

Bogotá D.C., 8 de Junio de 2015

No. de radicación 2015-ER-071410  
solicitud:



2015-EE-058127

Doctor

**Secretaría De Educación Departamental Del Cesar**

Valledupar

Cesar

Asunto: solicitud de concepto jurídico sobre el Decreto 521 de 2010

Cordial saludo,

Mediante escrito radicado vía web ante este Ministerio, bajo el número 2015ER071410, se presentó consulta en relación con el siguiente tema:

### **Objeto de la consulta**

*"(...)Al analizar la norma, para darle aplicación en la geografía del departamento del Cesar, nos encontramos con las siguientes situaciones: existen sedes educativas en las que efectivamente se cumple la primera condición, o sea se requiere de dos o más medios de transporte para que los educadores lleguen hasta su lugar de labores; esto es medios de transporte legalmente constituidos y/o autorizados por el Ministerio de Transporte, adicional a ello medios de transporte informal como (motos, semovientes, bicicletas) a estas sedes se les aplica la norma. **(Pero la norma no especificó si el transporte a que se refiere debe ser servicio público y/o cualquier medio de transporte)***

*En cuanto a la segunda condición, es aquí donde se nos ha presentado la mayor dificultad, toda vez que el gobierno departamental ha hecho inversiones en vías de acceso (carreteras) hacia estas zonas rurales; pero no existen rutas de servicios públicos legalmente constituidas y/o autorizadas por el Ministerio del Transporte, pero si hay movilidad de vehículos tales como (motocicletas, automóviles particulares que prestan el servicio de manera informal y/o pirata, camiones lecheros, etc), generando con ello traumatismo en la movilización de los educadores, ya que deben esperar mucho tiempo para abordar uno de estos vehículos, a la vez el riesgo que alegan correr al tener que movilizarse en vehículos no autorizados para este tipo de servicio. **(Aquí tampoco especificó si el tránsito motorizado a que se refiere debía ser público y/o cualquier medio motorizado)***

*Por último, en cuanto a la tercera condición, esto es que la prestación del servicio público de transporte terrestre, fluvial o marítimo, tenga una sola frecuencia, ida o vuelta, diaria. Es aquí donde existe la contradicción con las dos condiciones anteriores, toda vez que en este numeral si fue claro al señalar **servicio público**, situación en la*

*que se amparan los directores de núcleo y los secretarios de planeación para catalogar la gran mayoría de las sedes educativas del departamento del Cesar como de difícil acceso, teniendo en cuenta que no hay muchas rutas de servicio público autorizadas por el Ministerio de Transporte en el Cesar, más específicamente en las zonas rurales. Ante esta situación, solicitamos respetuosamente emitir concepto jurídico sobre los alcances de la norma y si es viable donde no exista rutas de transporte de servicio público legalmente autorizados por el Ministerio de Transporte, determinarlas como zonas de difícil acceso a pesar de existir vías de comunicación”*

## **NORMAS y CONCEPTO**

De acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 521 de 2010, el gobernador o alcalde de cada entidad territorial certificada en educación es el competente para determinar cada año, mediante acto administrativo, las zonas rurales de difícil acceso y las sedes de los establecimientos educativos estatales de su jurisdicción, de conformidad con la ley y considerando las situaciones dispuestas en su Artículo 2, el cual determina:

**"Artículo 2º.** *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."*

*(...)*

Al respecto, debemos precisar que no es necesario que una zona cumpla con todas las circunstancias descritas en el mencionado artículo 2º del Decreto 521 de 2010, pues por el contrario, tal como lo señala la norma, basta con considerar la existencia de una de ellas para su determinación como zona de difícil acceso, no existiendo contradicción entre dichas condiciones.

Por otra parte y en relación con la interpretación de las circunstancias señaladas en el artículo 2º del Decreto 521 de 2010, existe un principio general del derecho, conforme al cual, **"donde el legislador no distingue, no le es dable hacerlo al interprete"** [\[1\]](#), adicional a lo cual el artículo 27 del Código Civil establece que *"cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu."* En complemento de lo anterior, el artículo 28 del mismo código estipula: *"las palabras de*

*la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en éstas su sentido legal."*

En tal sentido, este Ministerio considera que siendo clara la norma no existe lugar a un interpretación diferente al sentido de la misma, es por ello que al no hacerse referencia en los numerales 1º y 2º del artículo segundo del Decreto 521 de 2010 a la existencia de medios de transporte de servicio público, no le corresponde a esta oficina determinar tal exigencia, debiéndose entender que se refieren dichas disposiciones a la existencia de medios de transporte que permitan el acceso de los docentes a determinadas zonas.

Por lo anterior se considera que la inexistencia de transporte legalmente constituido *per sé* constituye una causal para determinar una zona como de difícil acceso, pues sería necesario como ya se indicó que se presentaran por lo menos una de las condiciones expresadas anteriormente, a efectos de poder declararla como tal. No obstante, como la misma disposición lo establece, la competencia para realizar el análisis respectivo en cada situación particular y expedir el acto administrativo correspondiente, es del respectivo gobernador o alcalde.

Adicional a lo anterior, resulta claro que el numeral 2º del citado artículo segundo del Decreto 521 de 210 al señalar como condición "*Que no existan vías de comunicación (...)*", se refiere exclusivamente a la existencia de tales vías de acceso, las cuales según usted manifiesta en su solicitud, existen en su departamento ante las inversiones realizadas por el gobierno departamental, por lo que ello excluiría esta circunstancia como causal de determinación de una o algunas zonas como de difícil acceso.

Lo anterior sin perjuicio de que ante la existencia de una situación adicional y diferente como la contemplada en el numeral 3º de la mencionada disposición legal, que de manera clara dispone como condición que la prestación del servicio público tenga en esas zonas una sola frecuencia, debiéndose entender conforme el Estatuto de Transporte que el servicio al que se refiere es aquel prestado únicamente por empresas de transporte públicas o privadas, formadas por personas naturales o jurídicas legalmente constituidas y autorizadas para tal fin, por lo que ante ello se configuraría una causa legal para la declaratoria de una zona como de difícil acceso.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que siendo competencia del alcalde o gobernador la determinación de las zonas de difícil acceso en su jurisdicción, estos funcionarios cuentan de conformidad con el artículo 3º *ibídem* con un comité asesor, señala el artículo 3 del decreto que hemos referenciado:

*"Comité técnico Asesor. El Gobernador o Alcalde de la de la entidad territorial certificada en educación conformará un comité técnico para que lo asesore, a través de un estudio, en la determinación de las zonas de difícil acceso de su jurisdicción."*

*"Dicho comité estará compuesto por los responsables locales de los sectores de planeación y educación y un delegado de la junta directiva de la organización sindical de educadores que represente el mayor número de afiliados. Cuando el comité lo considere necesario consultará al Instituto Geográfico Agustín Codazzi."*

Conforme a ello, considerada una zona como de difícil acceso ante la existencia de por lo menos una de las situaciones descritas en el artículo 2º del Decreto 521 de 210 y declarada como tal por el gobernador o alcalde de la entidad territorial certificada en educación, será competencia del Secretario de Educación reconocer la bonificación y demás beneficios contemplados en el artículo 5º y siguientes de ese decreto.

El anterior concepto se da en los términos contemplados en el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), y cuyo contenido señala que las respuestas a las consultas “no comprometerán la responsabilidad de las entidades que las atienden, ni serán de obligatorio cumplimiento o ejecución”, aplicable a la fecha por declaratoria de inexecuibilidad de los artículos que regulaban dicho tema en la Ley 1437 de 2011”.

Atentamente,

[1] GIRALDO ANGEL, Jaime. Metodología y técnica de la investigación jurídica. Ediciones Librería del Profesional, 4a. Edición, 1989. Pág. 96.

## **INGRID CAROLINA SILVA RODRIGUEZ**

Jefe de Oficina

Oficina Asesora Jurídica

Folios: 1

Anexos: 0

**Anexo:**