



MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL

CONCEPTO 221238 DE 2020

(noviembre 4)

XXXXXXXXXXXXXXXXXX

Asunto: Concepto sobre zonas de difícil acceso
Cordial saludo.

De conformidad con su consulta del asunto, elevada mediante el radicado 2020-ER-232387, esta Oficina Asesora Jurídica procederá a emitir concepto de acuerdo con sus funciones establecidas en los numerales 8, 10 y 11 del artículo 7 del Decreto Nacional 5012 de 2009, y en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, según el cual, por regla general, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no son de obligatorio cumplimiento o ejecución.

1. Objeto

“De la manera más respetuosa nos permitimos elevar consulta sobre los criterios a tener en cuenta para la determinación de esta entidad territorial certificada con respecto a las zonas de difícil acceso:

(...)

Respecto al criterio 3 establecido en el 1075 de 2015, se pregunta ¿Si en un establecimiento educativo, que tiene una sola ruta de llegada y una sola ruta de salida diaria, se puede considerar por ese solo hecho como zona de difícil acceso?

Ejemplo: Un docente sale de la zona urbana hacia la sede y el vehículo se regresa enseguida, es decir, pasa una vez en ida y pasa por la sede una vez cuando se devuelve. ¿Se considera zona de difícil acceso? O son dos frecuencias ir y volver? Si son dos frecuencias partiendo de dos puntos diferentes, esta será o no zona de difícil acceso?.

Lo anterior, teniendo en cuenta que la secretaría de educación en este aspecto tiene dudas y los vacíos de la norma no permite tener un criterio unificado para deliberar en el

proceso de catalogar zonas de difícil acceso en lo que concierne a este ítem. Por lo anterior, se requiere precisión y claridad para avanzar en un proceso ajustado a la norma pero atendiendo las necesidades del contexto.” [SIC]

2. Consulta

Previamente, le precisamos que esta Oficina Asesora Jurídica (OAJ) no resuelve casos concretos, por ende, no define derechos, no asigna obligaciones y tampoco establece

responsabilidades; sino que emite conceptos jurídicos, entendidos como respuestas a consultas claras, concretas y precisas en forma de pregunta sobre un punto materia de cuestionamiento, duda o desacuerdo que ofrezca la interpretación, alcance y/o aplicación de una norma jurídica o la resolución de una situación fáctica genérica relacionada con el sector educativo.

Bajo ese entendido, su consulta ha sido sintetizada así: ¿puede determinarse que un establecimiento educativo está en una zona de difícil acceso si (i) tiene una ruta de entrada y una ruta de salida, (ii) tiene una ruta de entrada y, seguidamente, el medio de transporte retorna a su punto de inicio, o (iii) las rutas de entrada y de salida parten de dos puntos de inicio diferentes?

A continuación, daremos unas orientaciones jurídicas generales con respecto a las normas que regulan los asuntos consultados, las cuales usted como interesado podrá aplicar de acuerdo con las circunstancias de modo, tiempo y lugar de su caso concreto.

3. Marco Jurídico

3.1. Ley 715 de 2001.

3.2. Ley 1297 de 2009.

3.3. Decreto 1075 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Educación.

3.4. Corte Constitucional, Sentencia C-103 de 2003.

4. Análisis

El artículo 24 de la Ley 715 de 2001 establece lo siguiente:

"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."

Por su parte, el artículo 2 de la Ley 1297 de 2009 señala lo siguiente:

"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 párrafo 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.”

En relación con este tipo de incentivos, la Corte Constitucional ha manifestado lo siguiente (Sentencia C-103 de 2003):

"De manera que, el riesgo que aceptan para sí mismos los docentes destinatarios de la bonificación especial que establece la norma acusada, por las posibles afectaciones y perjuicios que se puedan producir en su integridad física y moral, salud, vida, patrimonio, etc. debe ser de alguna manera recompensado por el Estado, máxime cuando con ello demuestran un compromiso mayor que el que pudieren asumir otros servidores públicos al servicio del Estado y de la comunidad. En consecuencia, la bonificación especial que asigna la norma enjuiciada se configura en una forma de retribuir en dinero ese mayor esfuerzo, por encima de la satisfacción y la protección de los derechos e intereses personales y económicos.”

En ese sentido, la bonificación tiene como finalidad retribuir la posible afectación que pueden sufrir los docentes en su integridad física o su patrimonio por prestar el servicio educativo en determinados lugares. Lo anterior sirve como parámetro para aclarar los casos en los cuales una zona debe determinarse como de difícil acceso.

En relación con dicha determinación, el artículo 2.4.4.1.2 del Decreto 1075 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Educación, que compiló el artículo 2 del Decreto 521 de 2010, señala lo siguiente:

"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. (...)"

El supuesto establecido en el numeral 3 ya se había establecido anteriormente, como se puede observar en el Decreto 1171 de 2004:

"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 8o 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.”

De esta manera, puede observarse que el supuesto exige que exista una sola frecuencia, y dicha frecuencia puede ser de ida o de vuelta. Aquí es importante tener en cuenta que la conjunción utilizada es “o”. Al respecto, el Diccionario de la Real Academia Española señala que esta conjunción “[d]enota diferencia, separación o alternativa entre dos o más personas, cosas o ideas”. Y aunque la conjunción “o” puede expresar conjuntamente adición y alternativa, es usual que en caso de que se quiera expresar ambas posibilidades se utilice la conjunción “y/o”, e incluso es preferible en los casos en los que se pueden presentar ambigüedades. Al respecto, el Diccionario Panhispánico de Dudas de la Real Academia Española manifiesta lo siguiente:

"3. y/o. Hoy es frecuente el empleo conjunto de las conjunciones copulativa y disyuntiva separadas por una barra oblicua, calco del inglés and/or, con la intención de hacer explícita la posibilidad de elegir entre la suma o la alternativa de dos opciones: Se necesitan traductores de inglés y/o francés. Se olvida que la conjunción o puede expresar en español ambos valores conjuntamente. Se desaconseja, pues, el uso de esta fórmula, salvo que resulte imprescindible para evitar ambigüedades en contextos muy técnicos.”

Por ello, es razonable entender que el Decreto 1075 de 2015 se refiere a que exista una sola ruta de entrada o una de salida al día, pero no ambas. Y este entendimiento es el que más se ajustaría a la finalidad de la norma, que es brindar un incentivo a quienes pueden tener afectaciones en su integridad física o su patrimonio por desplazarse hacia o desde el establecimiento educativo, puesto que si el docente tuviera a su disposición una ruta de transporte público de entrada y, en un horario diferente, una ruta de salida, no se presentaría dicha afectación. En este punto es importante valorar que si el medio de transporte llega al establecimiento educativo y seguidamente se devuelve a su punto de inicio no se podría considerar como una frecuencia adicional al día, puesto que el docente no tendría la oportunidad de prestar sus servicios y retornar a través de dicho medio de transporte.

5. Respuesta

¿Puede determinarse que un establecimiento educativo está en una zona de difícil acceso si (i) tiene una ruta de entrada y una ruta de salida, (ii) tiene una ruta de entrada y, seguidamente, el medio de transporte retorna a su punto de inicio, o (iii) las rutas de entrada y de salida parten de dos puntos de inicio diferentes?

El entendimiento que más se ajustaría al concepto zona de difícil acceso establecido en el numeral 3 del artículo 2.4.4.1.2 del Decreto 1075 de 2015 se refiere a la existencia de una sola ruta de entrada o una de salida al día, pero no ambas, puesto que si el docente tuviera a su disposición una ruta de transporte público de entrada y, en un horario diferente, una ruta de salida, no se presentaría dicha afectación.

Adicionalmente, es importante valorar que si el medio de transporte llega al establecimiento educativo y seguidamente se devuelve a su punto de inicio no se podría considerar como una frecuencia adicional al día, puesto que el docente no tendría la oportunidad de prestar sus servicios y retornar a través de dicho medio de transporte.

Cordialmente,

LUIS GUSTAVO FIERRO MAYA

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Este documento fue tomado directamente de la página oficial de la entidad que lo emitió.