



202

*República de Colombia*  
*Rama Judicial del Poder Público*  
*Juzgado Catorce Administrativo Oral del Circuito de Tunja*  
Correo institucional: j14admintun@cendoj.ramajudicial.gov.co

Tunja, diecinueve (19) de enero de dos mil diecisiete (2017)

**DEMANDANTE:** MARÍA NELLY TARAZONA DE ANTOLINEZ  
**DEMANDADO:** DEPARTAMENTO DE BOYACÁ  
**VINCULADO:** MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL  
**RADICACIÓN:** 150013333014-2015-00077-00  
**MEDIO DE CONTROL:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Previo el agotamiento de las etapas procesales precedentes y no existiendo vicios o causal de nulidad que invalide lo actuado, procede este Despacho a proferir sentencia del medio de control de la referencia de conformidad con los artículos 181 inciso último y 187 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

#### I. LA DEMANDA:

1.1. **Pretensiones** (fls.6-7). Mediante apoderada judicial y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, la señora MARÍA NELLY TARAZONA DE ANTOLINEZ, solicita:

1. Declarar la nulidad del **Oficio No. 1.2.1.38.2014PQR45512 del 21 de noviembre de 2014**, suscrito por la Directora Administrativa de la Secretaría de Educación de Boyacá, mediante el cual se resuelve la solicitud de reconocimiento y pago de la Bonificación del 15% sobre el salario mensual por laborar en área rural de difícil acceso.
2. Declarar que el Departamento de Boyacá, debe reconocer, liquidar y pagar el valor correspondiente a la Bonificación del 15% sobre el salario mensual por laborar en área rural de difícil acceso, a favor de la actora desde el **01 de enero de 2004 hasta el 31 de diciembre de 2009**.
3. Como consecuencia del anterior reconocimiento se ordene la inclusión en ~~l~~ nómina y se cancelen los valores adeudados.



4. Como consecuencia de la nulidad, se restablezca en sus derechos a la actora, condenando a la demandada a:
  - 4.1 Reconocer que la demandante tiene derecho al reconocimiento y pago de la Bonificación del 15%, desde cuando reunió los requisitos y que le fuera dejada de pagar desde el año 2003 en adelante.
  - 4.2 Condenar a la parte demandada por lo que resulte probado con las facultades *ultra y extra-petita*.
  - 4.3 Condenar a la parte accionada a reconocer, liquidar y pagar los intereses de mora, sobre las sumas adeudadas, conforme lo establece el artículo 192 del CPACA.
  - 4.4 Condenar a la parte demandada que de estricto cumplimiento a la sentencia conforme lo dispone los artículos 189 y 192 del CPACA.
  - 4.5 Condenar en costas a la parte accionada conforme lo dispone el artículo 188 del CPACA.

## **2. FUNDAMENTOS FÁCTICOS.**

Como hechos relevantes señala que la demandante laboró como docente en la Institución Educativa de Samacá - Sede Rincón Santo del municipio de Samacá (Boyacá).

Que el Departamento de Boyacá, expidió los Decretos Nros. 1399 de 2008 y 1986 de 2009, dentro de los cuales no se incluyó como zona de difícil acceso dentro de su jurisdicción la Institución Educativa Nacionalizada de Samacá-Sede Rincón Santo del municipio de Samacá, pese a lo cual considera tener derecho al sobresueldo del 15% establecido por el gobierno nacional a través del Decreto 1171 del 19 de abril de 2004, expedido por el Ministerio de Educación Nacional.

Que el acto administrativo demandado que niega el reconocimiento y pago de la bonificación del 15%, contraviene los postulados constitucionales de protección al trabajo del docente y salario mínimo.

## **3. NORMAS VIOLADAS.**

La apoderada de la parte actora señaló como violadas, las siguientes normas:



De orden Constitucional: preámbulo, artículos 13, 25, 53, 89, 91, 95 inciso 2ºm, 124 y 228; los tratados internacionales en materia laboral ratificados por Colombia integrantes del bloque de constitucionalidad.

De orden legal: Decreto Ley 1661 de 1991; Resoluciones 3528 de 1993 y 05737 de 1994 del Ministerio de Educación Nacional y el artículo 4º del Decreto 1724 de 1997.

Como concepto de violación señala que la demandante tiene derecho al reconocimiento y pago de la bonificación del 15%, conforme a lo establecido en los Decretos 1171 de 2004 y 521 de 2010, así como en los Decretos Departamentales Nros.1399 de 2008, 1986 de 2009, 3155 de 2009 y 181 de 2010.

## II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

- **Del Departamento de Boyacá:** contestó la demanda en término (fls.79-86), manifestando su oposición a las pretensiones de la demanda con fundamento en que el acto administrativo demandado fue expedido conforme a las normas jurídicas vigentes a esa fecha.

Manifiesta que resulta improcedente el reconocimiento pedido y las condenas solicitadas con la demanda, atendiendo a que la institución educativa en la cual labora la accionante no fue contemplada como área rural de difícil acceso para las vigencias fiscales reclamadas 2005 a 2008.

Indica que revisada la hoja de vida de la actora, se constató que laboró en una Institución Educativa, que no se encuentra incluida en el Decreto 1399 de 2008, por el cual se definen las zonas rurales de difícil acceso para año 2008 y que así mismo mediante el Decreto 0181 de 2010, se 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 de 2008.

Finalmente señala que la Institución Educativa tampoco fue incluida en los Decretos 1986 y 3135 de 2009 y que respecto al año 2010 en adelante ya se canceló dicha obligación.



Propuso como excepciones las que denominó: i) *“PRESCRIPCIÓN DE LOS DERECHOS LABORALES; ii) AUSENCIA DE FUNDAMENTO LEGAL AL NO ESTAR REGULADA EN DECRETOS DEPARTAMENTALES; iii) AUSENCIA DE BASE LEGAL PARA EL RECONOCIMIENTO DE LA BONIFICACIÓN PARA EL AÑO 2004; iv) COBRO DE LO NO DEBIDO Y V) PERDIDA DE VIGENCIA DEL DECRETO 1171 DE 2004”*.

- **De la parte vinculada Ministerio de Educación Nacional;** manifestó su oposición a la prosperidad de todas las pretensiones (fls.44-48), y propuso la excepción que denominó *“PRESCRIPCIÓN”*; bajo la cual solicitó declarar la prescripción frente de los derechos reclamados.

### III. ACTUACION PROCESAL

**3.1 Audiencia Inicial:** Admitida la demanda mediante proveído del 16 de julio de 2015<sup>1</sup> y notificadas las partes<sup>2</sup>, fue presentada contestación por la entidad demandada Departamento de Boyacá dentro del término legal<sup>3</sup> y así mismo la entidad vinculada contestó la demanda en término<sup>4</sup>. Una vez corrido el correspondiente traslado de las excepciones<sup>5</sup> mediante proveído del 21 de abril de 2016, se fijó fecha para audiencia inicial<sup>6</sup> la cual se realizó el 14 de septiembre de 2016<sup>7</sup>, desarrollándose la misma en los términos del artículo 180 del C.P.A.C.A., culminando con la fijación de fecha para la audiencia de pruebas.

**3.2 Audiencia de Pruebas:** el 09 de noviembre de 2016, se realizó audiencia de pruebas<sup>8</sup>, audiencia en la cual fue posible incorporar la totalidad de las pruebas decretadas y se ordenó la presentación de los alegatos por escrito<sup>9</sup>.

### IV. ALEGATOS:

- **De la parte demandante** (fls.247 a 250): reitera los argumentos expuestos en el escrito de demanda y agrega que en el caso bajo estudio la entidad demanda vulnera los derechos ciertos, irrenunciables e indiscutibles, adquiridos legalmente

<sup>1</sup>Ver folios 27 y 30.

<sup>2</sup>Ver folios 34 y ss.

<sup>3</sup>Ver folios 79 y ss.

<sup>4</sup>Ver folios 44 y ss.

<sup>5</sup>Ver folio 174.

<sup>6</sup>Ver folio 195 y ss.

<sup>7</sup>Ver folios 208 a 210.

<sup>8</sup>Ver folios 228 a 229.

<sup>9</sup>Ver folio 229.



por la actora que ha prestado sus servicios en una zona catalogada como de difícil acceso, por lo que solicita se acceda a las súplicas de la demanda.

- **De la parte demandada Departamento de Boyacá** (fls.241-242): señala que el acto administrativo demandado se encuentra ajustado a derecho y por ende no están llamadas a prosperar las pretensiones de la demanda.

Argumenta que la demandante solicita el reconocimiento y pago de la bonificación del 15% sobre el salario básico mensual retroactivamente para los años 2004 a 2009, por laborar en una sede educativa recocida cómo área de difícil acceso para el año 2010 y que no estaba en los años 2005 a 2009.

Aclara que la anterior pretensión es improcedente por cuanto la institución en la que laboraba la actora no se hallaba incluida dentro de las zonas de difícil acceso determinadas en los Decretos Departamentales que rigieron y definieron las mismas para esas fechas.

Sustenta que para el año 2004, no existió decreto departamental que reglamentara las zonas de difícil acceso por tanto no es procedente el reconocimiento de la bonificación reclamada para esa anualidad.

Finalmente señala que se encuentra acreditado que a partir del año 2010 en adelante se le reconoció y pago el equivalente a la bonificación del 15% por estar incluida la institución donde laboraba la actora dentro del Decreto 521 de 2010.

- **De la parte vinculada Ministerio de Educación Nacional** (fls.243-245): manifiesta que en el caso concreto no le asiste a la demandante el derecho a la bonificación del 15% otorgada a los docentes que laboran en zonas de difícil acceso, por cuanto en los decretos que la entidad territorial profirió para establecer las zonas de difícil acceso no se encuentra enunciada la institución educativa en la cual laboró, motivo por el cual señala que se deben denegar las pretensiones de la demanda.

## **V. CONCEPTO MINISTERIO PÚBLICO:**

En escrito visible a folios 232 a 240 la señora Procuradora 68 Judicial I señala que con el material probatorio allegado se encuentra demostrado que la parte actora carece



de los requisitos legales para acceder al sobresueldo del 15%, por cuanto la sede en la cual manifiesta laborar o haber laborado, no cumple con las calidades exigidas para ser considerada como espacio geográfico de difícil acceso, en consecuencia no fue demostrado que el acto administrativo demandado se encuentre viciado de nulidad, por alguna de las causales invocadas en el escrito introductorio, haciendo imposible la prosperidad de las pretensiones de la demanda.

Con fundamento en lo anterior solicita i) declarar probadas las excepciones de *“ausencia de fundamento legal al no estar regulada en decretos departamentales”* y *“cobro de lo no debido”*, respecto de las vigencias 2005, 2006, 2007 y 2008; y *“ausencia de base legal para el reconocimiento de la bonificación para el año 2004”*; y ii) negar las pretensiones de la demanda, en tanto no se desvirtuó la legalidad del oficio 1.2.1.38.2014PQR45512 del 21 de noviembre de 2014.

#### **VI. ANALISIS PROBATORIO:**

Al expediente se allegó el siguiente material probatorio, que fue decretado y practicado siguiendo las formalidades preestablecidas en las normas procesales, respetando el derecho de contradicción, publicidad y defensa de las partes y que por lo tanto se incorporaron al expediente como pruebas legalmente recaudadas y allegadas a la actuación procesal, razón por la cual se valorarán en conjunto, para soportar la decisión que en derecho corresponda:

1. Certificación de historia laboral del 13 de octubre de 2010, expedida por la Secretaría de Educación del Departamento de Boyacá, donde consta que la docente MARÍA NELLY TARAZONA DE ANTOLINEZ, se vinculó desde el 16 de abril de 1973 hasta el 1 de septiembre de 1988 en la Institución Educativa Las Mercedes-Sede principal del municipio de Chiscas; del 2 de septiembre de 1988 al 26 de enero de 1989 en la Institución Urbana de Varones de Tibaná; del 21 de enero de 1990 al 14 de enero de 2013 en el Centro Educativo de Samacá -Sede Rincón Santo, y del 15 de enero del 21 de enero de 2013 fue trasladada por permuta a la Sede la Cañada en el Municipio de Muzo, retirándose a partir del 21 de enero de 2013. (fls.221-223).
2. Certificación de sitios de labor de fecha 19 de septiembre de 2016, suscrita por la Profesional Especializada de la Secretaría de Educación, en la cual se ratifica la anterior información (fl.216).



3. Oficio 34492 del 20 de septiembre de 2016, suscrito por el Profesional Especializada del grupo de nómina de la Secretaría de Educación, en la que se señala que a la docente MARÍA NELLY TARAZONA DE ANTOLINEZ, desde enero de 2010 a diciembre de 2012 le fue reconocida la bonificación por Zona de difícil acceso (fl.217).
4. Decreto 001399 del 26 de agosto de 2008, *“Por medio del cual se define para la vigencia 2008, los establecimientos educativos ubicados 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”* (fls.142-172)
5. Decreto 0181 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”* (fls. 91-92).

## VII. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

### 1. PROBLEMA JURÍDICO

En audiencia inicial a minuto 00:12:31 se fijó el problema jurídico a resolver en los siguientes términos: *Corresponde al Despacho definir si el acto administrativo demandado Oficio No. 1.2.1.38.2014PQR45512 del 21 de noviembre de 2014, se encuentra viciado de nulidad, y en caso afirmativo se analizará si la demandante tiene derecho a que se le reconozca y pague la bonificación del 15% por laborar en zona de difícil acceso durante los años 2004 a 2009.*

### 2. TESIS

De acuerdo con lo expuesto y una vez analizada la demanda, la contestación y las alegaciones finales de las partes, así como el concepto del Ministerio Público, el Despacho advierte que los argumentos relevantes, se concretarán a las siguientes:

- **Tesis argumentativa propuesta por la parte Demandante:**

*Señala que la demandante tiene derecho al reconocimiento y pago de la Bonificación del 15% sobre el salario mensual por laborar en área rural de difícil acceso desde el 01 de enero de 2004 hasta el 31 de diciembre de 2009, con fundamento en que bien*



*desempeñándose como docente del establecimiento educativo ubicado en la sede "Rincón Santo" de la Institución Educativa Nacionalizada de Samacá, la cual no se encuentra incluida en los Decretos Departamentales 001399 del 26 de agosto de 2008 y 001968 del 29 de mayo de 2009 como área rural de difícil acceso, pese a lo cual considera tener derecho al sobresueldo del 15% establecido por el gobierno nacional a través del Decreto 1171 del 19 de abril de 2004, expedido por el Ministerio de Educación Nacional.*

- **Tesis argumentativa propuesta por la parte Demandada - Departamento de Boyacá:**

*Considera que las pretensiones deben ser negadas, en razón a que el acto administrativo demandado fue expedido conforme a las normas jurídicas vigentes a esa fecha. Manifiesta que resulta improcedente el reconocimiento pedido y las condenas solicitadas con la demanda, atendiendo a que la institución educativa en la cual labora la accionante no fue contemplada como área rural de difícil acceso para las vigencias fiscales reclamadas 2005 a 2008.*

*Sustenta que la demandante laboró en una Institución Educativa, que no se encuentra incluida en el Decreto 1399 de 2008, por el cual se definen las zonas rurales de difícil acceso para año 2008 y que así mismo mediante el Decreto 0181 de 2010, se 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 de 2008. Finalmente señala que la Institución Educativa tampoco fue incluida en los Decretos 1986 y 3135 de 2009 y que respecto al año 2010 en adelante ya se canceló dicha obligación por estar incluida la institución donde laboraba la actora dentro del Decreto 521 de 2010.*

- **Tesis argumentativa propuesta por la parte vinculada Ministerio de Educación Nacional:**

*Manifestó su oposición a la prosperidad de todas las pretensiones con fundamento en que a la demandante no le asiste el derecho a la bonificación del 15% otorgada a los docentes que laboran en zonas de difícil acceso, por cuanto en los decretos que la entidad territorial profirió para establecer las zonas de difícil acceso no se encuentra enunciada la institución educativa en la cual laboró.*

- **Tesis argumentativa propuesta por el Ministerio Público:**

*Solicita se denieguen las pretensiones de la demanda con fundamento en que se encuentra demostrado que la parte actora carece de los requisitos legales para acceder al sobresueldo del 15%, por cuanto la sede en la cual manifiesta laborar o haber laborado, no cumple con las calidades exigidas para ser considerada como espacio geográfico de difícil acceso y en consecuencia no fue demostrado que el acto administrativo demandado se encuentre viciado de nulidad.*

- **Tesis Argumentativa del Juzgado:**

*El Juzgado negará las pretensiones de la demanda, como quiera que en tratándose de un beneficio económico como la bonificación del 15%, regulado primeramente por*



la Ley 715 de 2001, éste nace como derecho para los docentes que laboren en instituciones educativas enmarcadas dentro del concepto de zona rural de difícil acceso por parte de los decretos que para tal efecto, ha expedido el Departamento de Boyacá, luego de un estudio y un procedimiento previo de recopilación de información de los municipios.

En el caso concreto no es procedente acceder al reconocimiento del incentivo del 15% por laborar en una zona de difícil acceso para el año 2004, toda vez, que la obligación del Departamento de Boyacá de decretar las zonas de difícil acceso se impuso desde el año 2005. En cuanto al periodo comprendido entre los años 2005 a 2007, el Decreto N° 00181 de 29 de enero de 2010, dispuso que serían las mismas del Decreto N° 001399 de 26 de agosto de 2008 y el lugar donde laboró la accionante, es decir, la Institución Educativa Nacionalizada de Samacá, sede "Rincón Santo" del municipio de Samacá (Boyacá), no fue catalogada como zona de difícil acceso y por ende, no quedó incluida para los años 2005 a 2008. De igual manera, para el año 2009, el Departamento de Boyacá expidió el Decreto 1986 del 29 de mayo de 2009, en el cual tampoco se incluyó la Institución Educativa donde laboraba la demandante, como zona rural de difícil acceso por lo que no se configura el derecho a recibir el sobresueldo pretendido por la demandante.

### 3. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

Para resolver el problema jurídico, el Despacho hará un estudio argumentativo de la base legal y jurisprudencial que regula el tema:

#### ➤ DE LA REGULACIÓN NORMATIVA DEL SOBRESUELDO DEL 15%.

La **Ley 715 del 21 de diciembre de 2001**, "*Por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros*", en su artículo 24 dispuso:

*"Artículo 24. Sostenibilidad del Sistema General de Participaciones. Durante el periodo de siete años, comprendido entre enero 1° de 2002 y 30 de diciembre de 2008, el ascenso en el escalafón de los docentes y directivos docentes, en carrera, se regirá por las siguientes disposiciones:*

*(...)*

*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 fuera de texto).*

El inciso resaltado, fue declarado exequible en sentencia C-103 del 11 de febrero de 2003, en el que la Corte Constitucional destacó que la norma pretende motivar a



los docentes a trabajar en aquellas regiones en las cuales, a pesar de las difíciles condiciones, el Estado debe garantizar el derecho fundamental a la educación permanente y obligatoria, retribuyendo económicamente su labor compensando el esfuerzo de los mismos y protegiendo su derecho al trabajo en condiciones dignas y justas. Aludiendo que al conservar la norma acusada el reconocimiento de incentivos para los docentes, no hay vulneración a los derechos adquiridos ni a la confianza legítima, teniéndose de presente que el pago de los estímulos a los docentes que prestan sus servicios en las áreas señaladas por el legislador, depende de su reglamentación, por tanto no se dio lugar a la demanda de inconstitucionalidad que se impetraba.

Corolario con lo anterior, y en el caso específico de esta región del país, tenemos que el beneficio otorgado a los docentes sólo se puede reconocer a partir del momento en que el DEPARTAMENTO DE BOYACÁ determine anualmente, a través de un acto administrativo, de los establecimientos educativos a su cargo, cuales se encuentran ubicados en *áreas rurales de difícil acceso*, fijándose así los docentes que tienen derecho a esa prerrogativa en los términos expresados en la norma, es decir que, mientras no se hubiese promulgado un acto administrativo por parte de la entidad territorial, no existe la posibilidad de determinar quiénes son beneficiarios, por lo que, es a partir de la fecha de expedición de tal reglamentación que se reconoce tal incentivo.

El inciso 6 del artículo 24 de la Ley 715 de 2001, fue reglamentado por el **Decreto 1171 del 19 de abril de 2004**, expedido por el Ministerio de Educación Nacional, norma que tiene aplicación para aquellos docentes y directivos docentes que son financiados con cargo al Sistema General de Participaciones y que laboran en establecimientos educativos estatales ubicados en áreas rurales de difícil acceso, estableciendo en su artículo 2°, los criterios bajo los cuales se puede catalogar un área como de difícil acceso, así:

*“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 considerada 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, y al menos dos de los siguientes criterios:*



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

De la anterior disposición legal, se colige que a efectos de reconocer y pagar la bonificación de que trata, es indispensable que se determine cuáles son las clases de áreas rurales consideradas como de difícil acceso por el Departamento o Municipio certificado.

Por medio del artículo 3° *ibídem*, a las Secretarías de Educación de los entes territoriales certificados, una vez determinadas las áreas rurales de difícil acceso, les compete la expedición anual de actos administrativos que definan las sedes de los establecimientos educativos estatales de la respectiva entidad territorial ubicada en áreas rurales de difícil acceso.

A su turno, el artículo 5° del referido Decreto, expuso acerca de la mencionada bonificación, así:

*“Artículo 5°. Los docentes y directivos docentes que laboren en establecimientos educativos estatales, cuyas sedes estén ubicadas en áreas rurales de difícil acceso, tendrán derecho a una bonificación equivalente al quince por ciento (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.*

*Esta bonificación se pagará proporcionalmente al tiempo laborado durante el año académico en las sedes de los establecimientos educativos estatales, ubicadas en áreas rurales de difícil acceso. Se dejará de causar si el docente es reubicado temporal o definitivamente en otra sede que no reúna las condiciones para el reconocimiento de este beneficio o cuando la respectiva sede del establecimiento pierda el carácter señalado en este decreto. No tendrá derecho a esta bonificación el docente que se encuentre suspendido en el ejercicio de su cargo o en situaciones administrativas de licencia o comisión no remuneradas.”*

Dicha bonificación no comprende factor salarial ni prestacional, y será cancelada en proporcionalidad al tiempo laborado en las instituciones educativas que estén catalogadas como áreas de difícil acceso.

A su vez, el **Decreto 521 del 17 de febrero de 2010**, reglamentó parcialmente el inciso 6 del artículo 24 de la Ley 715 de 2001, regulando en su artículo 5° lo



referente a la bonificación otorgada a aquellos docentes y directivos docentes que laboren en establecimientos educativos estatales, cuyas sedes se encuentren ubicadas en zonas rurales de difícil acceso, equivalente al 15% del salario básico mensual que devenguen.

Decreto que dispuso en su artículo 2° los criterios que se deben tener en cuenta para determinar las zonas de difícil acceso, de la siguiente manera:

***“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 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.” (Subraya y negrita fuera de texto)*

La anterior normatividad, otorgó facultades a los Gobernadores y Alcaldes de Municipio certificados en educación, para expedir la correspondiente reglamentación en la que se indicaren cuáles son las zonas o áreas rurales que deben ser catalogadas como de difícil acceso dentro de cada una de sus jurisdicciones.

En cumplimiento al Decreto 1171 de 19 de abril de 2004, y posteriormente el Decreto 521 de 17 de febrero de 2010, el DEPARTAMENTO DE BOYACÁ - SECRETARÍA DE EDUCACIÓN expidió los Decretos Departamentales No. 1399 del 26 de agosto de 2008, el No. 1986 del 29 de mayo de 2009, el No. 3155 del 29 de



diciembre de 2009, el No. 181 del 29 de enero de 2010, el No. 984 del 15 de junio de 2010 y el No. 1133 del 06 de agosto de 2010, por medio de los cuales determinó las instituciones educativas catalogadas como áreas rurales de difícil acceso, para las vigencias de los años 2005 a 2010.

### **3. CASO CONCRETO:**

De acuerdo a lo expuesto, se tiene que para acceder al reconocimiento y pago del sobresueldo solicitado por la señora MARÍA NELLY TARAZONA DE ANTOLINEZ, correspondiente al quince por ciento (15%) de su asignación básica mensual, se hace necesario que la demandante acredite la totalidad de los requisitos previstos en la normativa anteriormente citada, incluida la existencia de las disposiciones legales del orden departamental, a través de las cuales se encuentran determinadas las sedes educativas ubicadas en zonas rurales de difícil acceso.

Dentro del plenario se encuentra acreditado lo siguiente:

- El 11 de noviembre de 2014, la señora MARÍA NELLY TARAZONA DE ANTOLINEZ, a través de apoderado judicial, solicitó al DEPARTAMENTO DE BOYACÁ-SECRETARÍA DE EDUCACIÓN, el reconocimiento, liquidación y pago de la bonificación del 15% sobre el salario básico mensual, a que considera tiene derecho por laborar en una sede reconocida como área rural de difícil acceso, desde el 01 de enero de 2004 hasta el 31 de diciembre de 2009, de acuerdo con lo establecido en los Decretos 1171 de 19 de abril de 2004, y No. 521 de 17 de febrero de 2010, expedidos por el Ministerio de Educación Nacional. (fls.17 y 18).
- El 21 de noviembre de 2014, mediante Oficio No. 1.2.1.38.2014PQR45512 la Directora Administrativa de la Secretaría de Educación de Boyacá, negó la solicitud elevada por la actora, al estimar que no tiene derecho al reconocimiento al pago del sobresueldo del 15%, como quiera que, no existió decreto alguno que incluyera como zona de difícil acceso la Sede “Rincón Santo” de la Institución Educativa Nacionalizada de Samacá (Boy), por lo tanto la excluye de tal beneficio. (fls.14 y 15).
- Con el Decreto No. 001399 de 26 de agosto de 2008, *“Por medio del cual se define para la vigencia 2008, los establecimientos educativo ubicadas en áreas de difícil acceso, de acuerdo a lo estipulado en el Decreto 1171 de 19 de abril de 2004, en el Departamento de*



Boyacá”, se verifica que la sede “Rincón Santo” de la Institución Educativa Nacionalizada de Samacá (Boyacá), no fue incluida como zona rural de difícil acceso (fls.142-172).

- Según el Decreto No. 00181 de 29 de enero de 2010, el Gobernador del Departamento de Boyacá en uso de las facultades que le fueron otorgadas por el Decreto Presidencial 1171 de 19 de abril de 2004, determinó que las sedes educativas en áreas rurales de difícil acceso para los años **2005, 2006 y 2007**, serían las mismas que se establecieron en el Decreto 001399 de 26 de agosto de 2008. (fls.171-172).

Ahora bien, obra en el expediente Certificación de historia laboral del 13 de octubre de 2016, expedida por la Secretaría de Educación del Departamento de Boyacá, donde consta que la docente **MARÍA NELLY TARAZONA DE ANTOLINEZ**, se vinculó desde el 16 de abril de 1973 hasta el 1 de septiembre de 1988 en la Institución Educativa Las Mercedes-Sede principal del municipio de Chiscas; del 2 de septiembre de 1988 al 26 de enero de 1989 en la Institución Urbana de Varones de Tibaná ; **del 21 de enero de 1990 al 14 de enero de 2013 en el Centro Educativo de Samacá -Sede Rincón Santo**, y del 15 de enero del 21 de enero de 2013 fue trasladada por permuta a la Sede la Cañada en el Municipio de Muzo, retirándose a partir del 21 de enero de 2013 (fls.221-223).

Así mismo, se observa la Certificación de sitios de labor de fecha 19 de septiembre de 2016, suscrita por la Profesional Especializada de la Secretaría de Educación, en la cual se **ratifica** la anterior información (fl.216).

Aclarado lo anterior, con fundamento en los elementos probatorios relacionados, entrará el Despacho a analizar si en el *sub lite* la demandante tiene o no derecho a la bonificación del 15% a partir de enero del año 2004 y hasta diciembre del año 2009, atendiendo lo solicitado en el escrito de demanda (fl.6).

En relación con el **año 2004**, se reitera que no es procedente acceder a su reconocimiento, toda vez, que conforme a lo expuesto en el acápite de marco normativo y jurisprudencial, la obligación del Departamento de Boyacá de decretar las zonas de difícil acceso se impuso desde el 2005 (año siguiente a la entrada en vigencia del Decreto 1171 de 2004 -20 de abril de 2004- ).



Ahora, en cuanto a las vigencias 2005 a 2007, el Decreto N° 00181 de 29 de enero de 2010, dispuso que serían las mismas del Decreto N° 001399 de 26 de agosto de 2008, de lo cual se colige que el lugar donde laboró la accionante, es decir, la Institución Educativa Nacionalizada de Samacá-sede "Rincón Santo", no fue catalogada como zona de difícil acceso y por ende, no quedó incluida para los años 2005 a 2008, razón por lo cual no habría lugar al reconocimiento de la bonificación del 15% para las vigencias 2005 a 2008.

En cuanto a la vigencia 2009, revisado el Decreto 1986 del 29 de mayo de 2008, en la página web del Departamento Administrativo de Planeación de Boyacá, se observa que la Institución Educativa Nacionalizada de Samacá-sede "Rincón Santo" tampoco fue incorporada como zona de difícil acceso.

Debe preciar que la presente acción no es la apropiada para discutir si un establecimiento educativo debe estar o no incluido en los actos administrativos que definen las instituciones que tiene derecho a recibir la bonificación, pues dichas situaciones fueron definidas en actos administrativos autónomos que no se encuentran enjuiciados y cuya inaplicación no fue solicitada en ningún momento.

Verificado así el soporte probatorio obrante en el plenario, comprueba el Despacho que con el material allegado en forma oportuna y en estado de ser valorado, se encuentra demostrado con suficiencia que la parte actora carece de los requisitos legales para acceder al sobresueldo del 15%, pues como se cotejó, la sede en la cual manifiesta laborar o haber laborado, no cumple con las calidades exigidas para ser considerada como espacio geográfico de difícil acceso, en consecuencia, no fue demostrado que la decisión adoptada en el acto administrativo demandado se encuentre viciada de nulidad, por alguna de las causales invocadas en el escrito introductorio, en consecuencia en el *sub lite* se impone denegar las pretensiones de la demanda.

Las anteriores argumentaciones, cumpliendo con lo dispuesto en el artículo 103 del CPACA.

#### **4. CONCLUSIÓN:**

Recapitulando el Juzgado dirá que se negarán las pretensiones de la demanda, como quiera que la parte actora no probó los supuestos de hecho en que soportaron su



demanda tendientes a lograr el reconocimiento del sobresueldo deprecado del 15%, por cuanto con las pruebas allegadas oportunamente al proceso, en especial los Decretos No. 001399 de 26 de agosto de 2008, 00181 de 29 de enero de 2010 y Decreto 1986 del 29 de mayo de 2008 expedidos por el Departamento de Boyacá-Secretaría de Educación, se verificó que la sede educativa en la que prestó sus servicios, no corresponde a una zona rural de difícil acceso, y se omitió aportar documental alguna que demostrara lo contrario y que permitiera colegir que se configura a su favor la obligación de reconocimiento y pago de las sumas adicionales al salario básico devengado, pues la ley previó que la asignación de la bonificación se haría en los términos que fijaran los Gobiernos Departamental, Distrital y Municipal.

En consecuencia, se negará la totalidad de las pretensiones de la demanda encaminadas al reconocimiento de la bonificación remunerativa especial del 15%.

• **COSTAS Y AGENCIAS EN DERECHO:**

Atendiendo lo contemplado en el numeral 1 del artículo 365 del C.G.P, el despacho impone condenar en costas a la parte vencida, esto es la parte demandante señora MARÍA NELLY TARAZONA DE ANTOLINEZ, y acogiendo la reciente sentencia del Consejo de Estado de fecha 7 de abril de 2016, NI 1291-2014, Sección 2 subsección A. Dr. WILLIAM HERNANDEZ GOMEZ, que señala el criterio objetivo de valoración para la condena en costas.

De acuerdo a lo anterior, la condena se liquidará por la Secretaría de éste Despacho y seguirá el trámite contemplado en el artículo 366 y ss del C.G.P.

Tomando en consideración el artículo en comento, el juzgado fija las agencias en derecho que se hayan causado dentro del presente asunto, de conformidad al Acuerdo No. PSAA16-10554 del Consejo Superior de la Judicatura, de fecha 5 de agosto de 2016, acto administrativo que en su artículo 5º, numeral 1. PROCESOS DECLARATIVOS EN GENERAL, fija como tarifa por la cuantía, cuando en la demanda se formulen pretensiones de contenido pecuniario, de menor cuantía, entre el 4% y el 10% de lo pedido. En ese sentido, se fija como agencias en derecho el 4% de la estimación de la cuantía indicada en el escrito de la demanda fue de \$11.648.220, según consta a folio 12, en atención a la duración del proceso, la naturaleza y calidad de la gestión desarrollada, y que corresponde a la suma de



CUATROCIENTOS SESENTA Y CINCO MIL NOVECIENTOS VEINTIOCHO PESOS M/CTE (465.928).

• **PERSONERIA:**

Se observa a folio 248 que se encuentra pendiente memorial suscrito por la abogada **ANGELA PATRICIA RODRIGUEZ VILLAREAL**, quien obra en calidad de representante legal de la **ASOCIACION JURIDICA ESPECIALIZADA S.A.S**, donde confiere poder a la abogada **MILENA ISABEL QUINTERO CORREDOR**, para que en nombre y representación de la señora **MARÍA NELLY TARAZONA DE ANTOLINEZ**, continúe y lleve hasta su terminación el proceso de la referencia, lo anterior en razón a las facultades conferidas en el contrato de mandato.

Al respecto encuentra el juzgado que de conformidad al art. 75 del C.G.P, es pertinente reconocerle personería a la abogada **MILENA ISABEL QUINTERO CORREDOR**, para que en nombre y representación de la señora **MARÍA NELLY TARAZONA DE ANTOLINEZ**, continúe con el desarrollo del proceso de la referencia, en consecuencia entiéndase revocado el poder conferido a la abogada **YENY PAOLA HERNANDEZ BARON**.

**VIII. D E C I S I Ó N:**

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Catorce Administrativo Oral del Circuito de Tunja, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

**R E S U E L V E:**

**PRIMERO: NEGAR** las pretensiones de la demanda formuladas por la señora **MARÍA NELLY TARAZONA DE ANTOLINEZ** contra el **DEPARTAMENTO DE BOYACÁ**, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

**SEGUNDO: Condenar** en costas a la parte demandante. Por secretaría efectúese la respectiva liquidación.

**TERCERO: FIJAR como agencias en derecho** la suma de **CUATROCIENTOS SESENTA Y CINCO MIL NOVECIENTOS VEINTIOCHO PESOS M/CTE (465.928)** que



corresponde al 4% de la estimación de la cuantía indicada en el escrito de demanda a cargo de la parte actora y a favor del Departamento de Boyacá y la Nación- Ministerio de Educación Nacional.

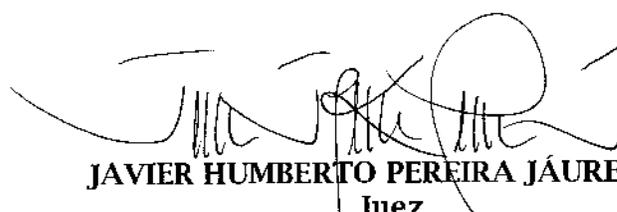
**CUARTO: RECONOCER PERSONERÍA** a la abogada **MILENA ISABEL QUINTERO CORREDOR**, para representar a la señora **MARÍA NELLY TARAZONA DE ANTOLINEZ**, conforme se expuso en la parte motiva. En consecuencia, **ENTIENDASE REVOCADO**, el poder conferido a la abogada **YENY PAOLA HERNANDEZ BARON**.

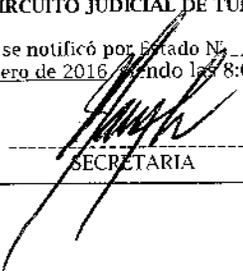
**QUINTO: Notificar** esta providencia en los términos del artículo 203 del CPACA en concordancia con lo dispuesto en el artículo 295 del Código General del Proceso, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEXTO:** En firme esta providencia, por secretaría remítanse las comunicaciones de que trata el artículo 192, inciso final del CPACA.

**SÉPTIMO:** Una vez en firme esta providencia archívese el expediente, dejando previamente las anotaciones y constancias de rigor. Si existe excedente de gastos procesales devuélvase al interesado. Realícese las constancias de rigor en el sistema de información judicial Siglo XXI.

**Notifíquese y cúmplase,**

  
**JAVIER HUMBERTO PEREIRA JÁUREGUI**  
Juez

<p>JUZGADO CATORCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA</p> <p>El fallo anterior se notificó por Estado N.º <u>21</u> de hoy <u>20</u> de enero de 2016, siendo las 8:00 A.M.</p> <p> SECRETARÍA</p>
---