



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO DE POPAYÁN
Carrera 4 N° 2-18 FAX (092)8209563
Email: j08admpayan@cendoj.ramajudicial.gov.co

Popayán, once (11) de diciembre de dos mil dieciocho (2018)

EXPEDIENTE: 19001-33-33-008-2015-00277-00
ACTOR: JORGE ELIECER VELASCO PALOMINO
DEMANDADO: MUNICIPIO DE POPAYÁN
M. DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

SENTENCIA N° 182

1.- ANTECEDENTES.

1.1.- La demanda

Se procede a decidir la demanda que en ejercicio de la acción contencioso administrativa-medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho presentó a través de apoderado judicial el señor JORGE ELIECER VELASCO PALOMINO, contra el MUNICIPIO DE POPAYÁN- SECRETARIA DE EDUCACIÓN, tendiente a obtener la declaración de nulidad total de los actos administrativos contenidos en el oficio SAC2014 PQR3873 SALIDA 2014 RE5056 de 6 de octubre de 2014 (folio 53); oficio 2014EE5478 del 7 de noviembre de 2014 por medio del cual se resuelve la petición del 22 de octubre de 2014 (folio 20), y la Resolución N° 20141800085634 del 29 de diciembre de 2014 que resolvió el recurso de apelación confirmando la decisión adoptada.

A título de restablecimiento del derecho el señor VELASCO PALOMINO solicita se ordene a la SECRETARIA DE EDUCACION DE POPAYÁN, reconocerle y pagarle como directivo docente, lo correspondiente a la bonificación equivalente al 15% del salario básico mensual que devengó, conforme a lo dispuesto por el decreto 521 de febrero 17 de 2010 y los actos administrativos municipales que determinaron en el municipio de Popayán las zonas de difícil acceso, estando dentro de ellas la Institución Educativa Las Huacas en la cual ejerció como rector.

Además, que se ordene el pago de esta bonificación de manera retroactiva desde que se dejó de pagar, o sea desde enero del año 2012, hasta la fecha que haya prestado sus servicios como rector de la Institución Educativa Las Huacas y sus sedes que las comprenden.

Como supuestos fácticos de la demanda, se plantea en síntesis, que el señor Jorge Eliecer Velasco Palomino prestó sus servicios como rector de la Institución Educativa Las Huacas, la cual comprende tres sedes: "Clarete", "Quintana" y "Las Huacas", y que desde enero de 2012 dejó de pagársele la bonificación especial por laborar en zonas de difícil acceso.

1.1.1.- Normas violadas y concepto de violación

Como normas constitucionales violadas se mencionan los artículos 1, 2, 13, 23, 25, 29 y 53 de la Constitución política.

Como normas legales violadas se menciona la Ley 715 de 2001; la Ley 1437 de 2011; Ley 4 de 1966; Decreto 81 de 1976; Decreto 1045 de 1978; Decreto 2277 de 1979; Decreto 3238 de 2004; el Decreto Nacional 521 de 2010 y el Decreto Municipal 20141700003935 del 11 de abril de 2014.

Se afirma que el desconocimiento de la Institución Educativa Las Huacas como zona de difícil acceso, a pesar que por medio del Decreto Municipal 20141700003935 del 11 de abril de 2014 el alcalde de Popayán determinó como en los años anteriores que dicha institución educativa se clasificaba como de "difícil acceso", vulnera principios mínimos fundamentales como la igualdad de oportunidades para los trabajadores, remuneración mínima, vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo y la irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales (fl. 1 a 11 C. Principal).

1.2.- Contestación de la demanda

El municipio de Popayán, a través de su apoderado judicial se opone a las pretensiones de la demanda, argumentando que la sede principal de la Institución Educativa Las Huacas, lugar donde el demandante fungía como rector, no cumplía con los requisitos de zona de difícil acceso, por lo que no era viable el reconocimiento de dicha bonificación.

De esta manera, formuló las excepciones de "Falta de legitimación en la causa por pasiva"; "Inexistencia de la obligación demandada y cobro de lo no debido" y "Prescripción" (fl. 72 a 76 C. Ppal).

1.3.- Relación de etapas surtidas.

La demanda fue presentada el 22 de julio de 2015 (fl. 33), inicialmente fue inadmitida y se ordenó su corrección (fl. 35-37); siendo debidamente corregida por lo que fue admitida a través de Auto 908 de 24 de agosto de 2015 (fl. 56-59), procediendo a su notificación (fl. 66 C. Ppal).

La entidad contestó la demanda (fl. 72-76 C. Ppal), se corrió traslado de las excepciones a la parte demandante (fl. 88-90) y finalmente se fijó fecha para audiencia inicial (fl. 91 C. Ppal) en la cual se decretó una prueba de oficio (fl. 108 C. Ppal).

La audiencia de pruebas tomó lugar el 14 de noviembre de 2017, en donde se recaudó la prueba decretada y finalmente se corrió traslado de alegatos de conclusión y al Ministerio Público para que rinda concepto, si lo estimaba necesario (fl. 118-120).

El apoderado de la parte demandante en su escrito conclusivo se ratificó en los términos de la demanda, aduciendo que se logró probar que la entidad territorial demandada transgredió la normatividad consagrada en el Decreto 521 de 2010, al negarse a pagar la bonificación solicitada. Señala que se tuvo como probado que desde el año 2010 y con el Decreto 20141700003935 del 11 de abril de 2014, el alcalde del municipio de Popayán resolvió clasificar en zona de difícil acceso a la Institución Educativa en donde el actor laboraba en calidad de rector.

Se alude que la Institución Educativa Las Huacas, está comprendida por tres sedes, las cuales eran visitadas por el demandante en virtud de su calidad de rector, en cumplimiento de las funciones establecidas en la Ley 715 de 2001 (fl. 122-130 C. Ppal).

En sus alegatos conclusivos, la apoderada de la entidad territorial manifestó que no se adeudaba valor alguno al demandante, toda vez que la sede educativa en donde laboraba no cumplía con los requisitos de zona de difícil acceso. Por ello, solicitó se nieguen las pretensiones de la demanda (fl. 131-133 C. Ppal.).

El Ministerio público en esta oportunidad no presentó concepto.

2.- CONSIDERACIONES

2.1.- Caducidad y Competencia.

En el presente caso, tenemos que los actos administrativos objeto de nulidad, quedaron en firme el 13 de enero de 2015 y cuyo término de caducidad se suspendieron con la presentación de la solicitud de conciliación el 28 de abril de 2015 hasta el 14 de julio de ese mismo año, fecha en que se celebró la audiencia. La demanda se presentó el 22 de julio de 2015, razón por la cual no había operado el fenómeno de la caducidad, en los términos del artículo 164 numeral segundo literal d).

Por la naturaleza del medio de control, la fecha de presentación de la demanda, el lugar donde se prestó el servicio y el monto de la prestación reclamada, este Juzgado es competente para conocer el asunto en primera instancia, conforme a lo previsto por los artículos 138, 155 numeral 2 y 156 numeral 3 de la Ley 1437 de 2011.

2.2.- Problema jurídico principal

De acuerdo con la fijación del litigio, el problema jurídico se centra en determinar si hay lugar a declarar la nulidad total de los actos administrativos demandados, con el consecuente restablecimiento del derecho consistente en el reconocimiento y pago de la bonificación equivalente al 15% del salario básico mensual, según lo dispuesto por el Decreto 521 de febrero 17 de 2010, bonificación por laborar en zonas de difícil acceso.

2.3.- Problemas jurídicos secundarios

2.3.1 ¿Qué requisitos son exigibles para que sea procedente el reconocimiento de la bonificación equivalente al quince por ciento (15%) del salario básico mensual que devenguen los docentes que laboran en establecimientos educativos estatales, cuyas sedes estén ubicadas en zonas rurales de difícil acceso?

2.4.- Tesis.

Se negarán las pretensiones de la demanda, dado que el actor no probó los requisitos establecidos por el Decreto 521 de 2010, regulado en el Decreto municipal N° 20141700003935, en aras de acceder a la bonificación del 15% del salario básico mensual por laborar en zonas de difícil acceso. Lo anterior, por cuanto no se acreditó que el actor se trasladara hasta las sedes de Quintana y Clarete de la Institución Educativa Las Huacas, sedes enlistadas como de difícil acceso.

El fundamento de la tesis planteada se expondrá analizando: (i) Lo probado en el proceso; (ii) La naturaleza de la bonificación salarial del 15% por trabajo docente en zonas de difícil acceso; y (iii) caso concreto.

2.5.- Marco Jurídico.

- Normas Legales:

Artículo 24 de la Ley 715 de 2001; artículo 2 de la Ley 1297 de 2009; Decreto 521 de 2010; y Decreto 20141700003935 de 11 de abril de 2014.

- Jurisprudencia: Corte Constitucional C-1218 de 2001.

2.6.- Razones de la decisión.

PRIMERA.- Lo probado dentro del proceso:

✚ El Decreto N° 2014170003935 de 11 de abril de 2014 expedido por la Secretaría de Educación municipal, determinó en el municipio de Popayán como zonas rurales de difícil acceso y establecimientos educativos ubicados en ellas, entre otras la Institución Educativa Las Huacas en sus sedes “Quintana” y “Clarete”¹.

✚ El actor elevó petición ante la Secretaría de Educación de Popayán pidiendo el reconocimiento de la bonificación equivalente al 15% del salario básico mensual por laborar en zona de difícil acceso².

✚ Por medio de oficio N° 2014EE5478 de 07 de noviembre de 2014, el Secretario de Educación municipal de Popayán contestó la petición elevada por el actor, en el sentido de negar la bonificación pretendida, afirmando que la sede principal de la Institución Educativa Las Huacas no había sido incluida como de difícil acceso³.

✚ El actor interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación contra el Oficio N° 2014EE5478⁴.

✚ El Alcalde de Popayán profirió la Resolución N° 20141800085634 de 29 de diciembre de 2014 en donde se resolvió confirmar el oficio señalado y se le negó el pago de la bonificación establecida en el Decreto Nacional N° 521 de 2010 y Decreto N° 2014170003935⁵.

✚ El Secretario de Educación municipal a través de oficio SAC 2014RE5056 de 16 de octubre de 2014 resolvió acoger el concepto del Ministerio de Educación Nacional, en el sentido requerir al hoy demandante, para que allegará el reporte de los días que permanecía como rector en las sedes de Clarete y Quintana para su posterior reconocimiento proporcional para efectos del pago de la bonificación por zonas de difícil acceso⁶.

Durante la etapa probatoria se logró acreditar lo siguiente:

✚ Por medio del Decreto N° 000248 de 02 de mayo de 2011, la Secretaría de Educación de Popayán resolvió trasladar discrecionalmente al señor Jorge Eliecer Velasco al cargo de directivo docente rector en la institución Educativa Las Huacas.⁷

En virtud de la condición de rector del señor Jorge Eliecer Velasco Palomino en la Institución Educativa Las Huacas, le correspondía cumplir las funciones señaladas en la Ley 715 de 2001: “ARTÍCULO 10. FUNCIONES DE RECTORES O DIRECTORES. El rector o director de las instituciones educativas públicas, que serán designados por concurso, además de las funciones señaladas en otras normas, tendrá las siguientes: 10.1. Dirigir la preparación del Proyecto Educativo Institucional con la participación de los distintos actores de la comunidad educativa. 10.2. Presidir el Consejo Directivo y el Consejo Académico de la institución y coordinar los distintos órganos del Gobierno Escolar. 10.3. Representar el establecimiento ante las autoridades educativas y la comunidad escolar. 10.4. Formular planes anuales de acción y de mejoramiento de calidad, y dirigir su ejecución. 10.5. Dirigir el trabajo de los equipos docentes y establecer contactos interinstitucionales para el logro de las metas educativas. 10.6. Realizar el control sobre

¹ Fl. 16 a 18 Ibidem.

² Fl. 13 a 15 del Cuaderno Ppal.

³ Fl. 20 a 22 Ibidem.

⁴ Fl. 23 a 25 Ibidem.

⁵ Fl. 26 a 27 Ibidem.

⁶ Fl. 53 Ibidem.

⁷ Ibidem (fl. Del expediente administrativo: 51 a 52).

*el cumplimiento de las funciones correspondientes al personal docente y administrativo y reportar las novedades e irregularidades del personal a la secretaría de educación distrital, municipal, departamental o quien haga sus veces. 10.7. Administrar el personal asignado a la institución en lo relacionado con las novedades y los permisos. 10.8. Participar en la definición de perfiles para la selección del personal docente, y en su selección definitiva. 10.9. Distribuir las asignaciones académicas, y demás funciones de docentes, directivos docentes y administrativos a su cargo, de conformidad con las normas sobre la materia. 10.10. Realizar la evaluación anual del desempeño de los docentes, directivos docentes y administrativos a su cargo. 10.11. Imponer las sanciones disciplinarias propias del sistema de control interno disciplinario de conformidad con las normas vigentes. 10.12. Proponer a los docentes que serán apoyados para recibir capacitación. 10.13. Suministrar información oportuna al departamento, distrito o municipio, de acuerdo con sus requerimientos. 10.14. Responder por la calidad de la prestación del servicio en su institución. 10.15. Rendir un informe al Consejo Directivo de la Institución Educativa al menos cada seis meses. 10.16. Administrar el Fondo de Servicios Educativos y los recursos que por incentivos se le asignen, en los términos de la presente ley. 10.17. Publicar una vez al semestre en lugares públicos y comunicar por escrito a los padres de familia, los docentes a cargo de cada asignatura, los horarios y la carga docente de cada uno de ellos. 10.18. Las demás que le asigne el gobernador o alcalde para la correcta prestación del servicio educativo. **PARÁGRAFO 1o.** <Aparte tachado INEXEQUIBLE> El desempeño de los rectores y directores será evaluado anualmente por el departamento, distrito o municipio, ~~atendiendo el reglamento que para tal fin expida el Gobierno Nacional.~~ La no aprobación de la evaluación en dos años consecutivos implica el retiro del cargo y el regreso al ejercicio de la docencia en el grado y con la asignación salarial que le corresponda en el escalafón".*

✚ A través del Decreto N° 2012170003205 de 29 de mayo de 2012 se resolvió nombrar en propiedad en cargo docente rector grado 14 en la Institución Educativa Las huacas hasta cuando se proveyera en periodo de prueba o en propiedad de acuerdo con el listado de elegibles producto del concurso.⁸

✚ El Decreto N° 20151700005545 de 08 de julio de 2015 resolvió aclarar parcialmente el Decreto anterior y se consignó que el señor Jorge Eliecer Velasco ocuparía en calidad de "encargo" como Directivo Docente (rector) en la Institución Educativa Las Huacas, hasta cuando por medio de concurso se provea dicho cargo⁹.

✚ A través del Decreto N° 20151700008025 de 29 de julio de 2015, el Secretario de Educación resolvió aceptar la renuncia del señor Jorge Eliecer Velasco en el cargo de docente de aula en propiedad grado 14 en el escalafón nacional docente, área educativa matemáticas, en la Institución Educativa El Mirador. Asimismo se estableció que dicha renuncia tendría efectos a partir del 3 de agosto de 2015¹⁰.

✚ Con el acta de entrega de estructura formal de reglamentos de la Institución Educativa Las Huacas de 28 de agosto de 2015, se tiene que el señor Jorge Eliecer Velasco fungió como rector de dicha institución hasta el 31 de julio de 2015¹¹.

SEGUNDA.- Bonificación salarial del 15% por trabajo docente en zonas de difícil acceso.

La bonificación salarial del 15% por trabajo docente en zonas de difícil acceso, fue regulado en el **inciso 6 del artículo 24 de la Ley 715 de 2001** en el inciso sexto del artículo 24 que estableció que los docentes que laboraran en áreas rurales de difícil acceso, tendrían dicho estímulo:

⁸ Expediente medio magnético que obra a folio 6 del Cuaderno de pruebas (Fls. 56 a 57).

⁹ *Ibidem* (Fl. 59 del expediente administrativo).

¹⁰ *Ibidem* (Fl. 62)

¹¹ *Ibidem* (Fls. 63 a 66).

"Artículo 24. Sostenibilidad del Sistema General de Participaciones.
(...)

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".

Posteriormente, la **Ley 1297 de 2009 en su artículo 2** estableció que el reconocimiento de dicha bonificación se supeditaría a la reglamentación expedida por el Gobierno Nacional:

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

Esta nueva normativa mantuvo el beneficio económico para los docentes ubicados en instituciones educativas ubicadas en las zonas rurales de difícil acceso, mientras prestaran sus servicios en dichas instituciones, lo mismo a los docentes vinculados contractualmente que acreditaran el título de normalista.

De acuerdo con lo señalado por el legislador, el **Decreto 521 de 2010** reglamentó 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, estableciendo los requisitos para considerar a una zona en dicha categorización y los requisitos que se debían acreditar por parte de los docentes para acceder a este estímulo.

De igual manera, se estableció que cada entidad territorial debía determinar **anualmente** las zonas de difícil acceso en su territorialidad:

"ARTÍCULO 2. Zonas de difícil acceso. Una zona de difícil acceso es aquella zona rural que cumple con los criterios establecidos en el presente decreto para ser considerada como tal. Para los efectos de este decreto, el gobernador o alcalde de cada entidad territorial certificada en educación deberá determinar cada año, mediante acto administrativo, y simultáneamente con el que fija el calendario académico, antes del primero (1º) de noviembre de cada año para el calendario "A" y antes del primero (1º) de julio para el calendario "B", las zonas rurales de difícil acceso y las sedes de los establecimientos educativos estatales de su jurisdicción, de conformidad con la ley y considerando una de las siguientes situaciones: 1. Que sea necesaria la utilización habitual de dos o más medios de transporte para un desplazamiento hasta el perímetro urbano. 2. Que no existan vías de comunicación que permitan el tránsito motorizado durante la mayor parte del año lectivo. 3. Que la prestación del servicio público de transporte terrestre, fluvial o marítimo, tenga una sola frecuencia, ida o vuelta, diaria. Cuando las condiciones que determinaron la expedición del acto administrativo a que se refiere este artículo no varíen, se entenderá que las zonas rurales de difícil acceso ya establecidas conservan tal carácter. 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 los medios que el Ministerio de Educación Nacional determine para tal efecto.” (Subrayas por fuera del texto original).

Por lo anterior, es el Decreto 521 de 2010 el que determina que tienen derecho a una bonificación equivalente al quince por ciento (15%) del salario básico mensual que devenguen, los docentes y directos docentes que laboren en establecimientos educativos estatales, cuyas sedes estén ubicadas en zonas rurales de difícil acceso.

Para tener derecho a la bonificación, es requerido que los docentes laboren en las sedes ubicadas en zonas declaradas como de difícil acceso, y dichas zonas deben encontrarse relacionadas en el acto administrativo que expide el gobernador o alcalde de la entidad territorial certificada en educación. Asimismo, los nombres de los docentes y directivos docentes que laboran en dichas sedes, deben estar relacionados en el informe que la Secretaría de Educación remite al Ministerio de Educación Nacional, con el fin de reconocer y pagar la bonificación equivalente al quince por ciento (15%) antes mencionada.

En virtud de la normatividad señalada, y cumpliendo con el deber de regular territorialmente la bonificación en comento, el municipio de Popayán a través de la Secretaría de Educación municipal promulgó el **Decreto N° 20141700003935 de 11 de abril de 2014**, en el cual mantuvo como zonas rurales de difícil acceso las establecidas en el Decreto Municipal 674 de 2010 y decretó determinar en el municipio de Popayán como zonas rurales de difícil acceso y establecimientos educativos ubicados en ellas, entre otras la Institución Educativa Las Huacas en sus sedes “Quintana” y “Clarete”.

El precitado decreto condicionó el reconocimiento de dicha bonificación, al hecho que los docentes o directivos que laboraran en zonas de difícil acceso, debían acreditar durante el año académico o proporcionalmente a este, haber laborado en los establecimientos educativos estatales ubicados en áreas rurales de difícil acceso¹².

Sobre la bonificación especial, la jurisprudencia constitucional¹³ ha reconocido que los educadores que ejercen su labor en aquellos lugares clasificados como de difícil acceso asumen mayor compromiso y responsabilidad al que normalmente les corresponde, esfuerzo superior que debe ser compensado en virtud del principio de justicia distributiva; y ha indicado que la bonificación especial se traduce en una medida que,

*“(…) propende de manera eficaz y eficiente por el cumplimiento de un fin esencial del Estado colombiano, como es el de asegurar en todo el territorio nacional la prestación de la educación (CP, art. 67), **derecho fundamental** de las personas¹⁴, acorde con la esencia y dignidad humana, de conformidad con el régimen de los **servicios públicos**, es decir directamente por el Estado o indirectamente por particulares sometidos a la respectiva inspección y vigilancia, en cumplimiento de unos fines que están dados en función del “servicio a la comunidad, la búsqueda del bienestar general, la elevación de la calidad de vida de la población, todo lo cual configura las finalidades sociales del Estado y deber social de los particulares (artículos 2, 365 y 366 de la Constitución Política)”¹⁵, y sin olvidar que a ese servicio público educativo subyace una **función social** (CP, art. 67) que genera obligaciones, cargas y restricciones, y que ubica al ente colectivo como primer y preponderante destinatario*

¹² Folio 16 a 18 del Cuaderno Principal.

¹³ C- 1218 de 2001.

¹⁴ Sentencias T-02/92.

¹⁵ Sentencia C-560 de 1997

de la gestión que adelantan quienes lo prestan, por encima del interés puramente privado y como actividad sujeta al control y a la dirección del Estado¹⁶.

(...)

Dicho 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 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)". (Negrillas fuera de texto original).

TERCERO.- Caso concreto.

En la demanda se reclama a favor del señor JORGE ELIECER VELASCO PALOMINO la bonificación del 15%, en su consideración, por haber laborado como rector en una institución educativa ubicada en una zona de difícil acceso. Como argumento central se afirma que, en su condición de directivo docente debía cumplir con las funciones legales propias de su cargo, para lo cual debía desplazarse a las diferentes sedes del establecimiento educativo.

Por su parte, la entidad demandada sustenta su negativa afirmando que al tenor del Decreto N° 2014170003935 la sede principal de la Institución Educativa Las Huacas, en donde desarrollaba sus labores como rector el señor Velasco Palomino, había sido excluida como una zona de difícil acceso; por lo que para recibir la bonificación debía demostrar el traslado a las sedes Quintana y Clarete, las cuales sí están relacionadas dentro de esa categoría.

En este escenario pasamos a decidir el litigio.

De acuerdo con los hechos probados, se tiene que el señor Jorge Eliecer Velasco Palomino fungía como rector en la Institución Educativa Las Huacas, conformada por la sede principal Las Huacas y las sedes Quintana y Clarete, por lo que en virtud del artículo 10 de la Ley 715 de 2001 le correspondía representar al establecimiento ante la comunidad educativa y cumplir funciones de dirección, coordinación y administración de personal.

Ahora bien, la bonificación para docentes que laboren en zonas de difícil acceso, como se estableció en líneas anteriores, debe ser reglamentada en cada departamento y municipio por su respectivo Gobernador y Alcalde, según corresponde, siguiendo los parámetros establecidos en el Decreto 521 de 2010.

El municipio de Popayán a través de la Secretaría de Educación, expidió el Decreto N° 2014170003935 de 11 de abril de 2014 determinando que la Institución Educativa Las Huacas en sus sedes Quintana y Clarete se clasificaban como zonas rurales de difícil acceso, señalando que los docentes y directivos docentes que laboraran en dichos establecimientos educativos gozarían de una bonificación equivalente al 15% del salario básico mensual. De igual forma, se condicionó el disfrute de la mentada bonificación, a la acreditación que durante el año académico o proporcionalmente a este, efectivamente haya laborado en los establecimientos educativos ubicados en áreas rurales de difícil acceso.

Sea lo primero señalar que, de cara a la realidad social del país y de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la bonificación especial reclamada tiene génesis en la dificultad que encuentran los educadores para trasladarse a determinadas zonas

¹⁶ *Idem*.

Sentencia REDE N° 182 de 11 de diciembre de 2018
Expediente: 19001-33-33-008-2015-00277-00
Actor: JORGE ELIECER VELASCO PALOMINO
Demandado: MUNICIPIO DE POPAYÁN
Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

geográficas, sea por el estado de las vías, los medios de transporte o el orden público. Su naturaleza es de carácter compensatorio frente a los mayores riesgos y cargas tomadas por los docentes y directivos docentes que efectivamente se movilizan en esas condiciones para cumplir sus labores, y de estímulo para que se preste un mejor servicio en beneficio de los estudiantes como parte de la política pública en materia de educación que busca brindar solución al problema de la disponibilidad de estos profesionales en los sitios referidos.

Igualmente, es pertinente señalar que el texto del Decreto N° 0141700003935 de 11 de abril de 2014 es lo suficientemente claro al señalar que, define para la vigencia de ese año escolar las SEDES de las instituciones educativas ubicadas en zonas rurales de difícil acceso en el municipio de Popayán, determinando en la columna de SEDES: Quintana y Clarete, de la Institución Educativa Las Huacas. Asimismo, resulta claro que, para que el docente tenga derecho a la bonificación se requiere que demuestre el trabajo desempeñado en las condiciones determinadas en la normatividad.

Si bien el señor Velasco Palomino ostentaba la calidad de rector de la Institución Educativa Las Huacas, tenía como oficina principal la sede Las Huacas, y aunque legalmente debía desarrollar las funciones de representación, dirección y administración de personal establecidas en el artículo 10 de la Ley 715 de 2001 para todo el establecimiento, no puede simplemente suponerse que para su cumplimiento se trasladara diariamente a las sedes Quintana y Clarete, en razón a que las instrucciones, directrices y coordinación de las funciones administrativas, bien pueden realizarse mediante el uso de los medios tecnológicos; de ahí que para hacerse a la bonificación especial que reclama tenía la carga de acreditar ante la Secretaría de Educación tales desplazamientos.

Al respecto, no se observa prueba alguna practicada dentro del plenario que lleve a tener como acreditado que el accionante efectivamente se trasladaba hasta las sedes consideradas como de difícil acceso, carga que le correspondía según se desprende del artículo 5 del Decreto 0141700003935 de 11 de abril de 2014, y para lo cual no desplegó un mínimo esfuerzo probatorio.

Es claro que la condición de rector y las funciones del cargo deben apropiarse para todas las sedes que integran la Institución Educativa, en virtud de ello el directivo docente recibe una remuneración ordinaria; distinto es que para percibir la bonificación especial deba acreditar que efectivamente se desplaza a las sedes que se ubican a las sedes de difícil acceso.

Se itera, la bonificación especial del 15% tiene un carácter compensatorio dadas las circunstancias en las que deben trasladarse tanto los docentes como los directivos docentes a los sitios de trabajo cuyo acceso es dificultoso y demanda del educador un mayor compromiso para el cumplimiento de su deber y asunción de responsabilidades más allá de las habituales.

Finalmente, en cuanto a la pretensión de reconocimiento de la plurimencionada bonificación entre septiembre de 2012 y 2013, tampoco se observa que se haya acreditado que la sede principal Las Huacas hubiere sido definida en ese período como zona de difícil acceso, ni que la entidad accionada le viniera reconociendo al señor Velasco Palomino ese incentivo económico como se afirmó en la demanda.

En virtud de lo anterior, considera esta agencia judicial necesario precisar que la parte actora no logró desvirtuar la presunción de legalidad de los actos administrativos demandados, por cuanto ha debido acreditar que se trasladaba hasta las sedes Quintana y Clarete, como lo exige el Decreto 0141700003935 de 11 de abril de 2014. De igual forma, se debía aportar mensualmente los informes que la Secretaría de Educación debía remitir al Ministerio de educación Nacional para el reconocimiento económico pertinente.

Sentencia REDE N° 182 de 11 de diciembre de 2018
Expediente: 19001-33-33-008-2015-00277-00
Actor: JORGE ELIECER VELASCO PALOMINO
Demandado: MUNICIPIO DE POPAYÁN
Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Lo anterior implica la denegación de las pretensiones de la demanda, en cuanto al tema en estudio se refiere.

SEXTA.- AGENCIAS Y COSTAS.

Conforme lo dispone el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, 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 General del Proceso.

Bajo este lineamiento, es del caso condenar en costas a la parte demandante, cuya liquidación se hará por secretaría del Despacho, conforme lo establecen los artículos 365 y 366 del C.G.P., como quiera que la acción contenciosa no prosperó.

Respecto a las agencias en derecho, se fijarán éstas teniendo en cuenta lo dispuesto por el Numeral 3.1.2 del artículo 6 del Acuerdo 1887 de 2003, modificado por el Acuerdo 2222 del 10 de diciembre de 2003, ambos de la H. Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, así como al numeral 3 del artículo 366 del CGP. Agencias en derecho que se fijarán en el equivalente al 3% del monto reconocido como condena.

DECISION.

Por lo expuesto el JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE POPAYÁN, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar probadas las excepciones de “Inexistencia de la obligación y cobro de lo no debido” formulada por la entidad demandada, según lo expuesto.

SEGUNDO.- Negar las pretensiones de la demanda, según lo señalado en esta providencia.

TERCERO.- Se condena en costas a la parte demandante, según lo expuesto. Líquidense por Secretaría.

CUARTO.- Archívese el expediente una vez cobre firmeza esta sentencia.

QUINTO.- Esta providencia se notifica según lo dispuesto en el artículo 203 del CPACA para su eventual apelación.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

La Jueza,


ZULDERY RIVERA ANGULO