



REPUBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE DUITAMA

Duitama, treinta y uno (31) de marzo de dos mil dieciséis (2016)

Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho (Laboral)

Radicación: 15238-33-33-001-2014-00105-00

Demandante: Gloria Mabir Buitrago

Demandado: Departamento de Boyacá

Procede el despacho a dictar sentencia de primera instancia dentro del presente proceso.

I. ANTECEDENTES

1. DEMANDA

Fue presentada el 24 de febrero de 2014, por la señora Gloria Mabir Buitrago Pedraza, a través de apoderado judicial contra el Departamento de Boyacá.

1.1. Pretensiones:

- 1) Se declare la nulidad del oficio de 30 de agosto de 2013, a través del cual el Departamento de Boyacá negó a la actora el reconocimiento y pago de la bonificación especial del 15% por laborar en zona de difícil acceso en el año 2011.
- 2) A título de restablecimiento de derecho, se ordene al Departamento de Boyacá reconocer, liquidar y pagar a la demandante la bonificación especial del 15% del salario básico mensual, creado por el decreto reglamentario 1171 de 2004 y modificado por el Decreto 521 de 2010 por laborar en zona de difícil acceso en el año 2011.
- 3) Que la suma reconocida sea actualizada de conformidad con lo previsto en el inciso final del artículo 187 del CPACA, y se reajuste su valor desde la fecha en que se hicieron exigibles hasta la fecha de ejecutoria del correspondiente fallo.
- 4) Condenar en costas a la parte demandada.
- 5) Que se le dé cumplimiento a la sentencia favorable en los términos del artículo 192 del CPACA.

1.2. Hechos

- 1) La demandante laboró como docente, en el año 2011, en la Institución Educativa las Mercedes de Chiscas – Vereda el Salado del Pueblo.
- 2) La Institución Educativa las Mercedes de Chiscas – Vereda del Salado, no fue tenida en cuenta en el Decreto 1445 de 2010, que determinó las zonas rurales de difícil acceso del departamento; sin embargo, el alcalde de la época certificó que estaba catalogada como zona de difícil acceso.

3) La demandante solicitó al departamento de Boyacá el reconocimiento, liquidación y pago de la bonificación especial del 15% del salario mensual básico, por laborar en zona de difícil acceso en el año 2011.

4) El departamento de Boyacá mediante oficio de 30 de agosto de 2013, dio respuesta negativa a la petición.

1.3. Normas violadas y concepto de la violación

- Constitucionales: Artículos 13,25, y 53.

- Legales: El inciso 6° del artículo 24 de la Ley 715 de 2001; el artículo 2° de la Ley 1297 de 2009; el artículo 5° del Decreto 521 de 2010.

Para justificar la violación de tales normas, la parte actora sostiene que la bonificación reclamada, fue un incentivo creado por norma de carácter general para los docentes que laboran en zonas de difícil acceso, cumpliendo las condiciones establecidas en el decreto, tal y como ocurre con la Institución Educativa las Mercedes de Chiscas, donde laboró la señora Gloria Mabir Buitrago Pedraza, zona que fue certificada por el alcalde municipal como territorio de difícil acceso rural, por lo tanto considera que le asiste el derecho a que le sea reconocida dicha bonificación.

2. DEFENSA

La entidad demandada no dio contestación a la demanda.

3. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Las partes guardaron silencio en esta oportunidad procesal.

4. TRAMITE PROCESAL

Mediante auto de 16 de diciembre 2014 se admitió la demanda. Por auto de 21 de mayo de 2015 se fijó fecha para audiencia inicial, la que tuvo lugar el 18 de noviembre de 2015 y el 8 de marzo de 2016 se realizó la audiencia de pruebas, donde se prescindió de la audiencia de alegaciones y juzgamiento y se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión. El proceso entró al Despacho para fallo el 30 de marzo de 2016.

II. CONSIDERACIONES

1. PROBLEMA JURÍDICO

Determinar si procede el reconocimiento y pago de la bonificación del 15%, por zona de difícil acceso, a la señora Gloria Mabir Buitrago Pedraza.

2. TESIS

El Despacho sostendrá la tesis que a la actora no le asiste el derecho al reconocimiento y pago de la bonificación del 15% por zona de difícil acceso, en razón a que está probado que la Institución Educativa las Mercedes de Chiscas, para la vigencia del año 2011 no fue incluida en el Decreto 1445 de 2010, expedido por la Gobernación de Boyacá, por medio del cual se determinó las zonas rurales de difícil acceso del departamento de Boyacá.

3. PREMISAS JURÍDICAS

El artículo 5° del Decreto 1171 del 19 de abril de 2004, expedido por el Gobierno Nacional, consagró una bonificación para docentes y directivos docentes que laboraran en

establecimientos educativos estatales, cuyas sedes estuvieran ubicadas en áreas rurales de difícil acceso. Dicha bonificación sería equivalente al quince por ciento (15%) del salario que devenguen, la cual además, conforme estaba previsto por dicha norma, no constituiría factor salarial ni prestacional para ningún efecto.

El artículo 2º *ibídem*, a su vez, definió el área rural de difícil acceso “como aquella que cumple con los criterios establecidos en el presente decreto para ser considerada como tal”. Dicho precepto, así mismo, otorgó competencia al gobernador o alcalde de la entidad territorial certificada para que determinaran anualmente cuáles son las áreas rurales de difícil acceso de su jurisdicción, debiendo tener en cuenta para tal efecto, al menos dos de los siguientes criterios:

- a. Que sea necesaria la utilización habitual de dos o más medios de transporte para un desplazamiento hasta el perímetro urbano.
- b. Que no existan vías de comunicación que permitan el tránsito motorizado durante la mayor parte del año lectivo.
- c. Que la prestación del servicio público de transporte terrestre, fluvial o marítimo, tenga una sola frecuencia (ida o vuelta) diaria.

El Decreto 1171 de 2004 fue expresamente derogado por el Decreto 521 de 2010¹, el cual conservó en esencia la figura de la zona de difícil acceso y la bonificación del 15% para los docentes y directivos docentes que laboraran en zonas así definidas. El artículo 2º del citado decreto, en relación con las zonas de difícil acceso, preceptúa:

“Artículo 2º Zonas de difícil acceso. Una zona de difícil acceso es aquella zona rural que cumple con los requisitos establecidos en el presente decreto para ser considerada como tal.

Para los efectos de este decreto, el gobernador o alcalde de cada entidad territorial certificada en educación deberá determinar cada año, mediante acto administrativo, y simultáneamente con el que fija el calendario académico, antes del (1º) de noviembre de cada año para el calendario “A” y antes del primero (1º) de julio para el calendario “B”, las zonas rurales de difícil acceso y las sedes de los establecimientos educativos estatales de su jurisdicción, de conformidad con la ley y considerando una de las siguientes situaciones:

- 1. Que sea necesaria la utilización habitual de dos o más medios de transporte para un desplazamiento hasta el perímetro urbano.*
- 2. Que no existan vías de comunicación que permitan el tránsito motorizado durante la mayor parte del año lectivo.*
- 3. Que la prestación del servicio público de transporte terrestre, fluvial o marítimo, tenga una sola frecuencia, ida o vuelta, diaria. Cuando las condiciones que determinaron la expedición del acto administrativo a que se refiere este artículo no varíen, se entenderá que las zonas rurales de difícil acceso ya establecidas conservan tal carácter.*

Parágrafo 1. El acto administrativo de que trata el presente artículo deberá ser ampliamente divulgado entre los docentes, los rectores y los directores rurales de los establecimientos educativos que se encuentren ubicados en las zonas rurales de difícil acceso e informado al Ministerio de Educación Nacional.

Parágrafo 2. Las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas deberán remitir al Ministerio de Educación Nacional un informe respecto de los servidores docentes y directivos docentes que laboran en establecimientos educativos ubicados en zonas rurales de difícil acceso, indicando a quiénes de ellos se les ha reconocido y pagado la bonificación de que trata este decreto. Dicho informe deberá presentarse dos (2) veces al año, antes del último día

¹ “Por el cual se reglamentan parcialmente el inciso 6º del artículo 24 de la Ley 715 de 2001 y el artículo 2º de la Ley 1297 de 2009, en lo relacionado con los estímulos para docentes y directivos docentes de los establecimientos educativos estatales ubicados en las zonas de difícil acceso”.

hábil de los meses de febrero y agosto, a través de los medios que el Ministerio de Educación Nacional determine para tal efecto.

ARTÍCULO 5. Bonificación. Los docentes y directivos docentes que laboren en establecimientos educativos estatales, cuyas sedes estén ubicadas en zonas rurales de difícil acceso, tendrán derecho a una bonificación equivalente al quince por ciento (15%) del salario básico mensual que devenguen. Esta bonificación no constituye factor salarial ni prestacional para ningún efecto, se pagará mensualmente, y se causará únicamente durante el tiempo laborado en el año académico. Se dejará de causar si el docente es reubicado o trasladado, temporal o definitivamente, a otra sede que no reúna la condición para el reconocimiento de este beneficio, o cuando la respectiva sede del establecimiento pierda la condición de estar ubicada en zona rural de difícil acceso. (...).

El Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "A", en sentencia de 17 de agosto de 2011, radicación número: 25000-23-25-000-2004-00846-01 (1323-08), se pronunció de la siguiente forma en relación con las zonas de difícil acceso:

"El problema jurídico se contrae a establecer si los actores tienen derecho al reconocimiento y pago de los estímulos por prestar sus servicios en zonas de difícil acceso o situaciones de crítica inseguridad en la ciudad de Bogotá, y desde que fecha por virtud de lo dispuesto en el inciso sexto del artículo 24 y artículo 113 de la Ley 715 de 2001.

Lo anterior por cuanto el artículo 113 de la Ley 715 de 2001 derogó el artículo 134 de la Ley 115 de 1994 que señalaba:

"Incentivo especial para ascenso en el escalafón. Los docentes estatales que presten sus servicios en zonas de difícil acceso, y en situación crítica de inseguridad o minera, disfrutarán además, de una bonificación especial y de una disminución en el tiempo requerido para el ascenso dentro del escalafón, según la reglamentación que expida el Gobierno Nacional."

La misma Ley en el inciso sexto del artículo, consagró para los docentes que laboran en áreas rurales de difícil acceso estímulos consistentes en bonificación, capacitación y tiempo, entre otros, de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno Nacional.

Como se observa, tanto el artículo 134 de la Ley 115 de 1996 como el inciso sexto del artículo 24 de la Ley 715 de 2001, establecieron estímulos a favor de los docentes que laboraban en áreas de difícil acceso.

El propósito de dicho beneficio lo precisó la Corte Constitucional, al señalar:

"Dicho estímulo económico crea incentivos dentro del grupo de los docentes estatales para que laboren en las zonas del país que presentan condiciones anormales, como las ya mencionadas, logrando conciliar la realización del derecho fundamental de las personas a la educación (CP, arts. 2o y 67), la prestación de la misma como servicio público en forma continua y permanente, mediante un mayor cubrimiento en esas zonas del país y ampliando las posibilidades de ingreso y permanencia en el sistema educativo, especialmente en el grupo de los niños, a fin de que accedan al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura (CP, arts. 67 y 44), con el recibo de una retribución económica que compense el mayor esfuerzo con que se cumple la función de los docentes beneficiarios de la misma, protegiendo así su derecho al trabajo en "condiciones dignas y justas" (CP, art. 25).

...

"Por consiguiente, el incentivo económico otorgado a los docentes públicos de las zonas de difícil acceso, se configura en un elemento importante de la política pública educativa de orden nacional, puesto que se destinan recursos públicos del denominado gasto social hacia la solución del problema de la disponibilidad de profesionales en las zonas en donde para el Estado se hace más complejo y difícil otorgar un adecuado cubrimiento del servicio de educación, por las condiciones de desventaja y anomalía que presentan, con el fin de garantizar la prestación continua y permanente de este servicio público, a través de una medida que

necesariamente involucra a distintos estamentos estatales, en la forma en que lo dispone la misma Constitución y para la realización de los fines de prosperidad general y mejoramiento de la calidad de vida que este mismo Estatuto propugna. ²

Al establecerse que con fundamento en la Ley 115 de 1994, el Decreto 707 de 1996 y los reglamentos expedidos por la Administración de Bogotá, los actores se desempeñaban en zonas de difícil acceso y percibían una retribución económica que compensaba el mayor esfuerzo en cumplimiento de su labor docente, protegiendo su trabajo en condiciones dignas y justas deben seguir percibiendo el incentivo hasta el momento en que se reglamente el inciso sexto del artículo 24 de la Ley 715 de 2001, o dejen de subsistir las condiciones que originaron el derecho de percibirla (Negrilla fuera de texto original).

De acuerdo con las normas citadas y la jurisprudencia traída a colación, concluye este Despacho que la bonificación del 15% antes señalada solo puede ser reconocida a los docentes o directivos docentes que laboren en zonas que para la respectiva anualidad hayan sido definidas como de difícil acceso por el gobernador o alcalde de cada entidad territorial certificada.

Significa lo anterior que la fuente normativa de la bonificación mencionada es el acto administrativo mediante el cual la autoridad competente (gobernador o alcalde de la entidad territorial certificada, según el caso) determine las zonas catalogadas como de difícil acceso. Si el municipio no está certificado, la competencia para determinar las zonas de difícil acceso radica exclusivamente en el gobernador departamental.

4. SITUACIÓN PROBATORIA

Dentro del presente proceso aparecen demostrados los siguientes hechos relevantes para resolver la *litis*:

a) El 12 de agosto de 2013, la actora solicitó a la entidad demandada el reconocimiento, liquidación y pago de la bonificación especial del 15%, por laborar en zona de difícil acceso en el año 2011 (fl.8).

b) La anterior solicitud, fue resuelta de forma negativa por el departamento de Boyacá el 30 de agosto de 2013, en razón a que el acto administrativo que definió para la vigencia del 2011 los establecimientos educativos ubicados en zonas rurales de difícil acceso (Decreto No. 01445 del 15 de diciembre de 2010) excluyó de este reconocimiento a la Institución Educativa Las Mercedes – Vereda el Salado del Pueblo, situación que hace imposible su reconocimiento (fl.8).

c) El departamento de Boyacá mediante Decreto 1445 de 15 diciembre de 2010, definió para la vigencia 2011, los establecimientos educativos ubicados en zonas rurales de difícil acceso en el Departamento de Boyacá, de acuerdo con lo estipulado en el Decreto 521 de 2010, excluyendo de dicha calificación a la Institución Educativa Las Mercedes del municipio de Chiscas – Vereda el Salado del Pueblo (fls.9-52).

d) El 15 de abril de 2011, el alcalde municipal de Chiscas expidió certificación por medio de la cual manifestó que la Institución Educativa las Mercedes, del Municipio de Chiscas, está catalogada como zona de difícil acceso, pese a haber sido excluida de dicho reconocimiento por el Decreto 1445 del 15 de diciembre de 2010, teniendo en cuenta que la ruta intermunicipal que llega diariamente al municipio de Chiscas, además de hacerlo sobre las cuatro de la mañana, no es constante (fl.53).

² Corte Constitucional, sentencia C-1218 de 21 de noviembre de 2001. Magistrado Ponente: Álvaro Tafur Gálvis.

e) Según certificado de la historia laboral, consta que la demandante laboró durante el año 2011 en la sede principal de la Institución Educativa las Mercedes, del municipio de Chiscas (fls.233-235).

5. SOLUCIÓN DEL PRESENTE CASO

Luego de expuestas las premisas jurídicas y fácticas, este Despacho encuentra que no es procedente el reconocimiento de la bonificación por zona de difícil acceso a la actora, tal y como se explicará en seguida.

Conforme quedó demostrado en el proceso, la accionante laboró en el año 2011 en la Institución Educativa Las Mercedes, del municipio de Chiscas – Vereda el Salado del Pueblo, la cual para la vigencia del año 2011 fue excluida del Decreto 1445 de 2010, que determino las zonas rurales de difícil acceso del departamento de Boyacá.

Ahora bien, el Alcalde municipal de la época certificó que la Institución Educativa Las Mercedes, del municipio de Chiscas, estaba catalogada como zona de difícil acceso, pues la ruta intermunicipal que llega diariamente al municipio de Chiscas, además de hacerlo sobre las cuatro de la mañana, no es constante.

No obstante el contenido de la certificación aludida, la misma no puede servir de base para reconocer al actor la bonificación reclamada, toda vez que como en su momento se explicó, la competencia para determinar zonas de difícil acceso radica en el gobernador o alcalde de la entidad territorial certificada, lo cual debe hacerse anualmente a través de acto administrativo.

Por lo tanto concluye el Despacho, que para el presente caso solamente es competente para expedir dicho acto administrativo el gobernador, ya que como se evidencia en los Decretos No. 1399 de 2008 (fls.204-233); No. 3155 y No. 1986 de 2009 (fls.157-201); No. 181 de 2010 (fls.202-203); No.1445 de 2010 y el 1023 de 2012 (fls.9-52 y 58 -113), es la Gobernación de Boyacá quien ha expedido para cada anualidad el decreto por medio del cual se definen los establecimientos educativos, ubicados en zonas rurales de difícil acceso del municipio de Chiscas, concluyéndose de esa circunstancia que ese municipio no está certificado. Dicho de otra forma, una certificación de un alcalde de un municipio no certificado, bajo ninguna circunstancia, podrá suplir el acto administrativo de la autoridad competente – Gobernador del departamento debidamente certificado.

Por las razones expuestas no procede reconocer la bonificación por zona de difícil acceso a la señora Gloria Mabir Buitrago Pedraza, por lo que las pretensiones de la demanda serán negadas.

6. COSTAS

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 del CPACA, se condenará en costas a la parte demandante, para cuya liquidación se adelantará el trámite previsto en el Código General del Proceso. Atendiendo el Acuerdo 1887 de 2003³, expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, se fijará como agencias en derecho el 8% del valor de las pretensiones negadas, suma que se pagará a favor de la entidad demandada

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Primero Administrativo Oral de Duitama, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

³ “3.1.2. Primera Instancia. (...)”

Con cuantía: Hasta el veinte por ciento (20%) del valor de las pretensiones reconocidas o negadas en la sentencia.”

FALLA:

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, promovida por Gloria Mabir Buitrago Pedraza contra el Departamento de Boyacá.

SEGUNDO: CONDENAR en costas a la parte demandante. Se fija como agencias en derecho el 8% del valor de las pretensiones negadas, suma que será pagada a favor de la entidad demandada.

TERCERO: En firme esta providencia, ARCHÍVESE el expediente, previa liquidación de los gastos ordinarios del proceso, si a ello hubiere lugar.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


RONALD CASTELLAR ARRIETA

Juez

Cats