Consejo Superior
de la Judicatura

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA

JUEZ: ADRIANA ROCÍO LIMAS SUÁREZ

Tunja, dos (2) de mayo de dos mil dieciséis (2016).

RADICACIÓN NO. 15001-33-33-007-2014-0147-00
DEMANDANTE: HENRY ORLANDO MOLANO SÁNCHEZ
DEMANDADO: DEPARTAMENTO DE BOYACÁ – SECRETARÍA DE EDUCACIÓN
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.

Ingresa el proceso al despacho con informe secretarial del cuatro (4) de abril de dos mil dieciséis (2016), informando que el término para alegar de conclusión se encuentra vencido.

Así pues, con el objeto de dictar sentencia de fondo, el Juzgado, en presencia de los presupuestos procesales y en ausencia de causal de nulidad alguna que invalide lo actuado, así procederá.

I. SINTESIS DE LA DEMANDA

El ciudadano **Henry Orlando Molano Sánchez**, acude ante esta jurisdicción a fin de instaurar demanda de Nulidad y Restablecimiento del Derecho prevista en el artículo 138 del C.P.A.C.A contra **Departamento de Boyacá – Secretaría de Educación**, para que previos los trámites legales, en sentencia, se pronuncie en forma favorable sobre las siguientes:

1. Pretensiones

Solicita el demandante que se declare la nulidad del acto administrativo contenido en el oficio Nº1.2.1.38-2014PQR515 del 24 de enero de 2014, por medio del cual la Secretaría de Educación del Departamento niega el pago de la bonificación del 15% a que tiene derecho por haber laborado en una sede reconocida como área rural de difícil acceso en los años 2007 y 2008, de conformidad a lo establecido en los Decretos Nº 1171 de 19 de abril de 2004 y 521 del 17 de febrero de 2010 expedidos por el Ministerio de Educación Nacional.

A título de restablecimiento solicita que se proceda al reconocimiento, liquidación y pago de la pretendida bonificación sobre el salario mensual, ordenando la indexación de las sumas resultantes, el reconocimiento de intereses moratorios mes a mes desde su exigibilidad hasta su pago, la condena en costas a la demandada y el cumplimiento de la sentencia en los términos y efectos previstos en los artículos 176, 177 y 178 del C.P.A.C.A.

2. Fundamento fáctico

Aduce el demandante haber laborado como docente en los años 2007 y 2008 en el I.E. Técnico Agropecuario Libardo Cuervo Patarroyo del Municipio de Zetaquira, cuya sede fue definida y reconocida por el Departamento de Boyacá – Secretaría de Educación como área rural de difícil acceso mediante los Decretos 1399 del 26 de agosto de 2008 y 00181 del 29 de enero de 2010.

Señala que elevó por primera vez derecho de petición para el pago de la bonificación del 15% a través del requerimiento Nº 2011PQR207265 del 12 de agosto de 2011, reiterado mediante requerimiento Nº 2014PQR207265 del 10 de enero de 2014, el cual fue contestado en forma negativa.

3. Concepto de violación

3.1 Violación de normas constitucionales y legales

Para sustentar el medio de control, el libelista señaló que al desatar negativamente la petición de la bonificación pretendida, se perdió de vista que la demandante cumplía los requisitos establecidos para el efecto, desconociendo los derechos a la igualdad, la dignidad humana, la justicia, la equidad, las garantías mínimas establecidas en el artículo 53 superior, el Estado Social de Derecho, la primacía de la Constitución Política, el debido proceso, la responsabilidad patrimonial del Estado, las normas relativas a la provisión de los empleos públicos y los principios que orientan la función pública.

En su criterio, la administración departamental ubicó al demandante en una situación de desventaja con respecto a los otros docentes del ente territorial, a quienes por el contrario se les viene reconociendo la bonificación del 15% por laborar en zonas de difícil acceso, de conformidad con lo establecido en el Decreto 1171 del 19 de abril de 2004, expedido por el Ministerio de Educación Nacional.

Desde esta perspectiva, considera que se presenta una discriminación injustificada, al evidenciarse la existencia de un tratamiento distinto frente a empleados de igual categoría y con similar grado de capacitación, que desempeñan idénticas funciones dentro del mismo

horario de trabajo en las sedes catalogadas como zonas de difícil acceso, situación que afirma, pretendía solucionarse a través de la actuación administrativa impugnada.

Por otra parte, estima que el sometimiento del docente a un proceso judicial para obtener el reconocimiento de sus derechos, constituye una conducta administrativa lesiva de su dignidad, toda vez que la sede donde desempeña su labor, se encuentra claramente catalogada como zona de difícil acceso en las normas que regulan la materia, tales como el Decreto 1171 del 19 de abril de 2004, expedido por el Ministerio de Educación y los Decretos 1399 del 28 de agosto de 2008 y 00181 del 29 de enero de 2010, proferidos por el propio Departamento de Boyacá.

En este sentido, explica que luego de la descentralización educativa prevista en la Ley 60 de 1993, se expidió la Ley 115 de 1994, donde se dispuso la creación de la bonificación especial para los docentes estatales que prestaran sus servicios en zonas mineras o de difícil acceso, o en lugares que se encontrasen en situación crítica de inseguridad, facultando a al Gobierno Nacional para que procediera a su reglamentación.

Según su dicho, en desarrollo de este precepto, el ejecutivo expidió el Decreto 707 de 1996, donde habilitó a las entidades territoriales para que determinaran la cuantía del estímulo y las zonas que ameritaban su reconocimiento.

De igual modo, precisó que la bonificación reclamada fue establecida en el artículo 24 de la Ley 715 de 2001, quedado supeditada a la reglamentación que para el efecto expidiera el Gobierno Nacional, que finalmente se condensó en el Decreto 1171 de 2004, donde se fijó el monto del estímulo, señalando que ascendería al 15 % del salario devengado por el docente, trasladando en todo caso a los entes territoriales la facultad de reglamentar anualmente las zonas rurales de difícil acceso dentro de su jurisdicción, para lo cual debía tenerse en cuenta la definición contemplada en el numeral 1º del artículo 8 de la Ley 388 de 1997.

Bajo este contexto, precisa que si bien el artículo 134 de la Ley 115 de 1994, donde se consagraba el derecho reclamado, fue derogado por la Ley 715 de 2001, también lo es que el artículo 24 de esta última normativa, dejó vigente el sobresueldo, tal como, a su juicio, lo determinó la Corte Constitucional en las Sentencias C-1218 de 2001 y C-103 de 2003. En consecuencia, estima que el beneficio se mantuvo en el tiempo, por lo que los docentes tenían derecho a su reconocimiento, siempre y cuando la institución donde desempeñaran su labor, cumpliera los presupuestos establecidos en el pluricitado Decreto 1171 de 2004, como en el caso de la demandante.

Entre tanto, sostiene que el Departamento de Boyacá, tan solo cumplió su obligación de reglamentar el asunto para el año 2005, mediante el Decreto 000181 del 29 de enero de 2010, en concordancia con lo establecido en el Decreto 001399 del 26 de agosto de 2008, donde se determinaron las zonas de difícil acceso dejando por fuera la institución educativa donde laboraba la accionante, a sabiendas de que dicha in institución cumplía los presupuestos consagrados en el Decreto 1171 de 2004.

De esta manera, aduce que las decisiones acusadas, desconocen los artículos 2 y 3 del C.P.A.C.A., donde se consagra la obligación administrativa de respetar los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, y transparencia, entre otros.

Por último, señala que además de la violación de las normas en que debían fundarse, las decisiones enjuiciadas se encuentran incursas en falsa motivación al haber denegado el derecho pese a que se encontraban reunidos los requisitos previstos para el efecto, así como también, alega que se configura la desviación de poder, puesto que con la negativa de la entidad se produce una situación de inequidad que se distancia de los fines previstos por el constituyente y el legislador.

II. ACTUACIÓN PROCESAL

La demanda fue presentada el 7 de julio de 2014 (Fl. 12), siendo asignada a este Despacho mediante acta individual de reparto de la misma fecha, (fl. 51), posteriormente, a través de auto calendado del 26 de marzo de 2015, se dispuso su admisión (Fls.60-62),luego de haber sido subsanada la demanda en virtud del auto del 15 de enero de 2015 (Fl. 53), superada dicha etapa y una vez surtidos los traslados de ley, el juzgado procedió a convocar a las partes para la práctica de la audiencia inicial, que tuvo lugar a celebrarse el día 10 de noviembre de 2015 (fls. 102-106), donde, entre otros aspectos, se decretaron las pruebas del proceso, cuyo recaudo se materializó en las diligencias realizadas el 28 de enero y 10 de marzo de 2016 (Fls. 118-120, 131-132), y donde adicionalmente se determinó prescindir de la audiencia de alegaciones y juzgamiento, disponiendo la presentación escrita de los alegatos de conclusión.

III. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Mediante apoderado constituido para el efecto, el Departamento de Boyacá – Secretaría de Educación se opone a la prosperidad de la totalidad de las pretensiones de la demanda como quiera para el 10 de enero de 2014, momento en que éste solicitó a la administración el pago de la bonificación del 15%, el Decreto 1174 de 2004 ya se encontraba derogado y por lo tanto la demandada no podía expedir de manera legal un reconocimiento fundado en normas derogadas.

Aduce que no basta la simple enunciación de una sede educativa dentro del Decreto Departamental que establezca las zonas rurales de difícil acceso para cada año, pues para tener derecho al pago de la bonificación del 15% el docente necesita de un acto administrativo que así lo reconozca, indicando de manera adicional que una vez verificada la historia laboral del demandante no se encuentra antecedente del requerimiento Nº2011PQR207265 del 12 de agosto de 2011.

Propuso como excepciones previas las denominadas *"inepta demanda, por no haberse agotado ante la administración petición respecto de las pretensiones de la demanda (vía gubernativa)" y "caducidad de la acción"* cuyos fundamentos fueron despachados negativamente mediante audiencia inicial celebrada el 10 de noviembre de 2015, al igual que la solicitud de vinculación del Ministerio de Educación Nacional. (Fls. 102-106).

Como excepciones de mérito propuso las denominadas:

- **Carencia de base legal para el reconocimiento, liquidación y pago solicitado, por derogatoria de la norma que creaba el derecho, Decreto Nacional 1171 de 2004.-**

Aduce que en virtud del inciso 6º del artículo 24 de la Ley 715 de 2001 por medio del cual se estableció el reconocimiento de estímulos para los docentes que laboraran en zonas rurales de difícil acceso, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1171 del 19 de abril de 2004 que reglamentó la mentada disposición y prescribió que el gobernador o alcalde de la respectiva entidad territorial debía determinar anualmente cuáles eran las áreas de difícil acceso dentro de su jurisdicción.

En cumplimiento de lo anterior, mediante el Decreto 1399 del 26 de agosto de 2008 el Departamento de Boyacá procedió a determinar las instituciones educativas ubicadas en las áreas rurales de difícil acceso y para la vigencia del año 2008.

Posteriormente, con la expedición del Decreto 521 de 17 de febrero de 2010, el Gobierno Nacional derogó expresamente en todas sus partes el Decreto 1171 de 2004, por lo que el mismo perdió inexorablemente su fuerza vinculante, imposibilitando así la expedición de actos de reconocimiento, liquidación y pago de la pretendida bonificación del 15% con base en normas derogadas.

- **Pérdida de ejecutoriedad del Decreto Nacional 1171 de 2004, y de los decretos Departamentales 1399 de 2008 y 181 de 2010.-**

Entendida la fuerza de ejecutoria de un acto administrativo como la facultad con que cuenta la administración para que a este se le dé cumplimiento una vez se encuentre en firme, es claro que conforme a las reglas establecidas en el artículo 91 del C.P.A.C.A el Decreto 1171 de 2004 perdió su vigencia y ejecutoriedad a partir del 17 de febrero de 2010 al haber sido derogado por el Decreto Nacional 521 expedido en la mentada fecha.

Dicho esto, y como quiera que los Decretos Departamentales 1399 de 2008 y 181 de 2010 tuvieron como fundamento de derecho el Decreto Nacional 1171 de 2004, también sobre ellos recae la pérdida de ejecutoriedad a partir del 17 de febrero de 2010, razón por la cual las pretensiones de la demanda no tienen vocación de prosperar.

- **Prescripción.-**

Señala que conforme lo señala el artículo 41 del Decreto 3135 de 1968 en concordancia con el artículo 488 del C.S. del T, los derechos laborales prescriben en tres años que se computan a partir del momento en el que la obligación se hace exigible, por lo que sin aceptar la prosperidad de las pretensiones de la demanda, en el caso en que la sentencia sea de carácter condenatorio solicita se tenga en cuenta el término a que alude la norma, bien sea a partir de la presentación de la demanda o de la presentación de la solicitud ante la Secretaría de Educación de Boyacá.

IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

En la audiencia de reanudación de incorporación celebrada el día 10 de marzo de 2016, se corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión por escrito, dentro del término de los diez (10) días siguientes.

1. De la parte demandante:

Guardó silencio.

2. De la parte demandada (Fl.139)

El apoderado de la Secretaría de Educación de Boyacá adujo ratificarse en los argumentos esgrimidos en la contestación de la demanda, destacando que no es viable acceder las pretensiones del accionante como quiera que el acto administrativo atacado fue expedido en cumplimiento de la normatividad vigente y aplicable en la materia.

3 Del Ministerio Público.

Guardó silencio.

V. CONSIDERACIONES

1. PROBLEMA JURÍDICO

Se contrae a examinar la legalidad del acto administrativo contenido en el oficio Nº1.2.1.38-2014PQR515 del 24 de enero de 2014, en orden a determinar si el docente Henry Eduardo Molano Sánchez hoy demandante, tiene derecho a que el Departamento de Boyacá - Secretaría de Educación, le reconozca la bonificación equivalente al 15% de la asignación básica por haber laborado en un área rural de difícil acceso durante los años 2007 y 2008 a la luz de lo establecido en los Decretos 1171 del 19 de abril de 2004 y 521 del 17 de febrero de 2010, proferidos por el Ministerio de Educación y en los Decretos 1399 del 28 de agosto de 2008 y 00181 del 29 de enero de 2010, expedidos por el Departamento de Boyacá.

2. MARCO JURÍDICO APLICABLE

A efectos de resolver el problema jurídico planteado es imperioso traer al plenario, la base legal y jurisprudencial que regula el tema propuesto, así:

Con la expedición de la **Ley 715 de 2001**[1], en su artículo 24 se estableció que los docentes que laboran en áreas rurales de difícil acceso podrían tener estímulos consistentes en bonificación, capacitación y tiempo de servicio, entre otros, de conformidad con el reglamento que expidiera el Gobierno Nacional, al siguiente tenor:

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

[1] "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros".

En cumplimiento del precitado mandato legal, el Gobierno Nacional expidió el **Decreto Reglamentario 1171 del 19 de abril de 2004**[2], mediante el cual se establecieron las competencias para determinar cuáles eran las áreas de difícil acceso, reglamentando así el inciso 6º del artículo 24 de la precitada Ley, así:

> ***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.*
>
> ***Artículo 2º. 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.*
>
> ***Artículo 3º. 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".*

Para efectos de la bonificación el mismo Decreto dispuso en su artículo 5º lo siguiente:

> ***"ARTICULO 5. Bonificación. Los docentes y directivos docentes que laboren en establecimientos educativos estatales, cuyas sedes estén ubicadas en áreas rurales de difícil acceso,***

---

[2] "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".

> ***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." (Resalta la Sala).*

De conformidad con la normatividad en cita se tiene que el Gobierno Nacional facultó a las Secretarías de Educación de cada Entidad Territorial, el señalar de manera anual las Sedes de los establecimientos educativos ubicados en las áreas de difícil acceso cuyos docentes tienen derecho al pago de esta bonificación especial, es decir, el precitado Decreto señaló los requisitos o lineamientos concretos para determinar las zonas de difícil acceso, y definió en cabeza de los Entes Territoriales la competencia facultándolos para reconocer la condición.

El mismo Consejo de Estado señaló la importancia y el trasegar de las bonificaciones como incentivos para los docentes que sin duda deben llevar una carga más elevada que conduce a esfuerzos que en otras condiciones no tendrían obligación de atender. Así lo estableció el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo[3]:

> *"Por consiguiente, el incentivo económico otorgado a los docentes públicos de las zonas de difícil acceso, se configura en un elemento importante de la política pública educativa de orden nacional, puesto que se destinan recursos públicos del denominado gasto social hacia la solución del problema de la disponibilidad de profesionales en las zonas en donde para el Estado se hace más complejo y difícil otorgar un adecuado cubrimiento del servicio de educación, por las condiciones de desventaja y anormalidad que presentan, con el fin de garantizar la prestación continua y permanente de este servicio público, a través de una medida que necesariamente involucra a distintos estamentos estatales, en la forma en que lo dispone la misma Constitución y para la realización de los fines de prosperidad general y mejoramiento de la calidad de vida que este mismo Estatuto propugna. "En ese sentido, la bonificación especial para los*

---

[3] Consejo De Estado- Sala de Lo Contencioso Administrativo- Seccion Segunda-Subsección "A"- Consejero ponente: DR. ALFONSO VARGAS RINCÓN. Bogotá, D.C., Agosto diecisiete (17) de dos mil once (2011). Radicación número: 25000-23-25-000-2004-00846-01(1323-08)

docentes que prestan sus servicios en zonas de difícil acceso y que en la actualidad por virtud de la Ley 715 de 2001 se denominan estímulos que consisten en bonificación, capacitación y tiempo para docentes que presten sus servicios en similares circunstancias, no perdió su esencia, su propósito es el mismo".

Retomando los antecedentes normativos descritos, se obtiene que desarrollo de la disposición reglamentaria antes citada – Decreto 1171 de 2004 -, y de conformidad con las funciones administrativas de los Departamentos (artículo 298 C.P), **el Departamento de Boyacá expidió el Decreto No. 1399 del 26 de agosto de 2008**[4], con el que definió para la vigencia de 2008, los establecimientos educativos ubicados en áreas de difícil acceso.

Posteriormente, para la vigencia 2009, se expidieron los Decretos Departamentales 1986 del 29 de mayo de 2009, adicionado por el Decreto 3155 del 29 de diciembre del mismo año, en el que se consideraron las Sedes Educativas ubicadas en áreas rurales de difícil acceso.

Luego, a través de una acción de cumplimiento[5] se ordenó al Departamento de Boyacá, expedir el acto Administrativo en el que se incluyera las zonas de difícil acceso para los años 2005, 2006 y 2007, por lo que en acatamiento de dicha directriz **el Departamento de Boyacá expidió el Decreto No. 00181 del 29 de enero de 2010**[6], mediante el cual se procedió a determinar cómo áreas Rurales de difícil acceso para dichos años, las mismas que fueron contempladas en el Decreto 1399 de 2008.

Como consecuencia de los problemas suscitados por el incumplimiento de las normas legales trascritas, se expidió el **Decreto No. 521 del 17 de febrero de 2010**[7], que en su artículo 11 derogó el Decreto 1171 de 2004 y reglamentó parcialmente el inciso 6º del artículo 24 de la Ley 715 de 2001, en el que reguló lo referente a la bonificación otorgada a aquellos docentes y directivos docentes que laboren en Establecimientos Educativos estatales, cuyas Sedes se encuentren

---

[4] "Por el cual se define para la vigencia 2008, los establecimientos educativos ubicados en áreas de difícil acceso, de acuerdo a lo estipulado en el decreto 1171 del 19 de Abril de 2004, en el Departamento de Boyacá".

[5] Proceso radicado bajo el No. 2009-0110, en cuyo caso se profirió la sentencia de fecha 13 de octubre de 2009, que en su numeral segundo ordenó al Gobernador del Departamento de Boyacá que, dentro del término de un (1) mes contado a partir de su ejecutoria, a su arbitrio y de conformidad con lo establecido en el numeral 2 del Decreto 1171 de 2004, debía determinar las áreas rurales de difícil acceso de su jurisdicción, para los años 2005, 2006 y 2007, decisión que se confirmó por parte de la Sala de Decisión No. 4 de esta Corporación mediante sentencia de fecha 1 de diciembre de 2009.

[6] " Por el cual se determinan las áreas rurales de difícil acceso para los años 2005, 2006 y 2007 y las instituciones educativas ubicadas en ellas , en acatamiento a una acción de cumplimiento"

[7] "Por el cual se reglamentan parcialmente el inciso 6 del artículo 24 de la ley 715 de 2001 y el artículo 2 de la ley 1297 de 2009, en lo relacionado con los estímulos para los docentes y directivos docentes de los establecimientos educativos estatales ubicados en las zonas de difícil acceso".

ubicadas en zonas rurales de difícil acceso, equivalente al 15% del salario básico mensual que devenguen, disponiendo:

> ***"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".*

De la lectura del precepto normativo se advierte que el incentivo del 15% sólo operaría a partir del momento en que cada Ente Territorial determinara anualmente a través de acto administrativo, cuáles de los Establecimientos Educativos estatales a su cargo, se encuentran ubicados en áreas rurales de difícil acceso, concretándose así los docentes que tienen derecho a esta prerrogativa en los términos allí expresados, es decir, que mientras no se hubiese determinado como tal y promulgado dicho acto por parte de la Entidad Territorial, no existe derecho alguno en cabeza de los docentes que laboran en tales zonas, por lo que, se reitera, es a partir de la fecha de expedición de tal reglamentación que se reconoce el incentivo deprecado.

Pues bien, para lo que es materia de debate en este proceso, se debe señalar que en suma, los Decretos 1171 de 2004 y 521 de 2010 en conjunto ordenaron a las Administraciones Departamentales determinar qué zonas son de difícil acceso y elaborar el listado de los Establecimientos Educativos que se encuentren ubicados en tales zonas, mediante acto administrativo que así lo disponga y por ello en acatamiento de dichos mandatos, el Departamento de Boyacá – Secretaría de Educación, señaló las Sedes Educativas ubicadas en zonas de difícil acceso, lo que materializó con la expedición de los Decretos Nos. 1399 de 2008, 1986 de 2009, 984 y 181 de 2010, respectivamente.

3 Caso concreto.-

Una vez revisadas las probanzas obrantes dentro del proceso, el despacho encuentra como hechos probados los siguientes:

- ✓ Mediante el Decreto 001399 del 26 de agosto de 2008, el Gobernador del Departamento de Boyacá procedió a considerar entre otras como sedes educativas ubicadas en

áreas de difícil acceso para la vigencia del 2008 de acuerdo a lo señalado en el Decreto 1171 de 2004 en su artículo 2º, las siguientes (Fl. 45):

REPUBLICA DE COLOMBIA

DEPARTAMENTO DE BOYACA
SECRETARIA DE EDUCACION DEPARTAMENTAL
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACION

DECRETO NUMERO ___001399___ DE _____
(26 AGO 2008)

VENTAQUEMADA	CENT EDUC EL BOQUERON	CENT EDUC EL BOQUERON	BOQUERON
		CENT EDUC JURPA	JURPA
	CENT EDUC EL FRUTILLO	CENT EDUC SIATA	SIATA
	CENT EDUC MONTOYA	CENT EDUC MATANEGRA	MONTOYA
	CENT EDUC SUPATA	CENT EDUC NERITA	NERITA
VILLA DE LEYVA	CE MONQUIRA	SAN ROQUE	CAÑUELA
		SALTO Y LA LAVANDERA	SALTO Y LA LAVANDERA
	INSTITUCION EDUCATIVA LLANO BLANCO	CARDONAL	CARDONAL
VIRACACHA	CEN EDU CAROS ARRIBA	CEN EDU BUENAVISTA	LA ISLA
		CEN EDU CAROS ARRIBA	CAROS
	CEN EDU CHEN ALTO	CEN EDU CHEN ALTO	CHEN
ZETAQUIRA	I E TEC AGROP LIBARDO CUERVO PATARROYO	AGUACALIENTE	PATANOA
		CAMPO ALEGRE	PATANOA
		GACAL BOLIVAR	GACAL
		GACAL SANTA ROSA	GACAL
		HORMIGAS RINCON	HORMIGAS
		I E TEC AGROP LIBARDO CUERVO PATARROYO	HORMIGAS
		SEDE CASA DE TEJA	LA ESPERANZA
		SEDE CASA DE LATA	LA ESPERANZA
		PATANOA CENTRO	PATANOA
		SANTA HELENA	PATANOA
	IE SAN JOSÉ DE LA FLORIDA	GUANATÁ COLORADA	GUANATÁ
		GUANATÁ PORTACHUELO	GUANATÁ
		GUANATÁ CRUCERO	GUANATÁ

- ✓ Mediante el Decreto 00181 del 29 de enero de 2010, el Gobernador del Departamento de Boyacá determinó que para las vigencias de los años 2005,2006 y 2007 las sedes educativas ubicadas en áreas rurales de difícil acceso serían las mismas establecidas en el Decreto 01399 del 2008. (Fls. 47-48).

- ✓ El señor Henry Eduardo Molano Sánchez identificado con C.C. Nº6756082 prestó sus servicios en calidad de docente de tiempo completo en el nivel directivo con régimen nacional desde el 14 de febrero de 2007 al 5 de marzo del año 2013 en la Institución Educativa Técnica Agropecuaria Libardo Cuervo Patarroyo del Municipio de Zetaquira – Boyacá. (Fls. 93-94).

✓ Mediante solicitud presentada el día 12 de agosto de 2011 con código de requerimiento Nº 2011PQR207265, el señor Henry Eduardo Molano Sánchez solicitó al Departamento de Boyacá el pago de la bonificación del 15% por laboral en una zona de difícil acceso en los años 2007 y 2008. (Fl 13).

Respecto del documento que constituye la prueba del hecho referido, destaca el despacho que pese a no haber sido aportado por ninguna de las partes el derecho de petición o el escrito en el que manifiestamente se eleva la solicitud de pago de la bonificación del 15% para los años 2007 y 2008, para el despacho cobra en todo su vigor el valor probatorio que la ley le asigna en este caso a la constancia de radicación de solicitud *"información requerimiento sistema de atención al ciudadano (SAC)"* de fecha de creación *"12/08/2011 03:50 PM"* presentada por el señor Henry Eduardo Molano Sánchez en la que se consigna de manera clara como eje temático: *"reconocimiento de zona de difícil acceso"*, dependencia responsable *"oficina asesora jurídica"* **contenido del requerimiento *"solicitud pago del 15% zona de difícil acceso de los años 2007 y 2008"*** y respuesta al requerimiento *"se envía a comité técnico";* pues se destaca que la mencionada colilla del requerimiento Nº 2011PQR207265, fue aportada como anexo de la demanda y fue oportunamente decretada como prueba durante el decurso procesal[8], sin que su validez fuese objeto de tacha por parte del Departamento de Boyacá – Secretaría de Educación *(emisaria de la referida constancia),* surtiéndose a cabalidad la contradicción de la documental reseñada por demás regularmente incorporada al acervo analizado.[9]

---

[8] Ver Folio 105 - audiencia inicial del 10 de noviembre de 2015.

[9] " **El decreto de la prueba, requerido en todos los casos, incluidos aquellos eventos en que se proceda con pruebas de oficio, resulta indispensable tanto para que los elementos respectivos puedan considerarse regularmente incorporados al expediente, como para garantizar el derecho fundamental de contradicción**; el mismo encuentra fundamento legal expreso, entre otros, en los artículos 209 del C.C.A., 174 y 402 del C. de P. C., y consiste en la orden o la aceptación que el juez competente emite para que determinados elementos puedan ser considerados y valorados como pruebas dentro del proceso, sin que su sola existencia determine, en modo alguno, el sentido en que será apreciada determinada prueba o la valoración que de ella habrá de realizarse al momento de proferir la decisión a que haya lugar. El decreto de una prueba no requiere de una formulación sacramental específica; **lo que verdaderamente importa es que el juez competente manifieste, de manera clara y para conocimiento de todos los sujetos que concurren al proceso, aunque a través de cualquier clase de expresiones literarias o gramaticales que sean debidamente notificadas a las partes, que acepta, decreta, incorpora, admite, etc., como prueba o como parte del expediente, aquellos elementos que puedan servir de prueba y que, por tanto, se dan a conocer a las partes o se les informa acerca de su futura práctica para que puedan intervenir en su recaudo y, en todo caso, para que puedan ejercer su derecho fundamental de contradicción.** Consejo De Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera, C.P. Mauricio Fajardo Gómez, (8) de marzo de dos mil siete (2007) Radicación número: 25000-23-26-000-1995-01143-01(14850), Actor: Bernardo Niño Infante Demandado: Fondo Rotatorio de La Policía Nacional.

- ✓ Mediante derecho de petición presentado el día 10 de enero de 2014 con código de requerimiento Nº 2014PQR515, el señor Henry Eduardo Molano Sánchez solicitó por segunda vez ante al Departamento de Boyacá el pago de la bonificación del 15% por laborar en una zona de difícil acceso en los años 2007 y 2008. (Fls. 14-15).

- ✓ Mediante oficio Nº 1.2.1.38-2014 PQR515 del 24 de enero de 2014 la Directora Administrativa de la Secretaría de Educación dando respuesta negativa a la petición realizada por el señor Molano Sánchez adujo que no existía acto administrativo de reconocimiento de la bonificación del 15% para el año 2008 y que respecto de los derechos al reconocimiento de dicho sobresueldo correspondientes a los años 2005, 2006, 2007 derivados de los Decretos 1399 de 2008 y 181 de 2010, ya había operado el fenómeno de la prescripción, por lo que resultaba improcedente el pago solicitado. (Fls. 16, 85).

- ✓ El señor Henry Eduardo Molano Sánchez devengó en el año 2007 los factores salariales de asignación básica, prima de alimentación, sobresueldo del 20% por coordinación, sobresueldo del 30% -rectores y prima de vacaciones. En el año 2008 de enero a octubre devengó los factores correspondientes a asignación básica, prima de alimentación, sobresueldo de los 30% -rectores; y en los meses de noviembre y diciembre del mismo año devengó los siguientes, (Fls. 90-91):

  - ❖ **Noviembre:**

    Asignación básica: $2.140.766,00
    Bonif. Difícil acceso 15% $321.115,00
    Prima de alimentación $720,00
    Prima de vacaciones $1.391.498,00
    Retroactivo difícil acceso 15% $695.749,00
    Sobresueldo rectores 30%: $642.230

  - ❖ **Diciembre:**

    Asignación básica: $2.140.766,00
    Bonif. Difícil acceso 15% $321.115,00
    Prima de alimentación $192,00
    Prima de navidad $2.899.674,00
    Sobresueldo rectores 30%: $642.230

Visto lo anterior, para el Despacho es claro que al demandante le asiste el derecho a que le sea reconocida y pagada la bonificación del 15% por haber laborado en la Institución Educativa Técnica Agropecuaria Libardo Cuervo Patarroyo del Municipio de Zetaquira – Boyacá en los años 2007 y 2008 como quiera que dicha sede fue

reconocida mediante los Decretos 1399 de 2008 y 0181 de 2010 como un área de difícil acceso.

Dicho esto, y con la contundencia del marco fáctico y normativo que conjura el derecho deprecado por el demandante, es claro que no le asiste razón a la parte demandada en alegar la excepciones de *"Carencia de base legal para el reconocimiento, liquidación y pago solicitado, por derogatoria de la norma que creaba el derecho, Decreto Nacional 1171 de 2004"* y *"Pérdida de ejecutoriedad del Decreto Nacional 1171 de 2004, y de los decretos Departamentales 1399 de 2008 y 181 de 2010".*

Al respecto, el despacho destaca que si bien es cierto con la expedición del Decreto 521 del 17 de febrero de 2010 se derogó expresamente el Decreto 1171 de 2004 en cumplimiento del cual fueron expedidos los Decretos Departamentales Nº 13699 de 2008 y 181 de 2010, no menos cierto es que en vigencia de los mismos, fue configurado el derecho que le asiste al hoy demandante, señor Henry Molano Sánchez de devengar la bonificación del 15%por haber laborado en una zona de difícil acceso, pues ha de subrayarse que en materia laboral deben respetarse en todo caso los derechos adquiridos[10]

Así pues, se sirve citar el despacho las reglas expuestas por la H. Corte Constitucional, en sentencia T- 329 de 2012 y que para el caso concreto sería del caso aplicar:

> *(...) A lo largo de esta línea jurisprudencial uniforme, la Corte ha decidido que, en principio, los cambios en la ley laboral se aplican a las relaciones de trabajo vigentes, independientemente de si son favorables o desfavorables para los intereses del trabajador, siempre y cuando el trabajador no tenga ya un derecho adquirido a que se aplique la anterior normatividad, por cuanto ya había reunido los requisitos necesarios para poder acceder al derecho cuya reglamentación fue modificada;* ***en la misma medida, la Corte ha establecido que cuando un trabajador ya cumplió con los requisitos necesarios para poder acceder a un derecho, las nuevas leyes laborales que modifiquen los requisitos para acceder a ese derecho no le pueden ser aplicados. En este caso, entonces, se prohíbe la retroactividad de la ley laboral, por cuanto el trabajador tendría ya un derecho adquirido a acceder a ese derecho de acuerdo con los requisitos del pasado."*** *(Negrilla y subraya fuera del texto).*
>
> "Sobre la intangibilidad de los derechos adquiridos la Corte ha expresado:

[10] Al respecto, ver sentencias C-168 de 1995, C-789 de 2002 y C-177 de 2005.

'Configuran derechos adquiridos las situaciones jurídicas individuales que han quedado definidas y consolidadas bajo el imperio de una ley y que, en tal virtud, se entienden

Incorporadas válida y definitivamente o pertenecen al patrimonio de una persona. Ante la necesidad de mantener la seguridad jurídica y asegurar la protección del orden social, la Constitución prohíbe el desconocimiento o modificación de las situaciones jurídicas consolidadas bajo la vigencia de una ley, con ocasión de la expedición de nuevas regulaciones legales. ***De este modo se construye el principio de la irretroactividad de la ley, es decir, que la nueva ley no tiene la virtud de regular o afectar las situaciones jurídicas del pasado que han quedado debidamente consolidadas,*** *y que resultan intangibles e incólumes frente a aquélla, cuando ante una determinada situación de hecho se han operado o realizado plenamente los efectos jurídicos de las normas en ese momento vigentes'*[11](Subrayado fuera de texto).

Dicho esto, para el despacho no existe atisbo de duda respecto de la guarda que comporta la adquisición del derecho al pago de la bonificación del 15% del señor Henry Molano Sánchez, pues pese que el Decreto Nacional 1171 de 2004 y del cual se derivan los Decretos 1399 de 2008 y 0181 de 2010 fue derogado a partir del 17 de febrero de 2010 con la expedición del Decreto 521, es claro que tal como consta en el certificado de servicios valorado en precedencia el demandante laboró en la Institución Educativa Técnica Agropecuaria Libardo Cuervo Patarroyo del Municipio de Zetaquira – Boyacá en los años 2007 y 2008 cuya sede valga recalcar fue reconocida mediante los decretos precitados como un área de difícil acceso por lo que obligatoria conjetura resulta que en la plenitud de su vigencia se consolidó una situación jurídica a favor del demandante que no puede desconocerse aun cuando las solicitudes de pago hayan sido presentadas en las fechas 12 de agosto de 2011 y 10 de enero de 2014, pues pese a haberse elevado con posterioridad a la vigencia de las de las normas en que se fundan, la administración no puede confundir la fuerza de ejecutoria de las mismas con el desconocimiento de un derecho válidamente adquirido, pues de ser así y aplicar una normatividad ulterior a la que cobijaba el marco fáctico del que se desprende la invocación del derecho, se estaría violentando el principio de irretroactividad de la ley.

Ahora bien, despachadas de manera desfavorable las excepciones propuestas por la parte demandada, es menester indicar que el acto acusado contenido en el oficio Nº 1.2.1.38-2014 PQR515 del 24 de enero de 2014 proferido por la Directora Administrativa de la Secretaría de Educación, en efecto está incurso en la causal de nulidad por infracción de las normas en que debía fundarse y que indubitablemente por los hechos demostrados dentro del presente

---

[11] Sentencia C-147 de 1997. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

trámite judicial conducían al reconocimiento de la bonificación del 15% del señor Molano Sánchez.

Adicionalmente, el despacho encuentra que conforme a los cargos impetrados en el libelo demandantorio, también existe falsa motivación al advertir que mediante el acto impugnado se aduce que el pago de la bonificación del 15% sólo se hará efectivo a aquellos docentes y directivos que tengan acto administrativo de reconocimiento para dicho año y su derecho no haya prescrito, pues conforme lo señala el artículo 5º del Decreto 1171 de 2004 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 y sólo estará supeditada a la disponibilidad presupuestal de la entidad, sin que sea de recibo para este despacho la inclusión de un requisito adicional para el referido reconocimiento.

Evidenciados los motivos de nulidad que recaen sobre el acto demandado, a título de restablecimiento del derecho, este estrado ordenará a la Secretaría de Educación del Departamento de Boyacá a que reconozca y pague al señor Henry Orlando Molano Sánchez la bonificación del 15% a que tiene derecho por haber laborado en una institución educativa cuya sede se encontraba en un área de difícil acceso en los años 2007 y 2008 según se estableció en los Decretos 1399 de 2008 y 0181 de 2010, previa deducción de las sumas reconocidas por dicho concepto en los meses de noviembre y diciembre de 2008, tal como se desprende del certificado de devengados obrante a folios 90 y 91 del expediente, junto con la indexación de que trata el artículo 187 del C.P.A.C.A., debiendo dar cumplimiento a la sentencia de conformidad con lo previsto en los artículos 192, 194 y 195 ibídem.

3.1 DE LA PRESCRIPCIÓN

Respecto de la excepción de prescripción propuesta por la entidad demandada Secretaría de Educación de Boyacá se encuentra que en materia de derechos laborales, a falta de norma expresa le es aplicable la prescripción trienal de que trata el artículo 41 del Decreto 3135 de 1968 y 102 del Decreto 1848 de 1969.

En virtud de estas normas, la prescripción se interrumpe por un lapso igual con el simple reclamo escrito del empleado, presentado ante la autoridad competente, e identificando el derecho o prestación reclamado.

En el caso objeto de estudio, es necesario hacer referencia a dos términos a partir de los cuales debe contarse el lapso para el acaecimiento del fenómeno prescriptivo, a decir:

- **De la bonificación del 15% correspondiente al año 2007**: como quiera que mediante el Decreto 0181 del 29 de enero de 2010

el Gobernador del Departamento de Boyacá procedió a determinar que las sedes educativas establecidas para los años 2005, 2006 y 2007 serían las mismas establecidas a través del Decreto 1399 de 2008, es claro que es a partir del referido momento en que el demandante adquiere el derecho a la pretendida bonificación, por lo que el término prescriptivo contado a partir del 29 de enero de 2010 fue interrumpido con la petición presentada el 12 de agosto de 2011 mediante el requerimiento Nº 2011PQR207265; de tal suerte que el al vencerse el lapso trienal a 12 de agosto de 2014 y haberse presentado la demanda el día 7 de julio de 2014 (Fl. 13), es claro que no ha operado el fenómeno prescriptivo respecto de la bonificación del 15% del año 2007.

- **De la bonificación del 15% correspondiente al año 2008**: como quiera que mediante el Decreto 1399 del 26 de agosto de 2008 el Gobernador del Departamento de Boyacá procedió a determinar como sede educativa ubicada en área de difícil acceso la Institución Educativa Técnica Agropecuaria Libardo Cuervo Patarroyo del Municipio de Zetaquira – Boyacá es claro que es a partir del referido momento en que el demandante adquiere el derecho a la pretendida bonificación, por lo que el término prescriptivo contado a partir del 26 de agosto de 2008 fue interrumpido con la petición presentada el 12 de agosto de 2011 mediante el requerimiento Nº 2011PQR207265, de tal suerte que el al vencerse el lapso trienal a 12 de agosto de 2014 y haberse presentado la demanda el día 7 de julio de 2014 (Fl. 13), es claro que no ha operado el fenómeno prescriptivo respecto de la bonificación del 15% del año 2008.

3.2. Condena en costas.

El artículo 188 del CPACA dispone que:

> *"Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil".*

Conforme a lo anterior y de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 365 del Código General del Proceso en la liquidación de costas habrá de tenerse en cuenta que, solo habrá lugar a ellas, cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.

Ahora bien, al valorar en el presente caso la condena en costas, encuentra el Despacho que efectivamente se causaron tanto gastos procesales como agencias en derecho, así las cosas, se condenara en costas a la parte demandada, las cuales serán tasadas por Secretaría conforme las previsiones del artículo 366 del C.G.P.

De igual manera el Despacho dispondrá condenar en a la parte demandada al pago de las agencias en Derecho, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 366 del C.G.P. y de conformidad con el Acuerdo 1887 de 2003, señalando como agencias en derecho a ser incluidas en la respectiva liquidación**, el tres por ciento (3%) del valor de las pretensiones de la demanda**. Por Secretaría, Liquídense

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

F A L L A:

PRIMERO: DECLÁRENSE no probadas la excepciones propuestas por el Departamento de Boyacá - Secretaría de Educación, conforme a las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: DECLÁRASE la nulidad del oficio Nº 1.2.1.38-2014 PQR515 del 24 de enero de 2014 proferido por la Directora Administrativa de la Secretaría de Educación del Departamento de Boyacá, por medio del cual se negó el pago de la bonificación del 15% al señor Henry Eduardo Molano Sánchez por haber laborado en una institución educativa ubicada en un área de difícil acceso para los años 2007 y 2008, conforme a las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: A TÍTULO DE RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO CONDÉNESE a la Secretaría de Educación del Departamento de Boyacá a que reconozca y pague al señor Henry Orlando Molano Sánchez la bonificación del 15% a que tiene derecho por haber laborado en una institución educativa cuya sede se encontraba en un área de difícil acceso en los años 2007 y 2008 según se estableció en los Decretos Departamentales 1399 de 2008 y 0181 de 2010, previa deducción de las sumas reconocidas por dicho concepto al demandante en los meses de noviembre y diciembre de 2008, conforme a las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

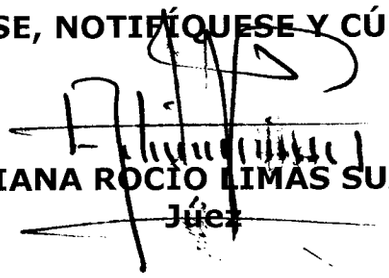
CUARTO.- Las sumas resultantes deberán ser ajustadas de conformidad al artículo 187 del C.P.A.C.A debiendo dar cumplimiento a la sentencia de conformidad con lo previsto en los artículos 192, 194 y 195 ibídem.

QUINTO: CONDÉNESE a la entidad demandada a pagar las costas procesales, cuya liquidación deberá efectuarse por la Secretaría del Despacho en los términos previstos en el artículo 366 del C.G.P.

SEXTO: Como agencias en derecho, se fija el 3% del valor de las pretensiones.

SÉPTIMO.- En firme la sentencia, **HÁGANSE** las comunicaciones del caso y archívese el proceso, previas las anotaciones y constancias de rigor en el sistema de información judicial "Justicia Siglo XXI". Si al liquidarse los gastos ordinarios del proceso quedaren remanentes a favor de quien las consignó, desde ahora se ordena la devolución correspondiente y se autoriza la expedición de las copias que soliciten las partes.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



ADRIANA ROCIO LIMAS SUÁREZ.
Juez

ARLS/lrmf