



JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ

Ibagué, dieciséis (16) de diciembre de dos mil diecinueve (2019)

RADICADO No. 73001-33-33-004-**2017-00221-00**
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: MERCEDES BOCANEGRA RUIZ Y OTROS
DEMANDADO: DEPARTAMENTO DEL TOLIMA

I- ASUNTO A DECIDIR

Agotadas las etapas procesales previstas en la norma, procede el Despacho a dictar el fallo que en derecho corresponde, dentro del presente medio de control de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovido por MERCEDES BOCANEGRA RUIZ, LUZ ÁNGELA POVEDA FERRO, DIANA ROCIO SARMIENTO MACHADO y FABRICIANO RIVEROS MAHECHA, en contra del **DEPARTAMENTO DEL TOLIMA – SECRETARÍA DE EDUCACIÓN y CULTURA DEPARTAMENTAL**.

II- ANTECEDENTES

1. Pretensiones (Fol. 158):

"1. Declarar la nulidad de los actos administrativos Oficios Números 2017RE1654 DE 22 DE FEBRERO DE 2017, 2017RE2950 DE FECHA 15 DE MARZO DE 2017, y 2017RE2902 DE FECHA 15 DE MARZO DE 2017, mediante el cual el Departamento del Tolima, Secretaria de Educación del Tolima, no reconocen el derecho del 15% de zonas de difícil acceso del salario que devenguen mis poderdantes, manifestando que este derecho está prescrito.

2. Se declare que mis poderdantes MERCEDES BOCANEGRA RUIZ, LUZ ANGELA POVEDA FERRO, DIANA ROCIO SARMIENTO MACHADO, FABRICIANO RIVEROS MAHECHA, tienen derecho a que El Departamento del Tolima Secretaría de Educación del Tolima, les reconozca, liquide y pague a través de acto administrativo la bonificación del 15% correspondientes a los años 2004, 2005, 2006 y 2008. De conformidad con lo señalado en la ley 715 de 2001 artículo 24 inciso 6, decreto 1171 de 2004 Decreto Departamental 1062 del 21 de Octubre de 2010 que determinó las áreas rurales de difícil para los años 2004, 2005, 2006 y 2008 así como la resolución 2858 del 10 de Diciembre de 2010 que determinó las sedes de las instituciones educativas y centros educativos ubicados en áreas rurales de difícil acceso para los años 2004, 2005, 2006 y 2008.

CONDENAS

Como consecuencia de la declaración anterior y a título del RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.

1. Condenar a la entidad demandada Departamento del Tolima- Secretaria de Educación del Tolima a reconocer, liquidar y pagar a través de acto administrativo la bonificación del 15% correspondiente a los años 2004, 2005, 2006 y 2008.

2. *Que como consecuencia de lo anterior se ordene el pago dejados de pagar a la fecha*

(...)

3. **Condenar** a la entidad demandada para que pague la indexación o corrección monetaria sobre las sumas adeudadas a los demandantes desde el momento en que se debió cancelar dicho dinero y hasta cuando se verifique el pago total de la obligación.

4. **Condenar** a la entidad demandada a reconocer sobre los valores adeudados a mis poderdantes, los ajustes de valor de dichas sumas, conforme al Índice de Precios al Consumidor y al por Mayor tal como lo autoriza el artículo 193 del Código Contencioso Administrativo.

5. **Condenar** a la entidad demandada a que de cumplimiento al fallo dentro del término previsto en el artículo 192 del Código Contencioso Administrativo.

6. **Condenar** a la entidad demandada a reconocer a favor de mis poderdantes los intereses moratorios, contados a partir de la ejecutoria del fallo, si no da cumplimiento al mismo dentro del término previsto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

7. **Condenar** a la entidad demandada al pago de las costas procesales en que debieron incurrir mis poderdantes." (...)

2. Fundamentos fácticos

Se establecieron como hechos relevantes dentro del medio de control los siguientes (fol. 159):

1. Los demandantes se encuentran adscritos a la Planta de docentes de la Secretaría de Educación del Departamento del Tolima.
2. Los demandantes fueron incluidos en el cuadro de liquidación de la bonificación zona de difícil acceso correspondiente al 15% de la asignación básica correspondiente a los años 2004-2005-2006 y 2008, realizado por la secretaria de Educación del Departamento del Tolima.
3. Manifiestan los demandantes que se encuentran en la lista del reporte de personas sin demanda con compromiso de verificación del acuerdo sindical, de las reclamaciones debidamente soportadas hasta el 31 de octubre de 2014.
4. Que en criterio de los demandantes, el Departamento les adeuda el reconocimiento y pago de la bonificación de difícil acceso correspondiente al 15% de la asignación básica para los años 2004-2005-2006 y 2008.
5. Que por esa razón elevaron petición, solicitando, el reconocimiento y pago de la bonificación de difícil acceso correspondiente al 15% de la asignación básica para los años 2004-2005-2006 y 2008, petición que fue resuelta de manera negativa, actos administrativos que se demandan en el presente asunto.
6. En consecuencia, los demandantes acuden a este medio de control por una parte para declarar la nulidad de estos actos administrativos y en calidad de reconocimiento del derecho se les reconozca y pague la bonificación de difícil

acceso correspondiente al 15% de la asignación básica para los años 2004-2005-2006 y 2008.

3.- Contestación de la demanda (fls. 180 a 184)

Se opuso a todas y cada una de las pretensiones planteadas en la demanda, adujo que los derechos reclamados por los demandantes se encuentran prescritos, por haber transcurrido más de tres (3) años desde que la obligación se hizo exigible, como argumento legal cita el Código Civil (Arts. 1625 numeral 10, art. 2512 y 2513), Código Procesal Laboral art. 151, Decreto 3135 de 1969 art. 41 y Decreto 1848 de 1969 art. 102.

Finalmente, presentó las excepciones de prescripción y cosa juzgada, y solicitó se nieguen las pretensiones de la demanda.

III- ACTUACIÓN PROCESAL

Presentado el proceso ante la Oficina Judicial para su correspondiente reparto el día 17 de julio de 2017 (Fol. 163), correspondió el mismo a éste Juzgado, quien mediante auto de fecha 24 de julio de 2017, admitió la demanda¹.

Una vez notificadas las partes, el Ministerio Público y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, dentro del término de traslado de la demanda, la parte demandada –DEPARTAMENTO DEL TOLIMA – SECRETARÍA DE EDUCACIÓN contestó e igualmente allegó las pruebas que pretendía hacer valer².

Luego, mediante providencia de fecha 4 de abril de 2018³, se fijó fecha para celebrar la respectiva audiencia inicial de que trata el artículo 180 del CPACA, la cual se llevó a cabo el día 25 de abril de 2018⁴, agotándose en ella las instancias previstas en legal forma. En dicha diligencia se decretaron pruebas de oficio las cuales una vez allegadas fueron puestas en conocimiento de las partes mediante auto de 28 de mayo de 2018⁵, finalmente, mediante auto del 18 de junio de 2018⁶ y por no considerarse necesaria la práctica de la audiencia de pruebas, el Despacho prescindió de su realización y además, en aplicación del inciso primero del artículo 182 del C.P.A.C.A, por considerar que tampoco se hace necesaria la audiencia de alegaciones y juzgamiento, procedió conforme a lo establecido en el inciso final del artículo 181 ibídem, y se ordenó a las partes presentar por escrito sus correspondientes alegatos de conclusión dentro de los diez (10) días siguientes, oportunidad en la que concurrió la parte actora, y la parte demandada.

¹ Ver folios 164 a 166

² Ver folios 180 a 285

³ Ver folio 296

⁴ Ver folios 306 a 309

⁵ Ver folio 317

⁶ Ver folio 3019

IV- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

1. PARTE DEMANDANTE (fl. 321)

El apoderado judicial de la parte demandada, sustentó sus alegatos basado en los siguientes argumentos:

Expuso que mediante el Decreto Departamental 1062 del 21 de octubre de 2010 y Resolución 2858 del 10 de diciembre de 2010, se encuentra acreditado que los demandantes laboraron en zonas de difícil acceso para los años 2004, 2005, 2006 y 2008, de igual manera, aseguró que operó el fenómeno jurídico denominado renuncia expresa o tácita a la prescripción, pues el Departamento del Tolima realizó una publicación en la página web del listado de docentes, reconociendo en consecuencia el derecho a los demandantes, lo que generó que se de aplicación a lo señalado en el artículo 2514 del Código Civil.

2. DEPARTAMENTO DEL TOLIMA (fls. 322 Y 323)

En sus alegatos finales la apoderada de la entidad territorial manifiesta que se opone a todas y cada una de las pretensiones de los demandantes, que el Decreto 1062 del 2010 es apartado de la Ley, pues no podía declarar zonas de difícil acceso de manera retroactiva.

Quie en el presente caso operó el fenómeno jurídica de la prescripción, por que los demandantes en los tres (3) años siguientes a la expedición del Decreto, no elevaron reclamación alguna, razón por la cual solicitó se nieguen las pretensiones de la demanda.

V- CONSIDERACIONES

1. Competencia.

Es competente este despacho para aprehender el conocimiento del presente asunto en primera instancia, de conformidad a lo previsto en la cláusula general de competencia consagrada en el inciso 1º del artículo 104 del C.P.A.C.A., así como lo dispuesto en los artículos 155 numeral 2º y 156 numeral 3º *ibídem*.

2. Problema Jurídico.

En armonía con la fijación del litigio realizada en la audiencia inicial, debe el Despacho determinar si, *si en el presente asunto, a cada uno de los demandantes se le adeuda dinero alguno, a título de reconocimiento y pago de la bonificación de difícil acceso correspondiente al 15% de la asignación básica para los años 2004 – 2005- 2006 y 2008? En caso de ser positivo el problema principal, si en el presente asunto opera el fenómeno de la prescripción y desde qué fecha operaría.*

3. Tesis planteadas.

3.1. Tesis de la parte demandante

Sostuvo que los demandantes tienen derecho al reconocimiento y pago de la bonificación del 15% por laborar en zonas de difícil acceso de conformidad al Decreto 1062 del 12 de octubre del 2010, y la Resolución 2858 del 10 de diciembre de 2010, aclarando al efecto que no ha operado el fenómeno de la prescripción por cuanto el Departamento del Tolima renunció a la misma, pues no la alegó, y por el contrario, a través de comunicado publicado en la página web de la Entidad, reconoció dicho derecho a los actores.

3.2 Tesis de la parte demandada.

Sostuvo que los derechos reclamados por los demandantes se encuentran prescritos, por haber transcurrido más de tres (3) años desde que la obligación se hizo exigible.

De otro lado, señaló que el funcionario que expidió el Decreto 1062 de 2010, lo hizo apartándose de lo normado en el Decreto 1171 de 2010, es decir que el Gobernador de esa época debió declarar las zonas de difícil acceso para el año 2010 y no de manera retroactiva.

4. Tesis del Juzgado

De conformidad con el material probatorio allegado al expediente, y atendiendo los últimos pronunciamientos en la materia emitidos por el Tribunal Administrativo del Tolima, el Despacho considera que no es posible acceder a las pretensiones de la demanda, pues si bien los demandantes son beneficiarios del derecho al reconocimiento y pago de la bonificación del 15% por laborar durante los años 2004, 2005, 2006 y 2008 en zonas de difícil acceso, en el presente asunto se ha declarado oficiosamente la excepción de ineptitud de la demanda, al no haberse escogido el medio de control indicado para hacer exigible un derecho económico ya reconocido por la entidad demandada.

4.1. Fundamentos de la Tesis del Despacho.

A fin de abordar el estudio del caso, el Despacho procederá a abordar el tema de la siguiente manera:

Bonificación por laborar en zonas de difícil acceso

La Bonificación especial pensada para beneficiar a los docentes del servicio educativo oficial que laboraran en zonas de difícil acceso o en situación crítica de inseguridad o mineras, tuvo creación legal a través de la **Ley 115 de 1994**, que en su artículo 134 estableció:

"Artículo 134. Los docentes estatales que presten sus servicios en zonas de difícil acceso o en situación crítica de inseguridad o mineras, disfrutarán, además, de una bonificación

especial y de una disminución en el tiempo requerido para el ascenso dentro del escalafón, según reglamentación que expida el Gobierno Nacional”.

Posteriormente, el **Decreto 707 de 1996** dispuso al respecto:

“Artículo 1°.- Los docentes y directivos docentes que presten sus servicios en los establecimientos estatales de educación preescolar, básica o media, ubicados en zonas de difícil acceso o que se encuentren en situación crítica de inseguridad o en territorios de explotación minera, gozarán de una disminución en el tiempo requerido para el ascenso dentro del Escalafón Nacional Docente y de una bonificación remunerativa especial, mientras se desempeñen de manera permanente en dichas zonas, de acuerdo con lo dispuesto en el presente reglamento. (...)”

Artículo 3°.- Los docentes y directivos docentes que presten sus servicios en las zonas definidas por la autoridad competente como de difícil acceso, de situación crítica de inseguridad o mineras, de acuerdo con el artículo 2° de este Decreto, tendrán derecho a que el tiempo de servicio prestado en los establecimientos educativos estatales que figuren en el listado elaborado por la respectiva secretaría de educación departamental, distrital o municipal o el organismo que haga sus veces, sea reconocido como doble para efectos del cumplimiento del requisito de experiencia, exigido por el Estatuto Docente para el ascenso al grado siguiente del Escalafón Nacional Docente.

Los gobiernos departamental, distrital y municipal, según sea el caso, determinará y autorizarán además, el otorgamiento de una bonificación remunerativa especial para los docentes y directivos docentes de que trata este Decreto, 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.

La autoridad competente mediante reglamento territorial determinará la cuantía, oportunidad, forma de pago y momento a partir del cual comienza a percibirse el beneficio de la bonificación, aplicando uno de los siguientes criterios:

1. Un salario mensual equivalente a la asignación básica mensual, pagadero una vez al año o distribuido en varios pagos, durante la vigencia fiscal.
2. Un porcentaje proporcional según tiempo servido, calculado sobre la asignación básica mensual del educador según su grado en el Escalafón Nacional Docente, pagadero mensualmente, con un tope mínimo del 8%, de acuerdo con los rangos que para el efecto establezca la entidad territorial.

Los educadores que a la vigencia del presente Decreto prestan sus servicios en las zonas definidas en el artículo 2 del mismo y que en virtud de disposiciones territoriales gozan ya de la bonificación remunerativa aquí reglamentada, tendrán derecho a que se les ajuste la misma, de acuerdo con el criterio adoptado por la respectiva entidad territorial, si la que venían disfrutando resultare ser inferior a la dispuesta en el correspondiente reglamento.

La entidad territorial expedirá el primer reglamento para el otorgamiento de la bonificación remunerativa especial a los docentes directivos docentes que haya vinculado al servicio y remunerare con recursos de su presupuesto, dentro de los noventa (90) días siguientes a la vigencia del presente Decreto”. (Subrayas fuera de texto)

En el año 2001, con la expedición de la **Ley 715**, se derogó expresamente el artículo 134 de la Ley 115 de 1994.

No obstante, el **inciso 6° del artículo 24 de la precitada Ley 715 de 2001** contempló la posibilidad de creación del estímulo al que se ha venido haciendo alusión, al determinar: *“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”*.

Es así como se expide el **Decreto 1171 de 2004** *“Por el cual se reglamenta el inciso 6° del artículo 24 de la Ley 715 de 2001 en lo relacionado con los estímulos para los docentes y directivos docentes de los establecimientos educativos estatales ubicados en áreas rurales de difícil acceso”*.

Los artículos pertinentes del Decreto denotaron:

“ARTÍCULO 1. *Ámbito de aplicación. El presente decreto se aplica a los docentes y directivos docentes que se financian con cargo al Sistema General de Participaciones y que laboran en establecimientos educativos estatales ubicados en áreas rurales de difícil acceso.*

ARTICULO 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.*

ARTICULO 3. *Determinación de los establecimientos educativos Ubicados en áreas rurales de difícil acceso. Determinadas las áreas rurales de difícil acceso, la secretaría de educación de la entidad territorial certificada definirá anualmente, mediante acto administrativo, las sedes de los establecimientos educativos estatales de la respectiva entidad territorial ubicadas en áreas rurales de difícil acceso.*

ARTICULO 4. *Estímulos. Los docentes y directivos docentes que laboran en las sedes de los establecimientos educativos estatales, ubicadas en áreas rurales de difícil acceso podrán acceder a los estímulos establecidos en el presente decreto*

ARTICULO 5. Bonificación. 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". (Negrillas del Despacho)

Al expedirse la Ley 1297 de 2009 reglamentada por el Decreto Nacional 521 del 11 de febrero de 2010 se determinó en relación con la Bonificación:

"Artículo 2º. Incentivos a docentes de zonas de difícil acceso. Reglamentado Parcialmente por el Decreto Nacional 521 de 2010. Los docentes estatales que presten servicios en zonas de difícil acceso, que acrediten cualquiera de los títulos académicos requeridos para el ejercicio de la docencia al servicio del Estado, mientras presten sus servicios en esas zonas, disfrutarán de una bonificación especial, según reglamentación que expida el Gobierno Nacional. Esta bonificación también se pagará a los docentes que se contraten en los términos del parágrafo 1º de esta ley siempre que acrediten título de normalista superior, licenciado o profesional. Además, con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones, destinados a mantener, evaluar y promover la calidad educativa, se contratará anualmente la capacitación de los docentes vinculados a la educación estatal en las zonas de difícil acceso, conducente a título para los no titulados y de actualización para los demás".

También indicó:

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

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

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

1. Que sea necesaria la utilización habitual de dos o más medios de transporte para un

desplazamiento hasta el perímetro urbano.

2. Que no existan vías de comunicación que permitan el tránsito motorizado durante la mayor parte del año lectivo.

3. Que la prestación del servicio público de transporte terrestre, fluvial o marítimo, tenga una sola frecuencia, ida o vuelta, diaria.

Cuando las condiciones que determinaron la expedición del acto administrativo a que se refiere este artículo no varíen, se entenderá que las zonas rurales de difícil acceso ya establecidas conservan tal carácter.

(...)

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

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".

(Subrayas fuera de texto)

De acuerdo con el recuento realizado, es claro que las reglamentaciones sucesivas efectuadas con el fin de procurar el reconocimiento de la bonificación especial a los docentes que laboran en zonas de difícil acceso, determinaron que serían las autoridades locales – Gobernadores y Alcaldes – de cada entidad territorial, los encargados de señalar las zonas consideradas como de difícil acceso.

La época en la cual se deberán expedir los actos administrativos que determinen cuáles zonas son consideradas en las entidades territoriales como de difícil acceso, corresponden a la misma en la que se expidan los actos que fijan el calendario escolar y en todo caso antes del 1º de noviembre y antes del 1º de julio de cada año, según el calendario escolar A o B manejado por la entidad territorial respectiva.

Se evidencia finalmente que desde la expedición del Decreto 1171 de 2004, las que actualmente se consideran como zonas de difícil acceso, lo son en razón a la dificultad para acceder a ellas en función de la oferta de transporte público, y no por razones de orden público, o similares.

4.2. De lo probado en el proceso.

Al expediente fue allegado el siguiente material probatorio relevante:

- Poderes otorgados por los demandantes (Fls. 1 a 4).

- **Oficio N° 2017RE1654 del 22 de febrero de 2017**, mediante el cual se negó solicitud de reconocimiento y pago de la bonificación del 15% por laborar en zonas de difícil acceso, argumentando que el derecho ya se encuentra prescrito. El oficio da respuesta a la petición radicada con el SAC 2017PQR4306, elevada por MERCEDES BOCANEGRA CRUZ (Fl. 5).
- **Oficio N° 2017RE2950 del 15 de marzo de 2017**, mediante el cual se negó solicitud de reconocimiento y pago de la bonificación del 15% por laborar en zonas de difícil acceso, argumentando que el derecho ya se encuentra prescrito. El oficio da respuesta a la petición radicada con el SAC 2017PQR6800, elevada por LUZ ÁNGELA POVEDA FERRO y DIANA ROCIO SARMIENTO MACHADO (Fl. 6).
- **Oficio N° 2017RE2902 del 15 de marzo de 2017**, mediante el cual se negó solicitud de reconocimiento y pago de la bonificación del 15% por laborar en zonas de difícil acceso, argumentando que el derecho ya se encuentra prescrito. El oficio da respuesta a la petición radicada con el SAC 2017PQR7032, elevada por FABRICIANO RIVEROS MAHECHA (Fl. 7).
- Copia del Decreto 1062 del 21 de octubre de 2010, expedido por el Gobernador del Tolima, *“por medio del cual se determinan las áreas rurales de difícil acceso de los Municipios no certificados del Departamento del Tolima en materia de educación para los años de 2004 – 2005 – 2006 – y 2008”* (Fls. 8 a 21).

En el mismo consta lo siguiente:

“ARTÍCULO PRIMERO: Fíjense como áreas rurales de difícil acceso de los municipios no certificados del Departamento del Tolima en materia de Educación de los años 2004, 2005, 2006 y 2008 las siguientes:

MUNICIPIO	VEREDA	FOLIO
ANZOÁTEGUI	SAN ANTONIO	10
ORTEGA	CAMPOALEGRE	16
PIEDRAS	CAMPOALEGRE	16 REV
PURIFICACIÓN	VILLA ESPERANZA	18
ROVIRA	FLORESTAL	19 REV
	GUADUALITO	19 REV

- Resolución N° 2858 del 10 de octubre de 2010, *“por medio de la cual se definen las sedes de las instituciones educativas y centros educativos ubicadas en las áreas rurales de difícil acceso de los Municipios no certificados del Departamento del Tolima en materia de educación para los años 2004 – 2005 – 2006 y 2008”* (Fls. 22 a 38).

En el mismo consta lo siguiente:

“ARTÍCULO PRIMERO: Defínanse como sedes de Instituciones Educativas y Centros Educativos ubicadas en las áreas rurales de difícil acceso de los municipios no certificados

del Departamento del Tolima en materia de Educación para los años 2004, 2005, 2006 y 2008 las siguientes:

MUNICIPIO	INSTITUCIÓN EDUCATIVA	SEDE	FOLIO
ANZOÁTEGUI	J.C. BARRAGAN	SAN ANTONIO	23
ORTEGA	ALTOZANO	CAMPOALEGRE	31
PIEDRAS	TEC. DOIMA	CAMPOALEGRE	31 REV
PURIFICACIÓN	SANTA LUCIA	VILLA ESPERANZA	33 REV
ROVIRA	RIO MANSO	FLORESTAL	35 REV
	LA REFORMA	GUADUALITO	35 REV

- Copia reporte de docentes que laboraron en zonas de difícil acceso durante los años 2004, 2005, 2006 y 2008, para verificación, de fecha 15 de octubre 2014 (Fls. 39 a 82).

En el que consta lo siguiente:

“Se publica el reporte de los docentes que laboraron en zonas de difícil acceso durante los años 2004, 2005, 2006 y 2008.

Este reporte de docentes se fundamenta en el Decreto 1062 del 21 de octubre de 2010 y la Resolución 2858 del 10 de diciembre de 2010 e incluye los docentes que a la fecha no tienen demanda en curso, así como a los que se encuentran en proceso de verificación de la reclamación por petición directa o por interpuesto apoderado.

Los docentes relacionados tienen plazo para presentar su reclamación a través del SAC hasta el día 31 de octubre de 2014.

DEMANDANTE	FOLIO
RIVEROS MAHECHA FABRICIANO	40
BOCANEGRA RUIZ MERCEDES	56
POVEA FERRO LUZ ÁNGELA	63
SARMIENTO MACHADO DIANA ROCIO	71

- Copia del oficio con radicado SAC: 2013EE15190 del 21 de agosto de 2013, junto con el cuadro de liquidación (Fls. 83 a 156).
- Constancia de conciliación extrajudicial de fecha 17 de julio de 2017, expedida por la Procuraduría 26 Judicial II para Asuntos Administrativos de Ibagué (Fl. 157).

Bien, enlistado el material probatorio allegado el expediente, se tiene que la parte actora pretende que se declare la nulidad de los actos administrativos contenidos en los Oficios N° 2017RE1654 del 22 de febrero 2017, 2017RE2950 del 15 de marzo de 2017, y 2017RE2902 del 15 de marzo de 2017, mediante los cuales el Departamento del Tolima, negó el reconocimiento y pago de la bonificación del 15% por laborar en zonas de difícil acceso.

Ahora bien, dentro del *sub lite*, se encuentra probado que el Gobernador del Departamento del Tolima, en uso de las competencias encomendadas en relación con la determinación de las zonas de difícil acceso, expidió el Decreto 1062 del 21 de octubre de 2010, mediante el cual estableció las áreas rurales de difícil acceso de los municipios no certificados en Educación en el Departamento, para los años 2004, 2005, 2006 y 2008.

Que posteriormente, por medio de la Resolución N°. 2858 del 10 de diciembre de 2010 la Secretaría de Educación y Cultura del Departamento del Tolima, procedió a determinar las sedes de las instituciones educativas y centros educativos ubicados en las áreas determinadas como de difícil acceso.

Que los demandantes fueron incluidos en el “*Reporte de Docentes que laboraron en Zonas de Difícil Acceso durante los años 2004, 2005, 2006 y 2008*” para verificación” que se publicó en la página web de la entidad el día 15 de octubre de 2015, hecho éste que es reconocido por la propia entidad demandada, en el mismo documento consta lo siguiente:

“Se publica el reporte de los docentes que laboraron en zonas de difícil acceso durante los años 2004, 2005, 2006 y 2008.

*Este reporte de docentes se fundamenta en el Decreto 1062 del 21 de octubre de 2010 y la Resolución 2858 del 10 de diciembre de 2010 **e incluye los docentes que a la fecha no tienen demanda en curso, así como a los que se encuentran en proceso de verificación de la reclamación por petición directa o por interpuesto apoderado.***

Los docentes relacionados tienen plazo para presentar su reclamación a través del SAC hasta el día 31 de octubre de 2014” (Negrillas fuera de texto)

En ese sentido y teniendo en cuenta que la Entidad Territorial no contrarió la relación efectuada en el anexo, para el Despacho es claro que la misma debe entenderse legal, de tal modo que de la misma pueden extraerse los periodos y las sedes de las Instituciones Educativas en las que laboraron los demandantes, por corresponder a las expresamente determinadas tanto en el Decreto 1062 del 21 de octubre de 2010 como en la Resolución No. 2858 del 10 de diciembre de 2010, los hace acreedores al derecho a percibir la bonificación especial que nos ocupa, en forma proporcional al tiempo laborado.

4.3. Caso Concreto

Si bien el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en el numeral 5º del artículo 180 establece que el Juez adoptará las medidas de saneamiento requeridas para evitar sentencias inhibitorias, también lo es que hay ocasiones en que no puede el funcionario tomar esas medidas de saneamiento bien porque ello equivaldría a variar las pretensiones de la demanda, o bien por cuanto de la prueba aportada, es que se desprende la ineptitud sustantiva de la demanda.

Igualmente la jurisprudencia ha señalado que el juez debe revisar los requisitos indispensables para la constitución regular de la relación jurídico-procesal y su

ausencia conlleva a fallo inhibitorio, no pudiendo el Juez pronunciarse sobre las pretensiones de la demanda.

Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 100, numeral 5º, del Código General del Proceso, la excepción de inepta demanda tiene lugar cuando se presenta el incumplimiento de los requisitos de forma previstos en el estatuto procesal o cuando se evidencia una indebida acumulación de pretensiones.

Dentro del presente asunto, se evidencia que los accionantes solicitaron ante la Administración Departamental del Tolima el reconocimiento y pago de la bonificación por laborar en zonas de difícil acceso, al considerar que tiene derecho a ello, petición que fue despachada desfavorablemente mediante los actos administrativos que aquí se demandan.

Considera el despacho, tal como lo ha señalado el Tribunal Administrativo del Tolima, que el acto que se debía atacar en este caso concreto, era el que fuera publicado el día **15 de octubre de 2014** denominado **"REPORTE DE DOCENTES QUE LABORAN EN ZONAS DE DIFÍCIL ACCESO DURANTE LOS AÑOS 2004, 2005, 2006 Y 2008, PARA VERIFICACIÓN"** (Fls. 39 a 82), el cual se constituye en realidad en **título ejecutivo** susceptible de ser cobrado a través de la correspondiente acción ejecutiva, y que una petición posterior a dicho pronunciamiento se tornaría como un artilugio para revivir términos ya agotados, tal como lo ha señalado nuestro órgano de cierre en providencia del 6 de junio de 2012, CP. Luis Rafael Vergara Quintero, dentro del proceso con radicación No. 08001-23-31-000-2007-00755-01 (1132-11), en la que indicó:

"...En reiteradas ocasiones ha dicho la Sala en casos similares al sub examine, que encontrándose en firme las resoluciones que no fueron recurridas ante la administración, se deduce que el propósito perseguido por el actor no es más que el de la revocatoria de las decisiones administrativas agotadas en tiempo anterior, por lo cual no puede reconocérsele fuerza para revivir el término legal que permita ejercer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho"

En un caso similar el Tribunal Administrativo del Tolima en providencia de fecha 30 de mayo de 2019, proferido dentro del proceso con radicación No. 73001-33-33-003-2016-00366-01, con Ponencia del Magistrado José Aleth Ruiz Castro, se dijo lo siguiente:

*(...) "Lo primero que debe dejar claro la Sala es que la solución que se brinda al problema jurídico propuesto es completamente ajena a la naturaleza de la controversia que concita la atención de la Sala, **pues no resulta viable aventurarse a finiquitar el tema controversial sin determinar siquiera los alcances y la naturaleza de la decisión administrativa emitida por el Departamento del Tolima, que aparece publicada en su página web el 15 de octubre de 2014 que justamente publica "el reporte de los docentes que laboraron en zonas de difícil acceso durante los años 2004, 2005, 2006 y 2008", reconociendo el derecho de los demandantes al pago de la bonificación origen de este proceso, en el que además se determinan los nombres de los beneficiarios, el municipio donde cada uno de ellos laboró, la institución educativa, el nombre de la sede y los días laborales para los citados años, así como el valor que corresponde por tal***

concepto por cada uno de los años que se cobran, lo que, sin lugar a dudas, debe ser considerado como un verdadero acto administrativo que contiene el reconocimiento del derecho para todos aquellos docentes que figuran en ese listado, lo cual conlleva a concluir que el abogado demandante ha debido perseguir el cobro compulsivo de dicho reconocimiento a través de la correspondiente acción ejecutiva", y no propender equivocadamente por un nuevo pronunciamiento de la administración departamental, tendiente a que les despachara favorablemente el pago de una acreencia laboral ya reconocida, y cuya decisión se hizo pública en su página web del Departamento del Tolima desde el **15 de octubre de 2014**.¹⁴ (Resaltado fuera de texto)

En efecto, tal como se encuentra probado en el proceso, el origen de la bonificación para docentes que labora en áreas de difícil acceso se encuentra regulado en el artículo 24 inciso 6 de la Ley 715 de 2001, cuya decisión fue reglamentada por el artículo 5 del Decreto 1171 de 19 de abril de 2004, en la que se determinó que dicha 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, y 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.

La referida reglamentación señaló en su artículo 2° que para los efectos previstos en el artículo 24 de la Ley 715 de 2001, el Gobernador o Alcalde de la entidad territorial certificada, determinaría anualmente las áreas rurales de difícil acceso de su jurisdicción, teniendo en cuenta para ello 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 siguiendo al menos dos de los criterios allí señalados, a saber: 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.

En este orden de ideas se encuentra acreditado en el expediente que el Departamento del Tolima, merced a un orden impartida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de esta ciudad' expidió el Decreto 1062 de 21 de octubre de 2010, determinando las áreas rurales de difícil acceso de los municipios no certificados del Departamento del Tolima en materia de educación para los años 2004, 2005, 2006 y 2008, y a través de la Resolución No 2858 del 10 de diciembre de 2010, la Secretaría de Educación y Cultura del Departamento definió las sedes de las Instituciones Educativas y Centros Educativos ubicados en las áreas rurales de difícil acceso de municipios no certificados del Departamento.

Asimismo la Secretaría de Educación Departamental publicó el **15 de octubre de 2014**, en su página web, el listado de docentes a quienes se reconoce y liquida la bonificación del 15%, bajo el epígrafe **"REPORTE DE DOCENTES QUE LABORAN EN ZONAS DE DIFÍCIL ACCESO DURANTE LOS AÑOS 2004, 2005, 2006 Y 2008"**.¹⁶

Según lo afirma el apoderado actor, los aquí demandantes verificaron el listado y encontraron que su reconocimiento y liquidación se ajustaban a la ley por laborar en

las sedes e instituciones declaradas como de difícil acceso y como consecuencia no presentaron reclamación alguna.

*No obstante lo anterior, el 24 de octubre de 2014 el mismo abogado radicó en nombre de quienes hoy fungen como demandantes un derecho de petición ante el Gobernador del Departamento del Tolima y Secretario de Educación del Tolima para que reconociera, liquidara y pagara la bonificación del 15% por laborar durante los años 2004, 2005, 2006 y 2008, en las áreas rurales de difícil acceso establecidas en el Decreto 1062 de 2010 y la Resolución 2858 del 10 de diciembre del mismo año, pese a que dicho reconocimiento ya se había efectuado, y se había puesto en conocimiento de los docentes beneficiarios a través de la publicación realizada **15 de octubre de 2014**, en cuyo listado se determinó información relacionada con el No. de cédula de ciudadanía del docente, su nombre completo, el Municipio donde está ubicada la zona de difícil acceso, el nombre de la correspondiente Institución Educativa, nombre de la sede, días a reconocer en los años 2004, 2005, 2006 y 2008, salario devengado en cada uno de los años anteriores, y el porcentaje correspondiente a la bonificación reconocida en cada uno de los citados años, y el valor total de dicha bonificación correspondiente a los cuatro (4) años adeudados", cuyo reconocimiento estimaron ajustado a sus intereses los ahora accionantes, pues según lo afirma su abogado "los aquí demandantes verificaron el listado y encontraron que su reconocimiento y liquidación se ajustaban a la ley por laborar en las sedes e instituciones declaradas como de difícil acceso y como consecuencia no presentaron reclamación alguna".*

*Por consiguiente, es incontrovertible que resultaba superflua la estrategia del apoderado actor de invocar por segunda ocasión y de manera innecesaria un nuevo derecho de petición, **pues es indudable que si a los demandante les asiste el derecho al reconocimiento de la bonificación especial del 15% por haber laborado en un centro educativo catalogado por la administración departamental como zona rural de difícil acceso, durante los años 2004, 2005, 2006 y 2008, no era necesario para su pago de un nuevo pronunciamiento de la Administración Departamental.***

*Ahora bien, en lo que respecta a la postura asumida por la entidad accionada en relación con la prescripción de los derechos laborales objeto de reclamación, es menester señalar que si bien, en virtud del artículo 41 del Decreto 3135 de 1968, el fenómeno jurídico de la prescripción opera tres (3) años después de que la obligación se hiciere exigible, para el sub examine se debe tener en cuenta que la obligación reclamada por los actores no se hizo exigible desde los periodos deprecados 2004 a 2008, sino hasta el **15 de octubre de 2014**, cuando concluyó el procedimiento administrativo, en cuyo desarrollo el ente territorial accionado definió las sedes de las instituciones educativas y centro educativos ubicadas en las áreas rurales de difícil acceso de los municipios no certificados del Departamento del Tolima en materia de educación para la vigencia de los ciclos deprecados por los demandantes, es decir, que hasta dicha data la demandada desarrolló las disposiciones contenidas en la Ley 715 de 2001, posteriormente reglamentada por el Decreto 1171 de 2004, por lo que evidentemente los hoy demandantes vinieron a tener certeza de que le asistía el derecho a reclamar tal beneficio en esa fecha, cuando además operó la publicación del acto administrativo de reconocimiento de la bonificación objeto de litigio en la página web de la entidad.*

Si bien pudiera afirmarse que la obligación que se cobra no se hizo exigible desde la fecha en que los actores laboraron en dichos centros educativos, en tanto para ese

*momento no se encontraba definido por el Departamento del Tolima, qué instituciones educativas eran consideradas como zonas de difícil acceso, debe precisarse empero que para petitionar tal bonificación especial, era menester en primer lugar que el ente territorial certificara en su jurisdicción a qué instituciones educativas les era aplicable este tipo incentivo, cuya obligación se satisfizo en el año 2010, cuando se expidió el Decreto 1062 de 2010 y la Resolución Nro. 2858 del 10 de diciembre de 2010, **por lo que ha de concluirse que para efectos de contabilizar el término de prescripción, deberá tomarse a partir de la publicación de los referidos actos administrativos el 15 de octubre de 2014.***

De lo dicho en precedencia se puede concluir, que si el derecho reclamado se reconoció en acto administrativo publicado el 15 de octubre de 2014, se tornaba improcedente pretender un nuevo reconocimiento por segunda ocasión, lo cual descarta de plano que sobre el mismo asunto litigioso pueda tener cabida la prescripción.

Dado lo anterior, se desestiman las razones que sustentan el recurso de apelación de la parte demandante, siendo evidente que si los actores cuentan con un derecho debidamente reconocido por la Administración Departamental, y encontrándose aún vigente la oportunidad para su cobro compulsivo, no resultaba acertado promover un nuevo agotamiento de la actuación administrativa, y el consecuente control de legalidad por la vía judicial como equivocadamente lo entendió el apoderado actor.

*Por lo anterior, la Sala revocará la decisión objeto de censura, declarará en su lugar la **ineptitud formal de la demanda** por las razones señaladas en esta providencia, y se inhibirá para decir de mérito". (Destaca el Despacho)*

Recapitulando, como quiera que la parte actora con el presente medio de control pretende que se declaren nulos los actos administrativos que les niegan el reconocimiento y pago por ellos reclamado, lo que en voces del pronunciamiento del Tribunal Administrativo del Tolima citado con anterioridad, abriría la posibilidad de revivir términos que ya se encuentra más que fenecidos y no atacan el acto administrativo que ya había reconocido dicho derecho y su correspondiente valor, como lo es el **"REPORTE DE DOCENTES QUE LABORAN EN ZONAS DE DIFÍCIL ACCESO DURANTE LOS AÑOS 2004, 2005, 2006 Y 2008, PARA VERIFICACIÓN"**, acto administrativo que constituye un título ejecutivo susceptible de poder ser cobrado a través de un proceso ejecutivo, es que el Despacho procederá a declarar probada de oficio la excepción de inepta demanda y se declarará inhibido para decidir de fondo en el presente asunto.

5. COSTAS

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 del C.P.A.C.A., salvo en los procesos donde se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las disposiciones del Código de Procedimiento Civil, hoy C.G.P.

A su turno, el artículo 365 del C.G.P., fija las reglas para la condena en costas, señalando en su núm. 1º que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso. Por su parte, el Acuerdo No. PSAA16-10554 agosto 5 de 2016, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, señala los parámetros para su fijación.

Así las cosas, se condenará en costas de primera instancia a la PARTE DEMANDANTE, siempre y cuando se hubieren causado y en la medida de su comprobación; incluyendo en la liquidación el equivalente al 4% de las pretensiones incoadas, esto es en suma equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente, por concepto de agencias en derecho, de conformidad con el Acuerdo precitado.

En mérito de lo expuesto el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR PROBADA oficiosamente la excepción de **INEPTITUD DE LA DEMANDA**, de acuerdo con lo expresado en la parte motiva de ésta providencia.

SEGUNDO: INHIBIRSE para pronunciarse de fondo en el presente asunto por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: Condenar en costas a la parte demandante por las razones expuestas con antelación, incluyéndose como agencias en derecho la suma equivalente a salario mínimo legal mensual vigente. Por Secretaría, liquídense.

CUARTO: Ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente, previas las constancias de rigor y anotaciones en el Sistema Informático Justicia Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



SANDRA LILIANA SERENO CAICEDO
JUEZA