



REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE TUNJA

Tunja, 26 MAY 2018.

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

TEMA: BONIFICACIÓN 15% ÁREAS DE DIFÍCIL ACCESO

DEMANDANTE: ELSA CRISTINA RAMIREZ BORDA

**DEMANDADO: DEPARTAMENTO DE BOYACÁ – SECRETARIA DE EDUCACIÓN
Y NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL**

EXPEDIENTE: 15001-33-33-006- 2014-0190

Agotados los ritos propios del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, profiere el Despacho sentencia de primera instancia.

I. ANTECEDENTES

La señora **ELSA CRISTINA RAMIREZ BORDA**, identificada con cédula de ciudadanía No. 40.023.232 de Tunja - Boyacá, por medio de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 138 del C.P.A.C.A., demanda al Departamento de Boyacá – Secretaria de Educación y a la Nación – Ministerio de Educación Nacional, con el objeto de que se hagan las siguientes:

1.1. Declaraciones y Condenas

1.- Se declare la nulidad del Acto Administrativo **FICTO O PRESUNTO NEGATIVO**, por medio del cual **NIEGA** el pago de la **BONIFICACIÓN** del quince por ciento (15%) sobre el salario mensual, solicitado mediante **REQUERIMIENTO NO. 2012PQR33197 DEL 31 DE AGOSTO DE 2012**, por haber laborado en una SEDE reconocida como Área Rural de Dificil Acceso **DE LOS AÑOS 2005, 2006, 2007 Y 2008**, de conformidad con lo establecido en los decretos No. 1171 del 19 de Abril de 2004, expedidos por el Ministerio de Educación Nacional.

- 2.- De acuerdo a lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, se proceda al reconocimiento, liquidación y pago del quince por ciento (15%) sobre el SALARIO mensual, a que tiene derecho por haber laborado en una SEDE que cumplió con los requisitos para ser determinada como Área Rural de Dificil Acceso.
- 3.- Que las anteriores sumas de dinero, sean INDEXADAS en los términos ordenados en la ley y en las sentencias que sobre el tema se han proferido, es decir mes a mes, desde la fecha de su exigibilidad hasta la fecha del pago efectivo.
- 4.- Que sobre las anteriores sumas de dinero, se reconozcan los intereses moratorios a la máxima tasa fijada por la Superfinanciera, en los términos ordenados en la Ley y en las Sentencias que sobre el tema se han proferido, es decir mes a mes, desde la fecha de su exigibilidad hasta la fecha del pago efectivo.
- 5.- Se condene a la Entidad demandada al pago de Costas Procesales y Agencias en Derecho (Ley 1437 de 2011).
- 6.- La liquidación de las anteriores condenas y el cumplimiento de la sentencia, deberá efectuarse conforme a lo preceptuado en la Ley 1437 de 2011 que reformó los Arts. 176, 177 y 179 del Código Contencioso Administrativo.

1.2. Fundamentos Fácticos

Como sustento de las pretensiones el apoderado de la accionante narra los siguientes hechos:

- Que la accionante laboró como docente para los años de 2005 a 2008 en la I.E. BÁSICA PIJAOS, SEDE: CENTRO EDUCATIVO ESCALONES, VEREDA: ESCALONES, DEL MUNICIPIO DE CUCAITA – BOYACÁ.
- Que la sede donde laboró la accionante fue definida y reconocida por el Departamento de Boyacá – Secretaría de Educación de Boyacá como Área Rural de Dificil Acceso mediante el Decreto 1399 del 26 de agosto de 2008. En cumplimiento del Decreto No. 1771 del 19 de abril de 2004, expedido por el Ministerio de Educación Nacional.

Juzgado Sexto Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Tunja
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho: N° 15001-33-33-006-2014-0190
Demandante: Elsa Cristina Ramirez Borda
Demandado: Departamento de Boyacá - Secretaría de Educación

- Que mediante el Decreto No. 00181 del 29 de enero de 2010, el Departamento de Boyacá, determinó como sedes educativas ubicadas en áreas rurales de difícil acceso, para los años 2005, 2006 y 2007, las mismas que se establecieron en el Decreto 1399 del 28 de agosto de 2008.
- Que la accionante elevo por primera vez derecho de petición, Requerimiento No. 2012PQR33197 del 31 de agosto de 2012, y vencido el término para contestar la Secretaría de Educación de Boyacá no se pronunció al respecto.

1.3. Normas Violadas y Concepto de Violación

Citó como normas violadas el preámbulo y los artículos 2, 13, 53 de la Constitución Política, así como las Leyes 60 de 1993, 115 de 1994 artículo 134, 715 de 2001 artículo 24 – inciso 6, los Decretos 1171 de 2004, 1171 de 2004; los artículos 2 y 3 del CPACA y jurisprudencia de la H. Corte Constitucional y el H. Consejo de Estado.

El apoderado de la parte actora afirma que se le vulneró el derecho de igualdad a la accionante por cuanto la pone en situación de desventaja frente a los docentes del Departamento a los que se les ha venido cancelando la correspondiente bonificación de área rural de difícil acceso, aun cuando ha cumplido con los mismos requisitos, funciones, horarios, labores, exigidos. Agrega que la accionante tiene derecho a la bonificación del 15% por cuanto la institución educativa donde laboró cumplió con los requisitos establecidos en el Decreto 1171 de 2004, señalando que el Departamento de Boyacá expidió el Decreto No. 001399 del 26 de agosto de 2008 y el Decreto No. 00181 de 29 de enero de 2010 en los cuales se determinaron las instituciones educativas de difícil acceso para cada año.

1.4. Contestación de la demanda.

1.4.1. Departamento de Boyacá – Secretaria de Educación

El apoderado de la entidad accionada con el escrito de la contestación de la demanda manifiesta que se opone a las pretensiones número 1, 3, 4, 5 y 6 argumentando que no

existe el llamado acto ficto, en la medida en que al Oficio demandado No. 2012PQR33197 del 2012 se le dio trámite, requiriendo al apoderado con el fin de que allegara poder conferido para tales fines. En respuesta a este requerimiento el apoderado allegó a la entidad el poder solicitado y aclaró su petición indicando que los años sobre los cuales pretende el reconocimiento de la bonificación del 15 % es de los años 2004, 2005, 2006 y 2007 hasta agosto de 2008 por laborar en zona de difícil acceso en la escuela Escalones – vereda Escalones del municipio de Cucaita, radicada ésta el 24 de enero de 2013 con el número 2012PQR3111, quedando sin vigencia el Requerimiento No. 2012PQR33197.

Señala que mediante el Oficio NO. 1.2.1.38-2013PQR3111 del 24 de enero de 2013, se le dio respuesta a la petición elevada por el Dr. Pedro Alonso Castelblanco Torres, y que para efectos de cumplir con la notificación personal del referido Oficio, mediante correo certificado de la empresa Envía, se le envió la citación para notificación personal al Dr. Pedro Alonso Castelblanco Torres , el día 06 de marzo de 2013 y con fecha de envío del 11 de marzo de 2013; agrega que conforme a lo señalado por la empresa de correo Envía, el oficio No. 1.2.1.38-2013PQR3111 fue devuelto, según consta en la correspondiente guía. Que en consecuencia, se procedió a efectuar la notificación por aviso al apoderado de la demandante, el día 07 de noviembre de 2013.

Sobre la pretensión número 2, manifiesta el apoderado que no se opone a la misma, indicando que mediante Oficio No. 1.2.1.38-2013PQR3111 del 06 de marzo de 2013 se informó a la señora ELSA CRISTINA RAMIREZ BORDA "que tiene derecho al reconocimiento del 15% para los años 2005 al 2008 y se le precisó que el decreto 00181 de enero 29 de 2010, prevé esta situación puesto que como corolario de lo anterior dichas bonificaciones se cancelan con recursos provenientes del Sistema General de Participaciones, recursos sobre los cuales del departamento no tiene disposición y menos aún administra", sobre el trámite para ello indica que fue adelantado oportunamente, sin que a la fecha hayan llegado los recursos.

Afirma además que en el oficio de la referencia se le indicó al apoderado de la demandante que para el periodo comprendido en el año 2008 ha operado el fenómeno de la prescripción al haber transcurrido un tiempo superior a los tres (03) años desde la expedición del decreto departamental No. 1399 de agosto 26 de 2008, sin que se haya

presentado petición o reclamación de su parte, conforme a lo dispuesto en el artículo 488 del C.S.T. y 151 del C.P.L.

1.4.2. Nación - Ministerio de Educación Nacional

Con la contestación de la demanda por parte de la Nación – Ministerio de Educación Nacional, la apoderada manifiesta oponerse a la totalidad de las pretensiones, y como argumento de ello reseña que fue por medio de la Ley 91 de 1989 que se estableció lo relacionado con el régimen de prestaciones económicas y sociales de los docentes, dependiendo este de la fecha de vinculación al servicio público. Indica que además de ello el gobierno nacional ha expedido una serie de normas que establecen beneficios y restricciones a los derechos de los docentes, estipulando entre otras la Ley 715 de 2001, que para el caso concreto resalta la apoderada el artículo 24 de la siguiente manera: **“Artículo 24. *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 (...)*”** Negrilla y cursiva fuera de texto.

La apoderada además de ello, cita el Decreto No. 1171 del 19 de abril de 2004, sobre la reglamentación de las zonas de difícil acceso y la bonificación de los docentes y directivas que laboren en establecimientos educativos estatales, cuyas sedes estén ubicadas en áreas rurales de difícil acceso, equivalente al 15% del salario que devenguen. Agrega que en consecuencia de lo anterior el gobierno departamental ha expedido los Decretos 1399 del 26 de agosto de 2008, Decreto 00181 del 29 de enero del 2010.

Sobre lo anterior señala la apoderada que el demandante desconoce que el monto referente al beneficio de los docentes que trabajan en zonas de difícil acceso, fue ordenado en el artículo 24 de la Ley 715 de 2001, que señala la “Sostenibilidad del Sistema General de Participaciones. Durante el periodo de siete años, comprendido entre enero 1º de 2002 y 30 de diciembre de 2008”, lo que implica que solo en este periodo se podía reconocer dicho beneficio, salvo que el gobierno nacional expidiera una nueva norma que lo ordenara. Agrega que el demandante desconoce que el gobierno nacional

le dejo un margen de libertad configurativa a los entes territoriales para definir las zonas de difícil acceso, que les permite favorecer a los docentes que prestan sus servicios en los municipios más alejados del Departamento, lo cual no es violatorio de la legalidad.

1.5. Pruebas:

- Copia de derecho de petición radicado por el apoderado de la actora. (fls. 13 - 15).
- Copia de la certificación de factores salariales devengados por la demandante desde el año 2004 al 2010 (fl. 16 – 24).
- Copia del certificado de la Historia Laboral de la señora Elsa Cristina Ramírez Borda (fl. 25 - 27).
- Constancia del lugar de trabajo de la demandante, expedida por el Rector de la Institución Educativa San Felipe del Municipio de Cucaita (fl. 28).
- Certificación de conciliación prejudicial. (fl. 29).
- Información requerimiento SAC 2013-PQR-3111 del 24 de enero de 2013 (fl. 57).
- Contestación al requerimiento No. 2012-PQR-33197 (fl. 58 - 59).
- Constancia de le empresa Envía, del 11 de marzo de 2013, en la que consta el envío de la notificación al apoderado de la demandante (fl. 60).
- Oficio 1.2.1.38-2013PQR-3111, por medio del cual se le informaba al apoderado que debía acercarse para ser notificado de la respuesta al requerimiento No. 2013PQR3111 (fl. 61).
- Oficio 1.2.1.38-2013PQR-3111, mediante el cual se le da respuesta al derecho de petición efectuado mediante el Requerimiento No. 2013PQR3111 (fl. 62).
- Notificación por aviso para actuaciones administrativas de fecha 7 de noviembre de 2013 (fl. 64).
- Certificado expedido por la Asesora de la Oficina Jurídica del Ministerio de Educación Nacional, en la que se señala que esta entidad no tiene competencia para allegar el expediente administrativo que contiene los antecedentes de la actuación objeto del proceso en relación (fls. 86 – 87).
- Certificación de la empresa de mensajería "Envía" (fl. 131).
- Certificación y/o planilla de envío de la notificación por aviso del Oficio No. 1.2.38-2013PQR3111, con fecha del siete (07) de noviembre de 2013 (Fls. 153 – 160).

- Certificación del trámite y/o cumplimiento dado al Oficio No. 1.2.38-2013PQR3111 del 06 de marzo de 2011 (fl. 132).
- Certificación de las sumas de dinero reconocidas a la accionante por concepto de bonificación del 15% de zonas de difícil acceso de los años 2005 a 2008 (fl. 132).
- Decreto No. 181 del 29 de enero de 2010, por el cual se determinan las áreas rurales de difícil acceso para los años 2005, 2006, 2007 y las instituciones educativas ubicadas en ellas, en acatamiento a una acción de cumplimiento (fl. 133).
- Decreto No. 1399 del 26 de agosto de 2008, por el cual se define para la vigencia 2008, los establecimientos educativos en áreas de difícil acceso, de acuerdo a lo estipulado en el Decreto 1171 del 19 de abril de 2004, en el Departamento de Boyacá (fl. 168).

1.6. Alegatos de conclusión

Finalmente en Audiencia celebrada el día treinta (30) de marzo de dos mil dieciséis (2016), se ordenó a las partes la presentación por escrito de los alegatos de conclusión, para lo cual se concedió el término de 10 días según lo establecido en el inciso final del artículo 181 del C.P.A.C.A. (fl. 166).

El apoderado del Departamento de Boyacá – Secretaría de Educación dentro del término procesal correspondiente, presentó alegatos de conclusión en los cuales reiteró los argumentos expuestos con la contestación de la demanda. Solicita con los mismos que las pretensiones de la demanda sean denegadas, argumentando que el acto administrativo acusado fue expedido en cumplimiento de la normatividad vigente y aplicable a la materia. Afirma el apoderado que la parte actora no logró desvirtuar la presunción de legalidad que reviste el acto administrativo objeto del medio de control.

Ahora bien, el apoderado de la parte actora y del Ministerio de Educación, guardaron silencio durante esta etapa del proceso.

II. CONSIDERACIONES

Surtidas a cabalidad todas las etapas correspondientes al proceso ordinario sin que se observe causal que invalide lo actuado, procede el despacho a decidir de fondo el presente asunto bajo el siguiente esquema:

2.1. Problema jurídico

¿La parte actora tiene derecho al reconocimiento y pago de la bonificación del 15% de sobre sueldo, de 2005 a 2009, de acuerdo a lo establecido en los Decretos N° 1171 de 2004 y 521 de 2010?

2.2. Argumentos y Sub argumentos que resuelven el problema jurídico planteado.

Para resolver el problema jurídico planteado el despacho resolverá los siguientes ítems: **i)** Marco normativo de la Bonificación del 15%, **ii)** Marco jurisprudencial de la Bonificación del 15%. **iii)** Caso Concreto.

2.2.1. Marco normativo de la Bonificación del 15%

“Con el propósito de estimular la prestación de los servicios docentes en las zonas rurales y de difícil acceso, con anterioridad a la expedición de la Ley 715 de 1994, en la Ley General de Educación- Ley 115 de 1994, artículo 134, al igual que ya lo había hecho el Decreto 2277 de 1979 se crearon algunos estímulos para aquellos docentes y directivos del ramo que prestasen sus servicios en tales zonas del territorio nacional, consistentes en bonificaciones, capacitaciones especiales, reconocimiento de mayor tiempo de servicio, todos los cuales se harían efectivos conforme a la reglamentación que al efecto fuera expedida por el Gobierno Nacional”¹

Por tal razón, **Ley 715 de 2001²**, ha mantenido una serie de estímulos para los docentes que laboran en áreas de difícil acceso, consistentes en bonificación, capacitación y tiempo, sujetos a la reglamentación que para tal efecto expidiera el Gobierno Nacional³.

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda. Veintiocho (28) de febrero de dos mil trece (2013). Consejera ponente: Bertha Lucia Ramirez de Páez Radicación número: 11001-03-25-000-2008-00065-00(1859-08) Actor: Jorge Humberto Valero Rodríguez demandado: Gobierno Nacional – Ministerio de Educación.

² 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".

³ Artículo 24, inciso 6° de la Ley 715 de 2001.

Juzgado Sexto Administrativo de Orbalidad del Circuito Judicial de Tunja
 Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho: N° 15001-33-33-006-2014-0190
 Demandante: Elsa Cristina Ramírez Borda
 Demandado: Departamento de Boyacá - Secretaría de Educación

En cumplimiento de este mandato, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1171 de 2004, que al establecer las competencias para determinar cuáles son las áreas de difícil acceso, dispuso:

“Artículo 2. Áreas Rurales de difícil acceso. Área rural de difícil acceso es aquella que cumple con los criterios establecidos en el presente Decreto para ser considerado como tal. Para los efectos previstos en el artículo 24 de la Ley 715 de 2001 y en este decreto, el gobernador o alcalde de la entidad territorial certificada determinará anualmente cuáles son las áreas rurales de difícil acceso de su jurisdicción.

Para este fin tendrá en cuenta la definición sobre áreas rurales adoptada, en virtud del artículo 8 numeral 1 de la Ley 388 de 1997, por el concejo distrital o municipal...” (Subrayado del Despacho)

Para efectos del reconocimiento y pago de la bonificación el mismo Decreto dispuso:

Artículo 5. Bonificación. Los docentes y directivos docentes que laboran en las sedes de los establecimientos estatales, cuyas sedes estén ubicadas en áreas rurales de difícil acceso tendrán derecho a una bonificación equivalente al 15% del salario que devenguen.

Esta bonificación no constituye factor salarial ni prestacional para ningún efecto y para su reconocimiento por parte de la entidad territorial, requerirá previa disponibilidad presupuestal. (Subrayado del Despacho)

Condicionando así el pago de dicha bonificación a la disponibilidad presupuestal de la entidad encargada del mismo; sin embargo, este decreto fue derogado por el artículo 11 del Decreto 521 de 2010, por el cual se reglamenta parcialmente el inciso 6° del artículo 24 de la Ley 715 de 2001 y el artículo 2° de la Ley 1297 de 2009, en lo relacionado con los estímulos para los docentes y directivos docentes de los establecimientos educativos estatales ubicados en las zonas de difícil acceso, estableciéndose en éste el trámite a seguir para efectos de su reconocimiento y pago, indicando al respecto:

“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 (1°) de noviembre de cada año para el calendario "A" y antes del primero (1°) 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 1º. 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 actualizaciones del caso a través de la dependencia responsable de los asuntos de administración de personal docente y directivo docente.

Parágrafo 2º. 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 de los medios que el Ministerio de Educación Nacional determine para tal efecto.”

Respecto a la bonificación del 15% este Decreto la establece de la siguiente manera:

“Artículo 5º. 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. No tendrá derecho a esta bonificación quien se encuentre suspendido en el ejercicio de su cargo o en situaciones administrativas de licencia o comisión no remuneradas.”

2.2.2. Marco jurisprudencial de la Bonificación del 15%.

El H. Consejo de Estado en un caso de similares pretensiones, indicó:

“... No cabe duda a esta Sala que, conforme al D.R. 707 de 1996, el Departamento del Putumayo en el que está ubicado el Municipio de Puerto Asís, fue determinado por la norma de carácter nacional como zona de difícil acceso, sin embargo, en el artículo siguiente **el legislador reglamentario dispuso que cada entidad territorial (Departamento o Municipio),** atendiendo las disposiciones presupuestales fijaría las condiciones en las cuales reconocería la bonificación creada por la artículo 134 de la Ley 115 de 1994.”⁴

Así mismo, el H. Tribunal Administrativo de Boyacá, al resolver un caso como el aquí debatido manifestó:

“Si el pago del emolumento creado mediante la Ley 715 de 2001 y reglamentado por el Decreto 1171 de 19 de abril de 2004 impone una reglamentación anual por los entes territoriales con el fin de determinar los establecimientos educativos y el personal docente beneficiario del sobresueldo, circunstancia apenas obvia pues no puede reconocerse el derecho contemplado en la ley hasta tanto no se

⁴ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, Sentencia de 31 de julio de 2003, Consejero Ponente: Dr. Alberto Arango Mantilla, Expediente N° 52001-23-31-000-2000-1435-01, N° interno: 1224-02.

haya realizado el respectivo análisis, mal puede la actora pretender ante el juzgador que ordene su pago pues se carece de los elementos complementarios legislativos necesarios para ello cuya determinación no corresponde al sentenciador.² (Subraya fuera de Texto)”

De conformidad con todo lo expuesto anteriormente el Despacho concluye lo siguiente:

- El reconocimiento de la bonificación del 15% sobre la mesada está condicionado a la existencia de reglamentación.³
- Corresponde a cada entidad territorial (Departamento o Municipio) determinar y modificar por medio de acto administrativo las áreas de difícil acceso en las que están ubicados los establecimientos educativos y por consiguiente los docentes y directivos beneficiarios de la bonificación remunerativa especial.
- La ley previó que el pago de esta bonificación se haría en los términos que fijara el Gobierno Nacional, y este (por medio de los Decretos 1171 de 2004 y 521 de 2010), a su vez, indicó que era necesario que la entidad territorial determinara, mediante reglamento, las zonas en las que los establecimientos educativos permitieran el reconocimiento de la bonificación a sus docentes.⁴
- Con la determinación de los establecimientos educativos ubicados en áreas de difícil acceso, se terminarían de establecer los elementos que debía contener el

² Tribunal Administrativo de Boyacá, Sentencia del 22 de febrero de 2012, Magistrada Ponente: Clara Elisa Cifuentes Ortiz, Expediente: 15001 3133 009 2007 00271 01

³ Frente a esto el H. Consejo de Estado ha señalado: “No es posible el reconocimiento de la bonificación a partir del 17 de abril de 1996 fecha de expedición del Decreto 0707, en razón a que **el pago de dicho beneficio estaba sujeto a la reglamentación que expidiera el gobierno departamental**, la cual en los términos ya señalados, tiene efectos a partir del 26 de noviembre de 1999, fecha en que el Gobernador de Boyacá expidió el Decreto 1683 por el cual determinó los establecimientos educativos considerados como de difícil acceso, situación crítica de inseguridad o minera.” (Sentencia de 25 de mayo de 2006 expediente 15001-23-31-000-2001-02346-01(2386-05), C.P.: Alejandro Ordóñez Maldonado)

⁴ El H. Consejo de Estado ha dicho: “Le correspondía, entonces, al gobierno departamental de Boyacá “determinar y autorizar” el otorgamiento del derecho. **Esta competencia, que la ley radicó en cabeza de la primera autoridad departamental**, tiene como finalidad que el reconocimiento del referido derecho se adecuó a las condiciones fiscales de cada situación. (Sentencia del 24 de julio de 2008, Radicación número: 15001-23-31-000-2001-02359-01(2423-05), C.P.: Jesús María Lemos Bustamante)
“De tal forma, corresponde al Alcalde Municipal de Puerto Asís “determinar y autorizar” el otorgamiento de la bonificación remunerativa especial, pues **esta competencia que la ley ha establecido en cabeza de la primera autoridad municipal** tiene como finalidad lograr que el reconocimiento de dicha prestación se adecue a las condiciones fiscales de los municipios y cumpla con los requisitos legales en materia de presupuesto. Por ende, el otorgamiento de esa bonificación se sujeta a la “previa incorporación de los recursos necesarios, provenientes del situado fiscal o de sus rentas propias dentro del plan de Desarrollo Educativo de la entidad territorial y con el lleno de los requisitos legales que regulan el respectivo presupuesto”. (Sentencia de 05 de junio de 2003, Expediente: 52001-23-31-000-2000-1429-01(1228-02), C.P.: Nicolás Pájaro Peñaranda)

reglamento, momento en el cual nacería el derecho, pues este se adquiere con el cumplimiento de todas las condiciones exigidas en la ley⁵ (Ley 715 de 2001).

- Los rectores y directores rurales en el reporte mensual de novedades de personal que deben presentar a la Secretaría de Educación de la respectiva entidad territorial, tienen que incorporar las novedades que correspondan a la bonificación por laborar en áreas de difícil acceso a efectos de realizar las actualizaciones del caso.
- Las Secretarías de Educación de las entidades territoriales deben remitir al Ministerio de Educación Nacional un informe respecto de los docentes y directivos docentes que laboran en establecimientos educativos ubicados en zonas rurales de difícil acceso, con información que indique el estado del reconocimiento y pago de la bonificación de la referencia.

2.3. Caso Concreto.

El apoderado de la parte actora solicita la nulidad del acto administrativo ficto o presunto por medio del cual se niega a la demandante el pago de la bonificación del 15% sobre el salario mensual, solicitado mediante requerimiento No. 2012PQR33197 del 31 de agosto de 2012, por haber laborado en una sede reconocida como área de difícil acceso, correspondiente a los años 2005 a 2008.

Por su parte, el apoderado de la Secretaría de Educación del Departamento de Boyacá, manifiesta que no hay acto ficto por cuanto al Oficio No. 2012PQR33197 del 2012 se le dio trámite requiriendo al apoderado de la peticionaria, para que allegara poder al mismo

⁵ Respecto a esto el H. Consejo de Estado a indicado: "De manera que como el goce del derecho no se plasma solamente en el texto de la ley dado que la carga presupuestal se trasladó a los municipios y su reconocimiento procede en consonancia con el entorno presupuestal de éstos, advierte la Sala que **la pretendida bonificación, para el momento en que fue peticionada era una simple expectativa porque quedó sujeta a una reglamentación que en la práctica difícilmente se concreta.**" (Sentencia de 28 de noviembre de 2002, Expediente: 1236 -02 C.P. C.P.: Alejandro Ordóñez Maldonado).

Así las cosas **el derecho nace sólo si la administración territorial expide el reglamento respectivo**, mediante el cual ejerce la competencia que la ley le asignó." (Sentencia del 24 de julio de 2008, Radicación número: 15001-23-31-000-2001-02359-01(2423-05), C.P.: Jesús María Lemos Bustamante). "En conclusión, para la Sala es evidente que el estímulo al cual pretende acceder el libelista, **no tiene carácter declarativo** por la circunstancia de que normas del orden nacional lo consagren, puesto que su reconocimiento quedó sujeto a la reglamentación que sobre la materia efectúen los entes territoriales encargados a su turno de sufragarlo y en la medida de sus reales posibilidades económicas." (Sentencia de 28 de noviembre de 2002, Expediente: 1236 -02 C.P. C.P.: Alejandro Ordóñez Maldonado).

otorgado. En respuesta, el apoderado de la señora Elsa Cristina Ramírez Borda allegó el poder requerido a la vez que amplió su petición señalando que la bonificación del 15% pretendida por la demandante es por los años 2004 a agosto de 2008, radicando esto último el 24 de enero de 2013 con el radicado No. 1.2.1.38-2013PQR3111, afirma además el apoderado que con ello quedó sin vigencia el requerimiento anterior, es decir el radicado bajo el No. 2012PQR33197.

Agrega el apoderado de la Secretaria de Educación de Boyacá que al último requerimiento, es decir el No. 1.2.1.38-2013PQR3111, se le dio respuesta mediante el oficio 1.2.1.38-2013PQR3111 del 24 de enero de 2013, de la cual se le envió citación para notificación por personal al Dr. Pedro Alonso Castelblanco Torres el día 06 de marzo de 2013, el cual fue enviado el 11 de marzo de 2013, y sin embargo dicha citación fue devuelta, según guía de envío. Agrega que en razón a lo anterior, se le envió notificación por aviso al Dr. Pedro Alonso Castelblanco Torres, a la dirección por el mismo aportada.

Señala también el apoderado que con la petición presentada inicialmente por el Dr. Pedro Alonso Castelblanco Torres, se solicitó fue una certificación y no el pago de la bonificación del 15%, con lo que no se agotó la vía administrativa para efectos del pago. Finalmente manifiesta que no se opone a la pretensión número dos⁶, argumentando que mediante el Oficio No. 1.2.1.38-2013PQR3111 del 06 de marzo de 2013 se le informa a la señora Elsa Cristina Ramírez Borda "que tiene derecho al reconocimiento del 15% para los años 2005 al 2008 y se le preciso que el decreto 00181 en enero 29 de 2010, prevé esta situación puesto que como corolario de lo anterior dichas bonificaciones se cancelan con recursos provenientes del Sistema General de Participaciones, recursos sobre los cuales el Departamento no tiene disposición y menos aún administra... trámite que oportunamente adelantó la Secretaria de Educación del Departamento de Boyacá sin que a la fecha hayan llegado los recursos...".

Por su parte, el Ministerio de Educación Nacional en la contestación a la demanda manifiesta que se opone a la totalidad de las pretensiones argumentando que por medio

⁶ "PRETENSIONES... 2.- De acuerdo a lo anterior y a Título de Restablecimiento del derecho, se proceda al reconocimiento, Liquidación y Pago del Quince por Ciento (15%) sobre el **SALARIO** Mensual, a que tiene derecho mi diente, por haber laborado en una SEDE que cumplió con los requisitos para ser determinada como Área Rural de Difícil Acceso. (Fl. 2)"

de la Ley 91 de 1989 se estableció lo relacionado con el régimen de prestaciones económicas y sociales de los docentes, dependiendo ello de la fecha de vinculación al servicio público; resalta además el artículo 24 de la Ley 715 de 2001, haciendo referencia a la bonificación estipulada para los docentes que trabajaran en zonas de difícil acceso, en el mismo sentido cita el Decreto No. 1171 del 19 de abril de 2004, sobre la reglamentación de las zonas de difícil acceso y el porcentaje establecido como bonificación para los docentes que laboren en aquellas, señalando además que en razón a ello el gobierno departamental ha expedido los Decretos 1399 del 26 de agosto de 2008, Decreto 00181 del 29 de enero del 2010.

De lo anteriormente aducido por la apoderada, afirma que la demandante desconoce que el monto referente al beneficio de los docentes que trabajan en zonas de difícil acceso fue ordenado en el artículo 24 de la Ley 715 de 2001, que de igual manera señaló lo atinente a la "Sostenibilidad del Sistema General de Participaciones. Durante el periodo de siete años, comprendido entre enero 1º de 2002 y 30 de diciembre de 2008", concluyendo que solo en este periodo se podría reconocer dicho beneficio, salvo que el gobierno nacional expidiera una nueva norma que lo ordenara; por otra parte, indica que el demandante desconoce que el gobierno nacional le dejó un margen de libertad configurativa a los entes territoriales para definir las zonas de difícil acceso, lo cual no es violatorio de la legalidad.

Vale resaltar que de acuerdo con lo manifestado por la Secretaria de Educación de Boyacá sobre la existencia del Oficio No. 1.2.38-2013PQR3111, durante el trámite de saneamiento del proceso llevado a cabo en la Audiencia Inicial realizada el día 19 de enero de 2016, el Despacho optó, a fin de no dejar ningún acto administrativo produciendo efectos jurídicos respecto del asunto en demanda, por considerar demandado el acto administrativo contenido en el Oficio No. 1.2.38-2013PQR3111 del 06 de marzo de 2012 (fls. 100-101).

2.3.1. Estudio oficioso de la caducidad:

Previo a adentrarse a resolver el fondo del asunto, el Despacho se manifestará oficiosamente sobre la excepción de caducidad, toda vez que la misma no pudo ser resuelta durante el trámite de la audiencia inicial realizada el 19 de enero de 2016, dado

que no se contaba con los elementos de juicio necesarios para tomar una decisión al respecto.

En este sentido, encuentra el Despacho que la excepción de caducidad no tiene vocación de prosperidad dado que con las documentales allegadas al expediente no se acreditó que se hubiese notificado en forma efectiva el Oficio No. 1.2.1.38 – 2013PQR3111 en sede administrativa, sino que de lo acreditado se observa que la accionante solo tuvo conocimiento del oficio en mención cuando fue allegado con la contestación de la demanda, pues en sede administrativa se encuentra que la entidad envió citación para notificación personal al apoderado de la accionante el día 11 de marzo de 2013 (fl. 155), citación que fue devuelta según lo refiere la guía y planilla de envío, vistas a folios 60 y 156 del expediente; en razón a lo anterior la Secretaria de Educación de Boyacá envió notificación por aviso al apoderado de la señora Elsa Cristina Ramírez Borda, el 07 de noviembre de 2013 (fl. 158), notificación que también fue devuelta como se puede observar en guías de envío vistas a folio 157 y 160 del expediente, concluyéndose de lo anterior que el Oficio No. 1.2.1.38 – PQR3111 no pudo ser notificado en debida forma y por tanto la misma es invalida, de conformidad con el inciso 3º del artículo 67 del CPACA, en consecuencia no hay lugar a la declaratoria de caducidad del presente medio de control.

2.3.2. De los hechos probados:

A fin de resolver el asunto sometido a consideración de este Juzgado, encuentra el Despacho probado que el Departamento de Boyacá mediante el Decreto No. 00181 del 29 de enero de 2010 (fl. 133), en acatamiento a una acción de cumplimiento determinó las áreas rurales de difícil acceso y las instituciones educativas ubicadas en ellas para los años 2005, 2006, 2007 señalando que serían las mismas que se establecieron para el año 2008 con el Decreto No. 001399 del 26 de agosto de 2008 (fls. 168 – 182); lo anterior como consecuencia específica de lo estipulado en el artículo 24 inciso 6º de la Ley 715 de 2001 y en el Decreto Presidencial 1171 de 2004.

Resalta el Despacho que en el Decreto No. 001399 de 2008 se incluyó a la sede educativa "ESCALONES" ubicada en la vereda Escalones del Municipio de Cucaita – Boyacá, como

establecimiento educativo ubicado en área de difícil acceso para el año 2008, y en consecuencia para los años 2005, 2006, 2007 de acuerdo a lo estipulado en el Decreto No. 00181 del 29 de enero de 2010 (fls. 171 Vto y 133).

El Despacho encuentra probado además que la señora ELSA CRISTINA RAMIREZ BORDA laboró como docente al servicio de la Secretaria de Educación Departamental de Boyacá desde el año 1993 al año 2008 en el plantel educativo Sede Escalones, ubicado en la vereda Escalones del municipio de Cucaita – Boyacá, según consta en el Certificado de Historia Laboral obrante a folios 25 a 27 del expediente.

Que en razón a lo anterior, la demandante presentó derecho de petición, radicada bajo el No. 2012PQR33197, el día 31 de agosto de 2012 ante la Secretaria de Educación de Boyacá, solicitando efectuar el reconocimiento de bonificación del 15% de la docente ELSA CRISTINA RAMIREZ BORDA por laborar en zona de difícil acceso, así como también el certificado de los periodos sobre los cuales a la docente le asistía el derecho, según se evidencia en folios 13 a 15 del expediente.

Se encuentra probado además que a la petición con radicado No. 2012PQR33197 del 31 de agosto de 2012, la Secretaria de Educación de Boyacá le dio respuesta requiriendo al entonces apoderado de la señora Elsa Cristina Ramírez Borda con el fin de que allegara el poder conferido para tales fines, y que en consecuencia el abogado Pedro Alonso Castelblanco Torres radicó poder a él conferido y aclaración a la petición antes presentada, lo anterior visto a folios 57 y 58 del expediente con constancia de radicación No. 2013PQR3111 del 25 de enero de 2013.

Por otra parte, se constató que la Secretaria de Educación de Boyacá expidió el Oficio No. 1.2.1.38 – 2013PQR3111 del 06 de marzo de 2013, como respuesta al derecho de petición interpuesto por el apoderado de la demandante, en el cual la Secretaria de Educación de Boyacá se pronunció sobre el tiempo laborado por la demandante en relación con el lugar de prestación de servicios, sin embargo en el mismo no se hizo un reconocimiento del derecho a la bonificación del 15% para áreas de difícil acceso, sino que se limitó a informar el tramite dado a la petición hecha por la demandante, de la siguiente manera:

Juzgado Sexto Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Tunja
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho; N° 15001-33-33-006-2014-0190
Demandante: Elsa Cristina Ramírez Borda
Demandado: Departamento de Boyacá - Secretaría de Educación

“...durante los periodos comprendidos para las vigencias 2005 a 2009, conforme a la hoja de vida y respecto al tiempo de servicios, efectivamente se verificó que para la época laboró en la Institución Educativa San Felipe Sede Escalones del municipio de Cucaita, razón por la cual bajo estos supuestos, esta Institución se encuentra ubicada en zona rural de difícil acceso, de conformidad con lo establecido en el Decreto 1399 de agosto 26 de 2008 y el Decreto 181 de 2010, en este sentido, se reconocerá el derecho para las sedes educativas incluídas en este Decreto y en consecuencia se le informa que se ha dado curso a su solicitud...” (Fl. 62).

Se encuentra con la contestación de la demanda, que el apoderado de la Secretaria de Educación no se opone a las pretensiones, y se atiende a lo dispuesto en el Oficio No. 1.2.1.38-2013PQR3111, señalando que en este último se le informó a la señora Elsa Cristina Ramírez Borda *"que tiene derecho al reconocimiento del 15% para los años 2005 a 2008"*(Fl. 46).

Ahora bien, del material probatorio allegado al expediente se encuentra demostrado que a la demandante no se le realizó ningún pago por concepto de bonificación del 15% desde enero del año 2005 hasta el mes de octubre del año 2008, como se observa en el certificado de salarios devengados visto a folios 17 a 21 del expediente, así como con el memorial allegado por la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Secretaria de Educación de Boyacá, visto a folio 132 del expediente, indicando al respecto que *"no se encontró acto administrativo de reconocimiento del sobresueldo del 15% a favor de la señora Elsa Cristina Ramírez Borda..."*; de lo cual entiende el Despacho que la pretensión de reconocimiento de la bonificación del 15% se hace hasta el mes de octubre de 2008, atendiendo a que desde el mes de noviembre del año 2008 dicha bonificación ha sido cancelada a la demandante (fl. 21).

2.3.3. Falta de legitimación en la causa por pasiva:

Se subraya en este punto que el apoderado de la Secretaria de Educación de Boyacá, en el escrito de contestación de la demanda resaltó que el Decreto No. 00181 de 2010 prevé que la bonificación pretendida se cancela con recursos provenientes del Sistema General de Participaciones, afirmando el apoderado en este sentido que sobre estos recursos el Departamento no tiene disposición ni los administra y que el trámite que se debe adelantar ante el Ministerio de Educación Nacional por parte de la Secretaria se adelantó oportunamente sin que a la fecha hayan llegado los recursos.

Al respecto el Ministerio de Educación Nacional a través de su apoderada propuso la excepción de Falta de Legitimación, es por esto que es necesario analizar en primer lugar la existencia de una relación real de la parte demandada -Ministerio de Educación- con la pretensión formulada, partiendo del planteamiento jurisprudencial existente atinente a la legitimación en la causa:

*“...puede predicarse la existencia de dos modalidades, una de **hecho** y otra **material**, siendo la primera la que se estructura entre las partes con la notificación del auto admisorio del libelo, esto es, con la debida integración del contradictorio; y la segunda, la que se edifica en la relación causal entre los hechos que soportan las pretensiones y las partes.*

*...
 Teniendo entonces claro el concepto de legitimación en la causa y sus modalidades de **hecho** y **material**, es concluyente que la primera se estructura con el acto de la notificación del auto admisorio, mientras que la segunda se edifica sobre la participación de cada una de las partes en los hechos que se muestran como soporte de las pretensiones...”* (Negrilla fuera de texto).⁷

Al respecto se tiene que, la legitimación en la causa es un elemento de la pretensión, más no de la acción, en tanto que la carencia de esta por la parte pasiva conlleva a denegar la pretensión dirigida en su contra y no a la declaratoria de la excepción propuesta, tal como lo ha manifestado en este sentido el Consejo de Estado:

“esta Corporación ha manifestado en cuanto a la legitimación en la causa, que la misma no es constitutiva de excepción de fondo sino que se trata de un presupuesto necesario para proferir sentencia de mérito favorable bien a las pretensiones del demandante, bien a las excepciones propuestas por el demandado.

*...la legitimación material, supone la conexión entre las partes y los hechos constitutivos del litigio, ora porque resultaron perjudicadas, ora porque dieron lugar a la producción del daño. En un sujeto procesal que se encuentra legitimado de hecho en la causa no necesariamente concurrirá, al mismo tiempo, legitimación material, pues ésta solamente es predicable de quienes participaron realmente en los hechos que han dado lugar a la instauración de la demanda o, en general, de los titulares de las correspondientes relaciones jurídicas sustanciales; por consiguiente, el análisis sobre la legitimación material en la causa se contrae a dilucidar si existe, o no, relación real de la parte demandada o de la demandante con la pretensión que esta formula o al defensa que aquella realiza, pues la existencia de tal relación constituye condición anterior y necesaria para dictar sentencia de mérito favorable a una u otra...”*⁸ (Negrilla y subraya fuera de texto).

⁷ Consejo de Estado, Sección Segunda subsección A, providencia del 14 de mayo de 2014, exp. 73001-23-33-000-2013-00410-01(1075-14), C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

⁸ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “A”, Sentencia del 25 de marzo de 2010, radicación 05001-23-31-000-2000-02571-01(1275-08), actor Oscar Arango Álvarez contra la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y otros, M.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Posición asumida compartiendo el criterio jurisprudencial construido por la Sección Tercera de esa Corporación.

Si bien es cierto que el Decreto 1171 de 2004 reglamentario de la Ley 715 de 2001, previó para efectos del reconocimiento y pago de la bonificación de la referencia lo siguiente:

“Artículo 5. Bonificación. Los docentes y directivos docentes que laboran en las sedes de los establecimientos estatales, cuyas sedes estén ubicadas en áreas rurales de difícil acceso tendrán derecho a una bonificación equivalente al 15% del salario que devenguen. Esta bonificación no constituye factor salarial ni prestacional para ningún efecto y para su reconocimiento por parte de la entidad territorial, requerirá previa disponibilidad presupuestal. (Subrayado del Despacho)”

Por otra parte, se tiene que el Decreto 1171 de 2004 fue derogado por el Decreto 521 de 2010, el cual dispone el trámite a seguir para el reconocimiento y pago de la bonificación del 15% por los directores o rectores de las Instituciones Educativas ubicadas en áreas rurales de difícil acceso exigiéndoles reportar las novedades respecto de los docentes que se encuentren laborando en establecimientos educativos ubicados en tales zonas a la respectiva Secretaría de Educación, las que a su vez tienen la obligación de remitir informe sobre ello al Ministerio de Educación Nacional, todo esto con el fin de que se realicen las actualizaciones del caso⁹, sin que en este Decreto se haya previsto como requisito la existencia de disponibilidad presupuestal para efectos del reconocimiento y pago de la bonificación por laborar en áreas rurales de difícil acceso, situación en la que no se reviste conexión con las funciones propias del Ministerio de Educación Nacional, respecto del reconocimiento y pago de la referida bonificación, de acuerdo a lo también expuesto con la Sentencia con radicado No. 1859-08 del Consejo de Estado¹⁰ en la que se declaró la nulidad por inconstitucionalidad del aparte subrayado, señalando al respecto que:

“si se reúnen las condiciones previstas para que el Docente o Directivo Docente se haga acreedor a este estímulo de carácter económico, tendrá entonces el derecho a su reconocimiento por parte de la entidad territorial correspondiente, sin que ello implique que con el acto administrativo que así lo declare se efectúe el pago correspondiente... Así las cosas, si son actos distintos la prestación del servicio en áreas rurales y alejadas del territorio nacional y el surgimiento del derecho al estímulo económico consistente en una bonificación que daría origen al pago de la misma, no pueden confundirse como si fuesen lo mismo el reconocimiento y el pago de la bonificación establecida en el artículo 5° del Decreto 1171 de 2004. En tal virtud, la exigencia de previa disponibilidad presupuestal para el reconocimiento de esa bonificación que constituye la titularidad del derecho a la misma, no es indispensable para que este se realice conforme a la Constitución Política, pues la legalidad de la erogación es distinta al título que otorga el derecho. De ahí que la existencia de previa disponibilidad presupuestal, no

⁹ Decreto reglamentario No. 521 del 17 de febrero de 2010, artículo 2.

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda. Veintiocho (28) de febrero de dos mil trece (2013). Consejera ponente: Bertha Lucía Ramírez de Páez Radicación número: 11001-03-25-000-2008-00065-00(1859-08) Actor: Jorge Humberto Valero Rodríguez demandado: Gobierno Nacional – Ministerio de Educación.

puede ser un requisito para reconocer el derecho, que surge de la labor diaria del Docente, desempeñada en regiones apartadas y condiciones inhóspitas del territorio nacional."

De allí se desprende en términos del Consejo de Estado, que para hacer efectivo el derecho a la bonificación y su pago, debe aceptarse que tal reconocimiento constituye la titularidad del derecho, del cual, el pago es su consecuencia. Que en razón a lo anterior y por la existencia de la norma y de la realidad de la prestación del servicio, las autoridades territoriales deben incluir en el presupuesto respectivo las partidas correspondientes de acuerdo a lo preceptuado por la Ley 715 de 2001, sin "*que sirva de excusa para omitir el cumplimiento de ese deber jurídico la ausencia de nuevas normas que así lo dispongan*"¹¹, por lo anteriormente expuesto, y por la necesidad de denegar o conceder las pretensiones de la demanda frente al Ministerio de Educación Nacional, observa en consecuencia el Despacho que éste no está llamado a responder frente al caso en concreto.

Ahora bien, en virtud de lo dispuesto por la Ley 715 de 2001 y por el Decreto 521 del 17 de febrero de 2010, procede el Despacho a analizar si le asiste el Derecho para cada uno de los años reclamados a la accionante hasta octubre del año 2008, de la siguiente manera:

➤ **De la bonificación del 15%, para el año 2004.**

Como se señaló en desarrollo de la Audiencia Inicial, el Despacho analizara si la parte actora tiene derecho al reconocimiento y pago de la bonificación del 15% de sobresueldo de los años 2005 a 2009, aun cuando en las documentales allegadas al proceso se encuentra que la demandante con la petición presentada el 25 de enero de 2013 señaló que con la misma solicitaba el reconocimiento y pago de la bonificación por los años 2004 a 2008, el Despacho se limitara a lo aducido en las pretensiones de la demanda, las cuales versan específicamente sobre los años 2005 a 2008.

➤ **Del reconocimiento y pago de la bonificación del 15%, para los años 2005, 2006, 2007 y 2008.**

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda, del veintiocho (28) de febrero de dos mil trece (2013). Consejera ponente: Bertha Lucía Ramírez de Páez, exp. 11001-03-25-000-2008-00065-00(1859-08) Actor: Jorge Humberto Valero Rodríguez, Demandado: Gobierno Nacional – Ministerio de Educación.

Según el **Decreto N° 0181 de 2010**, las áreas o las zonas rurales de difícil acceso que se tienen en cuenta para el pago de la bonificación especial del 15% para los años **2005, 2006, 2007 y 2008**, serán las que quedaron plasmadas en el **Decreto N° 1399 de 2008**.

Ahora bien, revisado el **Decreto 1399 de 2008**, se encuentra que la sede **ESCALONES, del Centro Educativo ESCALONES DEL MUNICIPIO DE CUCAITA**, está incluida en el referido Decreto como establecimiento educativo ubicado en área de difícil acceso (fl. 171 vto.).

Por su parte, de las documentales allegadas al proceso, como lo son el certificado de Historia Laboral de la demandante (fls. 25 – 27), así como la constancia expedida por el Rector de la Institución Educativa San Felipe del Municipio de Cucaita (fl. 28), el Despacho observa que la señora ELSA CRISTINA RAMÍREZ BORDA efectivamente laboró en la Sede Educativa Escalones de la misma vereda del Municipio de Cucaita, por lo que se concluye que a la accionante le asiste el derecho al pago de la bonificación del 15%, para los años **2005, 2006, 2007 hasta octubre del año 2008**, ya que como se indicó antes, desde el mes de noviembre de 2008 se le ha cancelado lo correspondiente a la bonificación de la referencia según consta en el certificado de salarios y devengados obrante a folios 16 a 24 del expediente.

2.3.4. Prescripción:

Con la contestación de la demanda el apoderado de la Secretaria de Educación de Boyacá formuló la excepción de prescripción (fls 47 y 48), sobre la cual es pertinente aclarar la fecha de presentación de la petición previo a resolver la excepción propuesta; en consecuencia observa el Despacho que en el caso en particular, el derecho de petición de la demandante fue presentado el 31 de agosto de 2012 con radicado No. No. 2012PQR33197, este por su parte fue complementado, por cuanto precedía requerimiento con el fin de que se allegara el poder conferido al apoderado de la petente, mediante memorial presentado a la Secretaria de Educación el 25 de enero de 2013 con radicado No. 2013PQR3111, (fls 13 y 57 – 58). Al respecto, el apoderado de la Secretaria de

Educación, manifestó con el escrito de contestación de la demanda que *"el requerimiento No. 2012PQR33197 quedó sin vigencia, y se dio trámite al nuevo requerimiento de acuerdo a lo pedido por el peticionario"* (fl. 45).

Aclara el Despacho que en virtud de lo previsto en el inciso 2º del artículo 15 de la Ley 1755 de 2015, que dispone que *"Cuando una petición no se acompañe de los documentos e informaciones requeridos por la ley, en el acto de recibo la autoridad deberá indicar al peticionario los que falten..."*, concordante con lo previsto en el párrafo 1º del artículo 16 ibídem que cita *"La autoridad tiene la obligación de examinar integralmente la petición, y en ningún caso la estimará incompleta por falta de requisitos o documentos que no se encuentren dentro del marco jurídico vigente, que no sean necesarios para resolverla o que se encuentren dentro de sus archivos..."*, y atendiendo al principio de eficacia, observa el Despacho que la afirmación del apoderado de la Secretaría de Educación, sobre la "vigencia" del derecho de petición presentado por la demandante, es contraria a derecho toda vez que refuta las normas en cita, pues bien, no es posible estimar INCOMPLETA una petición por falta de documentos que no sean necesarios para resolverla, tal es el caso del "Poder" según se desprende del artículo 13, inciso 3 ibídem, implicando ello que se le diera trámite y se resolviera de fondo la petición dentro de los términos de ley.

Sobre la excepción en cuestión, se reitera lo planteado por el H. Tribunal Administrativo de Boyacá mediante sentencia con radicado No. 15001-33-33-002-2014-00186-01 que en controversia con similares hechos señaló:

"una cosa es la prescripción del derecho de acción, y otra muy distinta la prescripción de mesadas. La primera tiene que ver con la oportunidad con que cuenta el titular del derecho de elevar la pretensión ante la administración; mientras que la segunda se presenta cuando la petición que interrumpe la prescripción es presentada dentro del plazo trienal, pero transcurren más de tres (3) años en acudir el demandante ante la jurisdicción a solicitar el reconocimiento y pago del derecho pretendido, caso en el cual prescriben las mesadas, asunto que solo es posible resolverlo con el fondo del litigio, siempre que se verifique que el demandante cumple con los presupuestos legales para su reconocimiento".¹²

Por otra parte, en virtud de lo dispuesto en el artículo 41 del Decreto 3135 de 1968, reglamentado por el artículo 102 del Decreto 1848 de 1969, las acciones que emanadas

¹² Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión No. 5. Magistrado Ponente Félix Alberto Rodríguez Riveros. Medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, radicado: 15001-33-33-002-2014-00186-01, del 28 de Enero de 2016.

de los derechos contenidos en aquellos cuerpos normativos, prescriben en tres (3) años, contados a partir de la fecha en que la respectiva obligación se haya hecho exigible.

Ahora bien, resalta el Despacho que la Corte Constitucional ha indicado que la prescripción extintiva es un medio de extinguir la acción sobre una pretensión concreta, que sin embargo no afecta el derecho sustancial fundamental protegido por el artículo 25 de la Constitución Nacional. En consecuencia el interesado debe formular la petición ante la administración dentro de los tres (3) años a que se refiere del Decreto 3135 de 1968, entendiéndose con ello que las solicitudes presentadas luego de vencido dicho término se encuentran prescritas ante la falta de interés del titular del derecho¹⁶.

En conclusión, si se tiene en cuenta que la petición fue presentada por el apoderado de la demandante el **31 de agosto de 2012** mediante requerimiento No. 2012PQR33197, encuentra el Despacho que en el sub iudice no operó la prescripción del derecho de acción, en razón a que el derecho a la bonificación del 15% por laborar en áreas de difícil acceso que pretende la señora Elsa Cristina Ramírez Borda para el año 2005 se hizo exigible a partir del **29 de enero de 2010** fecha de expedición del Decreto No. 00181 (fl. 133), observándose que entre una y otra fecha no transcurrieron más de tres (3) años, en virtud de lo dispuesto en los Decretos 3135 de 1968 y 1848 de 1969.

2.4. Costas.

Finalmente respecto de la condena en costas, cabe recordar que el artículo 188 del CPACA establece que en todos los procesos, a excepción de las acciones públicas, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código General del Proceso.

De acuerdo con lo anterior, se impondrá la correspondiente condena en costas a la entidad demandada, como lo ordenan los artículos 365 a 366 del C.G.P., en la suma de CINCUENTA Y CINCO MIL NOVECIENTOS PESOS (\$55.900), que corresponden a los gastos en que incurrió la parte actora en el proceso de la referencia y se acreditó con las consignaciones obrantes a folios 36 y 73 del expediente. Esto de conformidad con lo expuesto por el H. Consejo de Estado – Sección Segunda – Subsección A, providencia del

¹⁶ Corte constitucional, Sentencia C – 662 de 2004, Magistrado Ponente: Rodrigo Uprimny Yepes.

7 de abril de 2016¹⁷, en la que aclaro el tema de las costas en el sentido de que "El concepto de las costas del proceso está relacionado con todos los gastos necesarios o útiles dentro de una actuación de esa naturaleza y comprende los denominados gastos o expensas del proceso llamados en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo gastos ordinarios del proceso¹⁸ y otros como son los necesarios para traslado de testigos y para la práctica de la prueba pericial, los honorarios de auxiliares de la justicia como peritos y secuestres, transporte de expediente al superior en caso de apelación, pólizas, copias, etc.¹⁹"

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE TUNJA**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

F A L L A:

PRIMERO. Declarar la nulidad del acto administrativo No. 1.2.38-2013PQR3111 del seis (06) de marzo de 2012 proferido por la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Secretaría de Educación de Boyacá, mediante el cual se negó el reconocimiento y pago de la bonificación del 15% por laborar en una zona de difícil acceso a la señora ELSA CRISTINA RAMÍREZ BORDA, conforme lo expuesto en la parte motiva de ésta providencia.

SEGUNDO. Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, se ordena al **DEPARTAMENTO DE BOYACÁ - SECRETARÍA DE EDUCACIÓN** a reconocer y pagar a favor de la señora **ELSA CRISTINA RAMÍREZ BORDA** identificada

¹⁷ Consejo de estado – Subsección A – Magistrado Ponente: William Hernández Gómez – Expediente: 13001-23-33-000-2013-00022-01 – Radicado Interno: 1291-2014 - siete (7) de abril de dos mil dieciséis (2016).

¹⁸ Artículo 171 No. 4 en conc. Art. 178 ib.

¹⁹ Sobre el tema más ampliamente expreso dicha Corporación:

- a) "El legislador introdujo un cambio sustancial respecto de la condena en costas, al pasar de un criterio "subjetivo" – CCA- a uno "objetivo valorativo" –CPACA.
- b) Se concluye que es "objetivo" porque en toda sentencia se "dispondrá" sobre costas, es decir, se decidirá, bien sea para condenar total o parcialmente, o bien para abstenerse, según las precisas reglas del CGP.
- c) Sin embargo, se le califica de "valorativo" porque se requiere que en el expediente el juez revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación. Tal y como lo ordena el CGP, esto es, **con el pago de gastos ordinarios del proceso** y con la actividad del abogado efectivamente realizada dentro del proceso. Se recalca, en esa valoración no se incluye la mala fe o temeridad de las partes.
- d) La cuantía de la condena en agencias en derecho, en materia laboral, se fijará atendiendo la posición de los sujetos procesales, pues varía según sea la parte vencida el empleador, el trabajador o el jubilado, estos últimos más vulnerables y generalmente de escasos recursos, así como la complejidad e intensidad de la participación procesal (Acuerdo núm. 1887 de 2003 Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura).
- e) Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas, por lo que el juez en su liquidación no estará atado a lo así pactado por éstas.
- f) La liquidación de las costas (incluidas las agencias en derecho), la hará el despacho de primera o única instancia, tal y como lo indica el CGP¹⁹, previa elaboración del secretario y aprobación del respectivo funcionario judicial.
- g) Precede condena en costas tanto en primera como en segunda instancia.

Juzgado Sexto Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Tarma
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho: N° 15001-33-33-006-2014-0190
Demandante: Elsa Cristina Ramirez Borda
Demandado: Departamento de Boyacá - Secretaría de Educación

con C.C. No. 40.023.232, la bonificación por laborar en zona de difícil acceso para los años 2005, 2006, 2007 hasta octubre del año 2008.

TERCERO. Al efectuarse la liquidación de la bonificación por laborar en zonas de difícil acceso, la entidad debe aplicar el reajuste de valores contemplado en el artículo 187 del CPACA a efecto de que ésta se pague con su valor actualizado para lo cual deberá aplicarse la siguiente fórmula:

$$R = RH \frac{\text{Índice Final}}{\text{Índice Inicial}}$$

En la que el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (RH), que es la suma adeudada a la demandante por concepto de la bonificación por laborar en zonas de difícil acceso con inclusión de los ajustes de ley, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE, vigente en la fecha de ejecutoria de esta providencia, por el índice vigente en la fecha en que debió efectuarse el pago de cada mesada, y así sucesivamente.

CUARTO. El presente fallo deberá cumplirse en los términos señalados en los artículos 189, 192 y 195 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

QUINTO. Condenar en costas del proceso a la parte demandada, como lo ordena el artículo 365 del C.G.P., en la suma de cincuenta y cinco mil novecientos pesos (\$55.900), que corresponden a los gastos en que incurrió la parte actora en el proceso de la referencia y se acreditó con las consignaciones obrantes a folios 36 y 73 del expediente, por secretaría efectúese la liquidación de las causadas conforme lo dispuesto por el Art. 366 del C.G.P., de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

SEXTO. Ejecutoriada la presente providencia, devuélvase a la parte demandante el remanente de los gastos del proceso, si hay lugar a ello.

Notifíquese y Cúmplase



MARTHA CECILIA CAMPUZANO PACHECO

Juez

