

PROYECTO DE LEY No.

**POR MEDIO DEL CUAL SE OFRECEN DE ESTIMULOS A TRABAJADORES DE LA EDUCACION QUE
OPERAN EN SITIOS DE DIFICIL ACCESO**

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO: Adicionase el siguiente texto al literal sexto del Artículo 24 la ley 715 de 2001. Los trabajadores administrativos de la educación que laboran en áreas rurales de difícil acceso tendrán estímulos consistentes en bonificación, capacitación, y tiempo, entre otros estímulos, de conformidad con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional en un plazo máximo de seis (6) meses contados partir de la fecha de sanción de la presente ley.

ARTICULO SEGUNDO: Este proyecto deroga las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su sanción.

Bogotá D.C., septiembre de 2018

Presentado por

BERNER ZAMBRANO ERASO
Senador de la República

EXPOSICION DE MOTIVOS

AL PROYECTO DE LEY No.

POR MEDIO DEL CUAL SE OFRECEN DE ESTIMULOS A TRABAJADORES DE LA EDUCACION QUE OPERAN EN SITIOS DE DIFICIL ACCESO

Objeto del proyecto

La pretensión de este proyecto de ley es extender a los trabajadores administrativos de la educación el beneficio del reconocimiento de una bonificación - que no constituye factor salarial- por trabajar en zonas definidas como de difícil.

Antecedentes Jurídicos

El Decreto 521 de 2010 por el cual se reglamenta 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 de los establecimientos educativos estatales ubicados en las zonas de difícil acceso, establece:

Artículo 5. Bonificación. “Los docentes y directivos docentes que laboren en zonas rurales de difícil acceso, tendrán derecho a una bonificación equivalente al quince por ciento (15%) del salario básico mensual que devengue. Esta bonificación no constituye factor salarial ni prestacional para ningún efecto, se pagara mensualmente y se causara únicamente durante el tiempo laborado en el año académico. Se dejará de causar si el docente es reubicado o trasladado, temporal o definitivamente, a otra sede que no reúna la condición para el reconocimiento del beneficio, o cuando la respectiva sede del establecimiento pierda a condición de estar ubicada en zona rural de difícil acceso, no tendrá derecho a esta bonificación, quien se encuentre suspendido en el ejercicio del cargo o en situaciones administrativas de licencia o comisión no remuneradas”

Así las cosas, para tener derecho a la bonificación en mención, se considera que los docentes deben laborar en las sedes ubicadas en zonas declaradas como de difícil acceso, y dichas zonas deben encontrarse relacionadas en el acto administrativo que expida el Gobernador o Alcalde de la entidad territorial certificada en educación. Así mismo, los nombres de los docentes y directivos que laboran en dichas sedes, deben estar relacionados en el informe que la Secretaria de Educación remite al Ministerio de Educación Nacional, con el fin de reconocer y pagar la bonificación, equivalente al quince por ciento (15%) de que trata el Decreto 521 de 2010 antes mencionado.

Es preciso recordar que de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 521 de 2010, el Gobernador o Alcalde de cada entidad territorial certificada en educación, deberá determinar cada año, mediante acto administrativo, las zonas rurales de difícil acceso y las sedes de los establecimientos estatales de su jurisdicción que se encuentran ubicadas en dichas zonas.

La Ley 715 de 2001, establece en el inciso sexto que “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”. El Decreto reglamentario 1171 de 2004 reglamentó el procedimiento para reconocer los estímulos para los docentes y directivos docentes de los establecimientos educativos estatales, que estén ubicados en áreas rurales de difícil acceso, establece que le corresponde al gobernador o alcalde de la entidad territorial certificada determinar anualmente cuáles son las áreas rurales de difícil acceso de su jurisdicción.

Los Gobernadores deberán solicitar al respectivo Alcalde del municipio no certificado, la clasificación que sobre suelo rural adoptó el Concejo Municipal de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 8º de la Ley 388 de 1997, con el fin de que la secretaría de educación de la entidad territorial certificada, defina mediante acto administrativo los establecimientos educativos ubicados en dicha zona y así establecer además, cuales son los docentes y directivos docentes que laboran en estos, para que puedan acceder a los estímulos establecidos en el Decreto 1171 de 2004.

Más recientemente el Decreto 1075 de 2015 (decreto único reglamentario del sector de la educación) define el concepto de “difícil acceso” en su Artículo 2.4.4.1.2. Zonas de difícil acceso.

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 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.

Para los efectos, 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:

Así mismo señala que cuando las condiciones que determinaron la expedición del acto administrativo que se refiere el artículo 2.4.4.1.2. no varíen, se entenderá que las zonas rurales de difícil acceso establecidas conservan ese carácter.

El gobierno en aplicación de este artículo de la Ley 715 de 2001 estableció esta bonificación equivalente al 15 % del salario, indicando que no haría parte de los factores salariales y se reconocen únicamente como pago por el sobre costo en transporte y eventualmente de estadía, que deben pagar los docentes en zonas de difícil acceso. Así mismo se aclaró que la bonificación, no es incompatible con el auxilio de movilización creado por el Gobierno Nacional con base en lo dispuesto en las normas generales de la Ley 4ª de 1992.

Un concepto emitido por la Oficina jurídica del Ministerio de Educación del 28 de enero de 2016, señalaba claramente la exigibilidad de la norma cuando señala que “ los requisitos exigidos por el Decreto 1075 de 2015, con el fin de clasificar las zonas de difícil acceso, para efectos de reconocimiento de un estímulo(15% del salario básico mensual) a los docentes y directivos docentes, que laboran en los Establecimientos Educativos ubicados en estas zonas, son requisitos sencillamente objetivos. Es decir, solo se requiere que la eventual zona rural que se analiza para la respectiva clasificación, cumpla con mínimo, uno de los requisitos antes mencionados y dispuestos en la norma”.¹

Cada departamento emite anualmente un decreto o una resolución que fija o actualiza las zonas consideradas de difícil acceso, después de recibir las recomendaciones de un Comité Asesor que técnicamente establece los establecimientos educativos que están localizados en zonas de difícil acceso y que cumplen con el decreto 1075 de 2015. Por las características de la geografía, la topografía colombiana y por el insuficiente cubrimiento de la red vial, fluvial, ferroviaria y aérea, el país presenta un número importante de zonas de difícil acceso, por lo que es muy importante el otorgamiento de una bonificación por el desplazamiento a zonas aisladas y apartadas del país.

Reconocimiento de la bonificación para los trabajadores de la educación

Teniendo en cuenta estos antecedentes legales que han permitido el reconocimiento de una bonificación del 15 % del salario, por laborar en zonas de difícil acceso a docentes y directivos docentes, consideramos que es pertinente que se reconozca también para los trabajadores administrativos de la educación que trabajan en esos mismos lugares y deben asumir los mismos costos extraordinarios por razones de la ubicación de sus sitios de trabajo, sobre todo porque se trata de trabajadores que en términos generales ganan menores salarios, que los docentes y porque se debe hacer justicia al ofrecerles un tratamiento similar que el otorgado a los docentes y directivos pues laboran en las mismas condiciones y están expuestos a las mismas contingencias en el desplazamiento a sus sitios de trabajo .

Se trata de aplicar el principio de igualdad, de acuerdo a la sentencia C-178 de 2014, de la Corte Constitucional, que señala que “el principio de igualdad posee un carácter relacional, lo que significa que deben establecerse dos grupos o situaciones de hecho susceptibles de ser contrastadas”. En este caso se compara la situación de los docentes y directivos con los trabajadores administrativos , para mostrar que se les aplican normativas diferentes cuando están expuestos a las mismas condiciones de movilidad y por lo tanto tienen los mismos problemas y dificultades de transporte que se deben reconocer, modificar, ofreciendo una compensación económica adecuada en función de los mayores costos de transporte en que incurren de manera permanente para llegar a sus sitios de trabajo.

La Corte Constitucional en la sentencia C-178 de 2014 dice que “El principio de igualdad es uno de los elementos más relevantes del Estado constitucional de derecho. Este principio, en términos generales, ordena dar un trato igual a quienes se encuentran en la misma situación fáctica, y un trato diverso a quienes se hallan en distintas condiciones de hecho”. La Corte Constitucional ha insistido en el principio de igualdad en muchos fallos. Entre otros pueden consultarse las sentencias T-422 de 1992 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), C-371 de 2000 (M.P. Carlos Gaviria

¹ Ingrid Carolina Silva Rodríguez Jefe de Oficina Asesora Jurídica, Ministerio de Educación, enero de 2016

Díaz), C-093 de 2001 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-671 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. AV Jaime Araujo Rentería), entre algunos de ellos.

Bajo este conjunto de normas jurisprudenciales es claro que el tratamiento especial buscado para los trabajadores de la educación en igualdad de condiciones que los docentes y directivos de la educación está ampliamente justificado y merece del Congreso su respaldo.

El Sindicato de Trabajadores Administrativos de la Educación, SINTRENAL y otras organizaciones sindicales, que agrupan a los trabajadores administrativos en todo el país, han manifestado durante varios años el interés porque esta reivindicación de la bonificación en zonas aisladas se reconozca a sus afiliados

Impacto fiscal del proyecto.

Si bien es cierto que este proyecto tendrá un costo adicional para las finanzas públicas su estimación específica es competencia del Ministerio de Hacienda y Crédito público y se puede solicitar en el curso del debate para tener una cuantificación concreta del costo fiscal del proyecto que si bien es importante sería marginal frente al presupuesto total destinado por el Gobierno Nacional para Educación, pero derivaría en un mayor compromiso, en una mayor productividad, en mayor interés en la educación de los niños y jóvenes y en un benéfico concreto a trabajadores tradicionalmente mal remunerados.

Conveniencia

La Federación Nacional de Departamentos en un documento elaborado para ser presentado al Presidente de la República, para que sea tenido en cuenta en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo, ha demostrado que especialmente las redes viales secundaria y primaria, tienen insuficiente mantenimiento, por lo que el acceso a muchas zonas rurales de es muy complicado y costoso. El sistema de transporte fluvial es muy limitado, los sistemas ferroviario y aéreo no tiene utilidad práctica para el transporte a zonas rurales de difícil acceso, en este sentido el proyecto atiende una sentida necesidad de los trabajadores administrativos de la educación, al plantear una bonificación para cubrir parcialmente el desplazamiento a sus sitios de trabajo ubicados en áreas distantes, aisladas y de difícil acceso.

Por las razones expuestas solicito al honorable Congreso de la República aprobar esta iniciativa que beneficiará a un grupo de trabajadores, pero indirectamente a los estudiantes y docentes de los colegios y escuelas localizados en zonas apartadas y aisladas porque se estimulará el desempeño de un importante sector de trabajadores que apoya directamente las labores educativas.

Bogotá D.C., septiembre de 2018

BERNER ZAMBRANO ERASO
Senador de la República