



JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DE IBAGUÉ

Ibagué, veintitrés (23) de agosto de dos mil dieciséis (2016).

Radicación: No. 2014 - 00773
Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Demandante: ANGEL ALBERTO BONILLA PEREZ
Demandado: DEPARTAMENTO DEL TOLIMA

Teniendo en cuenta que dentro del presente asunto se dio aplicabilidad a lo dispuesto en el inciso final del artículo 181 de la Ley 1437 de 2011, en el sentido que se prescindió de la realización de la audiencia de alegaciones y juzgamiento, y los alegatos de conclusión fueron presentados de forma escrita, el suscrito Juez Sexto Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 187 *ibidem* procede a emitir sentencia dentro del proceso de la referencia, para lo cual se tendrán en cuenta los siguientes aspectos:

ANTECEDENTES

1. DEMANDA

1.1. PRETENSIONES

"... DECLARACIONES Y CONDENAS

Lo que pretendo con la presente demanda es que las demandadas realicen los siguientes reconocimientos:

1. Que se declare la nulidad de las Resoluciones No. 2014RE1133 de fecha 25/06/2014, por medio de las cuales se niega la prestación solicitada, con el fin de obtener el reconocimiento y pago por mi intermedio de la BONIFICACION DE DIFICIL ACCESO a la cual tiene derecho de conformidad con lo establecido en el Decreto 521 de 2004 y demás normas concordantes.
2. Que como consecuencia del anterior reconocimiento se ordene expedir acto administrativo que incluya a la institución educativa Oriente Chipuelo del Guamo (Tolima), donde labora mi mandante, como zona de difícil acceso para los años 2009, 2010 y 2011, por cumplir con los requisitos legales para ser catalogada como tal.
3. Que como consecuencia de tal reconocimiento se ordene, pagar la BONIFICACION DE DIFICIL ACCESO, equivalente al 15% a mi mandante en su condición de docente, desde el año 2009 hasta el año 2011, esto es durante cada año lectivo.
4. Igualmente le solicito que las sumas adeudadas y que sean reconocidas, sean ajustadas y canceladas con los correspondientes intereses moratorios e indexación mes a mes desde que debió operar su reconocimiento hasta la



JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DE ISAGUE

fecha del respectivo pago por esta entidad territorial, conforme la fórmula matemática establecida por el Honorable Consejo de Estado para estos reconocimientos.

5. *Que se condene en costas a la demandada...*

1.2. HECHOS

Como sustento fáctico de las pretensiones de la demanda señala la apoderada los siguientes aspectos:

1. Dice la abogada que el demandante ha laborado al servicio del Departamento del Tolima, prestando sus servicios como docente en la Institución Educativa Técnica Alberto Castilla, Sede Oriente Chipuelo del Municipio del Guamo, desde su vinculación y específicamente en los años 2009, 2010, 2011 y 2012 laboró en zona de difícil acceso sin que se pagara la bonificación establecida, equivalente al 15% sobre el salario conforme los Decretos 1171 de 2004 y 521 de 2010 lo determina.
2. Afirma la abogada que actualmente el ente nominador le adeuda al demandante la bonificación desde el año 2009 hasta el año 2012.
3. Manifiesta la profesional que el demandante tiene la obligación de trasladarse al establecimiento educativo donde se desempeña como docente no encontrando medios de transporte público que le permitan su acceso en atención a que no existe recorrido permanente durante la semana y en muchas ocasiones cuando contrata transporte no puede llegar a su destino final por las condiciones de la vía, esto es, requiere la utilización de dos o más medios de transporte hasta los establecimientos educativos y en ocasiones no existen vías que permitan el tránsito motorizado y el transporte público no tiene frecuencias diarias.
4. Señala la apoderada que a partir del año 2012 y mediante el Decreto 1774 de 2012 es incluida la zona donde trabaja su mandante como de difícil acceso, sin que las condiciones en las cuales se ha desplazado hayan cambiado, por lo que considera que debió incluirse desde el año 2009.

2. CONTESTACION

2.1. Departamento del Tolima

La entidad accionada mediante apoderada judicial contestó la demanda manifestando que de los hechos y pretensiones se encuentra acreditado que cualquier acreencia que se pretenda reclamar se encuentra más que prescrita, en atención a que está reclamando el pago de la bonificación correspondiente al 15% por los años 2009, 2010 y 2011, cuando solo en el año 2012 se incluyó como zona de difícil acceso la institución educativa donde labora el demandante.

Propuso las excepciones de "falta de presupuestos sustanciales previstos en la ley para invocar el reconocimiento y pago de la bonificación del 15% por haber



JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DE IBAGUE

laborado en zonas de difícil acceso, inexistencia del derecho pretendido, cobro de lo no debido y prescripción".

3. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

3.1. Parte demandante

Dentro de la oportunidad legal para presentar alegatos de conclusión la apoderada de la parte actora transcribe los fundamentos facticos, declaraciones y condenas señaladas en el escrito de demanda, así como apartes del Decreto 521 de 2010.

3.2. Parte demandada - Departamento del Tolima

Se ratifica en los argumentos expresados en el escrito de demanda.

3.3. Ministerio Público

Durante la oportunidad procesal pertinente el delegado del Ministerio Público guardó silencio.

CONSIDERACIONES

1. Tesis de la parte demandante.

Indica que se debe acceder a las pretensiones de la demanda, por cuanto el actor tiene derecho a que se reconozca y pague la bonificación correspondiente al 15% del salario por laborar en un establecimiento ubicado en zona de difícil acceso, durante los años 2009, 2010 y 2011 en atención a que en el año 2012 se incluye dicha institución como zona de difícil acceso, cuando las condiciones han sido las mismas.

2. Tesis de la parte demandada

Considera que frente a las pretensiones de la demanda operó el fenómeno jurídico de la prescripción, en atención a que está solicitando el pago de la bonificación correspondiente al 15% por los años 2009, 2010 y 2011.

3. Problema Jurídico

¿"si, la parte demandante, tiene derecho a que el Departamento del Tolima expida un acto administrativo donde se incluya la institución educativa Oriente Chipuelo del Guamo (Tolima) como zona de difícil acceso para los años 2009, 2010 y 2011 y con ocasión a ello se le pague la bonificación de difícil acceso equivalente al 15% desde el año 2009 hasta el año 2011"?

4. Tesis del Despacho

Las pretensiones de la demanda no tienen vocación de prosperidad en atención a que la Institución educativa Oriente Chipuelo del Guamo (Tolima) para el periodo



JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DE IBAGUE

no prescrito, 21 de abril de 2011 al 31 de diciembre de 2011 no se encontraba reconocida como zona de difícil acceso.

5. Del reconocimiento de la bonificación especial por laborar en zona de difícil acceso

El despacho entrará a hacer el siguiente análisis de conformidad con el problema jurídico planteado.

Con el fin de estimular la prestación del servicio público de educación en áreas rurales de difícil acceso, se han creado una serie de incentivos dirigidos a los docentes que presten sus servicios en las zonas catalogadas como tal.

En virtud de lo anterior, el Decreto Ley 2277 de 1979 tenía en cuenta el doble del tiempo de servicio prestado en áreas rurales de difícil acceso y poblaciones apartadas para efectos de ascenso en el escalafón, de la misma manera la Ley 115 de 1994 disponía una bonificación especial y una disminución en el tiempo requerido para el ascenso dentro del escalafón.

Con el mismo propósito, la Ley 715 de 2001 en el inciso sexto del artículo 24 consagró:

"ARTÍCULO 24. SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES.

(...)

Los docentes que laboren 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."

En desarrollo de la anterior disposición se expidió el Decreto 1171 del 19 de abril de 2004, por el cual se reglamenta lo relacionado con los estímulos para los docentes y directivos docentes de los establecimientos educativos estatales ubicados en áreas rurales de difícil acceso, que consisten en bonificación, capacitación y tiempo. Respecto de la primera indica:

"ARTÍCULO 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



JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DE IBAGUE

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."

En virtud de lo anterior, los docentes que en desarrollo de su trabajo, presten sus servicios en zonas catalogadas como de difícil acceso, tendrán derecho a percibir un incentivo mensual que corresponde al 15% de su salario, el cual no constituye factor salarial, con el cual se busca recompensar el mayor esfuerzo que realizarán para cumplir con su labor.

Ahora bien, para determinar las áreas rurales de difícil acceso, el artículo 2º *ibidem* facultó a los alcaldes o gobernadores de las entidades certificadas para que anualmente las definieran, teniendo en cuenta la clasificación del territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana, además del cumplimiento de 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."

En cuanto a la determinación de las Instituciones educativas que se deben considerar como de difícil acceso, el artículo 3º dispone:

"ARTICULO 3. DETERMINACIÓN DE LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS UBICADOS EN ÁREAS RURALES DE DIFÍCIL ACCESO. *Determinadas las áreas rurales de difícil acceso, la secretaria 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.*

La Corte Constitucional en sentencia C-103/03, en relación con la bonificación de los docentes por laborar en zonas de difícil acceso precisó:

"La norma demandada pretende motivar e incentivar el trabajo de los docentes oficiales en aquellas regiones en las cuales, no obstante sus difíciles condiciones, el Estado debe garantizar el derecho fundamental a la educación permanente y obligatoria, tratando de lograr la cobertura necesaria para no dejar desprotegida la población habitante de las mismas. Busca, además, ampliar y mantener territorialmente la prestación del servicio público de educación, en desarrollo de los principios de solidaridad, universalidad, equidad, eficacia y eficiencia, en concordancia con lo



JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DE IBAGUE

dispuesto por los artículos 44 y 67 de la Carta Política, relativos a la especial protección a la niñez y al servicio público de la educación.

Según lo consideró esta Corporación, este "estímulo económico crea incentivos dentro del grupo de los docentes estatales para que laboren en las zonas del país que presentan condiciones anormales, como las ya mencionadas, logrando conciliar la realización del derecho fundamental de las personas a la educación (CP arts. 2º y 67), la prestación de la misma como servicio público en forma continua y permanente, mediante un mayor cubrimiento en esas zonas del país y ampliando las posibilidades de ingreso y permanencia en el sistema educativo, especialmente en el grupo de los niños, a fin de que accedan al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura (CP arts. 67 y 44), con el recibo de una retribución económica que compense el mayor esfuerzo con que se cumple la función de los docentes beneficiarios de la misma, protegiendo así su derecho al trabajo en "condiciones dignas y justas" (CP, art. 25). (...) La misma proporcionalidad puede también apreciarse en el ámbito del cumplimiento de los fines estatales, pues además de garantizar la prestación del servicio público de la educación, en forma continua y permanente, se posibilita la materialización de principios constitucionales indispensables para la consolidación de un Estado social de derecho, como así sucede con los de participación ciudadana en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación, con el pluralismo, la tolerancia, el respeto a la dignidad humana, básicos en la formación y desarrollo de una identidad nacional dentro de una cultura democrática"

En ese orden de ideas, es preciso señalar que en el caso objeto de pronunciamiento se dará aplicación a lo dispuesto en la Ley 715 de 2001 y el Decreto 1171 de 2004, pues la solicitud de la parte actora se centra en el reconocimiento de lo adeudado para los años 2009, 2010 y 2011, normas vigentes en ese momento.

Así las cosas, y conforme el material probatorio obrante en el proceso se encuentra demostrado que:

- Que el señor ANGEL ALBERTO BONILLA PEREZ tomó posesión del cargo de docente en propiedad adscrito a la planta global de cargos del personal docente y directivo docente en la Secretaría de Educación y Cultura del Departamento del Tolima desde el 13 de junio de 2007, folio 84.
- Que según comprobantes de pago de los años 2009, 2010 y 2011 se evidencia que el señor ANGEL ALBERTO BONILLA PEREZ labora en la Sece Oriente Chipuelo sin percibir la bonificación por zona de difícil acceso, folios 7-9.
- Que en la Resolución No. 1647 del 20 de noviembre de 2009, por medio del cual se definen las sedes de las instituciones educativas y centros educativos ubicadas en las áreas rurales de difícil acceso de los municipios



JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DE IBAGUE

no certificados del Departamento del Tolima en materia de educación para el año 2009, no se incluyó la institución donde presta servicios el demandante, folios 2-18 Cuaderno No. 2 Pruebas de Oficio.

- Que en el Decreto 0961 del 16 de septiembre de 2010, por medio del cual se determinan las zonas de difícil acceso de los municipios no certificados del Departamento del Tolima de educación para el año de 2010, no se incluyó la institución educativa donde presta servicios el demandante, folios 19-35 Cuaderno No. 2 Pruebas de Oficio.
- Que en el acto administrativo, Decreto 0001 del 03 de Enero de 2011, por medio del cual se determinaron las zonas de difícil acceso de los municipios no certificados del Departamento del Tolima en materia de Educación para el año 2011, no se incluyó la Institución Educativa donde labora el demandante como zona de difícil acceso, folios 37-39.
- Que con oficio 2014RE1133 del 25 de junio de 2014 se resolvió de forma negativa la petición inicial donde reclama el reconocimiento y pago de la bonificación de zona por difícil acceso, folio 3.

Ahora bien, es preciso recordar que en la audiencia inicial se decretó la prescripción del cobro de las prestaciones reclamadas con anterioridad al 20 de abril de 2011, por lo que sólo se decidió estudiar dicha prestación desde el 21 de abril de 2011 y 31 de diciembre de 2011.

En este orden de ideas y conforme lo acreditado en el proceso es claro que la Institución Educativa Técnica Alberto Castilla del Municipio del Guamo, donde se encuentra adscrito el demandante, para el año 2011 no se tipificó como zona de difícil acceso, como sí aconteció para el año 2012.

En consecuencia, es evidente que el señor ANGEL ALBERTO BONILLA PEREZ no es beneficiario de la bonificación por zona de difícil acceso en los términos señalados en los términos de los Decretos 1171 de 2004 y 521 de 2010, por no haber sido incluida por parte de la entidad territorial certificada, esto es, Departamento del Tolima, como una zona que cumpla los requisitos señalados en la Ley.

A más de lo anterior, y como quiera que la apoderada de la parte actora afirma que las condiciones de acceso que presenta la Institución Educativa para el momento en que fue tipificada como zona de difícil acceso, han sido las mismas y con ocasión a ello solicita se incluya la Institución Educativa Técnica Alberto Castilla del Municipio del Guamo como zona de difícil acceso para los años 2009, 2010 y 2011, es procedente indicarle que en este evento debió demandar o acusar los actos administrativos que relacionaron las instituciones educativas de difícil acceso y no tuvieron en cuenta el plantel donde labora el demandante.

Así entonces, no existe duda alguna que el Departamento del Tolima a través de la Secretaría de Educación y Cultura definió las instituciones y sedes ubicadas en las áreas rurales de difícil acceso excluyendo la Sede "Oriente Chipuelo" perteneciente a la Institución Educativa Técnica Alberto Castilla del Municipio del



JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DE IBAGUE

Guano para el año 2011, razones suficientes para denegar las pretensiones de la demanda.

Finalmente de conformidad con el artículo 188 del CPACA se condenará en costas a la parte demandante y a favor de la parte demandada, para tal efecto fíjese como agencias en derecho el 1% del valor de las pretensiones. Lo anterior, atendiendo las pautas previstas por la Sala Administrativa del Honorable Consejo Superior de la Judicatura en el acuerdo 1887 de 2008. Por secretaría liquídense.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente sentencia.

SEGUNDO: CONDENAR en costas a la parte demandante, y a favor de la parte demandada, para tal efecto fíjese como agencias en derecho el 1% del valor de las pretensiones. Por secretaría liquídense.

TERCERO: En firme esta providencia archívese el expediente previa las anotaciones a que hubiere lugar y la devolución de remanentes de gastos procesales si los hubiere a la parte actora, sus apoderados o a quienes estén debidamente autorizados.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE


CESAR AUGUSTO DELGADO RAMOS
JUEZ