de su desvinculación del servicio al Instituto Popular de Cultura –IPC.

Adicionalmente, en el concepto de vulneración de la demanda, la parte accionante hizo una sustentación jurídica y fáctica sobre las razones por las cuales considera que debe reconocerse a su favor el pago de la sanción moratoria contemplada en las leyes 244 de 1995 y 1071 de 1996, sin llegar a hacer referencia al monto de las prestaciones sociales definitivas.

En este contexto, en el material probatorio aportado con la demanda se advierte que el único elemento de prueba en el que se hace referencia a la inconformidad con las prestaciones sociales reconocidas, corresponde al recurso de reposición formulado por la accionante en contra de la Resolución N° 18.01 de 22 de enero de 2018 en el cual se manifiesta que *“las vacaciones y la prima de vacaciones fueron liquidadas de manera errónea, la retención en la fuente es superior a la que corresponde”*.

De igual forma, en el recurso de reposición se advierte sobre el no pago del retroactivo salarial correspondiente al año 2017 y se presenta una tabla comparativa en la que se evidencia las diferencias existentes entre lo reconocido en el acto administrativo y las sumas que debieron reconocerse frente a las prestaciones sociales de vacaciones y prima de vacaciones (fl. 17 vto).

Pese a lo anterior, en el recurso de reposición la accionante se abstiene de indicar las razones por las cuales considera las vacaciones y la prima de vacaciones fueron

liquidadas de forma indebida limitando el sustento jurídico de la impugnación al reconocimiento de la sanción moratoria ya referenciada tal como se evidencia en los argumentos expuestos a folios 19 al 22 del expediente.

Las circunstancias descritas impiden que se resuelva de forma favorable la pretensión de reajuste de las vacaciones y de la prima de vacaciones, toda vez que una interpretación sistemática de la demanda y de los elementos probatorios aportados al plenario impide establecer las razones por las cuales la parte accionante considera que dichos ítems fueron mal liquidados.

Aunado a lo anterior, se advierte que en el plenario no obra prueba sobre la totalidad de factores salariales devengados por la accionante durante el periodo objeto de liquidación y que conforme lo determinado Decreto 1045 de 1978 permitirían una liquidación de las prestaciones sociales bajo análisis.

En efecto, de acuerdo a lo previsto en el artículo 8 del Decreto 1045 de 1978, las vacaciones están concebidas como prestación social y como una situación administrativa, la cual consiste en el reconocimiento en tiempo libre y en dinero a que tiene derecho todo empleado público o trabajador oficial por haberle servido a la administración durante un (1) año<sup>6</sup>; el monto de las mismas se liquidará con el salario devengado al momento de salir a disfrutarlas.

Para su liquidación, se deberán tener en cuenta los factores que a continuación se enlistan, los cuales se encuentran señalados en el artículo 17 del Decreto 1045 de 1978, siempre que correspondan al empleado al momento de iniciar el disfrute de las mismas.

**(...) ARTÍCULO 17. De los factores salariales para la liquidación de vacaciones y prima de vacaciones.** Para efectos de liquidar tanto el descanso remunerado por concepto de vacaciones como la prima de vacaciones de que trata este decreto, se tendrán en cuenta los siguientes factores de salario, siempre que correspondan al empleado en la fecha en la cual inicie el disfrute de aquellas:

- a) La asignación básica mensual señalada para el respectivo cargo;
  - b) Los incrementos de remuneración a que se refieren los artículos 49 y 97 del Decreto-Ley 1042 de 1978;
  - c) Los gastos de representación;
  - d) La prima técnica;
- (Ver Sentencia de la Corte Suprema de Justicia No. 91 de 1986)
- e) Los auxilios de alimentación y transporte;
  - f) La prima de servicios;
  - g) La bonificación por servicios prestado. (...)

A su turno, conforme a lo determinado por el artículo 24<sup>7</sup> del Decreto 1042 de 1978, la

---

<sup>6</sup> ARTÍCULO 8. De las vacaciones. Los empleados públicos y trabajadores oficiales tienen derecho a quince (15) días hábiles de vacaciones por cada año de servicios, salvo lo que se disponga en normas o estipulaciones especiales.

<sup>7</sup> ARTÍCULO 24. De la prima de vacaciones. La prima de vacaciones creada por los Decretos-Leyes 174 y 230 de 1975 continuará reconociéndose a los empleados públicos de los ministerios, departamentos

prima de vacaciones corresponde a un auxilio económico que percibe el empleado, por valor de quince días de salario, con el fin de que disponga de más recursos para disfrutar de su período de descanso.

Tienen derecho a percibir la prima de vacaciones los servidores que cumplan un año al servicio de la entidad y que vayan a empezar el disfrute de las vacaciones y se liquida de acuerdo con los mismos factores salariales señalados para las vacaciones.

En consecuencia, se advierte que la falta de argumentos que controvertan la liquidación efectuada por la entidad accionada y la ausencia de elementos probatorios que permitan verificar los factores salariales devengados por la accionante conlleva a negar la pretensión formulada con el propósito de obtener el reajuste de las vacaciones y la prima de vacaciones reconocidas en el acto administrativo de prestaciones sociales definitivas.

## **8. SANCIÓN MORATORIA POR EL NO PAGO OPORTUNO DE CESANTÍAS DEFINITIVAS.**

### **8.1. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIA APLICABLE.**

El auxilio de cesantías constituye una forma de remuneración laboral a favor de los trabajadores, las cuales deben ser canceladas en forma oportuna, en aplicación de lo previsto en el artículo 53 de la Constitución Política, motivo por el cual el legislador estableció la sanción moratoria como una penalización económica que tiene por objeto resarcir los daños que se causen por el incumplimiento en el pago de las cesantías.

En lo que corresponde al auxilio de cesantías de los servidores públicos, la Ley 344 de 1996<sup>8</sup>, consagró:

**"Artículo 13º.-** Sin perjuicio de los derechos convencionales, y lo estipulado en la Ley 91 de 1989, a partir de la publicación de la presente Ley, las personas que se vinculen a los Órganos y Entidades del Estado tendrán el siguiente régimen de cesantías:

**a) El 31 de diciembre de cada año se hará la liquidación definitiva de cesantías por la anualidad o por la fracción correspondiente, sin perjuicio de la que deba efectuarse en fecha diferente por la terminación de la relación laboral;**

b) Les serán aplicables las demás normas legales vigentes sobre cesantías, correspondientes al órgano o entidad al cual se vinculen que no sean contrarias a lo dispuesto en el literal a) del presente artículo;

El Gobierno Nacional podrá establecer programas de incentivos con la finalidad de propiciar que los servidores públicos que en el momento de la publicación de la presente Ley tengan régimen de cesantías con retroactividad, se acojan a lo dispuesto en el presente artículo. Subrayado declarado Inexequible. [Sentencia C-428 de 1997].

---

administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y unidades administrativas especiales del orden nacional, en los mismos términos en que fuere establecida por las citadas normas.

<sup>8</sup> "Por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones."

Corte Constitucional.

Parágrafo.- El régimen de cesantías contenido en el presente artículo no se aplica al personal uniformado de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional. Art. 13 declarado Exequible excepto el último inciso del literal b), que aparece subrayado. [Sentencia C-428 de 1997]. Corte Constitucional.”

Ahora bien, en lo referente al reconocimiento y pago de cesantías parciales y definitivas, la Ley 1071 de 2006 *“Por medio de la cual se adiciona y modifica la Ley 244 de 1995, se regula el pago de las cesantías definitivas o parciales a los servidores públicos, se establecen sanciones y se fijan términos para su cancelación.”*, dispone en los artículos 4º y 5º:

**“Artículo 4o. Términos.** Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud de liquidación de las **cesantías definitivas** o parciales, por parte de los peticionarios, la entidad empleadora o aquella que tenga a su cargo el reconocimiento y pago de las cesantías, deberá expedir la resolución correspondiente, si reúne todos los requisitos determinados en la ley.

**“Parágrafo.** En caso de que la entidad observe que la solicitud está incompleta deberá informársele al peticionario dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al recibo de la solicitud, señalándole expresamente los documentos y/o requisitos pendientes.

“Una vez aportados los documentos y/o requisitos pendientes, la solicitud deberá ser resuelta en los términos señalados en el inciso primero de este artículo.

**“Artículo 5o. Mora en el Pago.** La entidad pública pagadora tendrá un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días hábiles, a partir de la cual quede en firme el acto administrativo que ordena la liquidación de las cesantías definitivas o parciales del servidor público, para cancelar esta prestación social, sin perjuicio de lo establecido para el Fondo Nacional de Ahorro.

**“Parágrafo. En caso de mora en el pago de las cesantías definitivas o parciales de los servidores públicos, la entidad obligada reconocerá y cancelará de sus propios recursos, al beneficiario, un día de salario por cada día de retardo hasta que se haga efectivo el pago de las mismas, para lo cual solo bastará acreditar la no cancelación dentro del término previsto en este artículo. Sin embargo, la entidad podrá repetir contra el funcionario, cuando se demuestre que la mora en el pago se produjo por culpa imputable a este.”** (Subrayado fuera de texto)

De acuerdo con lo anterior, en los términos de la Ley 244 de 1995, modificada por la Ley 1071 de 2006, la administración cuenta con quince (15) días hábiles para proferir el acto administrativo de reconocimiento; en firme el acto administrativo de reconocimiento, dentro de los cuarenta y cinco (45) días hábiles siguientes se debe surtir el pago de la prestación, so pena de incurrir en mora penalizada con un día de salario por cada día de retardo.

Al respecto, la Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia del 27 de marzo de 2007<sup>9</sup>, precisó el momento a partir del cual se debe contabilizar la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías, bien sea parciales como definitivas, bajo los siguientes argumentos:

(. . .) Cuando la Administración resuelve el requerimiento del servidor público sobre la liquidación de sus cesantías en forma tardía buscando impedir la efectividad

<sup>9</sup> Sentencia de 27 de marzo de 2007, Exp. No. 76001233100020000251301. (2777-2004), C.P. Jesús María Lemas Bustamante.

conminatoria de la sanción de que trata el artículo 2 de la Ley 244 de 1995, el tiempo a partir del cual comienza a correr el término para que se genere la indemnización moratoria debe contarse desde la fecha en la cual el interesado radicó la petición de reconocimiento y pago de las cesantías definitivas, es decir quince (15) días hábiles que tiene la entidad para expedir la resolución, más cinco (5) días hábiles que corresponden a la ejecutoria, en el evento de que la resolución de reconocimiento hubiere sido expedida, con la salvedad a que alude el mismo precepto, más cuarenta y cinco (45) días hábiles a partir del día en que quedó en firme la resolución, para un total de 65 días hábiles, transcurridos los cuales se causará la sanción moratoria. (...)

En suma, es el vencimiento de los cuarenta y cinco (45) días hábiles siguientes a la fecha en la cual queda en firme el acto por el cual se reconocen las cesantías definitivas y no la fecha de reclamación de las mismas o, en este caso, la de la solicitud de reliquidación, el hito que debe servir de punto de partida para contar el número de días a efectos de determinar el monto de la indemnización moratoria. (...)

Así las cosas, resulta necesario advertir que la sanción moratoria opera en dos oportunidades, **la primera**, cuando el empleador no consigna en el fondo de cesantías que el trabajador eligió la cesantía que le corresponde a éste, por el año anterior o la fracción correspondiente a dicha anualidad liquidada al 31 de diciembre, antes del 15 de febrero del año siguiente, la cual sólo aplica para quienes se encuentren bajo régimen anualizado de cesantías y mientras esté vigente la relación laboral, según se desprende de lo previsto en el numeral 3º del artículo 99 de la Ley 50 de 1990; y **la segunda**, cuando el empleador no las cancela dentro del plazo señalado en el artículo 2º de la Ley 244 de 1995, subrogado por el artículo 5º de la Ley 1071 de 2006, al momento en que culmina el vínculo laboral o cuando son solicitadas parcialmente.

Finalmente, en lo que corresponde a la forma en que se debe contabilizar la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías definitivas, se considera necesario precisar la postura asumida por la Sala Plena del Consejo de Estado, mediante sentencia fechada el 18 de julio de 2018<sup>10</sup>, la cual si bien fue analizada bajo los derechos laborales de los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, resultaría plenamente aplicable al caso bajo estudio, si se tiene en cuenta que las reglas de unificación corresponden a la aplicación de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías parciales o definitivas, prevista en las Leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006, normas que como se expuso anteriormente, resultan aplicables a la demandante como ex servidora de la Rama judicial.

El Alto Tribunal, consideró lo siguiente:

“193. En tal virtud, la Sala dicta las siguientes reglas jurisprudenciales:

(...)

3.5.2 **Sentar jurisprudencia** precisando que cuando el acto que reconoce las cesantías se expide por fuera del término de ley, o cuando no se profiere; la sanción moratoria corre **70 días hábiles después de radicada la solicitud de reconocimiento, término que corresponde a: i) 15 días para expedir la resolución; ii) 10 días de ejecutoria del acto; y iii) 45 días para efectuar el pago.**

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección: Segunda, Sentencia de unificación por Importancia jurídica, Sentencia CE-SUJ-SII-012-2018, SUJ-012-S2, Bogotá D.C., 18 de julio de 2018, Expediente: 73001-23-33-000-2014-00580-01, No. Interno: 4961-2015, Demandante: Jorge Luis Ospina Cardona, Demandados: Nación, Ministerio de Educación Nacional, Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y Departamento del Tolima.

194. Así mismo, en cuanto a que el acto que reconoce la cesantía debe ser notificado al interesado en las condiciones previstas en el CPACA, y una vez se verifica la notificación, iniciará el cómputo del término de ejecutoria. Pero si el acto no fue notificado, para determinar cuándo corre la ejecutoria, deberá considerarse el término dispuesto en la ley<sup>11</sup> para que la entidad intentara notificarlo personalmente, esto es, 5 días para citar al peticionario a recibir la notificación, 5 días para esperar que compareciera, 1 para entregarle el aviso, y 1 más para perfeccionar el enteramiento por este medio. De igual modo, que cuando el peticionario renuncia a los términos de notificación y de ejecutoria, el acto de reconocimiento adquiere firmeza a partir del día que así lo manifieste. En ninguno de estos casos, los términos de notificación correrán en contra del empleador como computables para sanción moratoria.

195. De otro lado, también se **sienta jurisprudencia** precisando que cuando se interpone el recurso, la ejecutoria correrá 1 día después que se notifique el acto que lo resuelva. Si el recurso no es resuelto, los 45 días para el pago de la cesantía, correrán pasados 15 días de interpuesto.

3.5.3 **Sentar jurisprudencia** señalando que, tratándose de cesantías definitivas, el salario base para calcular la sanción moratoria será la asignación básica vigente en la fecha en que se produjo el retiro del servicio del servidor público; a diferencia de las cesantías parciales, donde se deberá tener en cuenta para el mismo efecto la asignación básica vigente al momento de la causación de la mora, sin que varíe por la prolongación en el tiempo.

3.5.4 **Sentar jurisprudencia**, reiterando que es improcedente la indexación de la sanción moratoria. Lo anterior, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 187 del CPACA.”

Bajo este marco normativo y jurisprudencial, se abordará el estudio y la resolución del caso concreto.

## 8.2. CASO CONCRETO.

La señora AURA HERMINDA LÓPEZ SALAZAR, fue nombrada mediante Resolución 200.01.10.016 del 19 de febrero de 2015 como coordinadora académica código 222 grado 08 del Instituto Popular de Cultura de Santiago de Cali (fl.10).

El 1 de julio de 2017 presentó carta de renuncia al cargo desempeñado, la cual fue aceptada mediante Resolución 200.52.04.17.39 del 10 de julio de 2017 a partir del 25 de julio del mismo año (fl. 11).

El 22 de enero de 2018, el IPC expidió la Resolución N° 700.52.05.18.01, mediante la cual se reconoce y ordena pagar las prestaciones sociales definitivas por un valor total de \$ 24. 285.707 (fl. 15).

Dentro del total liquidado, se incluyó la suma de \$4.415.681 por concepto de auxilio de cesantías.

El 13 de marzo de 2018, la accionante formuló recurso de reposición en contra de la en la resolución N° 700.52.05.18.01 del 22 de enero de 2018 (fl. 16 al 22).

La entidad accionada resolvió negativamente el recurso de reposición a través de la resolución N° 200.52.04.18.65 del 27 de octubre de 2018.

---

<sup>11</sup> Artículos 68 y 69 CPACA.

Conforme a lo afirmado por la parte demandante (fl. 2) y el Instituto accionado (fl. 127) el 30 de noviembre de 2018 se efectuó el pago de la suma de \$ 24.285.706 en la cuenta de ahorro del Banco Bancolombia de la demandante, la cual incluyó el valor de las cesantías previamente reconocidas.

Con la demanda (fl. 5), la parte accionante considera que el término para el reconocimiento y pago de sus cesantías definitivas se debe computar a partir del momento de la radicación de la petición, representada en el recurso de reposición presentado el 13 de marzo de 2018.

En su defensa, la entidad accionada afirma que el pago referenciado se llevó a cabo dentro de los 45 días siguientes a la expedición del acto administrativo que resolvió el recurso de reposición, motivo por el cual no se configuró la sanción moratoria reclamada por el accionante teniendo en cuenta el precedente del Consejo de Estado que afirma que *“cuando se interpone el recurso, la ejecutoria correrá 1 día después que se notifique el acto que lo resuelva”*.

En este contexto, el Despacho acoge el criterio expuesto por el Consejo de Estado en la jurisprudencia transcrita, según el cual la causación de la sanción moratoria, en los eventos en que el acto administrativo no se profiere dentro del término de ley la sanción moratoria corre a partir de los **70 días hábiles después de radicada la solicitud de reconocimiento**, término que corresponde a: i) 15 días para expedir la resolución; ii) 10 días de ejecutoria del acto; y iii) 45 días para efectuar el pago.

En efecto, en el presente caso resulta procedente otorgar el carácter de solicitud de reconocimiento de las cesantías a la manifestación efectuada en el recurso de reposición formulado el 13 de marzo de 2018, toda vez que con anterioridad la accionante no había expresado a la entidad accionada el pago de sus cesantías definitivas.

En dicho recurso (fls. 19 al 21), la accionante expresó su inconformidad por la dilación presentada en el trámite de reconocimiento de sus prestaciones sociales definitivas, en el cual se incluyeron sus cesantías. En este contexto, solicitó el reconocimiento de la sanción moratoria por el reconocimiento tardío y la falta de pago del auxilio de cesantías a partir de la fecha de su retiro del servicio el 25 de julio de 2017.

Bajo los anteriores parámetros, en el memorial de recurso de reposición la accionante no advirtió inconformidades frente al monto de las cesantías reconocidas y por el contrario su actuación se dirigió a obtener el pago oportuno de la prestación.

Ahora bien, contrario a lo expuesto en el memorial del recurso de reposición en el presente caso resulta improcedente computar el término para el reconocimiento y pago de las cesantías definitivas a partir del momento de la desvinculación de la entidad pública, toda vez que la solicitud de reconocimiento como presupuesto necesario para la procedencia de la sanción solo se efectuó hasta el 13 de marzo de 2018.

Sobre el particular la Sección Segunda del Consejo de Estado<sup>12</sup> se pronunció en los

<sup>12</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION SEGUNDA SUBSECCION B Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VELEZ Bogotá, D.C., dos (2) de febrero de

siguientes términos:

(...) Como lo manifiesta el actor, el criterio jurisprudencial de esta Corporación sostiene que en atención a la finalidad de la norma encaminada a establecer un término perentorio para para la liquidación y pago de las cesantías definitivas, ante la ausencia de pronunciamiento frente a la reclamación o solicitud de reliquidación y sin lugar al arbitrio por parte de la administración, el plazo legal se contará a partir de su presentación.

En este punto, le corresponde a la Sala enfatizar en que conforme al artículo 4º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011, las actuaciones administrativas podrán iniciarse de cuatro formas:

- En ejercicio del derecho de petición en interés general;
- En ejercicio del derecho de petición en interés particular;
- En cumplimiento de una obligación o deber legal; y
- De oficio, es decir, por iniciativa de las autoridades.

Pues bien, el supuesto de aplicación contemplado en la normativa que previó la sanción moratoria, está dado por la "(...) solicitud de liquidación de las cesantías definitivas o parciales, [a la] la entidad empleadora o aquella que tenga a su cargo el reconocimiento y pago de las cesantías, (...)”, es decir, la iniciación de la actuación administrativa se origina por quien formule una petición en interés particular a efectos de que la entidad pública emita una declaración de voluntad, juicio, cognición o deseo unilateralmente que produzca efectos jurídicos definitivos sobre un asunto<sup>13</sup>.

Así las cosas, debido a que en el caso concreto no se radicó una reclamación que provocara la decisión de la administración y menos aún aquella tendiente a la reliquidación con ocasión del incremento legal de la asignación salarial, mal podría el actor exigir el pago de la sanción moratoria cuando no ejerció las actuaciones correspondientes para reclamar su derecho que pudo ser afectado por el fenómeno extintivo de derechos y obligaciones de la prescripción, de no haber sido proferido de oficio el acto administrativo de reconocimiento de las cesantías definitivas. (...)

Resulta claro entonces que para la configuración de la sanción moratoria, de acuerdo al supuesto de aplicación estipulado en la norma, resulta necesaria la radicación de una solicitud de reconocimiento que para el presente caso ocurrió el 13 de marzo de 2018.

En consecuencia, la entidad demandada tenía como plazo máximo para el pago de éstas hasta el 28 de junio de 2018, ya que en esa fecha se vencían los 70 días hábiles de que habla el artículo 5 de la ley 1071 de 2006.

El pago de las cesantías se realizó el 30 de noviembre de 2018. De esta forma, la entidad demandada estuvo en mora en el pago de dichas prestaciones, desde el 29 de junio de 2018 hasta el 29 de noviembre de 2018 (día anterior a la fecha de pago de las cesantías).

La anterior circunstancia evidencia que el acto administrativo que resolvió la solicitud de pago de las cesantías definitivas se profirió por fuera de término (27 de octubre de 2018), motivo por el cual resulta improcedente acoger la postura expuesta por la entidad accionada con base en el precedente del Consejo de Estado, conforme a la cual “cuando se interpone el recurso, la ejecutoria correrá 1 día después que se

---

dos mil diecisiete (2017). Radicación número: 08001-23-33-000-2014-00338-02(4879-15).

<sup>13</sup> BERROCAL GUERRERO, Luis Enrique. “Manual del Acto Administrativo: según la ley, la jurisprudencia y la doctrina”. Librería Ediciones del Profesional Ltda. Sexta Edición. Bogotá.

*notifique el acto que lo resuelva”.*

En el caso bajo análisis, debe tenerse en cuenta que la solicitud de pago de cesantías que se presentó en el memorial de 13 de marzo de 2018 no implicó una impugnación frente a la decisión de reconocimiento y en todo caso el acto expreso que resolvió la solicitud se profirió por fuera del término de 70 días el 27 de octubre de 2018 razones suficientes para configurar la sanción moratoria bajo análisis.

En mérito de lo expuesto, se debe reconocer y pagar la sanción moratoria de un día de salario<sup>14</sup> de la demandante por cada día de retardo causado en dicho lapso, en los siguientes términos.

Fecha petición	13 de marzo de 2018
Término máximo	70
Vencían 70 días	28 junio 2018
Fecha Inicio Mora	29 de junio de 2018
Fecha pago	30 de noviembre de 2018
Días de mora	154
Salario básico	\$ 7.011.360
Salario básico diario	\$ 233.712
Total Sanción 100%	\$ 35.991.648

En virtud de lo anterior, se deberá declarar la nulidad parcial de la resolución N° 200.52.04.18.65 del 27 de octubre de 2018, reconociendo como consecuencia la sanción moratoria consagrada en el artículo 5 de la ley 1071 de 2006, en razón de un día de salario percibido por la parte demandante por cada día de retardo, correspondiente a la suma de treinta y cinco millones novecientos noventa y un mil seiscientos cuarenta y ocho pesos (\$ 35.991.648) conforme a la liquidación que antecede.

En aplicación de la subregla determinada por el Consejo de Estado en sentencia de 26 de agosto de 2019<sup>15</sup>, se tiene que el valor total generado por concepto de sanción moratoria es ajustable desde la fecha en que cesó la mora hasta la ejecutoria de la sentencia que impone la obligación, conforme al aparte que se transcribe a continuación:

“De lo anterior, se colige que la interpretación que más se ajusta a la sentencia de unificación es la siguiente: Por lo tanto, a) mientras se causa la sanción moratoria día a día esta no podrá indexarse. b) cuando termina su causación se consolida una suma total, ese valor sí es objeto de ajuste, desde la fecha en que cesa la mora hasta la ejecutoria de la sentencia – art. 187 – y c) una vez queda ejecutoriada la condena no procede indexación sino que se generan los intereses según lo dispuesto en los artículos 192 y 195 del CPACA.

<sup>14</sup> Conforme figura en la Resolución que ordenó el pago de la cesantía definitiva (fl. 14).

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, CP. Dr. William Hernández Gómez, No. Interno 1728-2018, Dte: Aurora del Carmen Rojas Álvarez, Ddo: Nación – Mineducación- Fomag.

(...)

**En conclusión:** No es procedente la indexación del valor a pagar por sanción moratoria durante el día a día de su causación, dada la naturaleza de dicha indemnización, sin embargo el valor total generado si se ajustará en su valor desde le (sic) fecha que cesó dicha mora (10 de julio de 2015) hasta la ejecutoria de la sentencia”.

En consecuencia, la suma total adeudada por concepto de sanción moratoria se indexará teniendo en cuenta el índice de precios al consumidor, en los términos del artículo 187 del CPACA aplicando la siguiente fórmula:

$$R = Rh \frac{\text{Índice final}}{\text{Índice inicial}}$$

Donde R, valor presente, se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es la suma total causada por sanción moratoria, por el guarismo que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor, certificado por el DANE vigente a la fecha de la ejecutoria de esta sentencia, por el índice inicial vigente al día siguiente en que cesó la mora (29 de noviembre de 2018).

## 9. COSTAS.

En cuanto a la condena en costas, se advierte que si bien el artículo 188 del CPACA señala que en la sentencia el juez “dispondrá” sobre este asunto, no puede interpretarse que la imposición opera de forma automática.

En efecto, conforme a lo dispuesto por el Consejo de Estado en providencia de 30 de mayo de 2019<sup>16</sup> la norma bajo análisis impone al operador judicial determinar si en cada caso particular resulta procedente la condena conforme se acredite probatoriamente su causación.

En el caso de autos no se encuentra debidamente probado en el expediente la causación de las costas que se solicitan, así como tampoco está probada alguna conducta temeraria o dilatoria de la parte vencida, por lo tanto, las mismas deberán negarse.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Cali, Administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

---

<sup>16</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN “B” Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ Bogotá D.C., treinta (30) de mayo de dos mil diecinueve (2019):

(...) En el numeral quinto de la parte resolutive del fallo controvertido, se condenó en costas a la parte demandada. Al respecto, la Sala reitera lo expuesto por ambas subsecciones de la Sección Segunda de esta Corporación sobre el particular, en la medida que el artículo 188 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, impone al juez la facultad de disponer sobre su condena, lo cual debe resultar de analizar diversos aspectos dentro de la actuación procesal, tales como la conducta de las partes, y que principalmente aparezcan causadas y comprobadas, siendo consonantes con el contenido del artículo 365 del Código General del Proceso; descartándose así una apreciación que simplemente consulte quien resulte vencido para que le sean impuestas. (...)

**RESUELVE:**

**Primero:** Declarar la nulidad parcial del acto administrativo contenido en la resolución N° 200.52.04.18.65 del 27 de octubre de 2018 en el aparte de la decisión que negó el reconocimiento de la sanción moratoria reclamada por la señora AURA HERMINDA LÓPEZ SALAZAR.

**Segundo:** Como consecuencia de la anterior declaración a título de restablecimiento del derecho, se ordena al Instituto Popular de Cultura -IPC a reconocer y pagar a la señora AURA HERMINDA LÓPEZ SALAZAR la sanción moratoria que trata el artículo 5 de la ley 1071 de 2006, desde el 29 de junio de 2018 hasta el 30 de noviembre de 2018, correspondiente a la suma de treinta y cinco millones novecientos noventa y un mil seiscientos cuarenta y ocho pesos (\$ 35.991.648).

Suma total que se ajustará desde el día siguiente en que cesó la mora hasta la ejecutoria de la sentencia conforme a la formula señalada en la parte considerativa de esta providencia.

**Tercero:** Negar las demás pretensiones de la demanda.

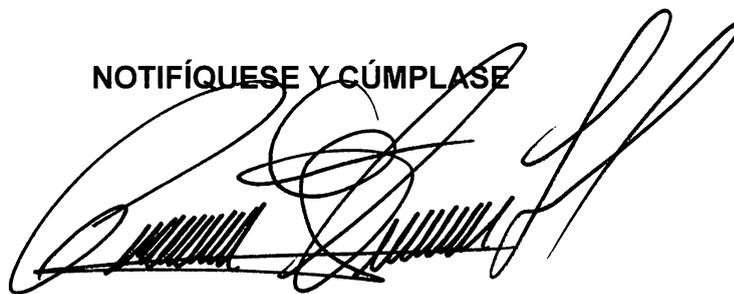
**Cuarto:** Ordenar a la entidad demandada cumplir este fallo en los términos del artículo 192 del CPACA. Los intereses moratorios se devengarán a partir de la ejecutoria de esta providencia en los términos previstos en el inciso 3 del artículo 192 y 195 ibídem.

**Quinto:** Negar la condena en costas conforme a lo expuesto en la presente providencia.

**Sexto:** Comunicar a la entidad demandada, adjuntando copia íntegra, para su ejecución y cumplimiento, conforme lo señala el artículo 203 del CPACA en firme esta sentencia.

**Séptimo:** Liquidar los gastos del proceso, devolviéndose los remanentes si los hubiere y archivar las diligencias, previas las anotaciones respectivas en el programa Justicia XXI una vez ejecutoriada la presente providencia.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**PAOLA ANDREA GARTNER HENAO**  
**JUEZ**

mal