



JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DE FLORENCIA, CAQUETÁ

Florencia, 24 de junio de 2020

MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE	DIEGO ANDRÉS PEÑA SUAZA Y OTROS
DEMANDADO	DEPARTAMENTO DEL CAQUETÁ – SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEPARTAMENTAL
RADICACIÓN	18001-33-40-004-2017-00056-00
SENTENCIA No.	41-06-219-2020

I. OBJETO DE DECISIÓN.

Agotadas las etapas procesales correspondientes a la instancia y no observando causal de nulidad que invalide lo actuado, decide el Juzgado Cuarto Administrativo de Florencia Caquetá sobre el fondo del asunto.

II. LA DEMANDA. (F. 36-47 C.I).

El señor DIEGO ANDRÉS PEÑA SUAZA Y OTROS, a través de apoderado, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra el DEPARTAMENTO DEL CAQUETÁ-SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEPARTAMENTAL, con el objeto que se declare la nulidad del acto administrativo contenido en el oficio SAC 2016EE5933 del 17 de junio de 2016.

Como consecuencia de la anterior nulidad, se declare que los docentes que laboran al servicio de la educación en establecimiento departamentales, gozan del derecho a que se les reconozca, liquide y pague la inclusión de todos los factores salariales para liquidar el 15% de la bonificación por trabajar en zonas de difícil acceso, por lo que a título de restablecimiento del derecho se ordene a la demandada a reconocerle a los accionantes la inclusión de todos los factores salariales y pague con retroactividad el 15% de la bonificación por trabajar en zonas de difícil acceso los años 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 y hacia a futuro de conformidad con lo establecido en la ley 715 de 2001, Decreto 521 de 2010 y demás normas concordantes; asimismo, se reconozca el retroactivo del 15% de la bonificación por trabajar en zonas de difícil acceso en los años mencionados y hacia el futuro, teniendo en consideración el salario devengado en cada año, lo cual deberá ser indexado, así como también que la entidad demandada actualice las anteriores sumas dinerarias de acuerdo al IPC certificado por el DANE.

2.1. HECHOS:

Los hechos narrados en el libelo de la demanda, se sintetizan de la siguiente manera:

Indica que los accionantes laboran al servicio de la Educación es establecimientos educativos ubicados en el Departamento del Caquetá y debido a laborar en zonas de difícil acceso tiene derecho a que se les reconozca el 15% de la bonificación con la inclusión de todos los factores salariales para su liquidación, de conformidad con el artículo 24 de la Ley 715 de 2001, reglamentada por el Decreto 1171 de 2004, este último siendo derogado por el Decreto 521 de 2010.

Que mediante concepto emitido por la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Educación Nacional en el año 2006, mediante oficio N° 2016IE5081 radicado IE413, indicó que la bonificación se debe aplicar sobre la sumatoria del sueldo y demás factores salariales, haciendo relación al artículo 127 del Régimen Laboral Colombiano, posteriormente para el año 2010, se volvió a solicitar se especificarán los factores salariales a liquidar en el cálculo de la bonificación del 15%, radicando lo indicado en el oficio 2006IE5881 del 22 de mayo de 2006.

Que el Departamento del Caquetá, expidió los decretos departamentales estableciendo las zonas de difícil acceso, en los cuales, sólo se indica el salario básico para efectos de calcular la bonificación del 15%, sin que se incluyeran todos los factores salariales devengados por los actores, yendo en contravía de la jurisprudencia nacional.



Que, como consecuencia de lo anterior, solicitó a la Entidad accionada el reconocimiento y la inclusión de todos los factores salariales para liquidar el pago del 15% de la bonificación por trabajar en zonas de difícil acceso de los años 2008, 2009, 2010, 2012, 2013, 2014, 2015, lo corrido del 2016 y hacia el futuro, asimismo, los intereses moratorios y la debida indexación.

2.2. NORMAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

Como normas vulneradas, del libelo de la demanda se extraen las siguientes:

- De la Constitución Política: preámbulo, artículo 1, 2, 4, 5, 6, 13, 25, 29 y 53.
- Legales: ley 6 de 1945, artículo 10, ley 65 de 1946 artículo 2, ley 5 de 1969, artículo 2 para efecto del artículo 5 de la Ley 4 de 1966, Decreto 1042 de 1978 artículo 42, ley 715 de 2001 artículo 24, Decreto 1171 del 2004, Decreto 521 de 2010 y demás normas concordantes.

Como causales de nulidad del acto administrativo demandado, plantea la de **infracción de las normas en que debería fundarse**, sustentado en lo siguiente:

Estima que la Gobernación del Caquetá al expedir los Decretos sin la inclusión de todos los factores salariales en la bonificación del 15% de zonas de difícil acceso, va en detrimento de la misma educación, como quiera que impide que los docentes obtengan un mejoramiento de las condiciones de trabajo, el pago de un salario justo, a su movilidad, desmejoramiento en sus ingresos mensuales, por cuanto se educa en un territorio con condiciones democráticas, de topografía, de acceso, de infraestructura vial deficiente y precaria.

Señala que la Ley 5 de 1969, en su artículo 2, para los efectos del artículo 5 de la Ley 4 de 1966, se entiende por asignación actual el promedio de todo lo devengado por un trabajador en servicios activo a título de salario o retribución de servicios tales como: horas extras, primas, dominicales, bonificación, etc.

Hace alusión a que ha entendido las altas cortes sobre el concepto de salario, señalando que se debe entender por salario, todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el empleado como retribución por sus servicios.

En virtud de lo anterior, señala que se debe entender que todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el empleado, diferentes al salario directo y que retribuyen sus servicios, sin importar la denominación que se les dé: prima, bonificaciones, sobresueldo, etc. Por lo que son todos los pagos de naturaleza salarial (remuneratorios del servicio) que devenga el empleado oficial; es por ende que todos los factores salariales se deben tener en cuenta, ya que constituyen salario, para efectos de liquidar el 15% de la bonificación por trabajar en zonas de difícil acceso.

III. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA. (folio 61-66).

Se opone a las pretensiones de la demanda, como quiera que, pese a que el oficio que se demanda, proviene de la administración, éste no produce efecto alguno en el mundo jurídico; estima que de no prosperar lo anterior, aclara que no hay lugar al pago y reconocimiento de los factores salariales.

Respecto a la bonificación de que trata el Decreto 521 de 2010, es clara al señalar que a misma equivale al 15% del salario básico mensual que devengue el trabajador, por lo que la Entidad le asiste la razón para resolver negativamente la solicitud de los demandantes, en cuanto a la inclusión de todos los factores salariales en la liquidación bonificación del 15%; así como también que dicho emolumento no constituye factor salarial.

Excepciona caducidad en el medio de control, prescripción y la genérica.

IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

Dentro del término otorgado así lo hizo la parte demandada, guardando silencio la actora y el Ministerio Público, tal como aparece en la constancia secretarial del 01 de junio de 2020 (fl. 191).



4.1. ALEGATOS DE LA PARTE DEMANDADA. (fl. 130-132).

La Apoderada de la Entidad, señala que el artículo 24 de la Ley 715 de 2001, establece que 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 expidió el Gobierno Nacional el Decreto 521 de 2010, en su artículo 5, el cual señala:

“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”.

Quedando claro que es única y exclusivamente del salario básico mensual devengado, situación distinta que ocurría con el Decreto 1171 de 2004, el cual en su artículo 5, establecía *del salario que devengue*, sin embargo, éste se encuentra derogado.

En razón a lo anterior, se puede concluir que la Entidad no incurrió en causal de nulidad, como quiera que la respuesta ofrecida se ajustó a lo dispuesto en la normatividad vigente, por lo que solicita se despache desfavorablemente las pretensiones de la demanda, y en su lugar declarar los argumentos y excepciones presentadas con la contestación de la demanda.

V. CONSIDERACIONES.

5.1. Competencia.

Este Despacho es competente para dirimir en derecho el presente litigio, en razón a la naturaleza de los hechos, el último lugar de la prestación del servicio, y la cuantía del asunto, de conformidad con los artículos 155, 156 y 157 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA-. (Ley 1347 de 2011).

5.2. Problema jurídico.

En este asunto, al Despacho le corresponde establecer si:

¿Tienen derecho los demandantes a la reliquidación del 15% de bonificación por trabajar en zonas de difícil acceso con la inclusión de la totalidad de factores salariales devengados?

5.3. Bonificación de difícil acceso – docente -.

La ley 715 del 21 de diciembre de 2001 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”, en su artículo 24 dispuso:

“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”

En virtud de lo anterior, se expidió el Decreto 1171 de 2004, el cual en su artículo 5°, consagró una bonificación para docentes y directivos docentes que laboren en establecimientos educativos estatales, cuyas sedes estuvieran ubicada en áreas rurales de difícil acceso. Dicha bonificación era



equivalente al quince por ciento (15%) del salario que devenguen, la cual además conforme estaba previsto por dicha norma no constituiría factor salarial ni prestacional para ningún efecto.

El anterior decreto fue expresamente derogado por el Decreto 521 de 2010 “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” el cual conservo el mentado beneficio, como también mantuvo la definición de zonas de difícil acceso, al respecto:

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

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

- 1. Que sea necesaria la utilización habitual de dos o más medios de transporte para un desplazamiento hasta el perímetro urbano.*
- 2. Que no existan vías de comunicación que permitan el tránsito motorizado durante la mayor parte del año lectivo.*
- 3. Que la prestación del servicio público de transporte terrestre, fluvial o marítimo, tenga una sola frecuencia, ida o vuelta, diaria.*

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

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

En el reporte mensual de novedades de personal que los rectores y directores rurales deben presentar a la secretaría de educación de la entidad territorial certificada, incorporarán las novedades que correspondan, relacionadas con la bonificación de que trata este decreto, con el fin de que se proceda a efectuar las actualizaciones del caso a través de la dependencia responsable de los asuntos de administración de personal docente y directivo docente.

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

(...)

*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. (En negrilla del Despacho).

En virtud de lo anterior, se tiene que a efectos de reconocer y pagar la bonificación de que trata, es indispensable que se determinen cuáles son las clases de áreas rurales consideradas como de difícil acceso por el Departamento o Municipio certificado, razón por la cual se le otorgó facultades para expedir la correspondiente reglamentación dentro de cada una de sus jurisdicciones.

Visto lo anterior, le corresponderá al Despacho determinar si a los demandantes se les viene reconociendo tal bonificación, como también establecer como se les está liquidando, para de esta



manera concluir si el 15% de que trata el artículo 5 del Decreto 521 de 2010, se aplica única y exclusivamente al salario básico o por el contrario a todos los factores que constituye salario.

5.4. Caso en concreto.

Como se ha señalado, los demandantes solicitan que se le liquide la bonificación del 15% por laborar en zonas de difícil acceso, no solamente con el salario, sino con todos los factores que integran el mismo, para ello fundamentan su petición en dos conceptos emitidos por parte del Ministerio de Educación, trayendo a colación los siguientes (hechos 9° y 10° de la demanda):

- Oficio No 2006IE5081 rad. IE4113, del año 2006, que, sobre el particular, señaló:

“...La bonificación equivalente al 15% del salario que perciban y a la que tendrían derecho los docentes y directivos docentes que laboran en establecimientos educativos estatales, cuyas sedes estén ubicadas en áreas rurales de difícil acceso, debe reconocerse sobre la asignación básica mensual y demás factores salariales (prima de alimentación, auxilio de movilización...) que estos devenguen y proporcionalmente al tiempo que laboren durante el año académico...”

- Oficio No 2010IE29856 rad. IE7999, proferido en el año 2010, en el que se advirtió:

“...por lo anterior la bonificación equivalente al 15% del salario que perciban y a la que tendrá derecho los docentes y directivos docentes que laboran en establecimientos educativos estatales cuyas sedes estén ubicadas en áreas rurales de difícil acceso, deben liquidarse con el valor de la asignación básica mensual (de acuerdo con el grado en el escalafón docente que se ostente) y los demás elementos integrantes del salario...”

Sin embargo, tales conceptos no fueron allegados por parte de la Actora, como tampoco puede tomarse como un hecho notorio, a la luz del artículo 167 del CGP, como quiera que no se encuentran publicadas en internet, siendo por tanto carga de ésta allegarlas, tal como lo prevé el mismo artículo, cuando establece; *incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen*, situación que no ocurrió en el presente caso.

De las pruebas allegadas, se encuentra acreditado lo siguiente:

- Petición elevada por 101 docentes del departamento del Caquetá, en la que se encuentra los demandantes dentro del presente medio de control, con radicado 2016PQR8239 del 18 de abril de 2016, por medio del cual solicitan *“ordenar la inclusión de todos los factores salariales para liquidar el pago del 15% de la bonificación por trabajar en zonas de difícil acceso de los años 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016.* (folio 22-29).
- Respuesta por parte de la Secretaria de Educación Departamental del Caquetá, mediante oficio del 17 de junio de 2016 con radicado de salida SAC2016EE5933. (folio 30-31).
- Formato Único para la Expedición de Certificado de Historia Laboral, consecutivo No 3116, perteneciente al señor **ADMED DOMÍNGUEZ PÉREZ**, quien cuenta con un tiempo laborado para la secretaria de 12 años, 1 meses y 4 días, laborando actualmente en la Institución Educativa Rural Playa Rica en el escalafón 2BE, nacionalizado y Directivo Docente como rector de la Institución con nombramiento en propiedad. (folio 95-96)
- Formato Único para la Expedición de Certificado de Historia Laboral, consecutivo No 3117, perteneciente la señora **ALBA DORY BAHAMON DÍAZ**, quien cuenta con un tiempo laborado para la secretaria de 14 años, 4 meses y 7 días (folio 97), laborando en el Establecimiento Educativo Bolívar -sede principal-, Nacionalizada, activa, docente en primaria en provisionalidad, estando en el escalafón 2A.
- Formato Único para la Expedición de Certificado de Historia Laboral, consecutivo No 3118, perteneciente la señora **ALBA MERY GÓMEZ LACHE**, quien cuenta con un tiempo laborado para la secretaria de 14 años, 2 meses y 23 días (folio 98), laborando en el Establecimiento Educativa Balsora, nacionalizada, **no activa**, docente de primaria, en provisionalidad, escalafón 2ª.
- Formato Único para la Expedición de Certificado de Historia Laboral, consecutivo N° 3119, perteneciente al señor **ALBERTO ANTONIO VILLA VALENCIA**, quien cuenta con un tiempo laborado para la secretaria de 8 años, 1 mes y 21 días (folio 99), laborando en el



Establecimiento Educativa Rural La Gallineta, grado de escalafón 3AM, nacionalizado, activo, Directivo docente como Rector de la Institución en propiedad.

- Formato Único para la Expedición de Certificado de Historia Laboral, consecutivo N° 3120, perteneciente la señora **AMPARO CHAVARRO DE MARTÍNEZ**, quien cuenta con un tiempo laborado para la secretaria de 42 años, 6 meses y 27 días. (folio 100-101), laborando Actualmente en el Establecimiento Educativo Antonio José de Sucre, grado de escalafón 13, nacionalizado, activo, docente primaria en propiedad.
- Formato Único para la Expedición de Certificado de Historia Laboral, consecutivo N° 3121, perteneciente a la señora **ÁNGELA YASNO PARDO**, quien cuenta con un tiempo laborado para la secretaria de 14 años, 5 meses y 26 días. (folio 102), laborando en el establecimiento educativo Ilusión Maticuru -sede Principal-, grado escalafón 1ª, nacional, activa, docente en primaria provisionalidad.
- Formato Único para la Expedición de Certificado de Historia Laboral, consecutivo N° 3122, perteneciente la señora **BÁRBARA TORRES RUEDA**, quien cuenta con un tiempo laborado para la secretaria de 20 años, 1 mes y 29 días. (folio 103-104), laborando actualmente en el Establecimiento Educativo Las Delicias, escalafón 14, Nacional, **no activo**, docente en primaria en propiedad.
- Formato Único para la Expedición de Certificado de Historia Laboral, consecutivo N° 3123, perteneciente la señora **BELCERNA RENTERÍA VICUÑA**, quien cuenta con un tiempo laborado para la secretaria de 26 años, 0 meses y 28 días. (folio 105-106), laborando actualmente en establecimiento educativo Ilusión Maticuru -sede Principal-, escalafón 14, nacional, activo, docente en primaria en propiedad.
- Formato Único para la Expedición de Certificado de Historia Laboral, consecutivo N° 3124, perteneciente la señora **BENILDA TOBÓN SOTO**, quien cuenta con un tiempo laborado para la secretaria de 10 años, 3 meses y 12 días. (folio 107), laborando actualmente en la Institución Educativa chontillosa Media -Sede Principal-, esclafón 2ª, nacional, activa, docente en provisionalidad.
- Formato Único para la Expedición de Certificado de Historia Laboral, consecutivo N° 3125, perteneciente al señor **BENITO TAPIERO**, quien cuenta con un tiempo laborado para la secretaria de 24 años, 6 meses y 18 días. (folio 108), laborando actualmente en la Institución Educativa Anayacito, grado de escalafón 13, nacional, activo, docente primaria en propiedad.
- Formato Único para la Expedición de Certificado de Historia Laboral, consecutivo N° 3126, perteneciente al señor **BERNARDO VLADIMIR RENGIFO SÁNCHEZ**, quien cuenta con un tiempo laborado para la secretaria de 5 años, 1 mes y 18 días. (folio 109), laborando actualmente en el Establecimiento Educativo Guayaquil, escalafón 2ª, Nacional, Activo, Docente primaria en provisionalidad.
- Formato Único para la Expedición de Certificado de Historia Laboral, consecutivo N° 3127, perteneciente a la señora **CARMEN UBALDINA RESTREPO ARENAS**, quien cuenta con un tiempo laborado para la secretaria de 22 años, 0 meses y 28 días. (folio 110-111), laborando actualmente en el Establecimiento Educativo San Pablo de Anaya, escalafón 14, nacional, **no activa**, **docente** en primaria en propiedad.
- Formato Único para la Expedición de Certificado de Historia Laboral, consecutivo N° 3128, perteneciente al señor **DAGOBERT USMA SÁNCHEZ**, quien cuenta con un tiempo laborado para la secretaria de 38 años, 4 meses y 27 días. (folio 112), laborando actualmente en el Establecimiento Educativo El Rosario – Sede Principal-, escalafón 13 Nacional, activo, directivo docente en provisionalidad.
- Formato Único para la Expedición de Certificado de Historia Laboral, consecutivo N° 3129 perteneciente al señor **DAGOBERTO MURILLO GIRALDO**, quien cuenta con un tiempo laborado para la secretaria de 25 años, 4 meses y 9 días. (folio 113-114), laborando



actualmente en el Establecimiento Educativo La Reforma, escalafón 8, nacional, activo, docente primaria en provisionalidad.

- Formato Único para la Expedición de Certificado de Historia Laboral, consecutivo N° 3130 perteneciente al señor **DARIO BERMEO CALDERÓN**, quien cuenta con un tiempo laborado para la secretaria de 6 años, 4 meses y 17 días. (folio 115), laborando actualmente en el Establecimiento Educativo Divino Niño, escalafón 1ª, nacional, activo, docente en primaria en periodo de prueba.
- Formato Único para la Expedición de Certificado de Historia Laboral, consecutivo N° 3130 perteneciente al señor **DARIO BERMEO CALDERÓN**, quien cuenta con un tiempo laborado para la secretaria de 7 años, 6 meses y 13 días. (folio 116), laborando en el Establecimiento Educativo Bajo Riecito, escalafón 2ª, nacional, activo, docente primaria en provisionalidad.
- Formato Único para la Expedición de Certificado de Historia Laboral, consecutivo N° 3131 perteneciente a la señora **DEYARSILA PALACIOS PALACIOS**, quien cuenta con un tiempo laborado para la secretaria de 9 años, 3 meses. (folio 117), laborando actualmente en el Establecimiento Educativo Altamira, escalafón 2ª, nacional, activo, docente primaria en provisionalidad.
- Formato Único para la Expedición de Certificado de Historia Laboral, consecutivo N° 3132 perteneciente al señor **DIEGO ANDRÉS PEÑA SUAZA**, quien cuenta con un tiempo laborado para la secretaria de 7 años, 0 meses y 18 días. (folio 118), laborando actualmente en el Establecimiento Educativo Playa Rica – Sede Principal-, escalafón 2ª nacional, activo, docente primaria en provisionalidad.
- Formato Único para la Expedición de Certificado de Historia Laboral, consecutivo N° 3151 perteneciente a la señora **DORIS NIEVES RAMÍREZ**, quien cuenta con un tiempo laborado para la secretaria de 14 años, 5 meses y 26 días. (folio 119-120), laborando actualmente en el Establecimiento Educativo El Rosario – Sede Principal- escalafón 14, nacional, activo, docente secundaria en provisionalidad.
- Formato Único para la Expedición de Certificado de Historia Laboral, consecutivo N° 3152 perteneciente al señor **EBELIO AMEZQUITA RAMOS**, quien cuenta con un tiempo laborado para la Secretaria de 7 años, 1 mes y 19 días. (folio 121-122), laborando actualmente en el Establecimiento Educativo Rural Cristalina Del Losada, docente primaria, no activo, en provisionalidad, escalafón 1ª.
- Formato Único para la Expedición de Certificado de Historia Laboral, consecutivo N° 3147 perteneciente al señor **EBELIO AMEZQUITA RAMOS**, quien cuenta con un tiempo laborado para la secretaria de 7 años, 4 meses y 20 días. (folio 123-124), laborando actualmente en el Establecimiento Educativo Correntoso, escalafón 2ª, Nacional, activo, docente primaria en provisionalidad.
- Formato Único para la Expedición de Certificado de Historia Laboral, consecutivo N° 3153 perteneciente a la señora **EDITH RICARDO MORENO**, quien cuenta con un tiempo laborado para la secretaria de 20 años, 7 meses. (folio 125-126), laborando actualmente en el Establecimiento Educativo Aguacaliente, escalafón 13, nacional, activo, docente primaria en propiedad.

Sin embargo, no se allegó certificación de si es o no docente la demandante, **ANA LIRIS MORENO MORENO**; asimismo, el Despacho deja sentado, que tampoco se acreditó por parte de la Actora, que los docentes que acá demandan sean o hayan sido acreedores de la bonificación por laborar en zonas de difícil acceso, siendo carga de éste acreditar tal hecho, pues no se puede solicitar que se tenga en cuenta una bonificación del 15% no sólo al salario básico, sino a todos aquellos factores que hagan parte del salario, cuando ni siquiera se acreditó que estos estén percibiendo dicha bonificación, para efectos de determinar si hay lugar a su inclusión.

Así mismo, tenemos que en el Decreto 1075 de 2015, señala que para que la bonificación por laborar en zonas de difícil acceso para los docentes, se requiere que exista un acto administrativo,

expedido por el ente territorial certificado en educación, el cual señale que Instituciones Educativas, reúnen tales requisitos; al respecto encontramos:

“Artículo 2.4.4.1.2. Zonas de difícil acceso. Una zona de difícil acceso es aquella zona rural que cumple con los criterios establecidos en el presente Capítulo para ser considerada como tal.

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

1. Que sea necesaria la utilización habitual de dos o más medios de transporte para un desplazamiento hasta el perímetro urbano.
2. Que no existan vías de comunicación que permitan el tránsito motorizado durante la mayor parte del año lectivo.
3. Que la prestación del servicio público de transporte terrestre, fluvial o marítimo, tenga una sola frecuencia, ida o vuelta, diaria.

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

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

En el reporte mensual de novedades de personal que los rectores y directores rurales deben presentar a la secretaría de educación de la entidad territorial certificada, incorporarán las novedades que correspondan, relacionadas con la bonificación de que trata este Capítulo, con el fin de que se proceda a efectuar las actualizaciones del caso a través de la dependencia responsable de los asuntos de administración de personal docente y directivo docente.

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

(Decreto 521 de 2010, artículo 2°). (En negrilla y subrayado del Despacho)

No obstante, el Despacho desconoce si las Instituciones en la que laboran los actores, cuentan con dicha certificación o mejor, si se expidieron por parte del Gobernador del Caquetá, el referido acto administrativo, con el fin de determinar si son o no merecedores de la bonificación del 15%; carga ésta que también recaía en la parte Actora.

Ahora bien, observado el artículo vigente, para el momento en que se elevaron las pretensiones, es decir, el Decreto 521 de 2010, su artículo 5°, (hoy en día recopilado en el Decreto 1075 de 2015 “por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación” del artículo 2.4.4.1.1.) preceptúa:

“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...”

Tenemos entonces, el artículo en mención, manifiesta que la bonificación se aplicará sobre el salario básico mensual, por lo que tendrá que establecerse que se entiende por salario básico mensual; sobre el particular, la jurisprudencia del Consejo de Estado, ha determinado que sueldo básico es la remuneración social más inmediata o directa que el trabajador recibe por la transmisión que hace de



su fuerza de trabajo para ponerla a disposición del empleador y por tanto es aquella proporción que se tiene como base para calcular los diferentes beneficios laborales como prestaciones sociales, seguridad social, exceptuando aquellos pagos que se hayan pactado como no constitutivos de salario¹.

El artículo 127 del Código Sustantivo del Trabajo señala que es salario todo lo que recibe el trabajador, en dinero o en especie, como contraprestación directa del servicio. Así, el salario es la ventaja patrimonial que se recibe como contrapartida del trabajo subordinado o, dicho de otro modo, es la prestación básica correlativa al servicio prestado u ofrecido.

Para el Despacho, cuando la norma habla de salario básico ha de entenderse como el salario neto, que recibe como contraprestación de su servicio, sin ningún otro emolumento o factor salarial, que si bien pueden recibir el concepto de salario, como tal, no tiene que ver con la contraprestación o retribución por el salario prestado, sino más bien, que buscan mejorar la calidad de vida del trabajador, y es que así lo ha reconocido la Corte Suprema de Justicia, que si bien, no es nuestro máximo órgano, lo cierto es que si es criterio auxiliar para el Despacho, que al respecto se ha pronunciado:

“Aunque podría surgir una aparente contradicción entre la facultad de excluir incidencia salarial a unos conceptos y a la vez prohibirlo cuando retribuyan el servicio, para la Corte no existe esa oposición. Lo anterior teniendo en cuenta que la posibilidad que le otorga la ley a las partes no recae sobre los pagos retributivos del servicio o que tengan su causa en el trabajo prestado u ofrecido, sino sobre aquellos emolumentos que pese a no compensar directamente el trabajo, podrían llegar a ser considerados salario.

Tal es el caso de los auxilios extralegales de alimentación, habitación o vestuario, las primas de vacaciones o de navidad. Nótese que estos conceptos no retribuyen directamente la actividad laboral en tanto que buscan mejorar la calidad de vida del trabajador o cubrir ciertas necesidades”...” (CSJ SL1798-2018)

En razón a lo anterior, el Despacho no encuentra fundamento para acceder a lo solicitado por el apoderado de la parte actora, en cuanto la norma que se entraña, es clara al manifestar que se aplica única y exclusivamente al *salario básico* mensual; situación diferente sería, si la norma señalase el salario devengado, o el salario básico y todo aquel factor que constituyan factor salarial, el cual si comprendería lo acá solicitado.

Acudiendo al método gramatical, según el cual supone que en ciertas ocasiones las normas tienen un sentido único, que no requiere ser interpretado; sucede esto con la norma en cuestión, pues es clara al señalar que la bonificación o incentivo por ruralidad, se aplica únicamente al salario básico exceptuando cualquier otro emolumento como se ha señalado.

Aunado a lo anterior, la norma reglamentaria no ha sido suspendida o declarada nula por su Juez natural, esto es el Consejo de Estado, - según reconoce la misma Corte -, por cuanto conforme al numeral 2° del artículo 237 de la Carta Política, a este le corresponde conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional.

En virtud de lo anterior, el despacho no vislumbró la causal de nulidad alegada por el Apoderado de la parte Actora – *infracción de las normas en debería fundarse* -, aunado a que también se encuentra ajustado a las disposiciones legales; ahora, como tampoco se logró desvirtuar la legalidad del acto administrativo demandado, el despacho no le queda otro camino que denegar las pretensiones del presente medio de control.

VI. COSTAS DEL PROCESO.

Finalmente, al tenor de lo dispuesto en el artículo 365² numeral 5 del CGP, aplicable por remisión expresa en virtud del artículo 188 del CPACA, el Despacho condenará en costas en esta instancia, en el 4% de lo pedido en el líbello de la demanda a la parte vencida en esta sentencia, de conformidad

¹ Consejo De Estado, Sección Segunda, Consejero ponente: Dr. GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN, Radicación número: 25000-23-25-000-2008-00670-01(0552-10).

² **ARTÍCULO 365. CONDENA EN COSTAS.** En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:

(...)5. En caso de que prospere parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial, expresando los fundamentos de su decisión. (...)



a lo señalado en el N° 1 del artículo 5 del Acuerdo N° PSAA16-10554 del 05 de agosto de 2016 del C.S., de la Judicatura³, en lo concerniente a la primera instancia.

VII. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarto Administrativo de Florencia, Caquetá, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley.

FALLA:

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de esta sentencia.

SEGUNDO: CONDENAR en costas y agencias en derecho en esta instancia, en el 4% de lo pedido en el líbello de la demanda a la parte vencida en esta sentencia. Para efectos de la tasación de agencias en derecho, conforme lo establecido en el Acuerdo N° PSAA16-10554 del 05 de agosto de 2016, del C.S. de la Judicatura.

TERCERO: Notificar la presente decisión en la forma prevista en el artículo 203 del CPACA.

CUARTO: Una vez en firme la presente decisión y previa liquidación, ARCHIVAR el expediente, previas las anotaciones secretariales de rigor.

QUINTO: RECONOCER personería jurídica, para que funja como apoderada de los demandantes, a la Doctora LADY JHOANA PALACIO GAVIRIA, en los términos de los poderes que obran a folio 163 a 183 C. Ppal.

SEXTO: RECONCER personería jurídica como apoderado de la Entidad demandada al doctor Dr. MANUEL ALEJANDRO TRUJILLO, en los términos del poder obrante a folio 185 del expediente, entiéndase por revocado el poder conferido a la Doctora YUDY VIVIANA SILVA SALDAÑA.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

GINA PAMELA BERMEO SIERRA
Juez

³ 1. PROCESOS DECLARATIVOS EN GENERAL. En única instancia. a. Cuando en la demanda se formulen pretensiones de contenido pecuniario, entre el 5% y el 15% de lo pedido. b. En aquellos asuntos que carezcan de cuantía o de pretensiones pecuniarias, entre 1 y 8 S.M.M.L.V. En primera instancia. a. Por la cuantía. Cuando en la demanda se formulen pretensiones de contenido pecuniario: (i) De menor cuantía, entre el 4% y el 10% de lo pedido. (ii) De mayor cuantía, entre el 3% y el 7.5% de lo pedido. b. Por la naturaleza del asunto. En aquellos asuntos que carezcan de cuantía o de pretensiones pecuniarias, entre 1 y 10 S.M.M.L.V. En segunda instancia. Entre 1 y 6 S.M.M.L.V.