



## Función Pública

# Concepto Sala de Consulta C.E. 1075 de 1998 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

Definición de vínculos para la Norma: i=9040; i=9040;

DOCENTES - Estímulo por servicios Prestados en zonas rurales / NORMA LOCAL - Derogatoria / NORMA NACIONAL - Aplicación / ESTIMULO PARA DOCENTES POR SERVICIOS PRESTADOS EN ZONAS RURALES - Régimen Aplicable / DOCENTES DEL DISTRITO CAPITAL DE SANTA FE DE BOGOTA - Servicios en zonas rurales de difícil acceso

El porcentaje del 10 o/o adicional sobre la asignación básica mensual que contemplaba el parágrafo 3 del Art. 2 del Decreto 1242 de 1977 para los directores y maestros que laboraban, en propiedad, para los establecimientos educativos ubicados en zonas rurales de Santa fe de Bogotá rigió hasta el 22 de octubre de 1979, fecha en que perdió fuerza ejecutoria por la expedición del Decreto ley 2277 de 1979, o estatuto docente. Las normas aplicables en materia de estímulos por desempeño de funciones en escuelas unitarias, áreas rurales de difícil acceso y poblaciones apartadas están previstas en el Art. 37 del mencionado estatuto. La ley 115 de 1994 y el decreto reglamentario 707 de 17 de abril de 1996 prevén los estímulos para los docentes que presten sus servicios en "zonas de difícil acceso o en situación crítica de inseguridad o mineras", estas zonas se determinan en los reglamentos que expidan las autoridades competentes del nivel departamental, distrital y municipal. Los docentes y directivos docentes actualmente vinculados a la planta de personal del distrito capital que desempeñen cargos en establecimientos educativos estatales ubicados en zonas rurales de difícil acceso, no tienen derecho al reconocimiento del 10 o/o que fijaba el Decreto 1242 de 1977 porque esta norma perdió vigencia con motivo de la expedición del Decreto ley 2277 de 1979. Para el Distrito Capital rigen las resoluciones 701 y 1328 de 1996, expedidas en desarrollo de las competencias otorgadas por la ley 115 de 1994 y por el decreto reglamentario 707 de 1996.

### CONSEJO DE ESTADO

#### SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente:

LUIS CAMILO OSORIO ISAZA

Santa fe de Bogotá. D.C., marzo once de mil novecientos noventa y ocho.

Radicación número: 1075

[Ver el Decreto Distrital 1242 de 1977](#) , [Ver el Decreto Nacional 2277 de 1979](#) , [Ver el Concepto de la Secretaría General 80 de 2003](#)

Actor: MINISTRO DE EDUCACIÓN NACIONAL

Referencia: Educadores. Estímulo por servicios prestados en zonas rurales. El señor Ministro de Educación Nacional, a solicitud de la Alcaldía Mayor de Santafé de Bogotá, D.C., consulta a la Sala si en la actualidad es aplicable en el Distrito Capital, lo dispuesto en el parágrafo 3°, artículo 2° del decreto 1242 de 1977, en razón a que fue expedido con anterioridad al estatuto docente, decreto 2277 de 1979 y a los decretos 707 de 1996 y 45 de 1997.

Se citan los antecedentes legales referentes al estímulo por servicios docentes prestados en zonas rurales y finalmente se formulan los siguientes interrogantes:

-El diez por ciento (10%) adicional sobre la asignación básica mensual establecido en el parágrafo 3° del decreto distrital número 1242 del 3 de agosto de 1977, para los directores y maestros que laboren en propiedad, en establecimientos educativos ubicados en zonas rurales de Santafé de Bogotá, es hoy aplicable, aún en vigencia de los decretos 2277 de 1979, 707 de 1996 y 45 de 1997 o, por el contrario, dicha disposición quedó subrogada por estas normas?

-De ser aplicable, todos los docentes y directivos docentes que actualmente se encuentran vinculados a la planta de personal del Distrito Capital, desempeñando cargos en propiedad como rectores o directores o como maestros, en establecimientos educativos estatales ubicados en zonas rurales de Santafé de Bogotá, independientemente de la fecha de vinculación, tienen derecho al diez por ciento (10%) establecido en el parágrafo 3° del Decreto Distrital número 1242 del 3 de agosto de 1977, aún en vigencia de los decretos 2277 de 1979, 707 de 1996 y 45 de 1997?

Este porcentaje sería acumulable con el definido por el Distrito Capital en el artículo primero, literal a) de la Resolución Distrital 1328 de 1996 expedida en virtud de lo dispuesto por el decreto 707 de 1996 o, por el contrario, el director o el maestro que preste sus servicios en

establecimientos educativos estatales ubicados en zonas rurales del Distrito Capital, puede optar por el más favorable?.

La Sala considera:

Antecedentes legales :

El decreto 1242 de 1977 expedido por el alcalde mayor del Distrito Capital (en su condición de agente del Gobierno Nacional y miembro de la junta administradora del FER regional), en uso de facultades conferidas por la ley 43 de 1.975, fijó la remuneración del personal docente.

Dicho decreto, a partir del 1° de enero de 1977, estableció un 10% para directores y maestros ubicados en zonas rurales, en los siguientes términos:

"Los Directores y Maestros ubicados en zonas rurales devengarán un 10% más sobre la asignación señalada en la categoría (sueldo básico), que acrediten en el Escalafón Docente, durante el tiempo que ejerzan sus actividades docentes en dichas zonas rurales. Cuando el Maestro o Director sea trasladado de la zona rural a la zona urbana dejará de percibir el citado porcentaje adicional". (Art. 2°, par. 3°).

En vigencia de la Constitución de 1886 le correspondía al Congreso y al Presidente de la República las atribuciones de fijar las escalas de remuneración y el régimen de las prestaciones sociales de los empleados de la Nación, en cuyo fundamento se expidió la ley 43 de 1975, la cual dispuso en su artículo 11 lo siguiente:

"Revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para:

a) Dictar el estatuto de personal. . .

b) Establecer el régimen salarial y de prestaciones sociales del mismo personal docente."

Lo anterior significa que el decreto 1242 de 1977 fue dictado por el Alcalde Mayor del Distrito Capital cuando correspondía dicha competencia al Presidente de la República tales facultades. Incluso el año siguiente al expedir el Gobierno Nacional el decreto ley 715 de 1978 donde fijó las asignaciones básicas mensuales del magisterio, ordenó en el artículo 11 que el régimen de remuneración, "no podrá ser modificado por las autoridades departamentales, . . . del Distrito Especial de Bogotá, ni por las Juntas Administradoras o los Fondos Educativos Regionales", norma repetida en los artículos 8° del decreto 2933 de 1978, 9 del decreto 386 de 1980 y 8° del decreto 329 de 1981.

El decreto ley 2277 de 1979 expedido en ejercicio de facultades extraordinarias conferidas por la ley 8ª del mismo año, adoptó normas sobre el ejercicio de la profesión docente, tales como el escalafón nacional para la clasificación de los educadores, derechos, deberes, estímulos y sanciones, en los distintos niveles y modalidades que integran el sistema educativo. En lo referente a estímulos para los educadores con título docente, señaló el siguiente :

"A los educadores con título docente que a partir de la fecha de expedición de este decreto desempeñen sus funciones en escuelas unitarias, áreas rurales de difícil acceso y poblaciones apartadas se les tendrá en cuenta como doble el tiempo de servicio para efectos de ascenso en el escalafón.

El Gobierno Nacional determinará los criterios para definir dichas áreas y poblaciones" (art. 37).

De acuerdo con la transcripción anterior, el legislador extraordinario en el estatuto docente establece como estímulo a la labor docente en zonas rurales únicamente un beneficio en razón del tiempo, por tanto, excluye beneficios remunerativos o prestacionales para tales efectos.

El decreto 267 de 1988, reglamentario del artículo 37 del decreto ley 2277 de 1979, fijó los siguientes criterios para definir el área rural de difícil acceso:

". . .

b) Se considera área rural de difícil acceso, aquella ubicada en veredas o corregimientos a los cuales el educador en razón de su cargo deba trasladarse necesariamente a pie o a caballo, o que carece de más de una ruta diaria de transporte automotor" (art. 2º).

La ley 115 de 1994, - ley general de educación -, en lo referente a estímulos para docentes, estableció lo siguiente:

"Los docentes estatales que presten sus servicios en zonas de difícil acceso o en situación crítica de inseguridad o mineras, disfrutarán, además, de una bonificación especial y de una disminución en el tiempo requerido para el ascenso dentro del escalafón, según reglamentación que expida el Gobierno Nacional". (art. 134)

El artículo 150 ibídem otorgó competencias a las asambleas departamentales y concejos distritales y municipales, para regular la educación dentro de su jurisdicción en los términos de la ley 60 de 1993 y de esa misma ley.

Señala el párrafo del artículo 175 (ley 115/94) lo siguiente:

"el régimen salarial de los educadores de los servicios educativos estatales de los órdenes departamental, distrital o municipal se regirá por el decreto ley 2277 de 1979, la ley 4ª de 1992 y las demás normas que lo modifiquen o adicionen" (destaca la Sala con negrilla).

estímulos para los docentes que presten sus servicios en zonas de difícil acceso o en las de situación crítica de inseguridad o en las mineras.

Señaló que los docentes y directivos docentes que presten sus servicios en los establecimientos estatales de educación preescolar, básica o media, en las zonas antes indicadas, "gozarán de una disminución en el tiempo requerido para el ascenso dentro del escalafón nacional docente y de una bonificación remunerativa especial, mientras se desempeñen de manera permanente en dichas zonas", de acuerdo con lo dispuesto en el reglamento (art. 1°).

Para efecto de su aplicación, definió la zona urbana o rural de difícil acceso, así:

"Zona de difícil acceso de cualquier entidad territorial es aquella que por sus características geográficas, deficiencias de vías y medios de transporte, exige un esfuerzo físico o económico fuera de lo ordinario para la permanencia o movilización del docente.

En los distritos y en las capitales de departamento, también podrán ser consideradas de difícil acceso aquellas áreas urbanas y rurales que por su vulnerabilidad, marginalidad y pobreza, no aseguran la eficiente prestación del servicio público educativo.

Igualmente se consideran de difícil acceso, la totalidad del territorio de los departamentos de Amazonas, Arauca, Caquetá, Casanare, Guainía, Guaviare, Vichada, Vaupés, Putumayo y el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Corresponde al gobernador o alcalde distrital, la determinación, categorización y modificación de tales zonas por medio de acto administrativo, previa consulta con la respectiva junta de educación.

(...)" (art. 2°, numeral 1°).

Como estímulo a la prestación de servicios docentes en las zonas señaladas, entre las cuales se incluyen las rurales, objeto de la consulta, previó el reglamento reconocimiento de tiempo doble para efectos de ascenso en el escalafón nacional docente y el beneficio de una bonificación remunerativa especial, determinada su cuantía, oportunidad, forma de pago y momento a partir del cual comienza a percibirse, mediante reglamento territorial expedido por la autoridad competente, aplicando uno de los siguientes beneficios:

-Un salario mensual equivalente a la asignación básica mensual, pagadero una vez al año o distribuido en varios pagos, durante la vigencia fiscal, o.

-Un porcentaje proporcional según tiempo servido, calculado sobre la asignación básica mensual del educador según su grado en el escalafón nacional docente, pagadero mensualmente, con un tope mínimo del 8%, de acuerdo con los rangos que para el efecto establezca la entidad territorial (art. 3°).

Esa misma norma reconoció el derecho en favor de los educadores que en virtud de normas territoriales venían disfrutando de la bonificación especial para obtener el reajuste de ésta, en caso de que resultara inferior a la adoptada por la entidad territorial. Al efecto, dice:

"Los educadores que a la vigencia del presente decreto prestan sus servicios en las zonas definidas en el artículo 2° del mismo y que en virtud de disposiciones territoriales gozan ya de la bonificación remunerativa aquí reglamentada, tendrán derecho a que se les ajuste la misma, de acuerdo con el criterio adoptado por la respectiva entidad territorial, si la que venían disfrutando resultare ser inferior a la dispuesta en el correspondiente reglamento" (art. 3°, inciso 6°).

Así mismo, señaló el decreto 707 la incompatibilidad del estímulo de tiempo doble y de la bonificación remunerativa especial, con otros de igual naturaleza y carácter que ya tuviera en disfrute el docente. Al respecto el artículo 5° prevé:

"El estímulo de tiempo doble para efectos del ascenso en el escalafón nacional docente y la bonificación remunerativa especial que se establecen en el presente decreto, se otorgarán únicamente por uno de los conceptos definidos en el artículo 2° de este reglamento y sólo mientras el docente preste el servicio en la zona y en el establecimiento educativo estatal que le permiten disfrutar de ambos estímulos, siendo además, incompatibles con otros de igual naturaleza y carácter que ya disfrute el docente o directivo docente" (destaca la sala con negrilla).

Mediante las resoluciones 701 y 1328 de 1996, expedidas en ejercicio de la competencia prevista en el decreto reglamentario 707 del mismo año, el Alcalde Mayor de Santafé de Bogotá, D.C. estableció las zonas urbanas y rurales de difícil acceso, minera y de situación crítica de inseguridad, para efectos de determinar las bonificaciones y tiempo doble para ascenso en el escalafón; fijó el porcentaje proporcional de la bonificación especial del 8% para la categoría 1ª, 10% para la categoría 2ª y 15% para la categoría 3ª, pagaderas mensualmente, a partir del año lectivo de 1997.

El decreto 45 de 1997 expedido en desarrollo de las normas generales señaladas en la ley 4ª de 1992, estableció un auxilio de movilización para los docentes que laboren en áreas rurales de difícil acceso, en los siguientes términos:

"Los educadores oficiales que trabajen en los departamentos creados en el artículo 309 de la Constitución Política, o en áreas rurales de difícil acceso o poblaciones apartadas, determinadas previamente por la autoridad competente, de conformidad con las normas que se encuentren vigentes, recibirán durante los meses de labor académica un auxilio mensual de movilización, a partir del 1° de enero de 1997 de nueve mil ciento setenta pesos (\$9.170) m/cte."

Este beneficio de movilización (art.11) resulta distinto y compatible con los definidos en favor de determinados docentes que laboran en áreas que presentan las hipótesis previstas en las disposiciones analizadas.

De acuerdo con lo anterior, la normatividad reseñada permite apreciar la evolución del concepto de zona rural para efecto del reconocimiento del estímulo por servicios prestados en dichas áreas.

Mientras el decreto 1242 de 1977 establecía un beneficio remunerativo o retributivo de la labor y lo reconocía por el sólo hecho de trabajar en planteles ubicados en zonas rurales; posteriormente por norma de superior jerarquía incluye como disposición de carácter legal, el concepto de zona rural de difícil acceso y no otorga carácter pecuniario, sino efectos de ascenso en el escalafón docente, además introdujo eventos específicos para su reconocimiento. En efecto, el decreto ley 2277 de 1979 definió la zona rural de difícil acceso, ubicada en veredas o corregimientos, agregó las escuelas unitarias y las ubicadas en poblaciones apartadas; la ley 115 de 1994, se refirió a zonas de difícil acceso, sin distinguir entre rurales o urbanas, amplió el incentivo a otras zonas como las de situación crítica de inseguridad y las mineras. Según el decreto reglamentario 707 de 1996, el concepto de difícil acceso puede darse en los distritos y capitales de los departamentos según determinación, categorización y modificación de la respectiva autoridad territorial, y específicamente califica como zonas de difícil acceso la totalidad del territorio de los departamentos del Amazonas, Arauca, Caquetá, Casanare, Guainía, Guaviare, Vichada, Vaupés, Putumayo y el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

El estímulo por servicios en zonas de difícil acceso bajo la legislación vigente puede serlo en áreas rurales o urbanas de los distritos y capitales de departamento, según determinación de los respectivos gobernadores o alcaldes distritales.

El decreto 1242 de 1977.

El examen de la legislación posterior que dispuso el pago adicional para los docentes que laboran en zonas rurales del Distrito Capital señala la necesidad de verificar su vigencia a la luz de la hermenéutica jurídica. La regla de interpretación contenida en el artículo 3° de la ley 153 de 1887, según la cual se estima insubsistente una disposición legal por declaración expresa del legislador, o por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, o por existir una ley nueva que regule íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería, conduce en el asunto bajo análisis a la conclusión de que el decreto 1242 de 1977, expedido por el Alcalde Mayor de la Ciudad de Bogotá y demás miembros de la Junta Administradora, quedó sin vigencia con motivo de la expedición de una norma de superior jerarquía, el decreto ley 2277 de 1979 que reguló íntegramente todo lo referente al escalafón nacional docente y entre otras materias, el ascenso en dicho escalafón como estímulo a educadores que desempeñan funciones en áreas rurales de difícil acceso y, o en las escuelas unitarias y en las ubicadas en poblaciones apartadas.

A dicha disposición de contenida en acto administrativo también le sería aplicable el artículo 66 del Código Contencioso Administrativo que contempla la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos incluyendo el caso de cuando éste ha perdido vigencia (numeral 5º).

En efecto, la norma bajo análisis estableció el 10% sobre la asignación señalada en la categoría de escalafón docente para directores y maestros ubicados en zonas rurales; posteriormente, el decreto ley 2277 de 1979 reconoció a partir de su vigencia, como estímulo al desempeño en escuelas unitarias, en áreas rurales de difícil acceso y poblaciones apartadas, el cómputo de tiempo doble de servicio para ascenso en el escalafón. Es decir, la norma superior sustituyó el 10% por el reconocimiento de tiempo doble de servicio.

Debe agregarse que el campo de aplicación del decreto ley 2277 de 1979, en cuanto a remuneración y escalas salariales comprende a todos los docentes. Al respecto la ley 60 de 1993, señala lo siguiente:

"El régimen de remuneración y las escalas salariales de todos los docentes de los servicios educativos estatales, que en adelante tendrán carácter de servidores públicos de régimen especial, de los órdenes departamental, distrital o municipal, se regirá por el Decreto ley 2277 de 1979 y demás normas que lo modifiquen y adicionen. Igualmente, sus reajustes salariales serán definidos de conformidad con la ley 4ª de 1992". (art. 6º, inc. 6º) (destaca la sala con negrilla).

La ley 115 de 1994, transcrita anteriormente también dispuso que el régimen salarial de los educadores de los servicios educativos estatales de los órdenes departamental, distrital o municipal se regirá por el Decreto Ley 2277 de 1979, la ley 4ª de 1992 y demás normas que lo modifiquen y adicionen". (parag. Art. 175).

El incentivo por servicios prestados en zonas de difícil acceso fue modificado por la ley 115 de 1994, en el sentido de otorgar además de disminución del tiempo requerido para el ascenso en el escalafón una bonificación especial, según reglamento del Gobierno Nacional.

Dicha reglamentación está contenida en el decreto 707 de 1996, el cual reconoció tiempo doble para ascenso en el escalafón y una bonificación remunerativa especial, determinó su cuantía, oportunidad, forma de pago y momento a partir del cual comienza a percibirse, mediante reglamento territorial; es decir corresponde a las autoridades distritales y municipales su expedición

En resumen, el párrafo 3º del artículo 2º del decreto 1242 de 1977, no es aplicable porque perdió fuerza jurídica al expedirse el decreto ley 2277 de 1979, ya que el concepto de zona rural se sustituyó con la determinación de otras modalidades para designar a las de difícil acceso, poblaciones apartadas e incluso las "escuelas unitarias" que es una modalidad educativa existente únicamente en regiones aisladas, o sea las ubicadas en el sector rural y además porque modificó el estímulo allí previsto.

En la actualidad la reglamentación del estímulo por servicios en zonas rurales de difícil acceso o en situación crítica de inseguridad o mineras, está contenida en la ley 115 de 1994, en el decreto reglamentario 707 de 1996 y en los reglamentos que expidan las autoridades departamentales, distritales y municipales competentes.

competencia prevista en el decreto reglamentario 707 del mismo año; esta disposición hizo otra clasificación y determinó las zonas urbanas y rurales de difícil acceso, las de minería y las de situación crítica de inseguridad para efecto del reconocimiento de la bonificación especial y del tiempo doble de servicio de ascenso en escalafón.

Por tanto, los docentes o directivos docentes vinculados a la planta de personal del Distrito Capital, que desempeñaron cargos en propiedad en zonas rurales, tuvieron derecho al reconocimiento del 10% que establecía el decreto 1242 de 1977 hasta el 22 de octubre de 1979, fecha en que entró en vigencia el decreto ley 2277 de 1979.

Tampoco hay lugar a acumular el valor del 10% que fijaba el decreto 1242 de 1977 con los porcentajes que señala la resolución distrital 1328 de 1996, por la misma razón de su pérdida de vigencia, además, porque las dos disposiciones proveen sobre la misma materia, es decir, reconocimiento e incentivos en la prestación de servicios en lugares distintos de los normales existentes en las zonas urbanas.

En consecuencia, aún en el evento en que el decreto 1242 estuviera vigente, no sería viable la acumulación del porcentaje adicional con otro incentivo por cuanto los reconocimientos previstos en el decreto reglamentario 707 de 1996, son incompatibles con otros de igual naturaleza y carácter que ya disfrute el docente.

Por las razones anotadas, se excluye también la posibilidad de optar por la remuneración más favorable, o en otros términos a que se ajuste la bonificación especial, si la que venía disfrutando el docente resulta ser inferior a la dispuesta en el correspondiente reglamento.

Finalmente se observa que el Acuerdo 11 de 1989 dictado por el Concejo del Distrito Capital con fundamento en el decreto 1242 de 1977, que fijaba sobresueldo del 10% por servicios prestados en establecimientos considerados rurales, fue declarado nulo por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en sentencia de 29 de marzo de 1996.

La Sala responde

-El porcentaje del 10% adicional sobre la asignación básica mensual que contemplaba el parágrafo 3° del artículo 2° del decreto 1242 de 1977 para los directores y maestros que laboraban, en propiedad, para los establecimientos educativos ubicados en zonas rurales de Santafé de Bogotá rigió hasta el 22 de octubre de 1979, fecha en que perdió fuerza ejecutoria por la expedición del decreto ley 2277 de 1979, o estatuto docente.

Las normas aplicables en materia de estímulos por desempeño de funciones en escuelas unitarias, áreas rurales de difícil acceso y poblaciones apartadas están previstas en el artículo 37 del mencionado estatuto.

La ley 115 de 1994 y el decreto reglamentario 707 de 17 de abril de 1996 prevén los estímulos para los docentes que presten sus servicios "en zonas de difícil acceso o en situación crítica de inseguridad o mineras"; estas zonas se determinan en los reglamentos que expidan las autoridades competentes del nivel departamental, distrital y municipal.

-Los docentes y directivos docentes actualmente vinculados a la planta de personal del distrito capital que desempeñen cargos en establecimientos educativos estatales ubicados en zonas rurales de difícil acceso, no tienen derecho al reconocimiento del 10% que fijaba el decreto 1242 de 1977 porque esta norma perdió vigencia con motivo de la expedición del decreto ley 2277 de 1979. Para el Distrito Capital rigen las resoluciones 701 y 1328 de 1.996, expedidas en desarrollo de las competencias otorgadas por la ley 115 de 1.994 y por el decreto reglamentario 707 de 1996

Por las razones anteriores no hay lugar a acumulación y tampoco es posible otra opción más favorable.

Transcríbese al señor Ministro de Educación Nacional. Igualmente envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

AUGUSTO TREJOS JARAMILLO  
Presidente de la Sala  
CESAR HOYOS SALAZAR

JAVIER HENAO HIDRON  
LUIS CAMILO OSORIO ISAZA  
ELIZABETH CASTRO REYES  
Secretaria de la Sala

*Fecha y hora de creación: 2024-11-24 13:40:57*