



MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL

CONCEPTO 101775 DE 2019

(julio 22)

Bogotá D.C.,

XXXXXXXXXXXXXXXXXX

Asunto: Segundo paz y salvo - Póliza de seguros estudiantes

Objeto de la consulta

“En una institución educativa del municipio de Trinidad al finalizar el año escolar el colegio le entrega el PAZ Y SALVO de manera gratuita, pero el Consejo Directivo que se encuentra en vigencia para el año 2019, aprobó cobrar a todos los estudiantes \$ 10.000 que por algún motivo pierda el PAZ Y SALVO que el colegio le entrega, ¿es legal este cobro que se le va hacer a los estudiantes para entregar por segunda vez el PAZ Y SALVO por a verlo perdido?

2. De los recursos de gratuidad se les puede cancelar un seguro a los estudiantes de décimo y once por tener modalidad agropecuaria? ” [Sic]

Normas y concepto

De manera respetuosa le informamos que, según las funciones asignadas a esta Oficina a través del artículo 70 del Decreto 5012 de 2009 (modificado por el Decreto 854 de 2011), la facultad de emitir conceptos "en los temas que son de competencia del Ministerio de Educación Nacional" no implica la intervención en la autonomía académica y administrativa de las instituciones, ni la intervención en la autonomía jurídica de las personas a través de la resolución de casos concretos.

De acuerdo con lo anterior, se aclara que es responsabilidad del consultante realizar la interpretación del concepto frente a la situación fáctica que le atañe y recordando en todo caso que:

Los conceptos emitidos por las entidades en respuesta a un derecho de petición de consulta no constituyen interpretaciones autorizadas de la ley o de un acto administrativo. No pueden reemplazar un acto administrativo. Dada la naturaleza misma de los conceptos, ellos se equiparán a opiniones, a consejos, a pautas de acción, a puntos de vista, a recomendaciones que emite la administración pero que dejan al

1. Marco jurídico

1.1. Ley 115 de 1994: "Por la cual se expide la ley general de educación".

1.2. Decreto 1075 de 2015: "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación."

2. Análisis

Previo a entrar en materia, precisamos que esta Oficina Asesora Jurídica (OAJ) no responde consultas de casos particulares, por ende, a continuación, abordaremos el caso consultado de manera general, de suerte que el interesado podrá aplicar las orientaciones generales dadas en este concepto a su caso concreto.

2.1. Cobros en la educación preescolar, básica y media oficial.

En la educación preescolar, básica y media oficial se estableció la gratuidad educativa, entendida como la exención del pago de derechos académicos y servicios complementarios, mediante el Decreto Nacional 4807 de 2011, hoy compilado en el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación - DURSE (Decreto Nacional 1075 de 2015), así:

"Artículo 2.3.1.6.4.2. Alcance de la gratuidad educativa. La gratuidad educativa se entiende como la exención del pago de derechos académicos y servicios complementarios. En consecuencia, las instituciones educativas estatales no podrán realizar ningún cobro por derechos académicos o servicios complementarios. (...) "(Decreto 4807 de 2011, artículo 2o)." (subrayado fuera de texto)

Para entender mejor los alcances de la exención de pago por la gratuidad educativa, conviene estudiar los conceptos de derechos académicos y servicios complementarios. En ese sentido, el Ministerio de Educación Nacional (MEN) ha definido los derechos académicos como la cuota regulada por la autoridad educativa por medio de la cual las familias con capacidad económica colaboran solidariamente con los costos anuales de los servicios educativos para sus hijos, diferentes a los de la nómina del personal de al servicio de la educación oficial.

"Derechos académicos: Es la suma regulada por la autoridad competente, con la cual las familias que pueden hacerlo contribuyen de manera solidaria para atender los costos de los servicios educativos distintos de los salarios y prestaciones sociales del personal requeridos por los establecimientos estatales para la formación integral de sus hijos durante el año académico." [2] (subrayado fuera de texto)

A su vez, el MEN ha definido el concepto de servicios complementarios como aquellos que no son indispensables para la prestación del servicio público educativo, pero se derivan del mismo y están previstos expresamente en el manual de convivencia de la institución educativa. Ejemplo de servicios complementarios son: las salidas pedagógicas, certificados y constancias de estudio, carné estudiantil, agenda y manual de convivencia, material didáctico, mantenimiento de equipos y talleres, seguro de accidentes estudiantil, derechos de grado, etc.

"Servicios complementarios: Son los que no se constituyen como elementos indispensables de la prestación del servicio educativo, pero se originan como consecuencia del mismo y deben estar establecidos de manera expresa en el Manual de Convivencia de la respectiva institución. Estos cobros incluyen las salidas pedagógicas, las cuales guardan concordancia con el Proyecto Educativo Institucional. [Son] (...) entre otros: certificados y constancias de estudio, carné estudiantil, agenda y manual de convivencia, material didáctico, mantenimiento de equipos y talleres, seguro estudiantil o de accidente para aquellos estudiantes que no cuenten con el mismo, derechos de grado."[3] (subrayado fuera de texto)

Ahora bien, bajo la Sección 3 del Capítulo 6 del Título 1 de la Parte 3 del DURSE, el artículo 2.3.1.6.3.2. determina que el Fondo de Servicios Educativos es una cuenta contable creada por la ley como un "mecanismo de gestión presupuestal y de ejecución de los recursos de los establecimientos educativos estatales para la adecuada administración de sus ingresos y para atender sus gastos de funcionamiento e inversión distintos a los de personal". Y, el artículo 2.3.1.6.3.11. señala que los recursos de dicho fondo solo pueden utilizarse en los conceptos que se enlistan en la norma, siempre que guarden estricta relación con el Proyecto Educativo Institucional. Entre otros conceptos, los recursos podrán ser utilizados para:

"(...) 17. Costos asociados al trámite para la obtención del título de bachiller.

18. Costos asociados a la elaboración de certificaciones de estudio solicitadas por los estudiantes, boletines, agenda y manual de convivencia, carné escolar"

Conforme con lo anterior, los establecimientos de educación preescolar, básica y media oficiales no pueden realizar cobros (salvo a aquellos padres que solidariamente puedan contribuir con los costos del servicio), por derechos académicos, entendidos como aquellos costos de servicio educativo distintos de los salarios y prestaciones sociales del personal docente y administrativo de las instituciones educativas; ni tampoco por servicios complementarios, tales como los certificados de estudio, carné estudiantil, agenda y manual de convivencia, material didáctico, mantenimiento de equipos y talleres, seguro estudiantil, derechos de grado, entre otros similares.

No obstante lo dicho, la norma no establece si dentro del concepto de gratuidad se incluyen las copias de los documentos académicos (boletines, certificados, etc.), pues de la lectura se entiende que se trata de gratuidad en los costos asociados al trámite para la obtención del título de bachiller (ejemplo de paz y salvos) y a

la elaboración del documento académico respectivo que establece la norma, refiriéndose, en concepto de esta Oficina, a la primera vez que se emiten dichos documentos, y no a las copias o segundas copias. En este sentido, la gratuidad se entiende como exención del pago de derechos académicos y servicios complementarios sin extenderse a las copias.

Bajo este entendido, deberá consagrarse en el Proyecto Educativo Institucional (artículo 2.3.3.1.4.1. del DURSE) la definición, costo y ocasión de los pagos que le corresponda hacer a los usuarios del servicio, respecto de las copias o segundas copias de los documentos que se soliciten a la institución educativa.

2.1.1. Conclusión.

Los establecimientos de educación preescolar, básica y media oficiales no pueden realizar cobros que se encuentran cubiertos por la gratuidad educativa, la que, de acuerdo con el artículo 2.3.1.6.4.2. se entiende como la exención en el pago de derechos académicos y servicios complementarios.

No obstante lo dicho, la norma no establece si dentro del concepto de gratuidad se incluyen las copias o segundas copias de los documentos académicos (boletines, diplomas, certificados, paz y salvos etc.), pues de la lectura se extrae que se trata de gratuidad en los costos asociados al trámite para la obtención del título de bachiller (ejemplo de paz y salvos) y a la elaboración del documento académico respectivo que establece la norma, refiriéndose, en concepto de esta Oficina, a la primera vez que se emiten dichos documentos, y no a las copias o segundas copias.

Bajo este entendido, deberá consagrarse en el Proyecto Educativo Institucional (artículo 2.3.3.1.4.1. del DURSE) la definición, costo y ocasión de los pagos que le corresponda hacer a los usuarios del servicio, respecto de las copias o segundas copias de los documentos que se soliciten a la institución educativa.

2.2. Pólizas de seguros para estudiantes

Respecto a las pólizas de seguros de estudiantes en las instituciones educativas de carácter oficial es pertinente citar lo expuesto en el concepto 2016-EE-095787:

“Previamente se harán 2 precisiones, la primera respecto a que en virtud de la Ley 715 de 2001 son las entidades territoriales certificadas en educación las responsables de la prestación del servicio fundamental de educación en su respectiva jurisdicción por lo que a su cargo se encuentra la administración de las instituciones educativas; y segundo, referente a la representación legal de los establecimientos educativos estatales, que como consecuencia de la responsabilidad en cabeza de las entidades territoriales certificadas, los rectores o directores NO son representantes legales de las instituciones educativas que dirigen, tal como lo establece taxativamente el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación-DURSE 1075 de 2015. Se cita:

Las competencias de los Departamentos frente a los municipios no certificados en educación dice el artículo 6o, numeral 2 de la Ley 715 de 2001:

“Artículo 60. COMPETENCIAS DE LOS DEPARTAMENTOS. Sin perjuicio de lo establecido en otras normas, corresponde a los departamentos en el sector de educación las siguientes competencias: (...)

6.2. Competencias frente a los municipios no certificados.

1. Dirigir, planificar; y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica, media en sus distintas modalidades, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad, en los términos definidos en la presente ley.

2. Administrar y distribuir entre los municipios de su jurisdicción los recursos financieros provenientes del Sistema General de Participaciones, destinados a la prestación de los servicios educativos a cargo del Estado, atendiendo los criterios

“Artículo 90. INSTITUCIONES EDUCATIVAS. Institución educativa es un conjunto de personas y bienes promovida por las autoridades públicas o por particulares, cuya finalidad será prestar un año de educación preescolar y nueve grados de educación básica como mínimo, y la media. Las que no ofrecen la totalidad de dichos grados se denominarán centros educativos y deberán asociarse con otras instituciones con el fin de ofrecer el ciclo de educación básica completa a los estudiantes.

Deberán contar con licencia de funcionamiento o reconocimiento de carácter oficial, disponer de la infraestructura administrativa, soportes pedagógicos, planta física y medios educativos adecuados. Las instituciones educativas combinarán los recursos para brindar una educación de calidad, la evaluación permanente, el mejoramiento continuo del servicio educativo y los resultados del aprendizaje, en el marco de su Programa Educativo Institucional.

Las instituciones educativas estatales son departamentales, distritales o municipales.

Parágrafo 1o. Por motivos de utilidad pública o interés social, las instituciones educativas departamentales que funcionen en los distritos o municipios certificados serán administradas por los distritos y municipios certificados. Por iguales motivos se podrán expropiar bienes inmuebles educativos, de conformidad con la Constitución y la ley. Durante el traspaso de la administración deberá garantizarse la continuidad en la prestación del servicio educativo. Para el perfeccionamiento de lo anterior se suscribirá un convenio interadministrativo entre las entidades territoriales.” (...) (Subrayado fuera de texto)

Decreto Único Reglamentario del Sector Educación -DURSE 1075 de 2015:

“Artículo 2.3.1.6.3.4. ORDENACIÓN DEL GASTO. Los fondos de servicios educativos carecen de personería jurídica. El rector o director rural es el ordenador del gasto del Fondo de Servicios Educativos y su ejercicio no implica representación legal.”

Ahora, esta Oficina Asesora Jurídica ha efectuado el análisis pertinente de las pólizas de seguros en varios conceptos de los que se destaca recientemente el radicado 2016-EE- 033751 que es transcrito en seguida:

(...)

"El artículo 100 de la Ley 115 de 1994, por la cual se expide la Ley General de Educación, establece que "los estudiantes que no se hallen amparados por algún sistema de seguridad social, en todos los niveles de la educación formal, estarán protegidos por un seguro colectivo que ampare su estado físico, en caso de accidente.

El Consejo de Estado [1]: ha señalado que "La custodia ejercida por el establecimiento educativo debe mantenerse no solo durante el tiempo que el alumno pasa en sus instalaciones, sino también durante el que dedica a la realización de otras actividades educativas o de recreación promovidas por éste, incluyendo paseos, excursiones, viajes y demás eventos tendientes al desarrollo de programas escolares. La Sala hizo consideraciones sobre la relación de subordinación existente entre el docente y el alumno, debido a la posición dominante que ostenta el primero en razón de su autoridad, lo cual le crea no solo el compromiso sino la responsabilidad de impedir que el segundo actúe de una forma imprudente (...) la obligación de vigilancia se extiende incluso a las horas consagradas al recreo (...) comienza desde que el alumno es autorizado para entrar y cesa desde el instante en que sale. (...) El centro educativo se erige en garante y adquiere la obligación de responder por los actos del educando que pudieran lesionar derechos propios o ajenos, es decir, que la obligación de cuidado de los maestros con respecto a los alumnos origina responsabilidad de los centros educativos y de los mismos maestros por cualquier daño que los alumnos puedan llegar a causar o sufrir aunque aquellos puedan exonerarse de responsabilidad si demuestran que actuaron con absoluta diligencia o que el hecho se produjo por fuerza mayor, caso fortuito o culpa exclusiva de la víctima."

En atención a esta Jurisprudencia, se considera que existe la obligación por parte de los establecimientos educativos de velar por la custodia de sus alumnos no sólo durante el tiempo en que pasan en sus instalaciones, sino también durante el que dedican a la realización de otras actividades educativas o de recreación promovidas por éstos.

Es pertinente tener en cuenta que desde la vigencia de la Ley 100 de 1993, todo colombiano participa en el servicio esencial de salud que permite el Sistema General de Seguridad Social en Salud; unos en su condición de afiliados al régimen contributivo o como beneficiarios del régimen subsidiado y otros en forma temporal como participantes vinculados. (Art. 157 de la Ley 100 de 1993). Es decir, en términos generales, todos los colombianos están amparados por un sistema de seguridad social."

En conclusión, se considera que no existe una obligación legal para los establecimientos educativos de ofrecer a sus estudiantes un seguro de vida o accidentes personales, teniendo en cuenta que de acuerdo con el artículo 157 de la Ley 100 de 1993 todos los estudiantes deben estar amparados por el sistema de seguridad social, ya sea como beneficiarios del régimen contributivo o como parte del régimen subsidiado." (2015-EE-116058) (Subrayado fuera de texto).

Respecto a la gratuidad y a las pólizas que amparen a los estudiantes únicamente durante las salidas pedagógicas en caso de accidente, invalidez o muerte, o cualquier otro cobro, es pertinente traer a colación el Decreto 1075 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Educación, que indica en relación con los recursos de la gratuidad:

"Artículo 2.3.1.6.4.2. Alcance de la gratuidad educativa. La gratuidad educativa se entiende como la exención del pago de derechos académicos y servicios complementarios. En consecuencia, las instituciones educativas estatales no podrán realizar ningún cobro por derechos académicos o servicios complementarios." (...)

"Artículo 2.3.1.6.4.8. Administración de los recursos. Los recursos de calidad destinados para gratuidad se administrarán a través de los Fondos de Servicios Educativos conforme a lo definido en el artículo 11 de la Ley 715 de 2001, en el Decreto 4791 de 2008, en la manera en que queda compilado en el presente Decreto, las normas de contratación vigentes, las que las modifiquen o sustituyan y lo que se establece en la presente Sección.

En todo caso los recursos del Sistema General de Participaciones se administrarán en cuentas independientes de los demás ingresos de los Fondos de Servicios Educativos."

"Artículo 2.3.1.6.3.11. Utilización de los recursos. Los recursos sólo pueden utilizarse en los siguientes conceptos, siempre que guarden estricta relación con el Proyecto Educativo Institucional: (...) 9.-Gastos de viaje de los educandos tales como transporte, hospedaje y manutención, cuando sean aprobados por el consejo directivo de conformidad con el reglamento interno de la institución. Los costos que deban asumirse por tal concepto podrán incluir los gastos del docente acompañante, siempre y cuando la comisión otorgada por la entidad territorial no haya generado el pago de viáticos. (.)

a. Realización de actividades pedagógicas, científicas, deportivas y culturales para los educandos, en las cuantías autorizadas por el consejo directivo.

b. Inscripción y participación de los educandos en competencias deportivas, culturales, pedagógicas y científicas de orden local, regional, nacional o internacional, previa aprobación del consejo directivo."

(...)

"Artículo 2.3.4.15. Prohibiciones para los establecimientos educativos. Les está prohibido a los directivos, docentes, administrativos y propietarios de los establecimientos educativos: (...)

f)-Imponer costos diferentes de los legalmente establecidos por las respectivas autoridades educativas, o exigir algún pago a través de ésta, para el establecimiento

(...)"

En el mismo sentido, de acuerdo con lo dispuesto por el Decreto 1075 de 2015, entre las obligaciones de los directivos docentes se encuentra la de garantizar que no se realice ningún cobro por derechos académicos o servicios complementarios:

"Artículo 2.3.1.6.4.9. Obligaciones. En consonancia con las competencias que se señalan en las leyes 115 de 1994 y 715 de 2001, se establecen las siguientes disposiciones:

1. -Los rectores y directores de las instituciones educativas estatales deben:

a)-Velar porque no se realice ningún cobro por derechos académicos o servicios complementarios a los estudiantes matriculados en la institución educativa estatal entre transición y undécimo grado, en ningún momento del año, de acuerdo con las normas contenidas en la presente Sección."

El Ministerio de Educación mediante la Directiva Ministerial 55 de 2014, en la cual se efectuaron recomendaciones a las Secretarías de Educación de las entidades territoriales certificadas y a los establecimientos educativos a fin de garantizar la seguridad e integridad de todas las personas que participen en salidas escolares, la cual contiene orientaciones para la planeación, desarrollo y evaluación de las salidas escolares, esto es, todas aquellas actividades que se realicen por fuera de las instalaciones de la sede educativa: salidas pedagógicas, recreativas, deportivas, culturales, etc.

Esta directiva estableció en relación con los seguros:

"1.6.-Tomar las pólizas de seguro que amparen los riesgos que pudieran ocasionarse, siempre y cuando las características de la Salida Escolar lo demanden."

Con fundamento en lo expuesto anteriormente, se puede concluir en relación con su consulta:

1. No existe una obligación legal para los establecimientos educativos y/o entidades territoriales de adquirir para sus estudiantes un seguro de vida o de accidentes personales.

2. A pesar de lo anterior, si la entidad territorial, ya sea certificada educación o no, en ejercicio de su autonomía lo decide, podrá con recursos propios adquirir este tipo de pólizas en favor de los estudiantes.

3. El Ministerio de Educación Nacional a través de la Directiva 55 de 2014, indicó que en caso de que las salidas escolares lo demanden se podrán tomar pólizas de seguro que amparen los riesgos que se pudieran presentar con ocasión a la misma, sin determinar a quién le compete el pago de estas.

4. Finalmente, la utilización de los recursos de gratuidad tiene una destinación específica prescrita en el Decreto Reglamentario citado, y su administración se efectúa a través de los Fondos de Servicios Educativos, por parte de los rectores o directores rurales en coordinación con el consejo directivo del establecimiento educativo estatal, según el reglamento que se expida para tal fin. Así, se considera que siempre y cuando el consejo directivo así lo apruebe, estos recursos pueden

financiar las salidas escolares establecidas en el decreto reglamentario (artículo 2.3.1.6.3.11.)." (Subrayado fuera de texto)

2.2.1. Conclusión

No existe una obligación legal para los establecimientos educativos y/o entidades territoriales de adquirir para sus estudiantes un seguro de vida o de accidentes personales.

A pesar de lo anterior, si la entidad territorial, ya sea certificada educación o no, en ejercicio de su autonomía lo decide, podrá con recursos propios adquirir este tipo de pólizas en favor de los estudiantes.

Las I.E formal tampoco puede hacer exigible a los padres, la adquisición de seguros estudiantiles. Esto considerando que, de acuerdo con la Ley 100 de 1993 y la Ley 1098 de 2006, todos los niños, niñas y adolescentes deben encontrarse asegurados al Sistema General de Seguridad Social.

El anterior concepto se emite en los términos contemplados en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 10 de la Ley 1755 de 2015, "Por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo" y que indica que: "Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución".

Cordialmente,

LUIS GUSTAVO FIERRO MAYA

Jefe

Oficina Asesora Jurídica

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