



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE SOGAMOSO

Sogamoso, mayo trece (13) del año dos mil veinte (2020)

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 157593333-002-2017-00269-00
Demandante: NIEVES DEL CARMEN REYES JAIME
Demandado: DEPARTAMENTO DE BOYACÁ

1. ASUNTO

Corresponde al Despacho¹ decidir de fondo la demanda que ha dado origen al proceso de la referencia, mediante sentencia en primera instancia.

2. PRETENSIONES

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 del CPACA, la señora NIEVES DEL CARMEN REYES JAIME por intermedio de apoderado, solicita se declare la nulidad de los actos expedido por distintas dependencias de la Secretaria de Educación, que abajo se relacionan, mediante las cuales se niega el pago del el incentivo del 15% por haber laborado en zonas de difícil acceso durante los años 2005, 2006 y 2007. Veamos:

- 1) Oficio No. 1.2.1-38.2012PQR29195 adiado del 26 de Agosto de 2012 (*fl.3*) suscrito por la Oficina Jurídica que responde la petición PQR29195 del 26 de agosto de 2012.
- 2) Acto ficto o presunto derivado de no resolver la petición radicada 2015PQR3656 del 29 de enero de 2015 (*fl.9-11*)
- 3) Acto 1.2.11-38 - 2017PQR24988 del 22 de mayo de 2017 (*fl. 16-18*)

Que como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho, se condene al extremo demandado a reconocer y pagar de forma indexada en favor de la demandante, el incentivo del 15% por haber laborado en zonas de difícil acceso durante el periodo referido.

3. FUNDAMENTOS FÁCTICOS

Los supuestos fácticos que respaldan las pretensiones de la demanda se sintetizan de la siguiente manera (*fls. 190 a 199*):

La señora NIEVES DEL CARMEN REYES JAIME mediante Decreto 016 de 1995 expedida por el Alcalde municipal de Aquitania fue nombrada en propiedad como docente, en la Concentración rural de Mombita ubicada en el municipio de Aquitania, clasificada como de difícil acceso o también llamada “zona Roja”, laborando de manera continua y permanente durante los años 2005, 2006 y 2007 en la referida institución.

¹ Una vez establecida la inexistencia de causales de nulidad que invaliden lo actuado y la estructuración de los presupuestos procesales para ello (Son aquellos requisitos que deben estar presentes en todo proceso, para que al Juez le resulte posible proferir una sentencia de mérito con efectos de cosa juzgada material, sobre las pretensiones y excepciones propuestas. Ellos son: a) demanda en forma; b) competencia; c) capacidad para ser parte; e) capacidad procesal y f) legitimación en la causa).

Expresa que mediante Resolución No. 0783 de 2009 la Secretaria de Educación del Departamento de Boyacá resuelve una solicitud de ascenso al grado 13 del Escalafón Nacional Docente, pero que en el mismo no se tuvo en cuenta en incentivo especial por ubicación en zonas apartadas establecido en el inciso 6 del artículo 24 del Decreto 1278 de 2002.

Señala que el Decreto Departamental No. 181 de 2010, clasificó las Instituciones educativas beneficiarias del pago de la bonificación del 15% por laborar en zonas de difícil acceso sujetando el pago con recursos provenientes del sistema general de participaciones, dentro de las cuales se encuentra la Institución Educativa Concentración Rural de Mombita, para los años 2005, 2006 y 2007, bajo la parametrización señalada en la Circular 051 expedida por la Secretaria de Educación de Boyacá.

Mediante Oficio 1.2.1.38.2012 PQR29195 del 26 de agosto de 2012, la Secretaria de Educación de Boyacá da respuesta al derecho de petición en mención, reconociendo el derecho del incentivo del 15% a la demandante correspondiente a las vigencias 2005, 2006 y 2007 sujetando el pago a la disponibilidad presupuestal, condicionándolo al giro de los recursos del Sistema General de Participaciones por lo que queda supeditado al procedimiento o trámite que se debe adelantar ante el Ministerio de Educación Nacional por tratarse de recursos provenientes de la Nación, sin que se hubiere realizado ni liquidación ni pago de la bonificación.

Asevera que la accionante se acercó en diferentes oportunidades a la Secretaria de Educación de Boyacá con el fin de obtener respuesta sobre el reconocimiento y pago del 15%. No obstante la respuesta siempre fue que el Ministerio de Educación Nacional no ha girado los recursos para el pago.

Indica que mediante radicado 2015PQR3656 del 29 de enero de 2015, la accionante presentó derecho de petición ante la Secretaria de Educación de Boyacá reiterando su solicitud de pago del incentivo del 15% vigencias 2005, 2006 y 2007, conforme a lo señalado en el Oficio del año 2012, sin obtener respuesta, con lo que se considera que se interrumpe la prescripción. Mediante requerimientos 2017PQR5912-2017 y PQR5914 la demandante solicita la liquidación y pago del derecho reconocido en el Oficio 1.2.1.38.2012.PQR29195 del 26 de agosto de 2012.

Afirma que en Oficio 1106 del 9 de febrero de 2017, la Secretaria de Educación de Boyacá da respuesta a las solicitudes en mención e informa que dicha dependencia solicitó al área administrativa de esa sectorial información respecto del reconocimiento y pago del 15%.

En razón a la respuesta de la Secretaria de Educación de Boyacá, la demandante interpuso acción de tutela en amparo del derecho de petición, cuyo estudio correspondió al Juzgado Segundo de Familia de Oralidad de Tunja, el que profirió fallo favorable de primera instancia el 17 de abril de 2017, decisión que fue confirmada en segunda instancia el 18 de mayo de 2017 por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja – Sala Civil, los que ordenaron a la Secretaria de Educación de Boyacá, dar contestación a los derechos de petición presentados por la accionante, explicando el procedimiento al que se debe ceñir el ente territorial, el trámite adelantado y el estado actual de la solicitud, así como asegurarle que tan pronto sean apropiados los recursos por parte del Ministerio de Educación tendría turno preferencial para la expedición del acto administrativo que liquida y ordena su pago, lo mismo que para efectuarlo.

Señala que durante el trámite del incidente de desacato por el incumplimiento de las órdenes dadas en la acción de tutela, la Secretaria de Educación de Boyacá expide el Oficio 1.2.11.38.2017 PQR 24988 del 22 de mayo de 2017. De igual forma, la entidad

profiere el Oficio 5516 en el que señala que han transcurrido más de cinco años desde que adquirió el derecho y le fue reconocida dicha bonificación por vía administrativa, por lo que sobre la bonificación a la que alude la demandante se configura la prescripción del derecho pretendido pues, entre la fecha en que se hizo exigible el derecho a partir del Decreto 181 de 2010 que declaró la existencia y reconocimiento del derecho y en la que se elevó la petición ante esa sectorial 6 de febrero de 2017 han transcurrido más de tres años, por tal razón el derecho se encuentra extinto.

4. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

En sentir de la demandante, con la expedición del acto administrativo demandado se violaron las siguientes disposiciones constitucionales y legales:

Constitución Política: preámbulo, Arts. 2, 13, 25, 29, 41, 49 y 53.

De orden legal: Ley 60 de 1993, Art. 134 de la Ley 115 de 1994, inciso 6 Art. 24 de la Ley 715 de 2001, Arts. 14, 28, 43, 45, 57, 64, 65, 127, 129, 141, 161, 179, 180, 186, 239, 240 y 249 del CST.

De orden jurisprudencial: T – 457 de 14 de julio de 1992, C – 862 de 2008 y T – 432 de 1992.

Expresa que el Departamento de Boyacá – Secretaria de Educación desconoce el derecho al reconocimiento, liquidación y pago de la bonificación para los docentes que laboran en área de difícil acceso, con lo que evade la obligación de respetar el ordenamiento jurídico y afecta la oportunidad de obtener mejores ingresos por su esfuerzo enorme de trasladarse a lugares de difícil acceso a tal punto que sacrificaba su vida de familia, vulnera derechos constitucionales y fundamentales y la normatividad antes mencionada.

Indica que el acto demandado fue expedido con desviación de poder toda vez que reconoce el derecho pero no cumple con la finalidad prevista para ello, dado que solo se limita a indicar un trámite que por demás es interno de la administración para la consecución de los recursos pero en nada define el pago efectivo de la bonificación del 15% por haber laborado en zonas de difícil acceso.

Asegura que el acto acusado fue expedido con falsa motivación dado que la respuesta que se otorgó no corresponde con la pretensión reclamada aduciendo una información de trámite simple y llanamente para eludir la responsabilidad de reconocimiento del derecho, la liquidación y el pago, ocultando de manera engañosa los fundamentos en hechos que se encuentran probados, esto es, que trabajo durante los años 2005, 2006, 2007 y hasta marzo de 2008, de acuerdo con la expedición del Decreto 181 de 2010 y mediante Circular 051 de 2011, se le hace conocer a los docentes sobre la parametrización para el pago de los conceptos de la bonificación de difícil acceso y que la entidad donde laboraba se encontraba clasificada como de difícil acceso.

5. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Nación – Ministerio de Educación Nacional.- Contestó la demanda (fl.101-106) oponiéndose a las pretensiones formuladas y propuso la excepción previa de *falta legitimación en la causa por pasiva*, la cual fue negada por este Despacho, sin embargo el Tribunal Administrativo de Boyacá al desatar el recurso de apelación interpuesto, mediante auto del 10 de mayo de 2019 (fl.222-227) la declaro probada, por lo que se entiende desvinculada del proceso, razón obvia para no estudiar los argumentos defensivos planteados.

Departamento de Boyacá: Contestó la demanda de manera extemporánea, como se indicó en auto del 17 de agosto de 2018 (*fl.164*) por lo que no se tendrá en cuenta el escrito presentado para el efecto el 25 de julio de 2018 (*fl.114-118*)

6. TRAMITE PROCESAL

La demanda fue radicada ante la Oficina de Apoyo Judicial de Tunja siendo asignada por reparto al Juzgado Primero Laboral del Circuito de Tunja (*fl.65*) el que mediante auto del 19 de octubre de 2017 (*fl.68*) declaró falta de competencia para conocer del presente asunto y ordenó remitir el proceso a los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Tunja y correspondió por reparto al Juzgado Sexto Administrativo de ese circuito, quien a su vez por auto del 24 de noviembre de 2017 (*fl.70*) ordena remitir pro competencia territorial a los Juzgados Administrativos del Circuito de Sogamoso

Asignado por reparto (*fls.75-76*) por auto del 26 de febrero de 2018 (*fl.95*) se admitió la demanda; el 21 de noviembre de 2018 se instaló la audiencia inicial (*fl.169-171*), la cual fue suspendida mientras se subsanaron irregularidades de forma y se continuó el 27 de febrero de 2019 (*fl.215-216*) en la que se resuelven las excepciones previas propuestas, siendo objeto del recurso de apelación, que fue resuelto por el Tribunal Administrativo de Boyacá por auto del 10 de mayo de 2019 (*fl.202-227*)

Por auto del 17 de junio de 2019 (*fl.231*) se fija fecha para continuar la audiencia inicial, la que tuvo lugar el 17 de julio de 2019 (*fl.233-234*); el 9 de octubre de 2019 se realizó la audiencia de pruebas (*fl.272-273*), en la que se dispuso prescindir de la audiencia de alegaciones y juzgamiento y se ordenó correr traslado a las partes y al Ministerio Público para que presentaran alegatos de conclusión.

7. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La parte demandante presenta alegatos de conclusión (*fls.275 a 284*) reiterando los argumentos de la demanda; además señala que la Secretaria de Educación de Boyacá al momento de expedir el acto administrativo 5516, no tuvo en cuenta que el reconocimiento del derecho se realizó mediante el Oficio 1.2.1.38.2012PQR29195 del 26 de agosto de 2012, con lo que la reclamación se realizó dentro del término de tres años, tampoco considero que se realizó una nueva reclamación mediante el derecho de petición radicado en el Sistema de Atención al Ciudadano 2015PQR3656 del 29 de enero de 2015.

Expresa que conforme a lo dispuesto en el artículo 282 del CGP la prescripción de los derechos laborales debe ser alegada, por lo que en atención a que la Secretaria de Educación de Boyacá, no contestó la demanda, se entiende que renuncia a ella.

El Departamento de Boyacá, en sus alegaciones finales (*fls.275 a 284*) manifiesta que para la fecha de presentación de la demanda habían transcurrido más de seis años desde que había adquirido el derecho y le había sido reconocida la bonificación del 15% por vía administrativa. Considera que hay prescripción porque entre la fecha que se hizo exigible el derecho, a partir del Decreto 181 del 29 de enero de 2010 que reglamentaron las zonas de difícil acceso para las vigencias 2005 a 2007 y la fecha que elevó su petición el 6 de febrero de 2017, habían transcurridos más de tres años.

Indica que ninguna de las normas relacionadas por la parte demandante ha sido desconocidas por la entidad con la expedición del Oficio 1.2.11.38. 2017-PQR24988 de 22 de mayo de 2017 que reconoce el derecho, pero es el Ministerio de Educación Nacional la encargada de la asignación y giro de recursos.

El Ministerio de Público, no rindió concepto

8. PROBLEMA JURÍDICO

El problema jurídico a resolver se contrae a determinar si la señora NIEVES DEL CARMEN REYES JAIME tiene derecho al pago del incentivo por concepto de bonificación del 15% sobre el salario mensual, por haber laborado en un área rural de difícil acceso durante los años 2005, 2006 y 2007 de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1171 del 19 de abril de 2004, o por el contrario, se encuentra afectado por la **prescripción extintiva** del derecho, el cual fue reclamado mediante petición PQR 29195 radicada en 2012 y posteriormente solicita su liquidación y pago en sendas peticiones.

9. MARCO NORMATIVO

i) Incentivo del 15% para docentes que laboran en zona de difícil acceso

La Ley 715 del 21 de Diciembre de 2001², en su artículo primero señala que el Sistema General de Participaciones está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios cuya competencia se les asigna en esta ley.

La norma en comento en su artículo 24 señala:

“Artículo 24. Sostenibilidad del Sistema General de Participaciones. Durante el período 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 departamentos, distritos y municipios podrán destinar hasta un uno por ciento (1.0%) durante los años 2002 al 2005 y uno punto veinticinco (1.25%) durante los años 2006 al 2008, del incremento real de los recursos del sector, a financiar ascensos en el escalafón, previo certificado de la disponibilidad presupuestal. Cualquier ascenso que supere este límite deberá ser financiado con ingresos corrientes de libre disposición de la respectiva entidad territorial, previo certificado de disponibilidad.

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.

Mediante el Decreto 1171 del 19 de abril de 2004 se reglamentó el inciso 6° del artículo 24 de la Ley 715 de 2001 y en su artículo 5 estableció que 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.

La Ley 1297 del 30 de abril de 2019, mediante la cual se regula lo atinente a los requisitos y procedimientos para ingresar al servicio educativo estatal en las zonas de difícil acceso, poblaciones especiales o áreas de formación técnica o deficitaria y en su artículo 2 señala que los docentes estatales que presten servicios en zonas de difícil acceso, que acrediten cualquiera de los títulos académicos requeridos para el ejercicio de la docencia al servicio del Estado, mientras presten sus servicios en esas zonas,

² Por 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.

disfrutarán de una bonificación especial, según reglamentación que expida el Gobierno Nacional.

El Decreto 521 de 2010, el cual deroga de manera expresa el Decreto 1171 de 2004 y 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, en su artículo 2 estipula:

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

En el reporte mensual de novedades de personal que los rectores y directores rurales deben presentar a la secretaría 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 2. Las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas deberán remitir al Ministerio de Educación Nacional un informe respecto de los servidores docentes y directivos docentes que laboran en establecimientos educativos ubicados en zonas rurales de difícil acceso, indicando a quiénes de ellos se les ha reconocido y pagado la bonificación de que trata este decreto. Dicho informe deberá presentarse dos (2) veces al año, antes del último día hábil de los meses de febrero y agosto, a través de los medios que el Ministerio de Educación Nacional determine para tal efecto.

El artículo 5 *ídem* establece que 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 15% del salario básico mensual que devenguen, la cual no constituye factor salarial, ni prestacional para ningún efecto, se pagará mensualmente y se causará únicamente durante el tiempo laborado en el año académico, la cual se dejará de ocasionarse, 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.

ii) De la prescripción del derecho

El Decreto 3135 de 1968, “*Por el cual se prevé la integración de la seguridad social entre el sector público y el privado, y se regula el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales*”, en su artículo 41 establece:

“Artículo 41. Las sanciones que emanen de los derechos consagrados en este decreto prescribirán en tres años contados desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible. El simple reclamo escrito del empleado o trabajador ante la autoridad competente sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero solo por un lapso igual.”

Por su parte, el Decreto 1848 de 1969, que reglamenta el Decreto 3135 de 1968, en su artículo 102 señala que las acciones que emanan de los derechos consagrados en el Decreto 3135 de 1968 y en este Decreto, prescriben en tres (3) años, contados a partir de la fecha en que la respectiva obligación se haya hecho exigible, así como que el simple reclamo escrito del empleado oficial formulado ante la entidad o empresa obligada, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero solo por un lapso igual.

El H. Tribunal Administrativo de Boyacá, en un caso similar, no igual al que se encuentra bajo estudio, frente a la prescripción en 2016 señaló:³

“3.5. De la prescripción

En este punto la Sala considera pertinente resaltar que los derechos laborales solamente pueden ser reconocidos en sede judicial, en tanto el interesado eleve ante la administración, dentro del término de tres (3) a los que alude el artículo 41 del Decreto 3135 de 1968 y el artículo 102 del Decreto 1848 de 1969, la solicitud para su reconocimiento y pago, de tal suerte que de formularse dicho pedimento fuera del lapso trienal, daría lugar a entender que el derecho de acción que emana del citado derecho sustancial se encuentra prescrito ante la falta de interés de su titular en reclamarlo en sede administrativa, sin que ello quiera decir que el derecho sustancial en sí mismo se encuentre prescrito, pues lo que en efecto prescribe es la oportunidad de elevar la pretensión ante la administración, y por consiguiente ante ésta jurisdicción.

*En estos términos, encuentra la Sala que contrario de lo afirmado por la apoderada del Departamento de Boyacá en el escrito de impugnación, en el sub iudice no ha operado la prescripción del derecho respecto de los años 2006 y 2007, ello por cuanto fue tan solo desde la expedición del Decreto 0181 **de 29 de enero de 2010**, que la demandante tuvo conocimiento que a su favor se había consagrado el derecho a devengar la bonificación especial del 15% por laborar en zonas de difícil acceso en dichos años, elevando la reclamación administrativa el día **08 de noviembre de 2012**, sin que entre una y otra fecha hayan transcurrido más de los tres (3) años a que hace referencia el artículo 41 del Decreto 3135 de 1968, y 102 del Decreto 1848 de 1969, para la ocurrencia del fenómeno.”* (Negrilla del Despacho)

10. CASO CONCRETO

No se discute que mediante el Decreto No. 001399 del 26 de agosto de 2008, la Secretaria de Educación de Boyacá, definió los establecimientos educativos ubicados en áreas de difícil acceso en el Departamento de Boyacá. Ahora bien, mediante Decreto No. 00181 del 29 de enero de 2010 estipula en su artículo único, aplicar la

³ Tribunal Administrativo de Boyacá, M.P. Félix Alberto Rodríguez Riveros, Rad. 152383333752 2015-0008-01, sentencia del 25 de febrero de 2016.

determinación de las sedes educativas ubicadas en área rurales de difícil acceso para los años 2005, 2006 y 2007 establecidas en el referido decreto de 2008.

Concretamente conforme a la documental allegada al expediente, se encuentra demostrado que la señora NIEVES DEL CARMEN REYES JAIME, fue nombrada en propiedad mediante el Decreto No. 016 expedido por el Alcalde Municipal de Aquitania el 17 de febrero de 1995, para desempeñar el cargo de Docente de Primaria, Grado 1 del escalafón, en la Concentración Rural de Sisvaca de esa localidad (fl.46 y 240).

Obra en el expediente copia del Oficio 1.2.1.38.2012PQR29195 del 26 de agosto de 2012, notificada el 21 de marzo de 2013 (fl.3 reverso) suscrito por el Jefe de la Oficina Jurídica de la Secretaria de Educación de Boyacá (fl.3), a través del cual atiende la petición presentada por la accionante a través de apoderada, el 1 de agosto de 2012 (fl.4 a 7), a fin de que se le **reconozca y pague** lo correspondiente al incentivo del 15% por laborar en zonas de difícil acceso para los años 2015, 2016 y 2017, junto con la constancia de radicación (fl.20), acto que señala expresamente lo siguiente:

“En lo referente al reconocimiento del incentivo del 15% por laborar en zonas de difícil acceso durante el periodo comprendido entre las vigencias 2005, 2006, 2007, conforme a información de la Institución Educativa, se constata que laboro este periodo en la sede Sisvaca de la I.E. Sur Mombita del Municipio de Aquitania, por lo cual le informamos que la sede educativa antes mencionada se encuentra ubicada en zona rural de difícil acceso de acuerdo con lo establecido en el Decreto 1399 del 26 de agosto de 2008 y decreto 181 de 2010; por lo anterior se reconoce el derecho para las sedes Educativas incluidas en este Decreto y en consecuencia se le informa que se ha dado curso a su solicitud, información ésta que será remitida al Ministerio de Educación Nacional, para efectos de la asignación y giro de los recursos del Sistema General de Participaciones, de acuerdo a la aprobación de las liquidaciones presentadas por la Administración Departamental y al cruce de la información suministrada por usted y la existente en los archivos de esta Secretaría y únicamente en las fechas laboradas en las respectivas sedes.

Es de anotar, que el Decreto 00181 del 29 de enero de 2010, prevé esta situación, dado que (...) dichas bonificaciones no se cancelan con recursos propios, si no con recursos provenientes del Sistema General de Participaciones, recursos estos que no administra, ni sobre los cuales tiene disposición alguna el Departamento de Boyacá (...)”

De igual forma obra copia del derecho de petición con radicado No. 2015PQR3656 del 29 de enero de 2015, en el que la demandante solicita a la Secretaria de Educación de Boyacá el **pago** del incentivo del 15% por laborar en zonas de difícil acceso durante las vigencias 2005, 2006 y 2007, reconocido en Oficio No. 1.2.1-38.2012PQR2919 del 26 de agosto de 2012 (fls.10 a 11), al cual no se da respuesta según dice la parte demandante y que no fue refutado por el extremo accionado.

Se arrima también copia del Oficio 1.2.1.38-2017PQR5912 – 2017PQR5914 del 9 de febrero de 2017 (fl.12), en el que la Jefe Oficina Jurídica de la Secretaria de Educación de Boyacá señala a la apoderada de la parte demandante, que esa dependencia solicitó al Área Administrativa, información respecto de la existencia del trámite de reconocimiento y pago de la bonificación del 15% y que una vez la Dirección Administrativa informe lo solicitado, dará respuesta a lo solicitado.

Mediante Oficio 1.2.1.5.8-38 del 2 de marzo de 2017 (fl.14-15) el Director Administrativo junto con la Profesional Especializada Área Financiera de la Secretaria de Educación del Departamento de Boyacá, informa al Subdirector de Monitoreo y Control del Ministerio de Educación, que consolidó la liquidación del personal docente y directivo docente con derecho a la liquidación de la bonificación zona de difícil acceso 2005, 2006 y 2007, para aprobación y certificación de esa entidad nacional.

En Oficio 1.2.1-38 del 10 de marzo de 2017 (fl.13) el Director Administrativo junto con la Profesional Especializada Área Financiera de la Secretaria de Educación del Departamento de Boyacá, informa a la Jefe de la Oficina Jurídica que esa dependencia, que ha remitido constantemente al Ministerio de Educación Nacional la solicitud de asignación de recursos para cancelar la bonificación de zona de difícil acceso de los años 2005, 2006 y 2007, sin recibir respuesta favorable al respecto, dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 148 de la Ley 1450 de 2011.

Luego en Oficio 1.2.11-38 2017-PQR24988 del 22 de mayo de 2017 (fl.16-18) la Jefe de la Oficina Jurídica de la Secretaria de Educación de Boyacá, señala a la docente aquí demandante, lo siguiente:

“Es de anotar que el Decreto Departamental 181 del veintinueve (29) de enero del año 2010, prevé que el pago de la bonificación del 15% por laborar en zona rural de difícil acceso, no se cancelan con recursos propios de la Entidad Territorial, sino con recursos provenientes del Sistema General de Participaciones. (...) Además, se indica que estos recursos provenientes del S.G.P., no los administra, ni tiene disposición alguna el Departamento de Boyacá-Secretaria de Educación, así lo aclara el Decreto Departamental referido con anterioridad (...)

En el caso concreto, se aclara, han transcurrido más de cinco (6) años desde que adquirió el derecho, y le fue reconocido dicha bonificación por vía administrativa, en calidad de docente, laborando en Institución Educativa ubicada en este tipo de zonas mencionadas anteriormente.

Sin embargo el término para reclamar el derecho exigible, se hace a partir del acto de reconocimiento del derecho solicitado (...)

Por lo anteriormente expuesto, y en atención a la bonificación a que usted hace alusión, se configura el fenómeno de la prescripción del derecho pretendido, pues entre la fecha en que se hizo exigible el derecho a partir del Decreto 181 del (29 de enero de 2010) que declaro la existencia y reconocimiento del derecho y en la que elevó su petición ante esta sectorial (06 de febrero de 2017) han transcurrido más de tres años, por tal razón el derecho pretendido se encuentra extinto.”

La Profesional Especializada del Grupo de Historias Laborales de la Secretaria de Educación de Boyacá expide certificación consecutivo No. 3619 (fl.239), en la que indica que en los años 2005, 2006 y 2007, la señora Nieves del Carmen Reyes Jaime se desempeñó como *“Docente de aula en institución educativa Regio Sur - Sede Sisvaca del municipio de Aquitania (Boy).”*

Conforme con esa certificación referida en precedencia, la docente se desempeñó en la Institución Educativa Región Sur de Aquitania, por lo que una vez consultada la página web institucional de la I.E.⁴, se establece que ésta surgió en el año 2008, siguiendo las orientaciones de la Secretaría de Educación de Boyacá, como producto de la fusión de escuelas unitarias localizadas en las veredas de: Sisvaca, Mombita y Maravilla, que atiende a la población educativa en las sedes de San Antonio, Sisvaca, Salina, Maravilla, Primavera, Mombita Centro, San Juan de Mombita, Cazadero, Tocuavita, Diganome, Visagué y La Esperanza.

Valga resaltar entonces que la referida institución educativa surgió con posterioridad a las vigencias del derecho reclamado por la accionante, que conciernen a los años 2005, 2006 y 2007, sin embargo es claro que la certificación debe entenderse que la docente para esa época estuvo vinculada a la escuela unitaria de Sisvaca, la cual en 2008 se fusionó en un solo ente bajo la naturaleza jurídica de Institución Educativa Región sur de Aquitania, conclusión a la que se llega por cuanto el ya citado Oficio 1.2.1.-38.2012PQR29195 del 26 de agosto de 2012 (fl.3), el cual el Jefe Oficina Jurídica

⁴ <https://ieregionsurdeaquitania.wixsite.com/region-sur-aquitania>

de la Secretaría de Educación de Boyacá, reconoció que la “*sede Sisvaca de la I.E. Sur Mombita del municipio de Aquitania*” se encuentra ubicada en zona rural de difícil acceso

Se destaca *prima facie* que mediante Oficio 1.2.1.38.2012PQR29195 del 26 de agosto de 2012 (*fl.3*) proferida por el Jefe de la Oficina Jurídica de la Secretaria de Educación de Boyacá, resuelve la petición de la docente Nieves del Carmen Reyes radicada el 1 de agosto de 2012 (*fl.4-7 y 20*), por lo tanto constituye un acto administrativo puro, en la medida que contiene la decisión unilateral de la administración, provocada por el derecho de petición y mediante la cual reconoce a la peticionaria docente, el derecho a percibir el incentivo del 15% durante los años reclamados 2005 a 2007, por haber laborado en zona de difícil acceso.

Lo anterior, no se desnaturaliza por el hecho que la demandante acuda nuevamente ante la Secretaria de Educación de Boyacá nuevamente, derecho de petición radicado 2015PQR3656 del 29 de enero de 2015 (*fls.9-11*), esta vez, solicitando el pago efectivo del derecho ya reconocido, solicitud que no fue atendida por la administración, es decir que se configura el acto administrativo ficto o presunto negativo.

De contera, mediante solicitudes con radicados 2017PQR5914 y 2017PQR5912 del 6 de febrero de 2017 (*fl.19 y 22-23*), la accionante insiste en sus solicitudes anteriores, las cuales fueron respondidas, mediante Oficio 1.2.1.38-2017PQR5912 – 2017PQR5914 del 9 de febrero de 2017 (*fl.12*), aunque pero no resuelven de fondo la petición, por lo que en cumplimiento a un fallo de tutela que ampara el derecho fundamental de petición Radicación 2017-00158 (*fl.24-35*), la administración mediante el Oficio 1.2.11-38 2017-PQR24988 del 22 de mayo de 2017 (*fl.16-18*) señala a la demandante, que no le asiste el derecho a la bonificación especial del 15% por laborar en zonas de difícil acceso, indicando que se encuentra *prescrito*, empero previamente le explica que para efectuar el pago requiere realizar el trámite ante el Ministerio de Educación Nacional por tratarse de pagos que deben efectuarse mediante el Sistema General de Participaciones y además porque el derecho solicitado se encuentra prescrito.

Respecto de la decisión adoptada por la entidad demandada en el acto administrativo citado en precedencia, el despacho advierte en primer lugar, en cuanto al pago del mencionado incentivo del 15%, radica en el Departamento de Boyacá – Secretaria de Educación, como lo señaló H. Tribunal Administrativo de Boyacá en providencia del 10 de mayo de 2019 (*fls.222-227*), al momento de resolver el recurso de apelación interpuesto por el Ministerio de Educación Nacional, en la cual declaró probada la excepción de *falta de legitimación en la causa por pasiva de la entidad nacional*, indicando que los actos administrativos enjuiciados, fueron suscritos por la Secretaria de Educación de Boyacá, al igual que originó el acto ficto pro la falta de respuesta de la petición reseñada; además señala que una vez el Departamento de Boyacá incorporó a la demandante en su planta de personal, adquirió la calidad de empleador y en consecuencia determinó que está llamado a responder ante los conflictos derivados de la relación laboral, deber que no se altera por la fuente de financiación a la que acuda para atender las obligaciones de carácter laboral que se deriven, como en este caso, que siendo del sector de educación, es claro que al elaborar la nómina y la proyección del presupuesto, se afectaría al sistema general de participaciones.

En segundo lugar, para el Despacho no es de recibo la el argumento por la Secretaria de Educación del Departamento de Boyacá, de prescripción del derecho reclamado respecto del pago del incentivo del 15% por laborar en zonas de difícil acceso en las vigencias 2005, 2006 y 2007, puesto que fue tan solo con la expedición del Decreto 0181 del **29 de enero de 2010**, que la demandante tuvo conocimiento que a su favor se había consagrado el derecho a devengarla y en la medida que eleva su reclamación

administrativa el día **1 de agosto de 2012** (fl.20) sin que hasta esta fecha hubiere transcurrido tres (3) años a que hace referencia el artículo 41 del Decreto 3135 de 1968, y 102 del Decreto 1848 de 1969, para la ocurrencia de dicho fenómeno.

Nótese que el primer acto administrativo demandado, contenido en el Oficio No. 1.2.1.38 2012PQR29195 del 26 de Agosto de 2012 (fl.3) suscrito por la Oficina Jurídica para responder la petición PQR29195 del 1 de agosto de 2012, fue notificado personalmente a la apoderada de la peticionaria, el 21 de marzo de 2013 (fl.3 reverso), por lo que conforme a las previsiones del 72 del CPACA (Ley 1437 de 2011) el acto no surtió ningún efecto, sino hasta que se surtió el procedimiento de notificación.

Teniendo en cuenta que el Oficio 1.2.1-38.2012PQR29195 del 26 de agosto de 2012, es el acto administrativo mediante el cual, se itera, la Secretaria de Educación del Departamento de Boyacá reconoce a la demandante el derecho al incentivo del 15% por laborar en zonas de difícil acceso durante las vigencias 2005, 2006 y 2007, está viciado de nulidad parcial, por cuanto supedita el pago del derecho reconocido a un trámite administrativo ante el Ministerio de Educación Nacional, aspecto que no puede afectar o incidir en el derecho sustancial propiamente dicho.

De ahí que la demandante acude nuevamente a la administración, mediante la petición radicada 2015PQR3656 del 29 de enero de 2015 (fl.9-11) a fin de solicitar el pago del derecho ya reconocido, es decir dentro de los tres años siguientes a la notificación del acto que reconoció el derecho, interrumpiendo por este hecho, el fenómeno prescriptivo frente al derecho al **pago** del incentivo, en la medida que la demanda, aunque bajo las formalidades de la jurisdicción laboral, fue radicada el 2 de Octubre de 2017 como informa el acta de reparto (fl.65), es decir dentro de los tres años a que fuera interrumpido el termino prescriptivo el 29 de enero de 2015

Valga iterar que la petición del 29 de enero de 2015, no fue respondida en ningún momento, por lo que se generó el silencio administrativo positivo, decisión que se encuentra viciada de nulidad, en la medida que al tenerse como negado el derecho, es claro que no se ajusta al régimen legal en el cual debe ampararse, que no es otro que al contenido y alcance del Decreto 181 de 2010 y bajo la parametrización señalada en la Circular 051 de 2011, ambos expedidos por la Secretaria de Educación de Boyacá, normas que son la génesis del derecho aquí reclamado.

De contera el acto administrativo contenido en el Oficio 1.2.11-38 2017PQR24988 del 22 de mayo de 2017 (fl.16-18) que responde de forma tardía las peticiones radicados 2017PQR5914 y 2017PQR5912 del 6 de febrero de 2017 (fl.19 y 22-23) al indicar que el derecho reclamado se encuentra prescrito, sin estarlo, para negar el derecho al pago, es evidente que no se ajusta al régimen legal, puesto que corresponde a una reiteración de la petición de enero de 2015 reseñada en precedencia, de suerte que al ser tardía la respuesta,

11. PRONUNCIAMIENTO SOBRE LAS EXCEPCIONES

Teniendo en cuenta que el Departamento de Boyacá contestó la demanda de manera extemporánea la demanda el 25 de julio de 2018 (fl.114-118) razón por la cual no se estudian las excepciones propuestas, y el Despacho, distinta a la mixta de prescripción estudiada en el capítulo anterior, propuesta en las alegaciones finales.

12. CONDENA EN COSTAS

Así las cosas, y atendiendo lo dispuesto en el artículo 188 del CPACA, se condenará costas a la parte demandada, sujeto procesal vencido en la sentencia, para lo cual se adelantará el trámite previsto en el Código General del Proceso.

Conforme al Acuerdo PSAA-16-10554 de 5 de agosto de 2016 expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, se fija como agencias en derecho el 4% del valor de las pretensiones que se reconocen.

13. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Sogamoso, *“Administrando Justicia en nombre de la República de Colombia, y por autoridad de la Ley”*

FALLA:

Primero.- Declarar la existencia del acto ficto o presunto derivado de la petición 2015PQR3656 radicada el 29 de enero de 2015 por la señora Nieves del Carmen Reyes Jaime en la cual solicita el pago efectivo de la bonificación especial del 15% por laborar en zonas de difícil acceso durante los años 2005, 2006 y 2007.

Segundo.- Declarar la nulidad del acto ficto derivado de la omisión en contestar petición radicada el 29 de enero de 2015 y la contenida en el Oficio 1.2.11-38 2017-PQR24988 del 22 de mayo de 2017, por medio de la cual la Secretaria de Educación del Departamento de Boyacá, negó el pago de la bonificación especial del 15% por laborar en zonas de difícil acceso durante los años 2005, 2006 y 2007.

Tercero.- Declarar la nulidad parcial del Oficio 1.2.1.38.2012PQR29195 del 26 de agosto de 2012 expedida por la Secretaria de Educación del Departamento de Boyacá, en lo que refiere a la supeditación del pago del derecho a un trámite administrativo, financiero y presupuestal ante el Ministerio de Educación Nacional.

Cuarto.- A título de restablecimiento del derecho, **condenar** al Departamento de Boyacá – Secretaria de Educación de Boyacá a liquidar y pagar en favor de la señora NIEVES DEL CARMEN REYES JAIME identificada con cédula de ciudadanía No. 24.030.924, la bonificación especial del 15% por laborar en zonas de difícil acceso durante los años 2005, 2006 y 2007.

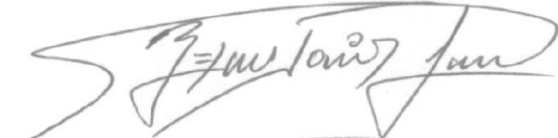
Quinto.- Condenar en costas a la parte demandada, las cuales se liquidarán por secretaría, aplicando el procedimiento establecido en el artículo 366 del C.G.P.

Sexto.- Fijar como agencias en derecho la suma correspondiente al cuatro por ciento (4%) del valor de las pretensiones reconocidas.

Séptimo.- Esta sentencia debe ejecutarse dentro del término establecido en el artículo 192 del CPACA y su cumplimiento conforme a los artículos 187 inciso final, 194 y 195 *Ibídem*.

Octavo.- Una vez en firme ésta providencia, archívense las diligencias dejando previamente las anotaciones y constancias de rigor, previa liquidación de costas y devolución de excedentes a que haya lugar.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


NELSON JAVIER LEMUS CARDOZO
JUEZ