Rama Judicial

República de Colombia

JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ

Ibagué, ocho (08) de febrero de dos mil diecinueve (2019)

Radicación Nº.:	73001-33-33-004-**2016-00376**-00
Medio de Control:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Demandante:	ADRIANO BOCANEGRA Y OTROS
Demandado:	DEPARTAMENTO DEL TOLIMA – SECRETARÍA DE EDUCACIÓN
Tema:	Bonificación 15% - Zona de difícil acceso

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 ADRIANO BOCANEGRA; MARCELINO BOCANEGRA; LUDER TRUJILLO MARTÍNEZ; ALEXI BEJARANO VELÁSQUEZ; JOSÉ ALEJANDRO YATE DUCUARA; MARIA ROSMERY ALONSO CASTELLANOS; MARLENY GÁMEZ MINA; NIEVES GONZÁLEZ MÉNDEZ; JAIME EDWUIN HERNÁNDEZ RAMÍREZ; JUAN PABLO MÉNDEZ BOHÓRQUEZ; MARÍA NANCY ORTIZ ARIAS; ELSA ROJAS BONILLA, JOSE RUTBEL SÁNCHEZ PINILLOS; ISLANDA TOVAR POVEDA; ANA CELMIRA VEGA RAMÍREZ; MARIA DILIA PERALTA JIMÉNEZ, OSCAR FERNANDO GARCÍA CRISTANCHO; EUGENIA YANINE CARRERO OSPINA; DAVID GUZMAN RICARDO y MAGDA LORENA SOGAMOSO MORENO, en contra del **DEPARTAMENTO DEL TOLIMA – SECRETARÍA DE EDUCACIÓN y CULTURA DEPARTAMENTAL.**

II- ANTECEDENTES

1. Pretensiones (fls. 178 a 181):

*"1. Declarar la nulidad del acto administrativo **Oficio Número 2016RE5859 de fecha 10 de Mayo de 2016, 2016EE6813 de 27 de Mayo de 2016, 2016RE9990 de 21 de Julio de 2016 y 2016EE5735 de 05 de Mayo de 2016** mediante el cual el Departamento del Tolima, Secretaría de Educación del Tolima, no reconocen el derecho del 15% de zonas de difícil acceso del salario que devenguen mis poderdante, por cuanto este derecho está prescrito.*

2. Se declare que mis poderdantes ADRIANO BOCANEGRA, MARCELINO BOCANEGRA, LUDER TRUJILLO MARTÍNEZ, ALEXI BEJARANO VELASQUEZ, JOSE ALEJANDRO YATE DUCUARA, MARIA ROSMERY ALONSO CASTELLANOS, MARLENY GOMEZ MINA, NIEVES GONZALEZ MENDEZ, JAIME EDWUIN HERNANDEZ RAMÍREZ, JUAN PABLO MENDEZ BOHORQUEZ, MARÍA NANCY ORTÍZ ARIAS, ELSA ROJAS BONILLA, JOSE RUTBEL SÁNCHEZ PINILLOS, ISLANDIA TOVAR POVEDA, ANA CELMIRA VEGA RAMÍREZ, MARIA DILIA PERALTA JIMENEZ, OSCAR FERNANDO GARCIA CRISTANCHO, EUGENIA YANINE CARRERO OSPINA, DAVID GUZMAN RICARDO y MAGDA LORENA SOGAMOSO MORENO, 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 Decretos Departamentales 1062 del 21 de Octubre de 2010 que determinó las rurales áreas de difícil para los años 2004,2005,2006 y 2008 así mismo la resolución 2858 del 10 de Diciembre de 2010 que determinó las sedes de las instituciones educativos 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 titulo del RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.

1. *Condenar a la entidad demandada Departamento del Tolima - Secretaría 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: (...) "*

2. Fundamentos fácticos

Se establecieron como hechos relevantes dentro del medio de control los siguientes (fol.285 vuelto):

1. Los demandantes laboraron en instituciones educativas que según el Decreto 1062 de octubre de 2010 y la Resolución No. 2858 del 10 de diciembre de 2010, se encuentran ubicadas en zonas de difícil acceso para los años 2004, 2005, 2006 y 2008 (fls. 60 a 101)

2. El 15 de octubre de 2014, la Secretaría de Educación del Departamento del Tolima publicó en su página web el listado de "*Reporte de docentes que laboraron en zonas de difícil acceso durante los años 2004, 2005, 2006 y 2008"* (fls. 59 a 101)

3. Los días 24 de octubre de 2014, 28 de marzo, 05 de mayo y 28 de junio de 2016, los demandantes, actuando a través de apoderado judicial, solicitaron a la Entidad demandada el reconocimiento, liquidación y pago de la bonificación del 15% por laborar durante los años 2004, 2005, 2006 y 2008 en las áreas rurales de difícil acceso (fls. 218, 220 y 222).

4. Mediante Oficios No. 2016RE5859 del 10 de mayo de 2016, 2016EE6813 del 27 de mayo de 2016, 2016RE9990 del 21 de julio de 2016 y 2016EE5735 del 05 de mayo de 2016, la Entidad demandada resolvió de forma desfavorable lo pretendido, señalando que el derecho se encontraba prescrito (21, 22, 23 y 24 a 27).

5. Los actos administrativos previamente referidos son objeto del presente medio de control.

3.- Contestación de la demanda (fls. 201 a 204)

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.

Señaló en torno a la renuncia de la prescripción, que el apoderado de los demandantes interpretó de forma errada el artículo 2514 del Código Civil, pues la norma se refiere, a que se renuncia la prescripción cuando se reconoce el derecho o solo después de cumplida, como cuando se cancela una cesantía prescrita, o se paga unos salarios prescritos o como mínimo, cuando se expide el titulo reconociéndolos; caso que no ocurre en el presente asunto, pues nunca ha existido ni reconocimiento, ni pago, ni emisión del titulo valor.

Finalmente presentó la excepción de Prescripción 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 24 de octubre de 2016 (Fol. 186), correspondió el mismo a éste Juzgado, quien mediante auto de fecha 31 de octubre de 2016, admitió la demanda[1].

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 valer[2].

Luego, mediante providencia de fecha 09 de octubre de 2017[3], se fijó fecha para llevar a cabo la respectiva audiencia inicial de que trata el artículo 180 del CPACA, la cual se llevó a cabo el día 30 de noviembre de 2017[4], agotándose en ella las instancias previstas en legal forma. En dicha diligencia, 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

---

[1] *Ver folios 187 a 189*
[2] *Ver folios 201 a 204*
[3] *Ver folio 260*
[4] *Ver folios 284 a 286*

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 el Ministerio Público.

IV- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

1. PARTE DEMANDANTE *(fls. 287 a 288)*

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.

En razón a lo anterior, arguyó que no se debe declarar probada la excepción propuesta por la parte demandada en relación con la prescripción.

2. MINISTERIO PÚBLICO *(fls. 289 a 293)*

Argumentó que se encuentra probado que los demandantes son docentes y que durante los años 2004, 2005, 2006 y 2008 prestaron sus servicios en zonas rurales de difícil acceso , por lo que resulta claro que tienen derecho a tal reconocimiento.

En relación a la prescripción, el delegado del Ministerio Público para el presente asunto, sostuvo que en el presente asunto no es aplicable el artículo 2514 del Código Civil, en la medida que en este caso la renuncia a la prescripción implicaría un reconocimiento económico, lo cual lleva envuelta una afectación del patrimonio público, el cual está catalogado como un derecho colectivo por el artículo 4º de la Ley 472 de 1998, por lo que en ese entendido, no se cumple la condición que establece el artículo 15 del Código Civil para renunciar a los derechos, pues no estaríamos ante un derecho de naturaleza individual.

Finalmente concluyó que no existe normatividad alguna que autorice a la administración pública a renunciar a la prescripción que ya se ha configurado y por ende, se considera que la parte actora no ha desvirtuado la presunción de legalidad que acompaña el acto administrativo acusado, pues resulta claro que la administración pública no puede renunciar a la prescripción, 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, *¿le asiste derecho a los demandantes al reconocimiento, liquidación y pago de la bonificación por zona de difícil acceso correspondiente a los años 2004, 2005, 2006 y 2008 o si por el contrario estos valores se encuentran prescritos?*

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 dificl 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 apoderado de los demandantes interpretó de foma errada el artículo 2514 del Código Civil, pues la norma hace referencia a que se renuncia a la prescripción cuando se reconoce el derecho después de cumplida, como cuando se cancela una cesantía prescrita o se pagan unos salarios prescritos o se expide el título respectivo reconociéndolos; caso que no ocurre en el presente asunto, pues nunca ha existido ni reconocimiento, ni pago, ni emisión del titulo valor.

4. Tesis del Juzgado

De conformidad con el material probatorio allegado al expediente, 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 ha operado el fenómeno jurídico de la prescripción.

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 remunere 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 6º 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 6º 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 2°**. 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 1° 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 (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.

(...)

***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 1° de noviembre y antes del 1° 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. Caso Concreto

4.2.1. De lo probado en el proceso.

Al expediente fue allegado el siguiente material probatorio relevante:

- Poder otorgados por los demandantes: ADRIANO BOCANEGRA, MARCELINO BOCANEGRA, LUDER TRUJILLO MARTÍNEZ, ALEXI BEJARANO VELÁSQUEZ, JOSÉ ALEJANDRO YATE DUCUARA, MARÍA ROSMERY ALONSO CASTELLANOS, MARLENY GÁMEZ MINA, NIEVES GONZÁLEZ MÉNDEZ, JAIME HERNÁNDEZ RAMÍREZ, JUAN PABLO MÉNDEZ BOHÓRQUEZ, MARÍA NANCY ORTIZ ARIAS, ELSA ROJAS BONILLA, JOSÉ RUTBEL SÁNCHEZ PINILLOS, ISLANDA TOVAR POVEDA, ANA CELMIRA VEGA RAMÍREZ, MARÍA DILIA PERALTA JIMÉNEZ, OSCAR FERNANDO GARCÍA CRISTANCHO, EUGENIA YANINE CARRERO OSPINA, DAVID GUZMÁN RICARDO y MAGDA LORENA SOGAMOSO MORENO[5].

- **Oficio N° 2016RE5859 de fecha 10 de mayo de 2016**, suscrito por el Director Administrativo y Financiero de la Secretaría de Educación y Cultura del Departamento del Tolima, 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 ofico da respuesta a la petición radicada con el SAC 2016PQR9234, elevada por los señores, ADRIANO BOCANEGRA, MARCELINO BOCANEGRA, LUDER TRUJILLO MARTÍNEZ, ALEXI BEJARANO VELÁSQUEZ y JOSÉ ALEJANDRO YATE DUCUARA[6].

---

[5] *Folios 1 a 20*
[6] *Folio 21*

- **Oficio N° 2016EE6813 de fecha 27 de mayo de 2016**, suscrito por el Director Administrativo y Financiero de la Secretaría de Educación y Cultura del Departamento del Tolima, mediante el cual se negó solicitud de reconocimiento y pago de la bonificación del 15% por laborar en zonas de difícil acceso, indicando al efecto que el derecho ya se encuentra prescrito. La respuesta mencionó que a la señora MARIA NANCY ORTIZ ARIAS, ya le fue pagada en el año 2015, la bonificación del 15% y que el derecho a la misma para los años 2005, 2006 y 2008 ya se encuentra prescrito. El oficio da respuesta a la petición radicada con el SAC 2016PQR13742, elevada por los señores, MARÍA ROSMERY ALONSO CASTELLANOS, MARLENY GÁMEZ MINA, NIEVES GONZÁLEZ MÉNDEZ, JAIME EDWUIN HERNÁNDEZ RAMÍREZ, JUAN PABLO MÉNDEZ BOHÓRQUEZ, MARÍA NANCY ORTIZ ARIAS, ELSA ROJAS BONILLA, JOSÉ RUTBEL SÁNCHEZ PINILLOS, ISLANDA TOVAR POVEDA, y ANA CELMIRA VEGA RAMÍREZ,

- **Oficio N° 2016RE9990 de fecha 21 de julio de 2016**, suscrito por el Director Administrativo y Financiero de la Secretaría de Educación y Cultura del Departamento del Tolima, mediante el cual se negó solicitud de reconocimiento y pago de la bonificación del 15% por laborar en zonas de difícil acceso, bajo idéntica argumentación. Con él se da respuesta a la petición radicada con el SAC 2016PQR18013, elevada por los señores OSCAR FERNANDO GARCÍA CRISTANCHO y MARÍA DILIA PERALTA JIMENEZ[7].

- Oficio N° 2016EE5735 de fecha 05 de mayo de 2016, suscrito por la Profesional Especializado del Macroproceso de Talento Humano de la Secretaría de Educación y Cultura del Departamento del Tolima, mediante el cual se negó solicitud de reconocimiento y pago de la bonificación del 15% por laborar en zonas de difícil acceso, toda vez que el derecho ya se encuentra prescrito, petición radicada con el SAC 2014PQR39612, elevada por los señores, EUGENIA YANINE CARRERO OSPINA, RICARDO DAVID GUZMAN, MAGDALENA LORENA SOGAMOSO MORENO, entre otros[8].

- 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"*, en el mismo consta lo siguiente[9]:

  "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*
ALVARADO	*LA TIGRERA*	*29*
	MONTEGRANDE	*29*
ARMERO GUAYABAL	*CORREGIMIENTO DE SAN PEDRO*	*30*
ATACO	*LA CEIBA*	*30*

[7] *Folio 23*
[8] *Folios 24 a 27*
[9] Folios 28 a 41

	LA NUEVA AURORA	*31*
	EL JORDAN	*31*
CAJAMARCA	*ALTAMIRA*	*31*
	EL AGUILA	*31*
CHAPARRAL	*HATO VIEJO*	*32*
	ASTILLEROS	*32*
ORTEGA	*SAN MIGUEL PERALONSO*	*36*
PIEDRAS	*VENTANILLAS*	*36*
PLANADAS	*EL CAIMAN*	*37*
PRADO	*ISLA DEL SOL*	*38*
PURIFICACIÓN	*VILLA ESPERANZA*	*38*
RIOBLANCO	*SAN RAFAEL*	*38*
	JESUS A. AMEZQUITA	*38*
ROVIRA	*LA LIBERTAD*	

- 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"*, en el mismo consta lo siguiente[10]:

  "ARTÍCULO PRIMERO: Definanse 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*
ALVARADO	*LA TIGRERA*	*LA TIGRERA*	*42*
	LA TIGRERA	*MONTEALEGRE*	*42*
ARMERO GUAYABAL	*SAN PEDRO*	*SAN PEDRO*	*43*
ATACO	*MARTIN POMALA*	*LA CEIBA*	*44*
		NUEVA AURORA	*44*
		JORDAN	*44*
	JORGE ELIECER GAITAN	*JORGE ELIECER GAITAN*	*45*
CAJAMARCA	*TECNICA CAJAMARCA*	*ALTAMIRA*	*45*
	LA LEONA	*AGUILA*	*45*
CHAPARRAL	*LINEA DIAMANTE*	*HATO VIEJO*	*46*
	LAGUNILLA	*ASTILLEROS*	*47*
ORTEGA	*SAMARIA*	*SAN MIGUEL PERALONSO*	*51*
PIEDRAS	*DOIMA*	*VENTANILLAS*	*51*
PLANADAS	*ANTONIO NARIÑO*	*CAIMAN*	*52*
PRADO	*ISLA DEL SOL*	*ISLA DEL SOL*	*53*
PURIFICACIÓN	*TECNICA SANTA LUCIA*	*VILLA ESPERANZA*	*53*
RIOBLANCO	*JESUS A. AMEZQUITA*	*JESUS A. AMEZQUITA*	*54*
	SAN RAFAEL	*SAN RAFAEL*	*54*

[10] *Folios 42 a 58*

- 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, en el que consta lo siguiente[11]:

  "*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***
ADRIANO BOCANEGRA	*61*
MARCELINO BOCANEGRA	*61*
LUDER TRUJILLO MARTÍNEZ	*72*
ALEXI BEJARANO VELASQUEZ	*73*
JOSE ALEJANDRO YATE DUCUARA	*62*
MARIA ROSMERY ALONSO CASTELLANOS	*77*
MARLENY GÓMEZ MINA	*91*
NIEVES GONZÁLEZ MENDEZ	*76*
JAIME HERNANDEZ RAMÍREZ	*98*
JUAN PABLO MÉNDEZ BOHÓRQUEZ	*100*
MARIA NANCY ORTIZ ARIAS	*76*
ELSA ROJAS BONILLA	*77*
JOSE RUTBEL SÁNCHEZ PINILLOS	*66*
ISLANDA TOVAR POVEDA	*72*
ANA CELMIRA VEGA RAMÍREZ	*80*
MARIA DILIA PERALTA JIMÉNEZ	*82*
OSCAR FERNANDO GARCIA CRISTANCHO	*98*
EUGENIA YANINE CARRERO OSPINA	*85*
DAVID GUZMÁN RICARDO	*67*
MAGDA LORENA SOGAMOSO MORENO	*76*

- Constancia de conciliación extrajudicial de fecha 24 octubre de 2016, expedida por el Procuraduría 105 Judicial I para Asuntos Administrativos[12].

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° 2016RE5859 del 10 de mayo 2016, 2016EE6813 de 27 de mayo de 2016, 2016RE9990 del 21 de julio de 2016 y 2016EE5735 de 05 de mayo de

[11] *Folios 59 a 176*
[12] *Folio 177*

2016, 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 que 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 puede 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.

Una vez expuesto lo anterior, para el Despacho está demostrado que los demandantes son beneficiarios del derecho al reconocimiento y pago de la bonificación del 15%, por cuanto se probó de manera fehaciente que laboraron durante los años 2004, 2005, 2006 e incluso 2008, en las zonas y sedes de las instituciones educativas susceptibles de tal reconocimiento.

Determinado lo anterior, procede el Despacho a determinar si ha operado o no el fenómeno jurídico de la prescripción, conforme lo alegó la entidad demandada en la contestación de la demanda.

- **Prescripción**

El Decreto 3135 de 1968 en su artículo 41 estableció la regla general de los tres (3) años de prescripción frente a los derechos laborales, al ser reglamentada por el Decreto 1848 de 1969 que en su artículo 102, estipuó que los derechos laborales prescriben en tres (3) años contados desde que la respectiva obligación se hizo exigible.

En el *sub examine*, la obligación se hace exigible con la expedición de los actos administrativos que concretaron el derecho al reconocimiento y pago de la bonificación en cabeza de los demandantes, luego antes de la expedición de la **Resolución N°. 2858 del 10 de diciembre de 2010**, no podría alegarse que hubiera surgido el derecho para cada uno de ellos.

En consonancia con lo anterior, menester es concluir que el fenómeno prescriptivo debe contabilizarse desde del **11 de diciembre de 2010**, por lo que los demandantes contaban hasta el **11 de diciembre del año 2013** para realizar la reclamación administrativa correspondiente que interrumpiera el fenómeno por una sola vez y por un término igual.

Entra entonces el despacho a analizar las peticiones iniciales que aquí se demandan y que dieron ocasión a la expedición de los actos administrativos demandados:

Demandante	Petición Inicial	Acto Administrativo	Folio
EUGENIA YANINE CARRERO OSPINA RICARDO DAVID GUZMÁN MAGDA LORENA SOGAMOSO MORENO	2014PQR39612 del 24 de octubre de 2014	2016EE5735 del 05-05-2016	24-27
ADRIANO BOCANEGRA MARCELINO BOCANEGRA LUDER TRUJILLO MARTÍNEZ ALEXI BEJARANO VELÁSQUEZ JOSÉ ALEJANDRO YATE DURUARA	SAC 2016PQR9234	2016RE5859 del 10-05-2016	21
MARIA ROSMERY ALONSO CASTELLANOS MARLENY GAMEZ MINA NIEVES GONZÁLEZ MÉNDEZ JAIME EDWUIN HERNÁNDEZ RAMÍREZ JUAN PABLO MÉNDEZ BOHÓRQUEZ	SAC 2016PQR13742 del 05 de mayo de 2016	2016EE6813 del 27-05-2016	22

MARIA NANCY ORTIZ ARIAS ELSA ROJAS BONILLA JOSÉ RUTBEL SÁNCHEZ PINILLOS ISLANDA TOVAR POVEDA ANA CELMIRA VEGA RAMÍREZ			
OSCAR FERNANDO CRISTANCHO MARIA DILIA PERALTA JIMÉNEZ	SAC2016PQR18013 del 28 de junio del 2016	2016RE9990 DEL 21-07-2016	23

Revisadas entonces cada una de las fechas correspondientes a las peticiones iniciales incoadas por los demandantes, se encuentra que todas ellas se impetraron en fecha posterior a la de consumación del fenómeno que se estudia. Nótese al efecto que la más lejana de aquellas, interpuesta el **24 de octubre de 2014**, se muestra aún como insuficiente para determinar la interrupción del término.

NO existe constancia en el cartulario que advierta de la interposición de petición alguna que, incoada antes del 11 de diciembre del año 2013, pudiera haber interrumpido el inefable cómputo, con resultados distintos a los que aquí se enuncian.

De acuerdo entonces con ello, la prescripción operó en el asunto que nos convoca, en relación con las pretensiones de todos los demandantes.

Ahora bien, en lo que respecta al presunto reconocimiento que en sentir del extremo demandante se realizó por parte de la entidad demandada en la publicación efectuada en la página Web de la misma, el día 15 de octubre de 2014, el despacho se remite al tenor literal de aquella para determinar que de su texto no se extrae la conclusión a la que arriba la parte accionante.

El texto es del siguiente tenor:

> *"Se publica el reporte de los docentes que laboraron en zonas de difícil acceso durante los años 2004, 2005, 2006 y 2008,* ***PARA VERIFICACIÓN.***
>
> *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 y subrayas fuera de texto)*

Parece claro entonces, que según lo allí expresado, existen dos grupos de destinatarios de la publicación en cuestión: un primer grupo relativo a los docentes que no habían interpuesto una **demanda**, entendida ésta como el acto procesal instaurado ante un órgano judicial, con el fin de obtener el reconocimiento, en éste caso de un derecho laboral, y un segundo grupo de docentes que habían efectuado

una reclamación administrativa por "***petición directa o por interpuesto apoderado"***, quienes según se indica estarían en proceso de verificación de dicha reclamación.

Ahora, no puede el despacho entrar a deducir, escudriñar y denotar una intención que no aparece explícita en el texto publicado. Mírese que si la intención era la de cancelar lo adeudado a todos los docentes, no habría lugar a realizar verificaciones en relación con reclamaciones previas, pues le bastaría a la entidad con cruzar sus propias bases de datos y ordenar el pago completo de lo adeudado. Luego, al hacerse énfasis en la publicación respecto a que la entidad se ***encontraba en proceso de verificación de las reclamaciones,*** sin duda se determinó la necesidad de que aquellas se hubieran impetrado.

En lo que atañe a la fecha límite del 31 de octubre de 2014, que la entidad territorial fijó en la publicación del *"reporte de docentes que laboraron en zonas de difícil acceso durante los años 2004, 2005, 2006 y 2008,* ***PARA VERIFICACIÓN****"*, debemos entender que el término señalado en la publicación del listado, no abría las puertas para extender el término de prescripción establecido legalmente, sino que dicho término delimitaba la posibilidad para que los docentes demostraran ante la Secretaría de Educación del Tolima, su conformidad con lo allí consagrado y eventualmente, que previamente habían radicado ante la entidad el documento en el que hubiesen solicitado el reconocimiento y pago de la bonificación por laborar en zonas de difícil acceso.

En éste punto es necesario recordar que la denominada *"renuncia tácita a la prescripción"*, alegada por el apoderado de los demandantes, no tiene lugar dentro de las presentes diligencias, por cuanto aquella, al tenor de lo establecido en el artículo 2514 del Código Civil[13], requiere de **actos inequívocos**, que proviniendo del deudor, reconozcan el derecho del acreedor, una vez la obligación se encuentre prescrita, requisitos que no se cumplen con la publicación web realizada por el Departamento del Tolima y que sirve de sustento de las pretensiones de la demanda.

No encuentra entonces el despacho que de la publicación que se analiza, surja meridiana la intención explícita del Departamento del Tolima de pasar por alto el asunto relativo a la configuración del fenómeno jurídico que se estudia, por lo que mal puede en ésta oportunidad acceder a las súplicas de la demanda en éste sentido.

En consonancia entonces con lo advertido en líneas precedentes, el Despacho declarará la ocurrencia de la figura que se estudia y negará las pretensiones de la demanda.

---

[13] *Código Civil. "ARTICULO 2514. <RENUNCIA EXPRESA Y TACITA DE LA PRESCRIPCIÓN>. La prescripción puede ser renunciada expresa o tácitamente; pero sólo después de cumplida.*
Renúnciase tácitamente, cuando el que puede alegarla manifiesta por un hecho suyo que reconoce el derecho del dueño o del acreedor; por ejemplo, cuando cumplidas las condiciones legales de la prescripción, el poseedor de la cosa la toma en arriendo, o el que debe dinero paga intereses o pide plazos".

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. 1° 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 a la suma de $2.637.000 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,

R E S U E L V E:

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda interpuesta por **ADRIANO BOCANEGRA Y OTROS** en contra del **DEPARTAMENTO DEL TOLIMA**, conforme a los argumentos expuestos en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Condenar en costas a la parte demandante por las razones expuestas con antelación, incluyéndose como agencias en derecho la suma equivalente a $2.637.000.oo. Por Secretaría, liquídense.

TERCERO: 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