



MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL

CONCEPTO 24688 DE 2019

(marzo 4)

Asunto: Servicios complementarios, gratuidad educativa y seguro estudiantil

OBJETO DE LA CONSULTA.

“(…) solicito cordialmente se me amplie el concepto de servicios complementarios, exactamente, cuales son y si estos los puedo suplir con los recursos de gratuidad por otro lado quisiera saber si es legal que un rector adquiera los seguros estudiantiles de toda la institucion con recursos de gratuidad” (sic)

Normas y concepto.

En atención a lo solicitado, de manera respetuosa le informamos que según las funciones asignadas a esta Oficina a través del artículo [7](#) 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 jurídica de los docentes o de las instituciones educativas, a través de la solución de casos particulares y concretos.

Debe mencionarse que, a través de la Sentencia C542 de 2005 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto) la Corte Constitucional señaló que “[l]os 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 administrado en libertad para seguirlos o no”.

Bajo ese entendido, a continuación, se brindarán unas consideraciones generales frente al tema que motiva la consulta, las cuales el interesado podrá aplicar de acuerdo con las circunstancias de modo, tiempo y lugar del caso concreto.

1. Marco jurídico.

1.1. Ley [715](#) de 2001 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos [151](#), [288](#), [356](#) y [357](#) (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”.

1.2. Decreto [1075](#) de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación”.

1.3. Guía No. 8. Guía para la administración de los recursos financieros del sector educativo.

1.4. Directiva Ministerial No. [55](#) del 18 de diciembre de 2014.

2. Análisis.

Teniendo en cuenta que la consulta se centra en tres temas: (i) Servicios complementarios, (ii) Recursos de gratuidad, y (iii) Seguro estudiantil; se expondrán las consideraciones normativas relacionadas con dichos temas, que el consultante podrá aplicar según las circunstancias particulares del caso.

2.1. Servicios complementarios

Los servicios complementarios “son aquellos 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. Se cobran una vez al año por los siguientes conceptos, 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”^[1].

2.2. Recursos de gratuidad

Los recursos del Sistema General de Participaciones dirigidos a educación se distribuyen en diferentes componentes, los cuales son: prestación del servicio, calidad, y cancelaciones. Los segundos, esto es, los recursos destinados para la calidad educativa, están compuestos por dos asignaciones: matrícula oficial y calidad gratuidad.

El Ministerio de Educación, buscando garantizar la gratuidad de la educación, a partir de 2012, estableció la gratuidad total para todos los estudiantes de las instituciones educativas oficiales matriculados en los grados de transición a undécimo, con las excepciones establecidas en el ordenamiento jurídico. Dichos dineros de gratuidad se giran directamente a los Fondos de Servicios Educativos – FSE de los establecimientos

educativos, de acuerdo con la asignación per cápita definida anualmente por alumno y la matrícula reconocida^[2].

“Así mismo el Gobierno Nacional expidió los Decretos [4791](#) de 2008 y [4807](#) de 2011, ambos compilados en el Decreto único reglamentario del Sector Educativo. En estos decretos se definieron las condiciones de aplicación de la Gratuidad educativa, la administración y uso de los recursos que se asignen del Sistema General de Participaciones para este concepto y el procedimiento para el giro directo a los Fondos de Servicios Educativos (FSE) de las instituciones educativas estatales, entre otros aspectos.

(...)

Los recursos del SGP que reciben los establecimientos educativos estatales por concepto de Gratuidad, solo pueden utilizarse en los conceptos de gastos indicados en los artículos [11](#) del Decreto [4791](#) de 2008 y [9](#) del Decreto [4807](#) de 2011, los cuales fueron compilados a través del Decreto [1075](#) de 2015, siempre que guarden estricta relación con el Proyecto Educativo Institucional y con sujeción al programa general de compras aprobado por el consejo directivo para los elementos que lo requieran de conformidad con las normas vigentes”^[3] (Subrayado propio)

En este sentido, el Decreto [1075](#) de 2015, establece:

“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.

Parágrafo 1o. Para la asignación de los recursos de gratuidad se excluyen de los beneficiarios a los estudiantes de ciclos 1, 2, 3, 4, 5 y 6 de educación para adultos, el ciclo complementario de las escuelas normales superiores, grados 12 y 13, y a estudiantes atendidos en instituciones educativas estatales que no son financiados con recursos del Sistema General de Participaciones.

Parágrafo 2o. Los estudiantes atendidos mediante la contratación de la prestación del servicio educativo, en cualquiera de sus modalidades contractuales, no se encuentran incluidos en la asignación de recursos de gratuidad de que trata la presente Sección, pues dichos recursos se incluyen en el valor pagado al prestador del servicio por la atención educativa de estos estudiantes. En consecuencia, el prestador del servicio educativo contratado no podrá realizar cobros a la población atendida por conceptos de derechos académicos, servicios complementarios, o por alguno de los componentes de la canasta educativa ofrecida o cualquier otro concepto.

Artículo [2.3.1.6.4.3](#). Financiación. La gratuidad educativa se financiará con los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones por concepto de calidad, de que tratan los artículos [16](#) y [17](#) de la Ley 715 de 2001.

Las entidades territoriales podrán concurrir con otras fuentes de recursos en la financiación de la gratuidad educativa conforme a lo reglamentado en la presente Sección y en concordancia con las competencias previstas en la Constitución Política y la ley.

(...)

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.”
(Subrayado propio)

Acerca de la utilización de los recursos del FSE, la mentada norma indica:

“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:

1. Dotaciones pedagógicas del establecimiento educativo tales como mobiliario, textos, libros, materiales didácticos y audiovisuales, licencias de productos informáticos y adquisición de derechos de propiedad intelectual.
2. Mantenimiento, conservación, reparación, mejoramiento y adecuación de los bienes muebles e inmuebles del establecimiento educativo, y adquisición de repuestos y accesorios. Las obras que impliquen modificación de la infraestructura del establecimiento educativo estatal deben contar con estudio técnico y aprobación previa de la entidad territorial certificada respectiva.
3. Adquisición de los bienes de consumo duradero que deban inventariarse y estén destinados a la producción de otros bienes y servicios, como muebles, herramientas y enseres, equipo de oficina, de labranza, cafetería, mecánico y automotor.
4. Adquisición de bienes de consumo final que no son objeto de devolución, como papel y útiles de escritorio, elementos de aseo, cafetería, medicinas y materiales desechables de laboratorio, gas, carbón, o cualquier otro combustible necesario para el establecimiento educativo.
5. Arrendamiento de bienes muebles e inmuebles necesarios para el funcionamiento del establecimiento educativo.
6. Adquisición de impresos y publicaciones.
7. Pago de servicios públicos domiciliarios, telefonía móvil e Internet, en las condiciones fijadas por la entidad territorial.

8. Pago de primas por seguros que se adquieran para amparar los bienes del establecimiento educativo cuando no estén amparadas por la entidad territorial certificada respectiva, así como las primas por la expedición de las pólizas de manejo que sean obligatorias.

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.

10. Sufragar los costos destinados al sostenimiento de semovientes y proyectos pedagógicos productivos.

11. Contratación de servicios técnicos y profesionales prestados para una gestión específica y temporal en desarrollo de actividades diferentes a las educativas, cuando no sean atendidas por personal de planta. Estos contratos requerirán la autorización del consejo directivo del establecimiento educativo y se rigen por las normas y principios de la contratación estatal. En ningún caso podrán celebrarse contratos de trabajo, ni estipularse obligaciones propias de las relaciones laborales tales como subordinación, cumplimiento de jornada laboral o pago de salarios. En todo caso, los recursos del Fondo de Servicios Educativos no podrán destinarse al pago de acreencias laborales de ningún orden.

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

13. 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.

14. Acciones de mejoramiento de la gestión escolar y académica, enmarcadas en los planes de mejoramiento institucional.

15. Contratación de los servicios de transporte escolar de la población matriculada entre transición y undécimo grado, cuando se requiera, de acuerdo con la reglamentación expedida por el Ministerio de Transporte.

16. Desarrollo de las jornadas extendidas y complementarias para la población matriculada entre transición y undécimo grado, incluyendo alimentación, transporte y materiales.

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.

19. Afiliación y pago de aportes al Sistema General de Riesgos Laborales de los estudiantes que se encuentran cursando el programa de formación complementaria de las escuelas

normales superiores, en los términos establecidos por el Decreto [055](#) de 2015, o la norma que lo modifique, adicione, sustituya o compile.

Parágrafo 1o. Las adquisiciones a que hacen referencia los numerales 1, 3, 4 y 5 se harán con sujeción al programa general de compras debidamente aprobado por el consejo directivo y de conformidad con las normas que rigen la materia.

Parágrafo 2o. En las escuelas normales superiores, los gastos que ocasione el pago de hora cátedra para docentes del ciclo complementario deben sufragarse única y exclusivamente con los ingresos percibidos por derechos académicos del ciclo complementario.

Parágrafo 3o. La destinación de los recursos para gratuidad educativa deberá realizarse teniendo en cuenta las políticas, programas y proyectos en materia educativa contemplados en el plan de desarrollo de la respectiva entidad territorial y en coordinación con esta” (Subrayado fuera de texto)

2.3. Seguro estudiantil

Este Ministerio se ha manifestado en diferentes oportunidades sobre los seguros estudiantiles. En conceptos que datan de 2014 en adelante, se ha sostenido que no existe obligación legal para que los alumnos y/o padres de familia adquieran un seguro de vida o de accidentes personales para los estudiantes, en el entendido que todo colombiano debe estar afiliado al Sistema de Seguridad Social. No obstante, se ha hecho la diferenciación respecto de las pólizas que ha recomendado el Ministerio, deberían adquirirse por parte de los establecimientos educativos para la realización de salidas pedagógicas, recreativas, deportivas, cuando las características de la salida escolar lo demanden; así:

“Sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones de los docentes y directivos docentes expuestas anteriormente, esta Oficina considera procedente hacer alusión al sistema de seguridad social al que deben estar afiliados los estudiantes, así como al seguro colectivo que ampara su estado físico en caso de accidente.

Para ello, se cita a continuación el concepto 2016EE148671 del 27 de octubre de 2016, del cual se ha mantenido la línea y ha sido reiterado en diferentes conceptos, el más reciente el 2018EE003634 del 11 de enero de 2018. Se cita:

"De conformidad con el artículo [100](#) de la Ley 115 de 1994, “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 Gobierno Nacional reglamentará lo relacionado con la gradualidad en los aportes correspondientes y presentará un plan para lograr la paulatina cobertura.”

“(…) Al respecto debe tenerse en cuenta que los alumnos y demás miembros de la comunidad académica, deben estar afiliados al sistema general de seguridad social, en cumplimiento de lo preceptuado por la Ley [100](#) de 1993, en cuanto todo colombiano participa en el servicio esencial de salud mediante 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[1].

Es decir, en términos generales, todos los colombianos están amparados por un sistema de seguridad social, y esta afiliación es la que deben constatar los establecimientos educativos al momento de la matrícula de sus estudiantes. (...)” (Concepto 2014ER 61154)

Sumado a lo anterior, el numeral 13 del artículo [41](#) de la Ley 1098 de 2006, Código de Infancia y Adolescencia, establece que es obligación del Estado, frente al desarrollo integral de los niños, las niñas y los adolescentes: “Garantizar que los niños, las niñas y los adolescentes tengan acceso al Sistema de Seguridad Social en Salud de manera oportuna. Este derecho se hará efectivo mediante afiliación inmediata del recién nacido a uno de los regímenes de ley.”

De igual manera, el artículo [44](#) de la Ley 1098 establece que son obligaciones complementarias de las instituciones educativas, entre otras la de “Comprobar la afiliación de los estudiantes a un régimen de salud.” (Numeral 3).

En consecuencia, no existe una obligación legal para los alumnos y/o sus padres de familia de adquirir un seguro de vida o de accidentes personales para los estudiantes [2].

De igual manera, atendiendo las normas señaladas por la Ley [100](#) de 1993, dado que todo colombiano debe estar afiliado ya sea al régimen contributivo o subsidiado, no es imperativo que las instituciones educativas contraten seguros escolares, a excepción de casos particulares como los de la salida escolar, frente a lo cual las secretarías de educación respectivas deben suscribir una póliza colectiva que ampare a los estudiantes que participen en la misma (...). (Concepto 2015EE148283)

(...)

Valga aclarar que el seguro de los estudiantes y las pólizas necesarias para la realización de salidas pedagógicas, explicados en el presente concepto, distan de la obligación de las IE, de afiliar al Sistema General de Riesgos Laborales a los educandos que “deban ejecutar trabajos que signifiquen fuente de ingreso para la respectiva institución o cuyo entrenamiento o actividad formativa es requisito para la culminación de sus estudios, e involucra un riesgo ocupacional” (artículo [13](#), numeral 4 del Decreto 1295 de 1994); afiliación reglamentada por el Decreto [55](#) de 2015, compilado por el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo, Decreto [1072](#) de 2015. (Concepto 2016EE135733)

Es preciso indicar que la normatividad citada es aplicable tanto a Instituciones Educativas del Estado, como a instituciones de carácter privado, comunitario, solidario o cooperativo sin ánimo de lucro. En consecuencia, tanto las Secretarías de Educación de las Entidades Territoriales Certificadas (para el caso de I.E. del Estado) como los Establecimientos Educativos de carácter privado, están en la obligación de suscribir pólizas que amparen las salidas pedagógicas de los estudiantes, y deben cumplir con todas las recomendaciones suministradas a través de la Directiva Ministerial [55](#) de 2014.” (Subrayado propio)

Ahora bien, la Directiva Ministerial No. [55](#) de 2014, que imparte orientaciones a las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas y los establecimientos educativos oficiales privados, en relación con la planeación, desarrollo y evaluación de las salidas escolares, indicó:

“La presente directriz tiene como objetivo garantizar la seguridad e integridad de todas las personas que participen en las Salidas Escolares [salidas pedagógicas, recreativas, deportivas, culturales y en general todas aquellas que se realicen por fuera de las instalaciones de la sede educativa].

1. Sobre la Planeación

El Ministerio de Educación Nacional recomienda a todos los establecimientos educativos oficiales y privados observar los siguientes protocolos:

(...)

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.

(...)”

3. Conclusiones.

Primera. Los servicios complementarios son aquellos 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.

De acuerdo con el Decreto [1075](#) de 2015 (Decreto Único Reglamentario del Sector Educativo), la gratuidad educativa busca cubrir los pagos de derechos académicos y los servicios complementarios.

Segunda. Legalmente no existe obligación para que los padres de familia, estudiantes, secretarías de educación, o establecimientos educativos, adquieran para los estudiantes un seguro de vida o de accidentes personales. Pudiendo considerarse su adquisición en ejercicio de su autonomía y con recursos propios, por parte de las entidades territoriales a favor de los estudiantes.

Tercera. Para las Salidas Escolares, el Ministerio de Educación ha recomendado

tomar las pólizas de seguro que amparen los riesgos que pudiesen ocasionarse, siempre y cuando las características de estas lo demanden.

Cuarta. Los recursos de gratuidad tienen destinación específica consagrada en el Decreto Único Reglamentario del Sector Educativo (artículo [2.3.1.6.3.11](#)), dentro de los que se encuentran los gastos de viaje de los educandos, cuando sean aprobados por el consejo directivo de conformidad con el reglamento interno de la institución.

Quinta. Finalmente, se informa que, conforme al Decreto [1075](#) de 2015, respecto del FSE, les corresponde a las entidades territoriales certificadas en educación ejercer el control

interno, brindar asesoría y apoyo administrativo, contractual, financiero, presupuestal y contable (artículo [2.3.1.6.3.18](#))

Cordialmente,

LUIS GUSTAVO FIERRO MAYA

Jefe Oficina Asesora Jurídica

<NOTAS DE PIE DE PÁGINA>.

1. <https://www.mineducacion.gov.co/1621/article82761.html>

2. Guía No. 8. Guía para la administración de los recursos financieros del sector educativo (septiembre de 2017).

3. Ibídem.

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