

copla
24 SET. 2014
4-27

I-2014-48958

RADICACION CORRESPONDENCIA DE SALIDA	
	I-2014-
Fecha	2014-09-11
No. Referencia	

MEMORANDO

PARA: **DRA CELMIRA MARTIN LIZARAZO**

Dirección de Talento Humano

DE: **DR CAMILO BLANCO**

Oficina Asesora Jurídica.

REF: Solicitud Concepto sedes educativas ubicadas en zonas de difícil acceso.

Recibida su solicitud de concepto sobre el alcance de la aplicación de las resoluciones 1167 del 22 de mayo de 2012 *"Por medio de la cual se determinan los establecimientos educativos estatales ubicados en zonas de difícil acceso"* y la 1934 del 17 de octubre de 2013 *"por medio de la cual se aclara la Resolución 1167 de mayo 22 de 2012 y se determinan las sedes educativas rurales de difícil acceso para el año 2013"*, esta Oficina se pronuncia con los alcances del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, en la siguiente forma.

I. PROBLEMA JURÍDICO

La categorización como Colegios ubicados en zonas rurales de difícil acceso, respecto de los colegios que fueron adicionados en la Resolución 1934 del 17 de octubre de 2013, tiene vigencia desde la expedición del mencionado acto o por la vigencia anual correspondiente al año 2013.

II. TESIS:

Las resoluciones que señalan los Colegios ubicados en zonas rurales de difícil acceso, son actos declarativos, y su vigencia está determinada por la temporalidad establecida en el Decreto 521 de 2010.

III. NORMATIVIDAD.

Ley 715 de 2001

Ley 1297 de 2009

Decreto 2277 de 1979

Decreto 1278 de 2002.

Decreto 521 de 2010

Decreto 529 de 2010.

IV. ANALISIS JURÍDICO

a. Reglamentación de estímulos por zonas de difícil acceso.

El inciso 6° del artículo 24 de la Ley 715 de 2001 y el artículo 2 de la Ley 1297 de 2009, restablecieron estímulos para los docentes y directivos docentes de los establecimientos educativos estatales ubicados en las zonas de difícil acceso que se rigen por los Decretos 2277 de 1979 y 1278 de 2002.

A través del Decreto 521 de 2010 estas normas fueron reglamentadas y se establecieron los criterios para que una zona rural fuera considerada de difícil acceso y se indicó:

“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”. (el resaltado es nuestro).*

Esta disposición contempla claramente las condiciones reales del transporte, para que haya circunstancias en las cuales se pueda afirmar que se encuentran dentro de la norma, y así mismo establece la temporalidad en la cual debe ser expedida la reglamentación, por tanto nos ocuparemos de ambos aspectos en la siguiente forma:

b. Condiciones de la Zona de Dificil Acceso.

En primer término de conformidad con la definición contenida en el artículo segundo del Decreto 521 de 2010, es que la zona de difícil acceso, tiene una condición esencial, y es que sea rural. es decir, que la misma tenga tal categoría dentro del Plan de Ordenamiento Territorial.

En segundo lugar abordaremos las normas contenidas en los numerales 1 y 3 del artículo segundo, toda vez que estas son las circunstancias que pueden estar presentes en el Distrito Capital.

- 1) Numeral 1 artículo segundo del Decreto 521 de 2010: la norma señala estas condiciones:
 - a) Utilización habitual de dos o más medios de transporte.
 - b) Para un desplazamiento hasta el perímetro urbano

La utilización de dos o más medios de transporte no amerita mayor análisis, fuera de enfatizar que puede tratarse de cualquier medio de transporte (terrestre, fluvial, marítimo), y en el caso del terrestre no se distingue que sea transporte distrital, municipal o intermunicipal.

En la segunda parte de la norma encontramos un parámetro muy claro, que debe ser cumplido, para que la zona pueda ser catalogada como rural de difícil acceso, y es que el desplazamiento, a través de la utilización de dos o más medios de transporte se realice hasta el perímetro urbano.

- 2) Numeral Tercero artículo segundo del decreto 521 de 2010: la norma indica: *Que la prestación del servicio público de transporte terrestre, fluvial o marítimo, tenga una sola frecuencia, ida o vuelta, diaria*".

Esta disposición indica que la prestación del servicio público de transporte, tenga una sola frecuencia de ida o vuelta diaria, es decir, la condición indudablemente es que, solo exista **una** frecuencia, no que existan varias frecuencias, pero que las mismas sean distanciadas en el tiempo. Si existe más de una frecuencia diaria, la situación ya no se encuentra contemplada en la disposición, y la zona no puede ser considerada como zona rural de difícil acceso.

También es importante distinguir que el concepto de "una sola frecuencia" no incluye el hecho que exista una sola ruta, porque esta última puede tener más de una frecuencia de ida o vuelta diaria, con lo cual también quedaría excluido de la norma.

CARACTERISTICAS Y TEMPORALIDAD DE LA REGLAMENTACIÓN DE LAS ZONAS DE DIFÍCIL ACCESO.

Ahora bien, la misma disposición consagra el momento y la periodicidad en la cual la autoridad local, debe expedirse la reglamentación de las zonas rurales de difícil acceso y las sedes de los establecimientos educativos estatales que se encuentren en las mismas y señala:

- 1.- Debe ser mediante acto administrativo.
- 2.- Expedido 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"*).

Esta temporalidad de anualidad, implica que la reglamentación sobre las zonas rurales de difícil acceso y la calificación de los establecimientos educativos que se encuentren en ellas, corresponde a un año.

Esta condición tiene su razón de ser, en los continuo cambios que se producen en las diferentes zonas del país y en las ciudades, y que guardan relación con su desarrollo y crecimiento, circunstancias que pueden llegar a modificar las condiciones en las cuales se presentan zonas rurales de difícil acceso. Este fenómeno es más evidente en las grandes ciudades, y en especial en el Distrito Capital, donde la política para un mejor cubrimiento del transporte público y su optimización, ha sido una prioridad.

Por tanto, las reglamentaciones que se expidan para indicar la categorización de colegios como ubicados en zonas de difícil acceso, está limitada en el tiempo por la temporalidad señalada en la norma superior, esto es el Decreto 521 de 2010.

Ahora bien, el Decreto 529 de 2010 "Por el cual se conforma el Comité Técnico Asesor establecido en el artículo 3 del Decreto Nacional 521 de 2010, en relación con la determinación de las zonas rurales de difícil acceso" en su artículo segundo, señala que la determinación de las zonas rurales de difícil acceso se efectuará sobre la base de las características de la zona, ya mencionadas y las condiciones estudiadas.

En el artículo Tercero de la misma normatividad se indica que el Comité Técnico Asesor presentará los estudios que soportan **la definición de las zonas rurales de difícil acceso** a más tardar el 15 de octubre de cada año y que la definición de las mencionadas zonas será adoptada por el (la) Secretario(a) de Educación del Distrito mediante acto administrativo simultáneamente con el que fija el calendario académico.

Lo anterior significa que se encuentra en cabeza del Comité Técnico Asesor la determinación de las zonas rurales de difícil acceso, y el acto administrativo que hace la indicación de que zonas son rurales de difícil acceso y los colegios en ellas ubicados, es un acto que se fundamenta en las decisiones y estudios adoptados por el mencionado Comité, por tanto, en este orden de ideas nos encontramos frente a un acto administrativo declarativo.

Los actos declarativos son los que acreditan un hecho o una situación jurídica, sin incidir sobre una situación individual.

Los actos declarativos sólo se limitan a certificar, acreditar o inscribir hechos o situaciones, sin alterar las situaciones jurídicas existentes, estos actos encierran una pretensión que es la de una declaración que no produce efecto alguno dentro de la realidad jurídica material más que el reconocimiento de algo existente, de un derecho preexistente del particular.

La administración hace constar en estos actos la existencia de un hecho, de una situación o cumplimiento de requisitos que las leyes administrativas exigen, se caracterizan porque:

Hay una existencia de un hecho anterior.

No alteran situaciones jurídicas existentes.

CONCLUSIONES

La expedición de los actos administrativos, que definen una zona rural como de difícil acceso, está solamente reconociendo una condición preexistente sobre dichas zonas, es decir, no es por la expedición del acto que dichas zonas se constituyen en rurales de difícil acceso, sino que las mencionadas zonas ya tienen esta condición, por reunir las características que la Ley (decreto 520 de 2010) utiliza para calificarlas como tales.

Tenemos entonces que, existe una realidad fáctica preexistente, respecto de las zonas rurales de difícil acceso y la legislación exige un acto administrativo de expedición anual, sólo para que se constate que las condiciones, que le dan a esas zonas tal categoría continúan vigentes en el tiempo.

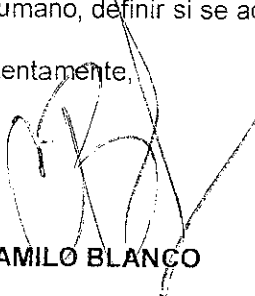
En este orden de ideas la Resolución No 1167 del 22 de mayo de 2012, con base en los estudios realizados por el Comité Técnico Asesor, señaló los establecimientos educativos que se encuentran ubicados en las zonas rurales calificadas como de difícil acceso.

A su vez la Resolución 1934 del 17 de octubre de 2013 aclaró, la Resolución 1167 de mayo 22 de 2012 en el sentido de incluir cinco colegios, que a pesar de estar ubicados en zonas rurales catalogadas por el Comité Técnico Asesor como de difícil acceso, no fueron incluidos en la Resolución inicial, esto es la No 1167 de 2012.

Lo anterior lleva a concluir que, todos los colegios ubicados en zona rural de difícil acceso, son una realidad fáctica preexistente y que el acto administrativo expedido en cumplimiento de lo señalado por el Decreto 520 de 2010, es solo declarativo de esta situación, y por tanto, su vigencia corresponde a la anualidad señalada por el artículo segundo del citado decreto; temporalidad que solo tiene por objeto que, anualmente se verifique si las condiciones preexistentes que llevaron a esta condición (zona rural de difícil acceso), permanecen en el tiempo. Verificada esta realidad fáctica por parte del Comité Técnico Asesor, todos los Colegios ubicados en las zonas rurales de difícil acceso, deben ser incluidos en la correspondiente anualidad y sus efectos se producen por la totalidad de este período.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la Dirección de Talento Humano, a través del radicado No I-2014-37300 del 23/07/14, expresó otra posición diferente sobre el tema, pero que, de conformidad con el artículo tercero de la Resolución No 1167 de 2012, y el artículo tercero de la Resolución 1934 de 2013, corresponde a esa dependencia efectuar las gestiones necesarias para realizar los reconocimientos que se derivan de dichos actos, en concordancia con lo señalado por los artículos 29 y 30 del Decreto 330 de 2008, entonces corresponde a la Subsecretaria de Gestión Institucional y la Dirección de Talento Humano, definir si se acoge o no el concepto emitido por esta Oficina.

Atentamente,



CAMILO BLANCO

Jefe Oficina Asesora Jurídica.

Preparo Lisi Amalfi 11/09/14