



REPUBLICA DE COLOMBIA  
JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA

EDICTO No. 0008

LA SUSCRITA SECRETARIA DEL JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA POR MEDIO DEL PRESENTE EDICTO NOTIFICA A LAS PARTES LA **SENTENCIA** PROFERIDA EN EL EXPEDIENTE:

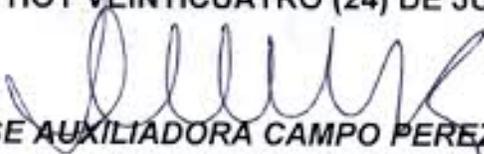
CLASE DE PROCESO: ACCION DE CUMPLIMIENTO  
RADICACIÓN: 13001-33-33-012-2013-00173-00  
DEMANDANTE: NOHEMI OROZCO YEPES Y OTROS  
DEMANDADO: DEPARTAMENTO DE BOLIVAR - SECRETARIA DE EDUCACION DEL DEPARTAMENTO DE BOLIVAR

FECHA DE LA DECISION: TRECE (13) DE JUNIO DE 2013.

EL PRESENTE EDICTO SE FIJA, EN LUGAR VISIBLE DE LA OFICINA DE SERVICIOS Y APOYO DE LOS JUZGADOS ADMINISTRATIVOS DE CARTAGENA, POR EL TERMINO DE TRES (03) DIAS, A LAS 8:00 AM DEL DIA DE HOY VEINTE (20) DE JUNIO DE 2013.

  
DENISE AUXILIADORA CAMPO PEREZ  
SECRETARIA

CERTIFICO: QUE EL PRESENTE EDICTO PERMANECIÓ FIJADO EN LUGAR VISIBLE DE LA OFICINA DE SERVICIOS Y APOYO DE LOS JUZGADOS ADMINISTRATIVOS DE CARTAGENA, POR EL TÉRMINO EN ÉL INDICADO, SE DESFIJA A LAS 5:00 PM DE HOY VEINTICUATRO (24) DE JUNIO DE 2013.

  
DENISE AUXILIADORA CAMPO PEREZ  
SECRETARIA



**REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**  
NOHEMI OROZCO YEPEZ Y OTROS VS DEPARTAMENTO DE BOLIVAR-SECRETARIA DE  
EDUCACION DE BOLIVAR  
RAD: 13-001-33-33-012-2013-00173

---

Cartagena de Indias, trece (13) de Junio de 2013

Hora: 3:45 p.m.

Sentencia N o 051/13

**Medio de control:** ACCION DE CUMPLIMIENTO  
**Demandante :** NOHEMI OROZCO YEPEZ Y OTROS  
**Demandado :** DEPARTAMENTO DE BOLIVAR-SECRETARIA DE  
EDUCACION (BOLIVAR)  
**Radicación :** 13001-33-33-012-2013-00173-00

Procede el Despacho a hacer el correspondiente estudio para resolver de fondo la acción de cumplimiento presentada por la señora, NOHEMI OROZCO YEPEZ Y OTROS, actuando a través de apoderado contra el DEPARTAMENTO DE BOLIVAR-SECRETARIA DE EDUCACION DE BOLIVAR

### **I. ANTECEDENTES**

#### **1. LA DEMANDA**

La señora NOHEMI OROZCO YEPEZ Y OTROS, actuando por medio de apoderado, demanda en ejercicio de la acción de cumplimiento al DEPARTAMENTO DE BOLIVAR –SECRETARIA DE EDUCACION DE BOLIVAR.

#### **A. PRETENSIONES.**

Ordenar al señor Gobernador de Bolívar y a la Secretaria de Educación de Bolívar, CUMPLIR de manera inmediata lo preceptuado por el art 2 del decreto nacional No.521 del 2010, en el sentido de expedir el acto administrativo que establezca zonas rurales de difícil acceso del Departamento de bolívar para el año académico de 2013.

Si a la fecha del fallo de esta acción de cumplimiento se hubiera expedido dicho acto administrativo y no se hubiere incluido la sede principal de la institución del corregimiento de las Caras, se solicita al señor juez ordenar al Gobernador de Bolívar y a la Secretaria de Educación de Bolívar hacer inclusión mediante acto administrativo modificatorio u otro adicional.

Ordenar al Gobernador de Bolívar y a la Secretaria de Educación de Bolívar establecer el derecho a la bonificación del 15% de su salario base que traían los docentes y directivos/docentes de la institución ENSC desde el año 1994, desconocidos por las las resoluciones departamentales 332 de 2011 y 390 de 2012, a partir del mes de enero de 2011.

Ordenar al Gobernador de Bolívar y a la Secretaria de Educación de Bolívar la devolución de estos dineros a dicho docentes con los respectivos intereses a que haya lugar.

### **EL ACTO ADMINISTRATIVO INCUMPLIDO**

Plantea la accionante que el acto administrativo incumplido es el decreto 521 de 2010 por el cual se reglamente lo relacionado con los estímulos para los docentes y directivos docentes que prestan sus servicios en zonas rurales de difícil acceso.



**REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**  
NOHEMI OROZCO YEPEZ Y OTROS VS DEPARTAMENTO DE BOLIVAR-SECRETARIA DE  
EDUCACION DE BOLIVAR  
RAD: 13-001-33-33-012-2013-00173

---

## B. HECHOS

Por economía procesal se hará un breve resumen de lo expuesto por el libelista en el acápite de los hechos de esta demanda, (fls. 2 a 5).

Desde la expedición de la ley 115 de 1994, que estableció a favor de los docentes y directivos docentes del país que laboran en zonas apartadas de la geografía nacional una Bonificación sobre el sueldo base mensualmente devengado, el Corregimiento de las Caras, Municipio de Clemencia Bolívar, donde queda ubicada la sede principal de la Institución Educativa Nuestra señora de la Caras, venia reconocido como ZONA DE DIFICIL ACCESO del departamento, tal como consta en las resoluciones 922 del 26 de junio de 2007 y 196 del 2 de abril de 2009, esta última con vigencia hasta el año 2010.

Mediante resolución No.332 del 7 de abril del año de 2011 "por medio de la cual se establecen las zonas rurales de difícil acceso para el año académico de 2011", el gobierno departamental de Bolívar, sin motivación explícita alguna, por errónea interpretación del art 2 del decreto nacional No.521 de febrero de 2010 (reglamentaria de la leyes 115 de 1994 y 715 de 2011),excluyó la sede principal de la Institución Educativa Nuestra señora del Carmen del corregimiento de las Caras, Municipio de Clemencia, como zona de difícil acceso, vulnerando el derecho que train desde el año 1994 los docentes y directivos docentes de dicha institución a la bonificación consagrada en el art.5 de dicho decreto.

Las sumas que dejaron de recibir los docentes y directivos/docentes del IE de las Caras por la errónea y arbitraria decisión de SED de quitarle a ese corregimiento su condición de zona de difícil acceso, oscila entre \$150.000.00 y \$300.000.00 mensuales dependiendo de los respectivos grados en el escalafón docente.

Ante la suspensión del pago de sus bonificaciones a partir del mes de mayo de 2012, y ante los descuentos que vienen haciéndose por lo pagado entre 2011 y 2012, el 21 de agosto del año 2012, por intermedio de apoderado, los docentes y directivos docentes de la institución educativa Señora del Carmen, en ejercicio de su DERECHO DE PETICION presentaron al gobierno departamental una solicitud para que modificaran las resoluciones 332 de 2011 y 390 de 2012 que les excluyo como zona de difícil acceso y se les reconociera esta condición que traían desde el año 1994, e igualmente se les suspendieran los descuentos que le venían haciendo por el pago de la bonificación de enero del año 2011 hasta el 1 de junio de 2012.

En efecto, por solicitud de la Secretaria de Educación Departamental, mediante oficio del 22 de octubre del año 2012, la Secretaria de Obras Públicas del Departamento previa visita al corregimiento de las caras procedió a rendir un concepto técnico sobre si dicho corregimiento era o no ZONA DE DIFICIL ACCESO de conformidad con el decreto No.521 de 2010.

Con base en este concepto técnico de la Secretaria de Obras Publicas Departamental, la Secretaria de Educación de Bolívar procedió a reunir al comité técnico asesor de zonas de difícil acceso para dar cumplimiento al art 3 decreto 521 de 2010.



**REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**  
NOHEMI OROZCO YEPEZ Y OTROS VS DEPARTAMENTODE BOLIVAR-SECRETARIA DE  
EDUCACION DE BOLIVAR  
RAD: 13-001-33-33-012-2013-00173

---

No obstante lo anterior, debido a la renuencia de la Administración Departamental de expedir el acto administrativo de zona de difícil acceso correspondiente al año 2013, en el que deben ser incluidos los docentes de la IE de las Caras por haber concepto favorable para ello del Comité Técnico asesor de la SED; el día 15 de marzo de 2013 presentamos a estas autoridades públicas un nuevo Derecho de Petición

A la presente fecha más de mes y medio después de presentado este nuevo Derecho de Petición ni el Gobernador de Bolívar ni la Secretaría de Educación Departamental lo han respondido dentro del tiempo legal establecido, por lo que consideramos ha sido negado (C.C.A) y así se solicita al señor juez considerarlo y declarar cumplido ese REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD para que prospere la ACCION DE CUMPLIMIENTO como derecho que tienen los ciudadanos de acudir a los jueces para que hagan cumplir la constitución y las leyes.

### FUNDAMENTOS JURIDICOS

La accionante invoca como tales, la constitución política de 1991 art 87 y la ley 393 de 1998, decreto nacional 521 de 2010 reglamentario de la ley 715 de 2001.

### 2. LA DEFENSA

La entidad territorial demandada, Departamento de Bolivar, presento contestación de demanda dentro del presente trámite procesal el día 22 de mayo de 2013 (fls152-194).

#### **La parte demandada se pronuncia sobre los hechos de la demanda**

Es cierto. Que la Secretaria de Educación y Cultura Departamental excluyo para el año 2012 la sede principal de la institución Nuestra señora del Carmen del corregimiento las caras del Municipio de Clemencia como zona de difícil acceso dentro de la resolución 332 de 2011 no por interpretación errónea de la ley 115 de 1994 sino por cumplir con lo estipulado en el decreto 521 de 17 de febrero de 2011, relacionado con los estímulo para docente y directivos docente y establecimiento educativo ubicadas en zona de difícil acceso.

No es cierto que las bonificaciones dejadas de percibir por los los docentes de la institución objeto de esta acción hayan sido descontadas de manera arbitraria por parte de la Secretaria Departamental, están fundadas en un acto administrativo que goza de presunción de legalidad, ahora bien las sumas de dinero que se les está descontando son totalmente legales y están amparadas en el marco legal.

Es cierto que la Secretaria de Educación Departamental convoco a comité técnico para que de su concepto sobre la zona de difícil acceso, pero estos hechos son posteriores a la expedición de la resolución 390 de julio 19 de 2012 que fue expedida de acuerdo a los parámetros legales.

No es cierto, que la Secretaria de Educación Departamental ha desconocido el decreto 521 de 2010, antes por el contrario lo ha aplicado, si los accionantes consideran que están siendo perjudicados deben presentar las acciones pertinentes.



**REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**  
NOHEMI OROZCO YEPEZ Y OTROS VS DEPARTAMENTO DE BOLIVAR-SECRETARIA DE  
EDUCACION DE BOLIVAR  
RAD: 13-001-33-33-012-2013-00173

---

### **Pronunciamiento Expreso Acerca De La Petición**

No debe concederse, no le es dable a la Gobernación de Bolívar –Secretaria de Educación Departamental darle cumplimiento al decreto 521 de 2010 en el sentido de expedir los actos administrativos que determinen la zonas de difícil acceso por que lo ha venido haciendo con las resoluciones 332 de 2011 y 390 de 2012, la resolución del año 2013 no se ha expedido pero se aplica la del 2012.

No debe Concederse esta petición, porque no es el apoderado quien indica que zonas son o no de difícil acceso, además que esta no es la acción para revocar, modificar, o adicionar los actos administrativos.

No debe Concederse, no es esta la vía legal para ordenar al gobernador que restablezca derechos económicos a las accionadas.

### **Improcedencia De La Acción Impetrada**

Para establecer la procedencia de la acción de cumplimiento frente a cada caso se deben analizar dos cosas: una la naturaleza de la obligación y dos en cabeza de quien está radicado el cumplimiento de la misma; en cuanto a lo primero, la obligación contenida en la forma debe construir un imperativo y debe ser clara, expresa y además exigible, en cuanto a lo segundo, a la autoridad que se le atribuye la omisión debe tener la posibilidad jurídica de cumplir, es la misma ley la que establece la obligatoriedad de hacer efectivo el cumplimiento de la norma

Entonces esta acción constitucional busca la efectividad y realización del principal postulado del estado de derecho, el carácter imperativo y la vinculación cierta de la norma jurídica.

El accionante pretende que el Gobernador de Bolívar expida acto administrativo que cumpla el artículo 2 del decreto de 2010, que ya se hizo pero con la condición de que se incluya en la lista de zona d difícil acceso la institución educativa donde laboran sus poderdantes y adicional a eso que se le devuelvan las sumas de dineros descontadas por no ser estos beneficiarios de la bonificación estipulada en la ley.

### **Improcedencia De La Acción De Cumplimiento Para Reclamaciones Económicas.**

Sea lo primero tener en cuenta que lo que el actor pretende es que se realice un pago, es decir, que la entidad demandada efectué unos gastos. Esto es imposible por la acción de cumplimiento.

Es preciso de recordar que la acción de cumplimiento en su fuente legal y desarrollo jurisprudencial se institucionalizo para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo y su finalidad es buscar instrumentos procesales para asegurar la aplicación material de las leyes y acto administrativos.

Se observa la improcedencia de este mecanismo por cuanto el actor busca que se haga la devolución de los dineros correspondientes a las bonificaciones que recibían los docentes de la institución nuestra señora el Carmen de las Caras, Bolívar, que conlleva un gasto, lo cual está expresamente prohibido por la ley.



**REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**  
NOHEMI OROZCO YEPEZ Y OTROS VS DEPARTAMENTODE BOLIVAR-SECRETARIA DE  
EDUCACION DE BOLIVAR  
RAD: 13-001-33-33-012-2013-00173

---

La obligación reclamada por la accionante tiene el matiz de una bonificación a los educadores por estar prestando sus labores en zonas de difícil acceso, el cual podrá reclamar ante las autoridades judiciales competentes por los causes normales previsto en el ordenamiento jurídico, pero jamás mediante la acción de cumplimiento, pues a esta el legislador le imprimió un carácter residual y subsidiario.

Por otro lado, de conformidad con lo ya expuesto en los párrafos anteriores lo que pretende el demandante, al interponer la referida acción es el pago de bonificaciones y además que se expida un acto administrativo que incluya a la institución donde laboran en las Caras como zonas de difícil acceso, de manera que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 9 de la ley 393 de 1997, declarado exequible por la corte constitucional, mediante la sentencia C-157/98 de 29 de abril de 1998- la acción de cumplimiento "no podrá perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos".

### 3. TRÁMITE DEL PROCESO

La acción cumplimiento fue presentada el día 7 de mayo de 2013 (fls 1-12) siendo admitida mediante auto de fecha 14 de mayo de 2013 (fls137-139).la parte demandada fue notificada el día 17 de mayo de 2013, la cual allego su contestación el día 22 de mayo de 2013 (fl152-161) donde manifiesta la improcedencia de la acción de cumplimiento para reclamaciones económicas; Así mismo mediante oficio No.413 de fecha 31 de mayo de 2013(fl206-207) donde se ordena requerir a la parte accionada allegar documentos solicitados por la parte accionante; la cual mediante memorial de fecha 06 de junio de 2013 (fls210 a300) contesto telegrama 0634 de 20 de mayo de 2013 aportando todo lo solicitado; a (fl209) se llevo a cabo audiencia de ratificación de testimonio donde asistieron los testigos Carmen Isabel asmar Figueroa, Amelia Roa Morales, Caridad María Cabarcas Orozco y Andrea Orozco yepez.

### 4. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

#### COMPETENCIA

Este despacho es competente para resolver la presente acción en virtud del artículo 3º de la ley 393 de 1997 y al artículo 155 N o 10 de la ley 1437 de 2011.

#### PROBLEMA JURIDICO

El problema jurídico que corresponde resolver a este despacho es si la acción de cumplimiento procede para exigir el acatamiento del artículo 2º y 5º del decreto 521 de 2010 en aquello que se refiere a la expedición del decreto que determina las zonas rurales de difícil acceso y los establecimientos educativos ubicados en dichas zonas por parte del Gobernador de Bolívar para este año 2013, así como ordenarle a dicha autoridad la inclusión de la institución educativa Nuestra Señora del Carmen del Corregimiento de las Caras, Municipio de Clemencia, Bolívar, y además ordenar el pago de la bonificación por dicho concepto a los docentes y directivo/docentes que laboran en dicha institución.

#### TESIS



REPUBLICA DE COLOMBIA  
**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**  
NOHEMI OROZCO YEPEZ Y OTROS VS DEPARTAMENTODE BOLIVAR-SECRETARIA DE  
EDUCACION DE BOLIVAR  
RAD: 13-001-33-33-012-2013-00173

La tesis de este despacho es que la acción de cumplimiento es improcedente para buscar el acatamiento de lo contemplado en los artículos 2º y 5º del decreto 521 de 2010 pues tales normas implican un gasto o erogación, y conforme al parágrafo del artículo 9º de la ley 393 de 1997 este tipo de acción no está prevista para ello.

### LA ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO

El Constituyente de 1.991 consagró la acción de cumplimiento en el artículo 87 de la Carta Política, en los siguientes términos:

*"Toda persona podrá acudir ante las autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido"*

De la anterior norma es fácil deducir que el fin, móvil o motivo de esta acción no es otro que brindarle a toda persona la posibilidad de acudir ante los jueces competentes, con el fin de obtener de éstos una decisión en la cual se ordene a la autoridad renuente la realización o el cumplimiento del deber que surge de la ley o del acto administrativo y que es omitido.

La acción de cumplimiento es entonces un medio o mecanismo jurídico procesal idóneo para garantizar la realización efectiva de las leyes y actos administrativos, lográndose así la vigencia y el respeto del ordenamiento jurídico, en cuanto la ejecución de las leyes y actos administrativos, permite realizar los diferentes cometidos estatales confiados a las autoridades.

La norma constitucional antes citada fue desarrollada por la ley 393 de 1997, de la cual es pertinente citar los artículos correspondientes al objeto e improcedibilidad:

*ARTICULO 1o. OBJETO. Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial definida en esta Ley para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de Ley o Actos Administrativos.*

*ARTICULO 9o. IMPROCEDIBILIDAD. La Acción de Cumplimiento no procederá para la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante la Acción de Tutela. En estos eventos, el Juez le dará a la solicitud el trámite correspondiente al derecho de Tutela. Tampoco procederá cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento de la norma o Acto Administrativo, salvo, que de no proceder el Juez, se siga un perjuicio grave e inminente para el accionante.*

*PARAGRAFO. La Acción regulada en la presente Ley no podrá perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos.*

El Consejo de Estado<sup>1</sup>, con relación a las características de esta acción judicial ha señalado que procede para exigir el cumplimiento de las normas o de los actos administrativos que expresen un mandato imperativo a cuenta de la entidad a la cual se pide su obediencia, sin embargo, al igual que el mecanismo de tutela es subsidiario, en el sentido que si el accionante cuenta o contó con otro medio judicial para obtener el efectivo acatamiento de la norma se torna improcedente, salvo que de no proceder el juez, se siga un perjuicio grave e inminente.

<sup>1</sup> CE, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, St. 21/02/13, Rad. 2012-00040-01.



**REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**  
NOHEMI OROZCO YEPEZ Y OTROS VS DEPARTAMENTO DE BOLIVAR-SECRETARIA DE  
EDUCACION DE BOLIVAR  
RAD: 13-001-33-33-012-2013-00173

---

Así mismo es improcedente la acción de cumplimiento cuando su presentación busque el cumplimiento de normas que establezcan gastos.

Sobre este último punto la Corte Constitucional al revisar la constitucionalidad del parágrafo del artículo 9º de la ley 393 de 1997 manifestó:

"En el marco de la acción de cumplimiento, facultar al juez para que el gasto previsto en una ley se incorpore en la ley de presupuesto o que la partida que en ésta se contempla se ejecute, quebranta el sistema presupuestal diseñado por el Constituyente, lo mismo que el orden de competencias y procedimientos que lo sustentan. La acción de cumplimiento tiene un campo propio en el que ampliamente puede desplegar su virtualidad. La eficacia del novedoso mecanismo debe garantizarse y promoverse por la ley. Sin embargo, ello no puede perseguirse a costa de alterar las restantes instituciones y mecanismos constitucionales. Por lo demás, resulta insólita la pretensión que se expresa con la fórmula según la cual "todo gasto ordenado por las normas legales habrá de ejecutarse", que pretende erigir un sistema presupuestal inflexible, apto para servir de escarmiento al abuso o ligereza de la democracia que ordena gastos que a la postre no se realizan. Los recursos del erario provienen de los impuestos de los ciudadanos. De su manejo desordenado y descuidado no puede surgir la receta para curar el mal que con razón se censura."

Por su parte el Consejo de Estado<sup>2</sup> ha condensado los requisitos para que proceda esta acción constitucional de la siguiente manera:

"La jurisprudencia de la Corporación ha precisado que para la prosperidad de una acción de cumplimiento es necesario que se presenten, en forma concurrente los siguientes presupuestos: i) Que la obligación que se pida hacer cumplir esté consignada en una norma con fuerza material de ley o acto administrativo, lo cual excluye de su fundamento las normas de la Constitución Política, que por lo general consagran principios y directrices; ii) Que la norma esté vigente, iii) Que la norma contenga un deber jurídico claro, expreso y exigible a cargo del accionado y iv) Que se pruebe la renuencia del exigido a cumplir, o se pruebe que el cumplimiento se ha pedido directamente a la autoridad de que se trate."<sup>3</sup>

Así mismo esa Alta Corporación<sup>4</sup> ha señalado que la acción de cumplimiento no tiene por objeto dirimir conflictos, ni reconocer derechos, solo pretende reclamar el obediencia a los derechos ya reconocidos, ya otorgados o existentes.

## MARCO JURIDICO

Las normas marco de la presente decisión son las siguientes:

Artículo 2º de la ley 1297 de 2009:

---

<sup>2</sup> CE, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, St. 21/11/12, Rad. 2012-00109-01

<sup>3</sup> Ver: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia del 6 de noviembre de 1997, expediente ACU-032.y Sección Quinta, Sentencia del 6 de febrero de 2003, expediente ACU 1688 y de 4 de agosto de 2006, expediente 2004-02394.

<sup>4</sup> CE, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, St. 21/11/12, Rad. 2012-00109-01.



REPUBLICA DE COLOMBIA  
**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**  
NOHEMI OROZCO YEPEZ Y OTROS VS DEPARTAMENTO DE BOLIVAR-SECRETARIA DE  
EDUCACION DE BOLIVAR  
RAD: 13-001-33-33-012-2013-00173

**ARTÍCULO 2o. INCENTIVOS A DOCENTES DE ZONAS DE DIFÍCIL ACCESO.** Los docentes estatales que presten servicios en zonas de difícil acceso, que acrediten cualquiera de los títulos académicos requeridos para el ejercicio de la docencia al servicio del Estado, mientras presten sus servicios en esas zonas, disfrutarán de una bonificación especial, según reglamentación que expida el Gobierno Nacional. Esta bonificación también se pagará a los docentes que se contraten en los términos del parágrafo 1o de esta ley siempre que acrediten título de normalista superior, licenciado o profesional. Además, con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones, destinados a mantener, evaluar y promover la calidad educativa, se contratará anualmente la capacitación de los docentes vinculados a la educación estatal en las zonas de difícil acceso, conducente a título para los no titulados y de actualización para los demás.

Inciso 6º del artículo 24 de la ley 715 de 2001:

Los docentes que laboran en áreas rurales de difícil acceso podrán tener estímulos consistentes en bonificación, capacitación, y tiempo, entre otros, de conformidad con el reglamento que para la aplicación de este artículo expida el Gobierno Nacional.

Decreto 521 de 2010:

**DECRETA:**

**Artículo 1. *Ámbito de aplicación.*** El presente decreto aplica a los docentes y directivos docentes que se rigen por los Decretos 2277 de 1979 y 1278 de 2002, que laboran en establecimientos educativos estatales ubicados en zonas de difícil acceso.

**Artículo 2. *Zonas de difícil acceso.*** Una zona de difícil acceso es aquella zona rural que cumple con los criterios 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 primero (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.

En el reporte mensual de novedades de personal que los rectores y directores rurales deben presentar a la secretaria de educación de la entidad territorial certificada, incorporarán las novedades que correspondan, relacionadas con la bonificación de que trata este decreto, con el fin de que se proceda a efectuar las



REPUBLICA DE COLOMBIA  
**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**  
NOHEMI OROZCO YEPEZ Y OTROS VS DEPARTAMENTO DE BOLIVAR-SECRETARIA DE  
EDUCACION DE BOLIVAR  
RAD: 13-001-33-33-012-2013-00173

---

actualizaciones del caso a través de la dependencia responsable de los asuntos de administración de personal docente y directivo docente.

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

**Artículo 3. Comité Técnico Asesor.** El gobernador o alcalde de la entidad territorial certificada en educación conformará un comité técnico para que lo asesore, a través de un estudio, en la determinación de las zonas de difícil acceso de su jurisdicción.

Dicho comité estará compuesto por los responsables locales de los sectores de planeación y educación y un delegado de la junta directiva de la organización sindical de educadores que represente el mayor número de afiliados. Cuando el comité lo considere necesario consultará al Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

## ANALISIS PROBATORIO

Para efectos de sustentar la presente decisión el despacho se basa en las siguientes pruebas:

Certificación original de 29 de mayo de 2013 suscrita por el Líder de la Unidad Administrativa de la Secretaría de Educación de Bolívar en el sentido que para la vigencia 2010 se mantuvo vigente la Resolución N o 196 del 2 de abril de 2009. (Fl. 211)

Copia simple de certificación de 14 de agosto de 2012 suscrita por el Rector de la Institución Educativa Nuestra Señora del Carmen de las Caras (Clemencia-Bolívar), en la cual indica que la resolución N o 196 de 2009 define a la institución educativa como zona de difícil acceso. (Fl. 54)

En la contestación de la demanda, la apoderada del Departamento de Bolívar, reconoce que el corregimiento de las Caras venía reconocida como zona de difícil acceso hasta el momento en que se expidió la resolución 332 de 2011.

Con las pruebas anteriormente relacionadas se confirma por parte de este despacho que es cierto que la Institución Educativa Nuestra Señora del Carmen de las Caras (Clemencia-Bolívar), venía siendo reconocida por la demandada como ubicada en zona rural de difícil acceso desde el año 2007, situación que cambio con la expedición de la resolución 332 del 7 de abril de 2011.

Mediante oficio del 06 de junio de 2013 la Secretaria de Educación de Bolívar allega al presente expediente copia autentica de la resolución N o 332 de 07 de abril de 2011 por medio del cual se establecen las zonas rurales de difícil acceso para el año académico 2011. En dicha resolución en efecto no se contempló como establecimiento educativo en zona rural de difícil acceso a la Institución Educativa Nuestra Señora del Carmen, Corregimiento de las Caras (Clemencia-Bolívar). (Fls. 234-266)



**REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**  
NOHEMI OROZCO YEPEZ Y OTROS VS DEPARTAMENTO DE BOLIVAR-SECRETARIA DE  
EDUCACION DE BOLIVAR  
RAD: 13-001-33-33-012-2013-00173

---

Mediante igual oficio se allega copia autentica de la Resolución N o 390 de 2012 por medio de la cual se establecen las zonas rurales de difícil acceso para el año académico 2012. En la parte considerativa de dicha resolución expresamente se refirió a la Institución Educativa Nuestra Señora de las Caras en el Municipio de Clemencia en el sentido que de acuerdo a evaluación realizada por la Secretaría de Obras Públicas no se considera una localidad de difícil acceso dado que tradicionalmente se accede a este corregimiento a través de la ruta LURUACO-SANTA CRUZ en el Departamento del Atlántico y en efecto no considera tal establecimiento educativo como ubicado en zona rural de difícil acceso. (Fls. 267-300)

Obra derecho de petición de fecha 15 de marzo de 2013 y recibida por la Secretaría de Educación el 18 de marzo de 2013 en la cual los accionantes solicitan a la entidad demandada el cumplimiento del decreto 521 de 2010 para que se le reconozca y otorgue al corregimiento de Las Caras , Municipio de Clemencia Bolívar, la condición de zona de difícil acceso desde el año 2011 en adelante, la cual traía hasta el año 2010 cuando le fue desconocida por resoluciones N o 332 del 7 de abril del año 2011 y 390 del 19 de julio de 2012, expedidas por la administración departamental.

Como consecuencia de lo anterior, se les restablezca y otorgue desde esa fecha a los directivos docentes y docentes que laboran en la sede principal de la Institución Educativa Nuestra Señora del Carmen del corregimiento de las Caras(Clemencia Bolívar), la bonificación a la que tienen derecho consagrada en el inciso 6º del art. 24 de la ley 715 de 2001 y en el artículo 5º del Decreto Nacional N o 521 de 17 de febrero de 2010 cuyo cumplimiento se exige.

Por último pide que se le pague a los directivos/docentes y docentes que laboran en la Institución Educativa Nuestra Señora del Carmen del corregimiento de Las Caras las sumas dejadas de pagar por concepto de la bonificación antes referenciada, desde el año 2011 y las que le hayan sido descontadas por este concepto. (Fls 13-21)

Así mismo obra derecho de petición del 21 de agosto de 2012 dirigido al Gobernador de Bolívar y al Secretario de Educación Departamental mediante el cual solicita revocar, modificar y/o adicionar las resoluciones N o 332 de 2011 y 390 del 19 de julio del año 2012 a fin de que se incluya a la Institución Educativa Nuestra Señora del Carmen como zona de difícil acceso y en consecuencia se pague la bonificación correspondiente a los docentes que laboran allí. (Fls. 66 y stes)

En líneas generales los anteriores derechos de petición tuvieron como finalidad que el Gobernador de Bolívar tuviera a la Institución Educativa Nuestra Señora del Carmen del corregimiento Las Claras (Clemencia) como zona de difícil acceso desde el año 2011 pues a consideración de los peticionarios esa institución educativa cumplía con las condiciones para ello conforme a lo establecido en el artículo 2º del decreto 521 de 2010 y conforme a tal declaración se pagara la bonificación que por tal concepto se consagra en el artículo 5º del decreto 521 de 2010 desde el año 2011 a los docentes que laboran en dicha institución.

Se recibieron los testimonios de CARIDAD MARIA CABARCA OROZCO, CARMiÑA ISABELA ASMAR FIGUEROA, AMELIA ROA MORALES Y ANDREA OROZCO YEPEZ, docentes de la IE de las Caras, los cuales son coincidentes en



**REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**  
**NOHEMI OROZCO YEPEZ Y OTROS VS DEPARTAMENTO DE BOLIVAR-SECRETARIA DE**  
**EDUCACION DE BOLIVAR**  
RAD: 13-001-33-33-012-2013-00173

---

que la pérdida de la bonificación consagrada en el decreto 521 de 2010 así como la devolución de los recursos recibidos por ese concepto en los años 2011 y 2012 les está causando grave perjuicio en el sentido que ha afectado el sustento propio y el de sus personas a cargo. Estos testimonios obran en CD, anexo al expediente.

Así mismo la Secretaría de Educación de Bolívar con oficio del 06 de junio de 2013 se allega los descuentos hechos a los docentes de la IE Nuestra Señora del Carmen desde enero de 2011 hasta mayo de 2012. (Ver folios 214 a 233)

### **CASO CONCRETO**

Pretende el accionante que el Departamento de Bolívar a través del Gobernador de Bolívar- Secretaría de Educación de Bolívar, cumpla lo preceptuado por el artículo 2º del decreto 521 de 2010, en el sentido de expedir el acto administrativo que establezca zonas rurales de difícil acceso del Departamento de Bolívar para el año académico 2013, el cual debió expedirse antes del 1º de noviembre de 2012 por tener el Departamento de Bolívar Calendario A.

Así mismo solicita que en dicho decreto se incluya la sede principal de la Institución Educativa Nuestra Señora del Carmen del Corregimiento de las Caras, Municipio de Clemencia (Bolívar) y además se les restablezca el derecho a la bonificación del 15% de su salario base que traían los docentes y directivos docentes de esa Institución Educativa a partir del mes de enero de 2011.

Por su parte el Departamento de Bolívar señala que la Gobernación de Bolívar – Secretaría de Educación Departamental- cumplió con lo ordenado en el decreto 521 de 2010 en lo relacionado a la expedición del acto administrativo que determina la zona de difícil acceso para el año 2013 pues aún se aplica el acto administrativo expedido para el año 2012.

Con relación a las otras pretensiones manifiesta que la acción de cumplimiento no es procedente para revocar, modificar o adicionar actos administrativos, ni para restablecer derechos económicos y además por medio de este mecanismo judicial no se puede perseguir el cumplimiento de normas que establecen gastos.

Una vez analizados los argumentos presentados por las partes el despacho considera lo siguiente:

### **IMPROCEDIBILIDAD DE LA ACCION DE CUMPLIMIENTO PARA PERSEGUIR EL CUMPLIMIENTO DE NORMAS QUE ESTABLEZCAN GASTOS**

Como se explicó en el acápite de análisis probatorio se tiene que lo pretendido primordialmente por los accionantes en su calidad de docentes es que se reconozca por parte de la demandada que la Institución Educativa Nuestra Señora del Carmen del corregimiento Las Claras (Clemencia) se encuentra en una zona rural de difícil acceso conforme al decreto 521 de 2010 y así obtener los estímulos económicos que allí se consagran, específicamente la bonificación equivalente al 15% del salario básico mensual que devenguen prevista en el artículo 5º de esa norma.

El decreto 521 de 2010, norma objeto de la presente acción de cumplimiento, es desarrollo o reglamentación de lo estipulado en el inciso 6º del artículo 24 de la ley



**REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA**  
NOHEMI OROZCO YEPEZ Y OTROS VS DEPARTAMENTO DE BOLIVAR-SECRETARIA DE  
EDUCACION DE BOLIVAR  
RAD: 13-001-33-33-012-2013-00173

---

715 de 2001 y el artículo 2º de la ley 1297 de 2009 que consagran una bonificación económica como estímulo a los docentes que laboran en áreas rurales de difícil acceso.

Sobre tal bonificación económica es dable decir que la misma fue creada por el legislador con fundamento en el artículo 150-19 constitucional y se financia con recursos del Sistema General de Participaciones.

La propia norma deja entrever en su articulado que estamos ante una erogación o gasto a cargo del erario público pues en los artículos 2º y 5º se habla de un reconocimiento, causación y pago de forma mensual de dicha bonificación a los educadores que laboran en esas zonas rurales de difícil acceso.

Así las cosas la norma en comento establece un gasto a cargo de la administración pues conlleva la apropiación y ejecución de las respectivas partidas presupuestales.

Ordenar a través de esta acción judicial el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 2º y 5º del decreto 521 de 2010 en lo atinente a que el Gobernador de Bolívar expida el acto administrativo que establezca las zonas rurales de difícil acceso implica necesariamente un gasto para la administración, pues ello conllevaría a reconocer la bonificación correspondiente a los docentes que laboran en dichas zonas.

La jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>5</sup> ha sido consecuente en el sentido que la acción de cumplimiento es improcedente frente a normas que impliquen gasto, como ocurre en el presente caso.

Es pertinente señalar también que esa Alta Corporación<sup>6</sup> ha indicado que el padecimiento de un perjuicio grave e inminente por parte del accionante es una excepción que opera solo frente a la regla que dispone que la acción de cumplimiento es improcedente cuándo exista otro medio de defensa judicial, mas tal excepción no aplica para la causal de improcedencia consistente en perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gasto.

De acuerdo a esto último a pesar que los docentes que laboran en la IE Nuestra Señora del Carmen de las Caras han sufrido un perjuicio económico al ya no contar con la bonificación prevista en el decreto 521 de 2010 y además de eso por los reintegros que han debido realizar por concepto del pago de esa bonificación en los años 2011 y 2012, pues para esos años ya no se encontraba vigente tal estímulo, tal situación no tiene la capacidad jurídica de excepcionar la regla establecida en el parágrafo del artículo 9º de la ley 393 de 1997.

Así las cosas este despacho ha de declarar en la parte resolutive que la presente acción de cumplimiento es improcedente para buscar el acatamiento de los artículos 2º y 5º del decreto 521 de 2010 y declarar prospera la excepción de merito denominada improcedencia de la acción de cumplimiento para reclamaciones económicas.

---

<sup>5</sup> CE, Sala Contenciosa Administrativa, Sección Quinta, sentencias del 30 de octubre de 2003, 25 de septiembre de 2003, 17 de marzo de 2011, radicados 2003-2061-01, 2002-0700-01 y 2010-00739-01.

<sup>6</sup> CE, Sala Contenciosa Administrativa, Sección Quinta, sentencia del 17 de marzo de 2011, radicado 2010-00739-01



REPUBLICA DE COLOMBIA  
JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA  
NOHEMI OROZCO YEPEZ Y OTROS VS DEPARTAMENTO DE BOLIVAR-SECRETARIA DE  
EDUCACION DE BOLIVAR  
RAD: 13-001-33-33-012-2013-00173

Por economía procesal el despacho no se pronunciara sobre las otras excepciones por cuanto la ya establecida termina el presente proceso.

Por último con relación a las costas este despacho no las impondrá por cuanto no advierte una acción temeraria por parte del accionante.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado 12 Administrativo del Circuito de Cartagena, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**RESUELVE**

**PRIMERO: RECHÁZASE** por improcedente la acción de cumplimiento instaurada por la señora Nohemí Orozco Yepez y otros contra el Departamento de Bolívar.

**SEGUNDO: DECLARESE PROSPERA** la excepción denominada improcedencia de la acción de cumplimiento para reclamaciones económicas.

**TERCERO:** Abstenerse de condenar en costas.

**CUARTO: NOTIFÍQUESE** la presente decisión por secretaria conforme al artículo 22 de la ley 393 de 1997.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JOSE RAFAEL GUERRERO LEAL  
Juez

jrgl

JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO  
CARTAGENA DE INDIAS

El día 17-06-2013

NOTIFICO PERSONALMENTE ESTA PROVIDENCIA

A Dr. Bernardo Ramirez

QUIEN ENTERADO FIRMA

NOTIFICADO

C.C. No. 2134113

TP No.

SECRETARIO(A)