



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA
SUBSECCIÓN B**

CONSEJERA PONENTE: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

Bogotá D. C., dos (2) de octubre de dos mil diecinueve (2019).

Radicado No.	660012333000201600545 01.
No. interno:	3705-2018.
Actor:	Alirio Segura Moya.
Demandado:	Nación – Ministerio de Educación, Departamento de Risaralda.
Trámite:	Medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho / Segunda Instancia.
Asunto:	Establecer si hay derecho al reconocimiento y pago de los intereses moratorios por el no pago oportuno de la homologación, nivelación y reliquidación salarial.

Ha venido el proceso de la referencia con el informe de la Secretaría de la Sección de 15 de febrero de 2019¹, después de surtidas a cabalidad las demás etapas procesales y de establecer que no obra en el proceso irregularidades o nulidades procesales que deban ser saneadas, para decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de 23 de marzo de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda, por medio de la cual negó las pretensiones de la demanda interpuesta por el señor Alirio Segura Moya contra la Nación – Ministerio de Educación y Departamento de Risaralda.

I. ANTECEDENTES²

1.1 La demanda y sus fundamentos.

Alirio Segura Moya, por intermedio de apoderado judicial³, en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho –*Ley 1437 de 2011*-, presentó demanda con el fin de que se declare la nulidad del Oficio 000401-23660 de 18 de diciembre de 2015, por medio del cual la Secretaria de Educación del Departamento de Risaralda, le negó el reconocimiento y pago de los intereses moratorios por el no

¹ Informe visible a folio 139.

² Demanda visible a folios 20, a 27.

³ El abogado Jairo Iván Lizarazo Ávila.

pago oportuno de la homologación, nivelación y reliquidación salarial correspondientes a los años 1996 a 2009.

Como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho, solicitó el reconocimiento y pago de los intereses moratorios y/o legales por el no desembolso oportuno de la homologación, nivelación y reliquidación salarial correspondiente a los años 1996 a 2009, los cuales ascienden a \$88.337.782; y, dar aplicación a la sentencia en los términos de los artículos 187 y 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Para una mejor comprensión del caso, la Sala se permite realizar un resumen de la situación fáctica, así:

El señor Alirio Segura Moya prestó sus servicios en la Secretaría de Educación del Departamento de Risaralda, en un cargo de carácter administrativo.

Expresó que en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 60 de 1993⁴, el Ministerio de Educación Nacional certificó al Departamento de Risaralda para la administración del servicio educativo mediante la Resolución 2480 de 12 de julio de 1995, y como consecuencia de ello, se trasladó al personal administrativo de la Nación *«a las plantas de cargos y personal que laboraban en las entidades territoriales, con los mismos cargos, códigos y salarios con los que venían de la Nación sin tenerse en cuenta que en la mayoría de casos el personal de carácter departamental o municipal contaba con un nivel salarial superior al del personal administrativo del orden nacional»*⁵.

Adicionalmente, el Consejo de Estado –Sala de Consulta y Servicio Civil-, mediante concepto 1607 del 09 de diciembre de 2004, indicó que las Entidades Territoriales dentro del proceso de descentralización del servicio educativo, debían previa homologación, efectuar la correspondiente nivelación salarial, dejando establecido que el mayor valor del nivel salarial debía ser cubierto por la Nación. Así, por medio del Decreto Departamental 0258 del 2 de marzo de 2005, modificado por el 0986 del 31 de agosto de 2010, se *«homologó y niveló los cargos administrativos de la*

⁴“(…) Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones (…)”.

⁵ Ver de folio 21.

Secretaría de Educación y Cultura del Departamento»; la cual se financió con recursos del Sistema General de Participaciones⁶.

Posteriormente, el Ministerio de Educación mediante el Oficio 2011EE187 de 3 de enero de 2011 aprobó la liquidación de la deuda del pago correspondiente al retroactivo producto del ajuste salarial por nivelación y, a través de la Resolución 1858 del 31 de diciembre de 2012, al demandante le fue reconocido dicho retroactivo, acto que fue modificado y adicionado por la Resolución 1384 del 5 de septiembre de 2013 en lo concerniente a los valores por servicios personales.

Anotó que la obligación por el pago de la homologación inició a partir del año de 1996 y se extendió hasta el año 2009, sin embargo, fue cancelado hasta el mes de enero de 2013, motivo por el que solicitó el pago de intereses moratorios por el no pago oportuno de la homologación, nivelación y reliquidación salarial, correspondiente a los años 1996 a 2009, la cual le fue negada por medio del acto acusado en razón a que ya se había reconocido la indexación.

1.2 Normas violadas y concepto de violación.

Como disposiciones violadas citó las siguientes:

Constitución Política, artículos 1, 2, 13, 25, 53, 58, 93, 123, 209 y 350; Código Civil, artículos 1608, 1617 y 1649; y, Decreto 01 de 1984, artículo 177.

Como concepto de violación de las normas invocadas, manifestó que el acto demandado está afectado por las razones que se pasan a exponer:

Aseguró que existió un desconocimiento de orden legal, al negar lo solicitado por el peticionario bajo el argumento que *«la indexación y el reconocimiento de intereses son incompatibles, por cuanto ambos obedecen a una misma causa, así que, con el reconocimiento de ambos emolumentos se estaría condenando a la entidad a un doble pago»*, toda vez que la indexación está dirigida a actualizar una deuda con base en

⁶ Por medio del Decreto 1062 de 29 de septiembre de 2010 fue asignada la correspondiente determinación de código, grado y asignación mensual determinado en la planta de cargos homologados, al personal administrativo del sector educación, el cual fue modificado a su vez por el Decreto 0990 de 31 de octubre de 2011.

el IPC, a diferencia de los intereses moratorios, cuya finalidad es resarcir y sancionar el retardo en el pago de una obligación dineraria.

Manifestó que el proceso de homologación de los empleados de las plantas de personal de la Nación a las entidades territoriales, configuró un deber en cabeza de la administración consagrado en el artículo 148 de la Ley 1450 de 2011⁷, relativo a pagar las deudas que resultaren del reconocimiento de los costos del servicio educativo conforme a la Constitución Política y la ley, que fueren dejados de pagar o no reconocidos por el Sistema General de Participaciones, de manera que el Ministerio de Educación Nacional no puede exonerarse de ello, en consideración a que se trató de un procedimiento administrativo, pues ello era previsible en aras de salvaguardar los principios de equidad e igualdad en materia laboral.

1.3 Contestación de la demanda.

El Ministerio de Educación como consta a folio 69 del expediente guardó silencio; y el Departamento de Risaralda, a través de su apoderada, solicitó negar las súplicas con fundamento en los siguientes argumentos:

Departamento de Risaralda⁸:

Manifestó que la asignación de recursos para el pago de la homologación y nivelación salarios, obedeció a un proceso extraordinario y por fuera de la asignación corriente de cada vigencia fiscal, pues al tratarse de un caso especial, como era el de buscar las equivalencias de los funcionarios del sector educativo con

⁷ "(...) Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014

(...)

ARTÍCULO 148. SANEAMIENTO DE DEUDAS. Con cargo a las apropiaciones y excedentes de los recursos del Sistema General de Participaciones, se pagarán las deudas que resulten del reconocimiento de los costos del servicio educativo ordenados por la Constitución y la ley, dejados de pagar o no reconocidos por el Situado Fiscal o el Sistema General de Participaciones al personal Docente y Administrativo, como costos acumulados en el Escalafón Nacional Docente, incentivos regulados en los Decretos 1171 de 2004 y 521 de 2010, homologaciones de cargos administrativos del sector, primas y otros derechos laborales, deudas que se pagarán siempre que tengan amparo constitucional y legal. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Educación Nacional validará las liquidaciones presentadas por las entidades territoriales y certificará los montos a reconocer y pagar. Cuando no exista suficiente apropiación o excedentes para cubrir los costos establecidos en el presente artículo, la Nación –Ministerio de Hacienda y Crédito Público– concurrirá subsidiariamente con recursos del Presupuesto General de la Nación para cubrir el pago de las deudas certificadas por el Ministerio de Educación Nacional, mediante la suscripción de acuerdos de pago, previa la celebración por parte de las entidades territoriales correspondientes de un encargo fiduciario a través del cual se efectúen los pagos. Previo a la celebración de los acuerdos de pago, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público efectuará los cruces de cuentas que sean necesarios entre las deudas del sector educativo de las entidades territoriales y la Nación (...).

⁸ Visible a folios 42 a 55 del expediente.

los de la administración, se generaba un sobrecosto que las entidades territoriales no podían asumir, ya que las transferencias se encontraban con destinación específica.

Anotó que el Departamento de Risaralda atendiendo las políticas del Ministerio de Educación Nacional al adelantar el proceso de homologación y nivelación de los cargos administrativos de la Secretaría de Educación, procedió a expedir los actos administrativos de homologación y nivelación salarial; en tal sentido, no hay lugar el reconocimiento y pago de los intereses moratorios, porque al haberse efectuado la indexación, no hay derecho a tal pretensión. Lo anterior, no solo por la incompatibilidad de ambas figuras, sino que además porque no se dan los presupuestos para ello.

Finalmente propuso las siguientes excepciones: i) inepta demanda, el cual hizo consistir en que el acto acusado no fue el que consolidó la situación jurídica de la parte actora, por lo que resulta improcedente revivir términos caducos, en tanto debió controvertir los actos que dispusieron la liquidación del retroactivo e indexación correspondiente al proceso de homologación y nivelación salarial; y ii) falta de competencia de la entidad territorial para decidir sobre la homologación y la nivelación salarial; iii) inexistencia de valores adeudados, porque ambas figuras son incompatibles y no dan los presupuestos legales para predicarse la mora; iv) prescripción, por cuanto los derechos no fueron reclamados dentro de los 3 años siguientes a la exigibilidad de la obligación.

1.4 La sentencia apelada⁹.

El Tribunal Administrativo de Risaralda, mediante sentencia de 23 de marzo de 2018 negó las súplicas de la demanda y condenó en costas a la parte vencida. Lo anterior, por las razones que a continuación se pasan a exponer:

Expresó que atendiendo la Directiva 10 del 30 de junio de 2005 emitida por el Ministerio de Educación, por medio de la cual se fijaron los parámetros para el reconocimiento de retroactivos y nivelación salarial, el Departamento de Risaralda procedió al reconocimiento y pago del retroactivo que solicitaron los servidores, con

⁹ Visible a folios 83 a 89 del expediente.

la correspondiente indexación, motivo por el cual la entidad demandada en la actuación administrativa negó el reconocimiento y pago de los intereses moratorios.

En efecto, precisó, que en el presente caso no se causó la mora alegada por la parte actora, en tanto el pago del retroactivo reconocido en virtud de la homologación y nivelación salarial, se dio una vez la administración llevó a cabo todas las etapas necesarias para hacer efectiva la obligación, de modo que no existió una dilación injustificada del pago, ante la evidencia de múltiples etapas necesarias que fueron superadas para efectuar el pago de la suma adeudada a la demandante, por lo que, no le asiste derecho a los intereses moratorios reclamados, máxime cuando los valores liquidados a favor de la actora le fueron indexados, lo que *«riñe con el eventual reconocimiento de intereses moratorios, cuya liquidación lleva implícita la indexación de la condena.»*¹⁰, tal como lo ha sostenido la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia¹¹.

1.5 El recurso de apelación.

La parte demandante interpuso recurso de apelación sin presentar un cargo concreto contra la sentencia y manifestó que¹²:

Se desconoce el deber constitucional y legal que le asiste a las entidades demandadas de realizar todas las gestiones administrativas y presupuestales de manera oportuna, en aras de salvaguardar la equidad e igualdad laboral de los empleados, máxime cuando la homologación y nivelación salarial debió asumirse por la parte demandada desde el momento en que se realizó el traslado del personal nacional al departamental y no 16 años después como ocurrió en el presente caso, lo cual se traduce en un retraso imputable única y exclusivamente a la administración, la cual se traduce en una mora susceptible de intereses moratorios.

Sostuvo con fundamento en la jurisprudencia del Consejo de Estado¹³, que la indexación y los intereses de mora son conceptos de naturaleza distinta, que no se excluyen entre sí y por lo tanto, no se puede hablar de un doble pago, toda vez que

¹⁰ Ver folio 88.

¹¹ Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Laboral. Sentencia CSJ SL, 6 de septiembre de 2012, M.P. Gerardo Botero Zuluaga; SL9316-2016. Rad. 46984.

¹² Visible a folios 91 a 101 del expediente.

¹³ Consejo de Estado – Sección Tercera, Sentencia de 21 de febrero de 2002, Exp 14112 y Sentencia de 10 de mayo de 2001, Exp- 12719.

la primera de ellas hace referencia a la actualización de los valores adeudados y la segunda, a la sanción a pagar por la mora en el reconocimiento de una obligación, aunado al hecho de que es la imposición de esta última la única pretensión de la demanda, la cual, además resarcirá los perjuicios causados a la actora.

En apoyo de su tesis, citó diversas providencias¹⁴ referentes al pago oportuno de las acreencias laborales y la causación de los intereses moratorios en temas contractuales, entre otros, que para el caso concreto deberá reconocerse sobre el capital neto por concepto del retroactivo de la homologación y nivelación salarial con la indexación, valores que ya fueron pagados a la actora. Por ende, de conformidad con el artículo 1617 del Código Civil y demás normas concordantes, así como también los principios constitucionales de favorabilidad e igualdad, las entidades demandadas deben cancelarle «los intereses moratorios a la tasa máxima (...) vigente en el momento en que se efectuó el pago» lo que equivale a una suma superior a la indexación, en tanto ello resarciría realmente los perjuicios causados a la actora.

II. CONSIDERACIONES

Problema jurídico.

Si con ocasión al proceso de descentralización de la educación que culminó con la homologación y nivelación salarial del personal administrativo del sector educativo, es viable reconocer y pagar al señor Alirio Segura Moya los intereses moratorios que, presuntamente, se causaron cuando fue efectuado el pago del retroactivo indexado de dicha homologación años después, esto es, en enero de 2013.

Para desatar el problema jurídico se abordarán los siguientes aspectos: i) el proceso de homologación del personal administrativo al servicio de los establecimientos educativos; ii) del citado proceso en el Departamento de Risaralda; y, iii) del caso en concreto.

¹⁴ CORTE CONSTITUCIONAL: T-418-96-, C-188 de 1999, C-965 de 2003 y C-168 de 1995. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – Sala Laboral, Sentencia de SL9316-2016, M.P.: Gerardo Botero Zuluaga y Jorge Mauricio Burgos Ruiz. CONSEJO DE ESTADO –Sección Tercera. Sentencia del 10 de mayo de 2001. Exp. 12719. C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

i) El proceso de homologación del personal administrativo al servicio de los establecimientos educativos.

Con fundamento en la Constitución Política de 1991, y en desarrollo de los principios constitucionales sobre el servicio público y esencial de la educación, fue proferida la Ley 115 de 1994 «[p]or la cual se expide la ley general de educación», a través de la cual se definió el término *educación* como un proceso de formación permanente, personal, cultural y social, e igualmente, se reguló como una función social acorde con las necesidades de las personas, la familia y la sociedad¹⁵; por consiguiente, previó la obligación en cabeza del Estado de garantizar su acceso y la responsabilidad de la Nación y de las entidades territoriales de garantizar su cobertura¹⁶.

En virtud del concepto de planificación económica y social como elemento esencial de la función pública consagrado en la Constitución Política para orientar la política administrativa, el artículo 72 *ibídem*, le impuso la obligación al Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con las entidades territoriales, consistente en *preparar* por lo menos cada 10 años el Plan Nacional de Desarrollo Educativo que incluyera «*las acciones correspondientes para dar cumplimiento a los mandatos constitucionales y legales sobre la prestación del servicio educativo*», el cual sería revisado permanentemente y considerado en los planes nacionales y territoriales de desarrollo.

En armonía con el desarrollo del concepto de educación como función pública y como elemento determinante en el cumplimiento de los fines del Estado, se expidió la Ley 60 de 1993 «[p]or la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones», se creó el **situado fiscal** que sería destinado a la educación¹⁷ y se definieron los porcentajes de participación cedidos por la Nación a los entes

¹⁵ Art. 1 Ley 114/ de 1994.

¹⁶ Art. 4 *ibídem*.

¹⁷ « Artículo 9. El situado fiscal, establecido en el artículo 356 de la Constitución Política, es el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que será cedido a los departamentos, el Distrito Capital y los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta, para la atención de los servicios públicos de educación y salud de la población y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 49, 67 y 365 de la Constitución Política. El Situado fiscal será administrado bajo responsabilidad de los departamentos y distritos de conformidad con la Constitución Política.»

territoriales, el cual sería administrado bajo la responsabilidad de los departamentos y distritos¹⁸. El fundamento de dicha ley deviene con claridad de lo preceptuado en el artículo 1 Constitucional, toda vez que Colombia se constituyó como un Estado Social de Derecho, organizado en República unitaria, **descentralizada**, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa, pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo, la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

En el artículo 3º *ibídem*, estableció la competencia en cabeza de los departamentos, en materia de educación, de administrar el personal docente y administrativo, de acuerdo con la Constitución Política y lo dispuesto en el artículo 6º de la citada ley, en los siguientes términos:

“(…) Artículo 3º. Competencias de los departamentos. Corresponde a los departamentos, a través de las dependencias de su organización central o de las entidades descentralizadas departamentales competentes, conforme a la Constitución Política, la ley, a las normas técnicas nacionales y a las respectivas ordenanzas:

(…)

5. Las anteriores competencias generales serán asumidas por los departamentos así: A. En el sector educativo, conforme a la Constitución Política las disposiciones legales sobre la materia:

(…)

- Ejercer la inspección y vigilancia y la supervisión y evaluación de los servicios educativos estatales. Incorporar a las estructuras y a las plantas departamentales las oficinas de escalafón, los fondos educativos regionales, centros experimentales

¹⁸ «Artículo 11. Distribución del situado fiscal. El situado fiscal consagrado en el artículo 356 de la Constitución Política, se distribuirá en la siguiente forma: 1. El 15% por partes iguales entre los Departamentos, el Distrito Capital y los Distritos de Cartagena y Santa Marta. 2. El 85% restante, de conformidad con la aplicación de las siguientes reglas: a) Un porcentaje variable equivalente a la suma de los gastos de atención de los usuarios actuales de los servicios de salud y educación de todos los departamentos y distritos del país, hasta el punto de que sumado con el porcentaje del numeral lo permita la prestación de los servicios en condiciones de eficiencia administrativa, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo 1 del presente artículo. Este porcentaje se considerará para efectos de cálculo como el situado fiscal mínimo. b) El porcentaje restante, una vez efectuada la distribución por Situado Fiscal Mínimo para salud y educación, se asignará en proporción a la población potencial por atender, en los sectores de salud y educación, y al esfuerzo fiscal ponderado, de conformidad con los criterios establecidos en el parágrafo 2 del presente artículo. La metodología para establecer la población usuaria actual, para aplicar las reglas de distribución de los recursos del situado fiscal y para diseñar los indicadores pertinentes, será adoptada por el CONPES para la Política Social de conformidad con lo dispuesto en el presente artículo. En todo caso se tendrán en cuenta las siguientes definiciones: i) Los usuarios actuales en educación, son la población matriculada en cada año en el sector oficial, más la becada que atiende el sector privado. La población becada se contabilizará con una ponderación especial para efectos de la estadística de usuarios. ii) La población potencial, en educación, es la población en edad escolar comprendida entre los 3 y los 15 años de edad, menos la atendida por el sector privado. iii) Los usuarios actuales en salud, son la población atendida en cada año por las instituciones oficiales y privadas que presten servicios por contratos con el sector oficial, medida a través del registro de las consultas de medicina, enfermería y odontología y de los egresos hospitalarios. iv) La población potencial en el sector salud se mide como la población total del departamento, no cubierta plenamente por el sistema contributivo de la seguridad social, ponderada por el índice de necesidades básicas suministrado por el DANE.»

piloto y los centros auxiliares de servicios docentes. Asumir las competencias relacionadas con currículo y materiales educativos. La prestación de los servicios educativos estatales y las obligaciones correspondientes, con cargo a los recursos del situado fiscal, se hará por los departamentos, caso en el cual los establecimientos educativos y la planta de personal tendrán carácter departamental, distribuida por municipios, de acuerdo con las necesidades de prestación del servicio; de todas maneras, la administración del personal docente y administrativo se hará conforme a lo previsto en el artículo 6° de la presente Ley (...).

El citado artículo 6° de la Ley 60 de 1993, en cuanto a la administración del personal, previó lo siguiente:

“ARTICULO 6°. Administración del personal. Corresponde a la ley y a sus reglamentos, señalar los criterios, régimen y reglas para la organización de plantas de personal docente y administrativo de los servicios educativos estatales. Ningún departamento, distrito o municipio podrá vincular docentes y administrativos sin el lleno de los requisitos del estatuto docente y la carrera administrativa, respectivamente, ni por fuera de las plantas de personal que cada entidad territorial adopte. Todo nombramiento o vinculación que no llene los requisitos a que se refiere este artículo, serán ilegales y constituyen causal de mala conducta, sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal para quien lo ejecute”.

Respecto de las competencias de los municipios, el artículo 16 estableció, entre otras, reglas especiales para la descentralización de la dirección y prestación del servicio de educación de dichos entes territoriales y al efecto dispuso:

“(...) Artículo 16. Reglas especiales para la descentralización de la dirección y prestación de los servicios de salud y educación por parte de los Municipios. Sin perjuicio de lo dispuesto en el Parágrafo 2° del artículo 14 de la presente Ley, para la dirección y prestación de los servicios de salud y educación por parte de los Municipios, se observarán las siguientes reglas:

(...)

1. Las plantas de personal docente de los servicios educativos estatales a cargo del situado fiscal y a cargo de los recursos propios del municipio serán administradas por el municipio de conformidad con el artículo 6° de la presente ley y de las disposiciones legales sobre la materia (...).

En tal sentido, esta legislación distribuyó de manera diferente las competencias de los servicios educativos entre la Nación y los entes territoriales y se otorgaron los recursos necesarios –bienes y personal-, a los departamentos, distritos y municipios certificados para el ejercicio de la actividad docente.

Posteriormente, los artículos 356 y 357 de la Constitución Política fueron modificados a través del Acto Legislativo 01 de 2001¹⁹, mediante el cual se creó el

¹⁹ “(...) Por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política.

Sistema General de Participaciones de los entes territoriales y para desarrollarlos, se expidió la Ley 715 de 2001 «por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros» que entró en vigor el 21 de diciembre de la misma anualidad, en virtud de la cual, se derogó en su integridad la Ley 60 de 1993, y a diferencia de la anterior disposición que fijó un porcentaje de recursos que luego se prorrateaba entre los departamentos y distritos para después ser distribuido en los diferentes sectores -educación y salud-, con la nueva norma, primero se estableció un porcentaje de recursos para cada uno de los sectores que posteriormente se repartiría entre los municipios, distritos y departamentos²⁰.

Así se continuó con el proceso de descentralización territorial de la educación, pues se distribuyeron nuevamente las competencias entre la Nación y las entidades territoriales para ejercer la prestación del servicio en sus niveles preescolar, básico y medio, en el área urbana y rural, de conformidad con lo establecido en los artículos 5, 6 y 7 de la Ley 715 de 2001²¹, mediante los cuales se entregó a los departamentos, a los distritos y a los municipios certificados²², la planeación,

(...)

ARTÍCULO 2. El artículo 356 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 356. Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de éstos y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios (...).

²⁰ "(...) Artículo 4. Distribución Sectorial de los Recursos. Modificado por el art. 2, Ley 1176 de 2007, Modificado transitoriamente por el art. 4, Decreto Nacional 017 de 2011. El monto total del Sistema General de Participaciones, una vez descontados los recursos a que se refiere el párrafo 2° del artículo 2°, se distribuirá las participaciones mencionadas en el artículo anterior así: la participación para el sector educativo corresponderá al 58.5%, la participación para el sector salud corresponderá al 24.5 la participación de propósito general corresponderá al 17.0 (...).

²¹ Artículo 5. Competencias de la Nación en materia de educación.

Artículo 6. Competencias de los departamentos.

Artículo 7. Competencias de los distritos y los municipios certificados.

²² «Artículo 20. Entidades territoriales certificadas. Son entidades territoriales certificadas en virtud de la presente ley, los departamentos y los distritos. La Nación certificará a los municipios con más de cien mil habitantes antes de finalizar el año 2002. Para efectos del cálculo poblacional se tomarán las proyecciones del DANE basadas en el último censo. Todos aquellos municipios con menos de 100 mil habitantes que cumplan los requisitos que señale el reglamento en materia de capacidad técnica, administrativa y financiera podrán certificarse. Le corresponde a los departamentos decidir sobre la certificación de los municipios menores de cien mil habitantes, que llenen los requisitos. Si contados seis meses desde la presentación de la solicitud no ha sido resuelta o ha sido rechazada, el municipio podrá acudir a la Nación para que ésta decida sobre la respectiva certificación. Los municipios certificados deberán demostrar, cuando lo requiera el Gobierno Nacional, que mantienen la capacidad necesaria para administrar el servicio público de educación. Aquellos municipios que no logren acreditar su capacidad perderán la certificación.»

dirección y prestación directa del servicio educativo en condiciones de equidad, eficiencia y calidad.

Ahora bien, la citada Ley 715, a diferencia Ley 60 de 1993, se refirió expresamente a la incorporación de personal administrativo en sus artículos 34 y 38, los cuales dispusieron:

(...) Artículo 34. Incorporación a las plantas. Durante el último año de que trata el artículo 37 de esta ley²³, se establecerán las plantas de cargos docentes, directivos y administrativos de los planteles educativos, de los departamentos, distritos y municipios. Establecidas las plantas, los docentes, directivos docentes y administrativos de los planteles educativos, que fueron nombrados con el lleno de los requisitos, mantendrán su vinculación sin solución de continuidad. Los docentes, directivos docentes y funcionarios administrativos de los planteles educativos que a 1° de noviembre de 2000 se encontraban contratados por órdenes de prestación de servicios, que sean vinculados de manera provisional, deberán cumplir los requisitos de la carrera docente y administrativa para su incorporación definitiva a las plantas que se establezcan.

Artículo 38. Incorporación de docentes, directivos docentes y administrativos a los cargos de las plantas. La provisión de cargos en las plantas financiadas con recursos del Sistema General de Participaciones se realizará por parte de la respectiva entidad territorial, dando prioridad al personal actualmente vinculado y que cumpla los requisitos para el ejercicio del cargo. Los docentes, directivos docentes y administrativos de los planteles educativos vinculados a la carrera docente a la expedición de la presente ley, no requieren nueva vinculación o nuevo concurso para continuar en el ejercicio del cargo, sin perjuicio del derecho de la administración al traslado del mismo. A los docentes, directivos docentes y funcionarios administrativos de los planteles educativos que se financien con recursos del Sistema General de Participaciones, sólo se les podrá reconocer el régimen salarial y prestacional establecido por ley o de acuerdo con esta.» (Resaltado fuera del texto original).

Frente a este proceso de descentralización, la Sala de Consulta y Servicio Civil emitió el Concepto 1607 de 9 de diciembre de 2004, en virtud de una consulta realizada por la Ministra de Educación Nacional, la cual formuló así: «¿Deben las entidades territoriales, en virtud del principio de igualdad, proceder a homologar al personal administrativo que recibieron o reciban en virtud de la descentralización del servicio educativo?». Al respecto, la Sala respondió lo siguiente:

«Como corolario de lo anterior y para dar respuesta a la primera pregunta, considera la Sala que como consecuencia del proceso de descentralización del sector educativo las entidades territoriales debían y deben recibir el personal administrativo contemplado en las respectivas plantas de personal

²³ "Artículo 37. Organización de plantas. Las plantas de cargos docentes y de los administrativos de las instituciones educativas serán organizadas conjuntamente por la Nación, departamentos, distritos y municipios, en un período máximo de dos años, teniendo en cuenta los criterios establecidos en la presente ley".

adoptadas conforme a la ley, mediante el procedimiento de la incorporación, previa homologación de los cargos. Resalta la Sala que, sin detrimento de la autonomía de las entidades territoriales, para determinar la estructura de sus administraciones, para fijar las escalas salariales y los emolumentos de sus empleados públicos (C.P. arts. 287, 300.7, 305.7, 313.6 y 315.7), el Constituyente atribuyó al Congreso en relación con el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos de este orden (arts. 150-5, 150-19.e y 287 ibídem), entre otras facultades, la de determinarles un límite máximo salarial, dentro del cual las entidades pueden ejercer sus competencias según sea su realidad fiscal. Así, **lo que persiguen la Carta y la ley marco es, de una parte, racionalizar el régimen salarial de las entidades territoriales, siempre en búsqueda de la eficiencia, de modo que sin llegar a la unificación del mismo, no exista desbordamiento en el desarrollo de las funciones a ellas atribuidas, las que como se percibe no son discrecionales y, de otra, contribuir al equilibrio de los salarios entre los servidores nacionales y los territoriales, tal como lo dispone el parágrafo del artículo 12 de la ley 4a de 1992: "El Gobierno señalará el límite máximo salarial de estos servidores guardando equivalencia con careos similares en el orden nacional".**²⁴»

De acuerdo con lo anterior, el Ministerio de Educación Nacional expidió la Directiva Ministerial 10 del 30 de junio de 2005, por la cual se dispuso que en atención al Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil 1607 citado en precedencia, el procedimiento de homologación y nivelación salarial del personal administrativo docente comprendería las siguientes etapas:

"(...) 1. Elaboración de un estudio técnico. La homologación y nivelación salarial del personal administrativo debe basarse en un estudio técnico cuyo producto es una tabla de homologación de las plantas de cargos con las nivelaciones salariales que de ella se desprendan – en los casos en que el salario del cargo origen sea inferior a aquel del cargo destino-. Dicho estudio debe contener específicamente lo siguiente:

1.1. Un análisis comparativo y detallado, cargo por cargo, de la planta de personal administrativo transferida, con la planta de personal administrativo de la entidad territorial réceptora, en el año que se produjo la incorporación y en los años posteriores para determinar la existencia o no de diferencias, por razón de denominación, código y grado, y su incidencia en la asignación salarial. Como resultado de este estudio debe elaborarse una tabla de homologación de planta de cargos. Dicha tabla incluirá la clasificación (código y grado), funciones, requisitos y asignación salarial para todos los cargos que incluyan las dos plantas de personal, indicando claramente el cargo homologado.

1.2. La identificación de las diferencias salariales y prestacionales que persisten actualmente por no haber adelantado el proceso de homologación y nivelación salarial con la identificación por cargo, de la asignación básica y demás costos inherentes a la nómina, debidamente desagregado.

2. Homologación de cargos y nivelación salarial con efectos a partir de la fecha. Una vez elaborado el estudio técnico y fundamentándose en éste, la entidad territorial certificada procederá a realizar, bajo la responsabilidad del secretario de educación y del jefe de personal o quien haga sus veces, la homologación y nivelación salarial de los cargos administrativos conforme a la normatividad vigente,

²⁴ Sentencia C- 315/95, por la cual se declaró exequible el art. 12 de la Ley 4ª de 1992, en la cual precisó: "La razonabilidad de la medida legislativa se descubre también si se tiene en cuenta que el patrón de referencia - los sueldos de los cargos semejantes del nivel nacional -, garantiza que el anotado límite no sea en sí mismo irracional y desproporcionado."

mediante acto administrativo general. Con base en este último, la homologación de cada funcionario administrativo se realizará, mediante acto administrativo individualizado el cual debe especificar el cargo al cual es homologado y la nivelación salarial respectiva -si a ella hay lugar según el estudio técnico que rige a partir de la fecha de expedición de dicho acto administrativo, previo certificado de disponibilidad presupuestal. El certificado de disponibilidad presupuestal será emitido contra recursos del Sistema General de Participaciones -SGP. Si el costo de la planta de personal administrativo aprobada, incluido el aumento por concepto de la nivelación y homologación, no alcanza a ser cubierto con los recursos del SGP asignados por alumno atendido para el pago de la prestación del servicio, la entidad territorial podrá solicitar al MEN su cubrimiento por concepto de complemento de planta. (...)."

ii) Del proceso de homologación y nivelación salarial en el Departamento de Risaralda.

A través del Decreto 0258 del 2 de marzo de 2005, el Gobernador del Departamento de Risaralda «homologa y se nivela salarialmente los cargos administrativos de la Secretaría de Educación y Cultura del Departamento de Risaralda pagados con recursos del sistema general de participaciones», con fundamento en las siguientes consideraciones:

*(...) Que dando cumplimiento a la Ley 60 de 1993, el Ministerio de Educación Nacional mediante la resolución número 2480 del 12 de julio de 1995 certificó al departamento de Risaralda para la administración del servicio educativo, consecuentemente las plantas de cargos y personal que laboraban en el departamento, específicamente los funcionarios administrativos de la Oficina de Escalafón, el Fondo Educativo Regional (FER), Centro Experimental Piloto, el Centro Auxiliar de Servicio Docente y los administrativos de las instituciones educativas nacionales y nacionalizadas, fueron incorporados a la planta central de la administración departamental. **Incorporación que se llevó a cabo sin que se homologara y se nivelara salarialmente con los correspondientes cargos y salarios, con referencia a su símil de la planta central mencionada.***

(...)

Que la incorporación aludida, generó una situación de desigualdad para los funcionarios administrativos pagados con recursos del Sistema General de Participaciones (antes Situado Fiscal) con respecto a los funcionarios pertenecientes a la planta central del departamento, como quiera que a pesar de existir igualdad de funciones y responsabilidades, aquellos fueron incorporados con los cargos, códigos y grados del nivel nacional y no del departamental, además devengadas una asignación salarial inferior.

Que el Honorable Consejo de Estado – Sala de Consulta y Servicio Civil, mediante Concepto radicado bajo el número 1.607 de fecha 09 de diciembre de 2004, atendiendo solicitud de la Ministra de Educación Nacional, conceptuó que la homologación y nivelación salarial era un imperativo en los casos que la INCORPORACIÓN de los servidores administrativos se hiciera en condiciones de inferioridad salarial frente a sus pares del departamento, en quienes concurrirían similitud en cuanto a requisitos para el desempeño del empleo, funciones y responsabilidades. (...)."

El anterior acto administrativo fue modificado por el Decreto 0986 de 31 de agosto de 2010, en virtud de la solicitud realizada por la mencionada secretaria de educación al Ministerio de Educación Nacional, en aras de salvaguardar el principio de igualdad de la planta personal, cuya aprobación se dio mediante Concepto de 2010EE54547 de 30 de julio de 2010, expedido por dicho ente, en el sentido de efectuar un *ajuste* a la homologación y posterior nivelación.

Mediante el Decreto Departamental 1062 de 29 de septiembre de 2010, modificado por el Decreto 0990 de 31 de octubre de 2011, se asignó la denominación de código, grado, y asignación salarial de la planta de personal adscrita al departamento de Risaralda. En consecuencia, el Ministerio de Educación Nacional, a través del Oficio 2011EE187 de 3 de enero de 2011, aprobó la deuda correspondiente a la homologación efectuada, conforme a las previsiones del artículo 148 de la Ley 1450 de 2011, que dice:

“(...) Artículo 148. Saneamiento de deudas. Con cargo a las apropiaciones y excedentes de los recursos del Sistema General de Participaciones, se pagarán las deudas que resulten del reconocimiento de los costos del servicio educativo ordenados por la Constitución y la ley, dejados de pagar o no reconocidos por el Situado Fiscal o el Sistema General de Participaciones al personal Docente y Administrativo, como costos acumulados en el Escalafón Nacional Docente, incentivos regulados en los Decretos 1171 de 2004 y 521 de 2010, homologaciones de cargos administrativos del sector, primas y otros derechos laborales, deudas que se pagarán siempre que tengan amparo constitucional y legal.

El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Educación Nacional validará las liquidaciones presentadas por las entidades territoriales y certificará los montos a reconocer y pagar.

Cuando no exista suficiente apropiación o excedentes para cubrir los costos establecidos en el presente artículo, la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público - concurrirá subsidiariamente con recursos del Presupuesto General de la Nación para cubrir el pago de las deudas certificadas por el Ministerio de Educación Nacional, mediante la suscripción de acuerdos de pago, previa la celebración por parte de las entidades territoriales correspondientes de un encargo fiduciario a través del cual se efectúen los pagos (...). (Subrayado fuera de texto).

Que mediante la Resolución 1858 de 31 de diciembre de 2012, expedida por el Secretario de Educación de Risaralda, se reconoció y ordenó el pago en favor del demandante, la deuda del retroactivo por concepto de la homologación y nivelación salarial de los cargos administrativos pertenecientes a la planta de personal del departamento de Risaralda, por el periodo comprendido entre 1997 a 2009:

“(...) Reconocer y ordenar el pago de la deuda total por concepto de retroactivo, contribuciones inherentes a la Nómina, e indexación sobre el ajuste del proceso

de homologación y nivelación salarial correspondiente al período comprendido entre el año 1997 a 2009 por el Departamento de Risaralda, al siguiente personal administrativo, debidamente relacionado e interpretado en su documento de identificación y valor a reconocer (...)”.

Posteriormente, en virtud de las «solicitudes presentadas por los funcionarios administrativos», se modificó el anterior acto administrativo mediante la Resolución 1384 de 5 de septiembre de 2013, «en lo concerniente a los valores correspondientes a servicios personales, contribuciones inherentes a nómina, indexación y total deuda del personal administrativo beneficiario del proceso de ajuste de homologación y nivelación salarial correspondiente al período comprendido entre el año 1996 a 2009 por el Departamento de Risaralda».

iii) Del caso concreto.

En el *sub-lite* el señor Alirio Segura Moya solicitó el reconocimiento y pago de los intereses moratorios por el no pago oportuno de la homologación, nivelación y reliquidación salarial correspondientes a los años 1996 a 2009, sin embargo, el Departamento de Risaralda se opuso al considerar que estos valores fueron indexados.

El 27 de febrero de 2014, la Profesional Universitaria de Recursos Humanos de la Secretaría Departamental de Risaralda, certificó que el señor Alirio Segura Moya, «mediante Resolución 1858 de 31 de diciembre de 2012, le fueron reconocidos y pagados por concepto de retroactivo del proceso de ajuste de nivelación y homologación, como personal administrativo de los establecimientos educativos pagados con recursos del sistema general de participación, las siguientes sumas de dinero, que fueron canceladas en enero de 2013²⁵.

AÑO	DEVENGADO
1996	\$672.902
1997	\$895.860
1998	\$1.108.938
1999	\$1.605.775
2000	\$1.627.868
2001	\$3.737.449
2002	\$3.875.299
2003	\$4.326.222
2004	\$5.173.107
2005	\$4.935.685

²⁵ Visible a folio 13 del expediente.

2006	\$4.884.769
2007	\$5.291.725
2008	\$5.972.976
2009	\$5.589.192

Por medio de la petición que presentó el demandante el 29 de septiembre de 2015 ante la Secretaría de Educación del Departamento de Risaralda, solicitó el pago de los intereses moratorios por la cancelación tardía de la nivelación salarial correspondiente al periodo de 1996 al 2009, liquidables «mes a mes, año a año, conforme al interés corriente bancario de cada año»²⁶.

A través del Oficio 000401-23660 de 18 de diciembre de 2015²⁷, suscrito por la Secretaria y el Profesional de Despacho de la Secretaría de Educación Departamental de Risaralda, se le negó la anterior pretensión, bajo el argumento de que una vez llevadas a cabo las etapas que comportan el proceso de homologación y nivelación salarial, se le reconoció al demandante la deuda retroactiva con su correspondiente indexación, concepto que según la jurisprudencia del Consejo de Estado²⁸, es incompatible con los intereses moratorios solicitados, pues obedecen a una misma causa, esta es, la devaluación del dinero. Para el efecto dispuso:

“(...) mediante Decreto 0258 del 2 de marzo de 2005, el departamento de Risaralda homologó y niveló los cargos administrativos de la Secretaría de Educación y Cultura del Departamento pagados con recurso del Sistema General de Participaciones.

En el año 2009, los funcionarios administrativos (...) solicitan una revisión del estudio, aduciendo que para la homologación inicial no se tuvo en cuenta la totalidad de la planta del departamento; se pide un nuevo concepto al Ministerio de Educación Nacional y este da el visto bueno para la modificación del estudio técnico (...) mediante Oficio 2010EE26231 de 20 de abril de 2010.

(...)

Mediante concepto jurídico de 2010EE54547 de 30 de julio de 2010, suscrito por la Dirección de Fortalecimiento a la Gestión Territorial [...] aprobó el proceso de ajuste al proceso de Homologación y Nivelación presentado por esta entidad territorial.

La ejecución del proceso de homologación y nivelación salarial, debe realizarse respecto a la última etapa del estudio técnico de homologación y nivelación salarial, que es el que contiene las personas que a la fecha ocupan un cargo en la secretaria de educación, es respecto a ellas que se deben expedir los actos administrativos mencionados en el concepto técnico de aprobación (...) Actuación ya realizada por esta entidad mediante Decretos 0986 de 31 de agosto y 1062 de 29 de septiembre de 2010, de conformidad con estos actos administrativos la Secretaría de Educación desde el 1 de octubre de la anterior vigencia comenzó a

²⁶ Visible a folios 18 y 19 del expediente.

²⁷ Folios 2 y 3 del expediente.

²⁸ Sección Segunda – Subsección B, Sentencia de 3 de septiembre de 2009, Rad. 2001-03173.

cancelar los nuevos salarios a los funcionarios que fueron sujetos activos del proceso que se encuentran laborando en esta entidad territorial;

(...)

*Posteriormente mediante la Resolución 1853 de 31 de diciembre de 2012, la cual fue modificada y adicionada mediante Resolución 1384 de 5 de septiembre de los corrientes, se ordenó y reconoció el pago de deuda retroactiva por concepto del ajuste al proceso de homologación y nivelación salarial, con su **CORRESPONDIENTE INDEXACIÓN (...)**". (Negrilla del texto original).*

El anterior acto fue notificado el 15 de enero de 2016, según consta a folio 4 del expediente.

Una vez relacionados los hechos frente a los cuales existe disenso de las partes del proceso y las pruebas obrantes en el expediente, procede la Sala a resolver el asunto puesto a su consideración.

En ese entendido, si bien es cierto por medio de la Resolución 1858 de 31 de diciembre de 2012, se le reconoció y ordenó el pago en favor del señor Alirio Segura Moya la deuda del retroactivo por concepto de la homologación y nivelación salarial de los cargos administrativos pertenecientes a la planta de personal del departamento de Risaralda, en este caso, por el periodo comprendido entre 1996 a 2009; también lo es que, en modo alguno el Ministerio de Educación o el Departamento de Risaralda incurrió en alguna dilación del pago, puesto que, de conformidad a lo establecido en los anteriores acápite, se surtieron las diversas etapas necesarias para efectuar la cancelación de la suma reconocida al demandante, procedimiento que requirió de varios ajustes y modificaciones, en atención precisamente a las reclamaciones que se efectuaron por parte de los funcionarios del personal administrativo destinatarios de la nivelación y homologación salarial.

En este punto es necesario señalar que los intereses moratorios han sido definidos desde el punto de vista jurisprudencial como aquella suma de dinero que debe pagar el deudor a título de indemnización por el incumplimiento total o parcial de la obligación. En otras palabras, son aquellos que debe pagar el deudor desde la fecha en la que se constituye en mora, los cuales cesan solo en el momento de cancelar la obligación contraída, cuya finalidad es el resarcimiento tarifado o indemnización de los perjuicios que padece el acreedor por no tener consigo el dinero en la oportunidad debida²⁹.

²⁹ Consejo de Estado – Sección Segunda – Subsección A. Sentencia del 7 de diciembre de 2017. Rad. 73001-23-33-000-2014-00311-01(0905-15). C.P. William Hernández Gómez.

Lo anterior no se encuentra demostrado dentro del *sub judice*, toda vez que a partir de los supuestos fácticos acreditados, la Sala puede establecer que entre la fecha en que se expidió el acto administrativo que ordenó el pago y la cancelación de la obligación, esta es, el 31 de diciembre de 2012 y el «mes de enero de 2013», según consta en certificación que obra a folio 13 del expediente, transcurrió aproximadamente 1 mes, evidenciándose un lapso mínimo, prudente y proporcional, teniendo en cuenta la magnitud de los trámites económicos y administrativos para culminar el proceso homologación y nivelación salarial.

En tal virtud, para la Sala no hay lugar a reconocer los intereses moratorios solicitados en la demanda, toda vez que del contenido de los actos administrativos a través de los cuales se reconoció el retroactivo con ocasión a la homologación y nivelación salarial, no se estableció nada al respecto, máxime cuando el actor no manifestó su desacuerdo frente a ellos, por lo que no es dable que a través de un nuevo procedimiento administrativo iniciado en ejercicio de una petición presentada en interés particular pretenda recurrir lo reconocido a través de la Resolución 1858 del 31 de diciembre de 2012, en tanto no incluyó los intereses moratorios.

De igual modo, la Sala considera oportuno resaltar que en el mismo sentido se ha pronunciado la Sección Segunda de la Corporación cuya jurisprudencia ha sido pacífica al resolver casos similares al que ahora se estudia, verbigracia, la Subsección B en sentencia del 28 de septiembre de 2017, en la cual se indicó lo que a continuación se transcribe a continuación:

“(...) En efecto, ninguna de las entidades accionadas incurrió en mora, puesto que no existe como tal la causación de unas sumas que por lo demás nunca se adeudaron. Ahora bien, la pérdida del poder adquisitivo de la moneda de la que se queja el actor obedece a un criterio mínimo de equidad según el cual quien no cumplió con una obligación oportunamente, no puede beneficiarse cumpliéndola en menor valor o depreciada, pero resulta que en el presente asunto, ni siquiera se ha incurrido en un retraso o incumplimiento, porque tal como se expuso, al actor se le canceló su nivelación y homologación salarial en tiempo (...)”.

En igual sentido se ha pronunciado la subsección homóloga mediante sentencia del 7 de diciembre de 2017³⁰, por la cual se ha sostenido lo siguiente:

³⁰ Rad. 73001-23-33-000-2014-00311-01(0905-15). C.P. William Hernández Gómez. En el mismo sentido véase: Sentencias del 22 de febrero de 2018. Rad. 73001-23-33-000-2014-00404-01(2475-15). C.P. Gabriel Valbuena Hernández; del 1º de marzo de 2018, Rad. 73001-23-33-000-2014-00221-01(1914-15) y 73001-23-33-000-2014-00265-01(3484-15). C.P. William Hernández Gómez; del 8 de marzo de 2018. Rad. 73001-23-33-000-2014-00558-01(3219-15). C.P. Rafael Francisco Suárez Vargas; del 3 de mayo de 2018. Rad. 73001-23-

“(...) En primer lugar es importante anotar que la demandante ni en la actuación administrativa como tampoco en la demanda o en el recurso que ahora se resuelve, cita sustento legal alguno para el reconocimiento y pago de los intereses que reclama, sus argumentos se fundamentan básicamente en postulados generales de la Constitución y en pronunciamientos jurisprudenciales sobre el pago de intereses moratorios con respecto a derechos pensionales.

En atención a la directiva ministerial del 10 de 30 de junio de 2005, la cual tuvo como fundamento el concepto 1607 del 9 de diciembre de 2004 de la Sala de Consulta y Servicio Civil, el Ministerio de Educación Nacional, ante las inquietudes formuladas en relación con la viabilidad de la homologación de los funcionarios administrativos del sector educativo y de la consecuente nivelación salarial que se generaría en las respectivas entidades territoriales de las cuales dependían tales funcionarios, puntualizó un procedimiento y presentó unos criterios para tener en cuenta en dicho proceso, entre los cuales estaba la elaboración de un estudio técnico y la determinación de los efectos retroactivos de la deuda.

Como se anotó con anterioridad, tanto el Ministerio de Educación como el Departamento del Tolima, llevaron a cabo cada uno de los pasos para materializar la homologación y nivelación salarial, procedimiento que requirió de varios ajustes, en atención precisamente a las reclamaciones que se efectuaron por parte de los funcionarios administrativos y sus apoderados.

(...)

Por otro lado, tampoco hay lugar a reconocer intereses moratorios en el presente caso, teniendo en cuenta la naturaleza eminentemente sancionatoria de los mismos, en cuanto buscan castigar al deudor incumplido. Bajo este entendido si no se dijo nada al respecto en las resoluciones que reconocieron el retroactivo, como tampoco hay norma que expresamente lo consagre, no se puede en consecuencia, entrar a reconocerse los intereses moratorios.

Recordemos que, por su carácter sancionatorio, los intereses moratorios deben estar consagrados en una norma que los autorice expresamente, es decir, que faculte el cobro de los mismos para los casos de pagos retroactivos por homologación y nivelación, o estar claramente incluidos en el documento que reconoce el derecho, supuestos, que no se evidencian en el presente asunto (...).”

El anterior criterio jurisprudencial fue reiterado mediante reciente sentencia del 23 de agosto de 2018, por la Subsección B³¹, así:

“(...) Del material probatorio allegado al plenario y las consideraciones normativas referidas, la Sala observa que el Ministerio de Educación Nacional con ocasión a la Directiva Ministerial 10 del 30 de junio de 2005, estableció el procedimiento y las directrices necesarias para llevar a cabo el proceso de homologación y nivelación salarial del personal administrativo, entre las cuales estaba la elaboración de un estudio técnico y los efectos retroactivos de las acreencias laborales. Así mismo, se estableció que el Ministerio de Educación Nacional y el Departamento del Tolima realizaron todo el procedimiento tendiente a materializar la homologación y nivelación salarial reclamada, la cual se llevó a cabo mediante la expedición de la Resolución 05011 del 20 de noviembre de 2012 (ff. 8 – 12) por la cual se reconoce el retroactivo salarial entre el 1 de enero de 1997 al 31 de diciembre de 2009, entre quienes se encontraba la demandante. Luego, mediante

33-000-2014-00250-01(1670-15). C.P. Gabriel Valbuena Hernández; del 10 de mayo de 2018. Rad. 73001-23-33-000-2014-00185-01(3180-15). C.P. Gabriel Valbuena Hernández; del 21 de junio de 2018. Rad. 73001-23-33-000-2014-00218-01(1372-15), 73001-23-33-000-2014-00232-01(0593-15), 73001-23-33-000-2014-00251-01(2121-15) y 73001-23-33-000-2014-00251-01(2121-15). C.P. Gabriel Valbuena Hernández; del 29 de agosto de 2018. Rad. 23001-23-33-000-2014-00289-01(0704-17).

³¹ Rad. 73001-23-33-000-2014-00403-01(4589-15). C.P. César Palomino Cortés.

la Resolución 05602 del 26 de diciembre de 2012 se le reconoció a la demandante la suma de \$\$49.047.129.00 como "producto de la modificación al estudio técnico inicial de la homologación y nivelación salarial para el personal administrativo adscrito a la Secretaría de Educación Departamental pagos con recursos del Sistema General de Participaciones", sin que se haya demostrado en que las entidades demandadas hayan incurrido en dilación injustificada para la realización del pago. Ciertamente, no se comparte la decisión adoptada por el Tribunal de instancia en la sentencia objeto de censura, en el sentido de reconocer los intereses legales equivalentes al 6% anual, causados entre el 20 de noviembre y el 26 de diciembre de 2012, en cuanto al revisar lo realizado, solo transcurrió poco más de un mes, entre la expedición del acto que le reconoció el derecho a la demandante (Resolución 05011 del 20 de noviembre de 2012) y el acto que ordenó el correspondiente pago (Resolución 05602 del 26 de diciembre de 2012); considerándose un término racional por parte de la administración, para cumplir con la obligación del pago retroactivo ante la homologación y nivelación realizada en la planta de personal administrativo y que no acarrea una sanción para las entidades públicas demandadas. Así las cosas, no se accederá al reconocimiento de intereses causados entre el 20 de noviembre y el 26 de diciembre de 2012, a contrario sensu de lo dispuesto por el Tribunal en el curso de la primera instancia.

(...)

Conforme con lo anterior, para la Sala no hay lugar a reconocer los intereses moratorios solicitados en la demanda, toda vez que del contenido de los actos administrativos a través de los cuales se reconoció el retroactivo con ocasión a la homologación y nivelación salarial, no se estableció nada al respecto, como tampoco existe perceptiva normativa que así lo disponga, por lo que mal haría en reconocer intereses moratorios que no se pactaron.

(...)"

De acuerdo con el criterio jurisprudencial de esta Corporación, en atención a que en el presente caso, se acreditó que entre la resolución que reconoció el derecho al acá demandante y el pago del valor ordenado, transcurrió un plazo de aproximadamente un mes, el cual, en atención a la naturaleza del asunto y las apropiaciones presupuestales que para el efecto debieron hacerse, resulta ser un plazo razonable que no acarrea una sanción para las entidades públicas demandadas, por ende, no es procedente el reconocimiento de intereses legales o moratorios por el no pago inmediato del valor correspondiente a la homologación y nivelación de la planta de personal administrativo reconocido al señor Alirio Segura Moya.

Por lo anterior, la Sala confirmará la sentencia del *a-quo*, en tanto negó las pretensiones de la demanda.

Condena en Costas.

En el numeral segundo de la parte resolutive del fallo controvertido, se condenó en costas a la parte demandante. Al respecto, la Sala reitera lo expuesto por ambas

subsecciones de la Sección Segunda³² de esta Corporación sobre el particular, en la medida que el artículo 188 del CPACA³³, 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 CGP; descartándose así una apreciación que simplemente consulte quien resulte vencido para que le sean impuestas.

En el caso, la Sala observa que el *A-quo* no hizo un análisis sobre la necesidad de condenar en costas a la parte vencida del proceso, atendiendo los criterios ya definidos por la jurisprudencia, echándose de menos, además, alguna evidencia de causación de expensas que justifiquen su imposición a la demandante, quien formuló sus pretensiones de manera seria desde el punto de vista jurídico. Por consiguiente, se revocará el numeral segundo que condena en costas a la parte vencida dentro del proceso, por las consideraciones expuestas en precedencia.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "B", administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR con modificación la sentencia de 23 marzo de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda, por medio de la cual negó las pretensiones de la demanda interpuesta por el señor Alirio Segura Moya contra la Nación – Ministerio de Educación, Departamento de Risaralda, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: REVOCAR el numeral segundo a través de la cual el Tribunal Administrativo de Risaralda condenó en costas a la parte demandante.

³² Sentencia del 19 de enero de 2015, No. Interno 4583-2013, Consejero Ponente Gustavo Eduardo Gómez Aranguren; Sentencia del 16 de julio de 2015, No. Interno 4044-2013, Consejera Ponente (e) Sandra Lisset Ibarra Vélez.

³³ "ARTÍCULO 188. CONDENA EN COSTAS. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil."

Radicado No. 660012333000201600545 01.

No. Interno: 3705-2018.

Actor: Alirio Segura Moya.

Demandado: Nación – Ministerio de Educación – Departamento de Risaralda.

En su lugar, se dispone:

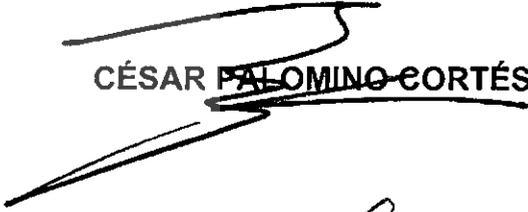
NEGAR: la condena en costas, acorde con lo explicado en la motivación precedente.

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

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la presente sesión.



CARMELO PERDOMO CUÉTER



CÉSAR PALOMINO CORTÉS



SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

Proceso recibido en secretaría
Hoy 30 OCT 2019

legis