

Bogotá D.C., 21 de Abril de 2015

No. de radicación 2015-ER-036584  
solicitud:



2015-EE-037203

Doctora

**Secretaría De Educación Cundinamarca**

Bogotá D.C

Bogotá D.C

Asunto:Concepto sobre aplicacion del Decreto 2253 de 1995

## OBJETO DE PETICIÓN

*"Teniendo en cuenta la normatividad vigente que establece los lineamientos y criterios para definir los costos y tarifas en los Establecimientos Educativos Privados, los cuales se han venido cumpliendo; se presentan muchas quejas frente a algunos cobros que hacen estas Instituciones y no se tiene la suficiente claridad (...)"*

## NORMAS Y CONCEPTO

A continuación se da respuesta una a una a sus puntuales preguntas.

**"1. ¿Además de lo establecido en el Decreto 2253 de 1994 (SIC), existe normatividad o reglamentación específica que identifique y/o clasifique los otros cobros periódicos?"**

Si bien es cierto, el Decreto 2253 de 1995 define qué son "otros cobros periódicos" (numeral 4 del artículo 4), como *"las sumas que se pagan por servicio del establecimiento educativo privado, distintos de los anteriores conceptos y fijados de manera expresa en el reglamento o manual de convivencia, de conformidad con lo definido en el artículo 17 del Decreto 1860 de 1994, siempre y cuando dicho reglamento se haya adoptado debidamente, según lo dispuesto en los artículos 14 y 15 del mismo Decreto y ser deriven de manera directa de los servicios educativos ofrecidos"*, éstos no pueden ser entendidos de forma aislada a las normas generales que regulan la educación, por cuanto, éstas establecen las directrices que rigen todo tipo de cobros que pueden efectuar los establecimientos educativos privados.

De esta manera, la Ley 115 de 1994, modificada por la Ley 1650 de 2013, expresa en relación con el tema:

**"Artículo 3°. Prestación del servicio educativo.** El servicio educativo será prestado en las instituciones educativas del Estado. Igualmente los particulares podrán fundar establecimientos educativos en las condiciones que para su creación y gestión establezcan las normas pertinentes y la reglamentación del Gobierno Nacional.

De la misma manera el servicio educativo podrá prestarse en instituciones educativas de carácter comunitario, solidarios, cooperativo o sin ánimo de lucro.

**Se reconoce la naturaleza prevalente del derecho a la educación sobre los derechos económicos de las instituciones educativas."**

Así mismo, la Ley 115, en su artículo 201, establece que la naturaleza jurídica que rige las relaciones de estos establecimientos es la propia de las reglas del derecho privado, de la siguiente forma:

*"Artículo 201. Matrícula de alumnos en los establecimientos educativos privados. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 95 de la presente Ley, los establecimientos educativos privados podrán renovar la matrícula de los alumnos o educandos para cada periodo académico, mediante contrato que se registrá por las reglas del derecho privado.*

*El contrato deberá establecer, entre otros, los derechos y obligaciones de las partes, las causales de terminación y las condiciones para su renovación.*

*Serán parte integrante del contrato, el proyecto educativo institucional y el reglamento interno o manual de convivencia del establecimiento educativo.*

*En ningún caso este contrato podrá incluir condiciones que violen los derechos fundamentales de los educandos, de los padres de familia, de los establecimientos educativos o de las personas naturales o jurídicas propietarias de los mismos".*

En su artículo siguiente, la Ley 115 regula características generales que deben tener en cuenta los establecimientos educativos privados para definir los cobros, entre ellos los periódicos, que en lo pertinente prescribe:

*"Artículo 202. Costos y tarifas en los establecimientos educativos privados. Para definir las tarifas de matrículas, pensiones y cobros periódicos originados en la prestación del servicio educativo, cada establecimiento educativo de carácter privado deberá llevar los registros contables necesarios para establecer los costos y determinar los cobros correspondientes.*

*Para el cálculo de tarifas se tendrán en cuenta los siguientes criterios:*

*a. La recuperación de costos incurridos en el servicio se hará mediante el cobro de matrículas, pensiones, y cobros periódicos que en su conjunto representen financieramente un monto igual a los gastos de operación, a los costos de reposición, a los de mantenimiento y reservas para el desarrollo futuro y, cuando se trate de establecimientos con ánimo de lucro, una razonable remuneración a la actividad empresarial. Las tarifas no podrán trasladar a los usuarios los costos de una gestión ineficiente;*

*b. Las tarifas podrán tener en cuenta principios de solidaridad social o distribución económica para brindar mejores oportunidades de acceso y permanencia en el servicio a los usuarios de menores ingresos;*

*d. Las tarifas permitirán utilizar las tecnologías y sistemas administrativos que garanticen la mejor calidad, continuidad y seguridad a sus usuarios.*

*El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Educación Nacional y atendiendo los anteriores criterios, reglamentará y autorizará el establecimiento o reajuste de tarifas de matrículas, pensiones y cobros periódicos dentro de uno de los siguientes regímenes:*

*1. Libertad Regulada (...).*

*2. Libertad Vigilada (...).*

*3. Régimen Controlado (...).".*

Finalmente, Ley 1269 de 2008, que modificó el artículo 203 de la Ley 115 de 1994, prescribió unas reglas y prohibiciones específicas sobre los cobros que pueden exigir los establecimientos educativos, así como la competencia de las Secretarías de Educación de inspección y vigilancia en esta materia:

*"Artículo 203. Cuotas adicionales. Los establecimientos educativos no podrán exigir en ningún caso, por sí mismos, ni por medio de las asociaciones de padres de familia, ni de otras organizaciones, cuotas en dinero o en especie, bonos, donaciones en dinero o en especie, aportes a capital o tarifas adicionales a las aprobadas por concepto de matrículas, pensiones y cobros periódicos.*

*Parágrafo 1°. Los establecimientos educativos deberán entregar a los padres de familia en el momento de la matrícula la lista completa de útiles escolares para uso pedagógico, textos, uniformes e implementos que se usarán durante el siguiente año académico, la cual debe estar previamente aprobada por el Consejo Directivo. No podrán exigir que entreguen estos materiales al establecimiento educativo.*

*Las Secretarías de Educación de las entidades territoriales certificadas incorporarán en sus planes de inspección y vigilancia la verificación del cumplimiento de la presente ley, para lo cual, en aquellos eventos en que se detecten abusos por parte de los*

establecimientos educativos, revisarán a más tardar un mes antes de la iniciación de labores escolares del correspondiente año lectivo, el listado de útiles escolares que estos propongan para sus estudiantes, y aprobará aquellos que se ajusten plenamente a su Proyecto Educativo Institucional (PEI)".

Como se dijo el Decreto 2253 de 1995 establece el reglamento general para definir las tarifas de matrículas, pensiones y cobros periódicos, originados en la prestación del servicio público educativo, por parte de los establecimientos privados de educación formal. Dentro de los primeros aspectos que regula es la competencia de los Departamentos y Distritos, quienes son los encargados de autorizar el cobro de tarifas de matrículas, pensiones y cobros periódicos originados en la prestación del servicio educativo por parte de los establecimientos educativos privados, así como orientar e instruir en esta materia. Este Decreto en su artículo 2 prescribe:

*Artículo 2. El cobro de tarifas de matrículas, pensiones y cobros periódicos originados en la prestación del servicio educativo por parte de los establecimientos educativos privados, será autorizado por los departamentos y distritos, (...). Esta competencia será ejercida, de acuerdo con las disposiciones de este reglamento y de otros actos administrativos, como circulares y directivas, expedidas por el Ministerio de Educación Nacional.*

*Las secretarías de educación darán en sus respectivos territorios las orientaciones e instrucciones que sean necesarias para la debida y correcta aplicación de este reglamento.*

Cabe traer a colación, igualmente, el artículo 4 que define los principales conceptos que implican cobros, lo cual permite, a su vez, diferenciarlos:

*"1. Valor de Matrícula: Es la suma anticipada que se paga una vez al año en el momento de formalizar la vinculación del educando al servicio educativo ofrecido por el establecimiento educativo privado o cuando ésta vinculación se renueva, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 201 de la Ley 115 de 1994.*

*Este valor no podrá ser superior al diez por ciento (10%) de la tarifa anual que adopte el establecimiento educativo, atendiendo lo dispuesto en el Manual de Evaluación y Clasificación de Establecimientos Educativos Privados a que se refiere el artículo 5o. de este reglamento.*

*2. Valor de la Pensión: Es la suma anual que se paga al establecimiento educativo privado por el derecho del alumno a participar en el proceso formativo, durante el respectivo año académico.*

*Su valor será igual a la tarifa anual que adopte el establecimiento educativo, atendiendo lo dispuesto en el Manual, menos la suma ya cobrada por concepto de matrícula y cubre el costo de todos los servicios que presta el establecimiento educativo privado, distintos de aquellos a que se refieren los conceptos de cobros periódicos aquí determinados.*

*El cobro de dicha pensión podrá hacerse en mensualidades o en períodos mayores que no superen el trimestre, según se haya establecido en el sistema de matrículas y pensiones, definido por el establecimiento educativo en su proyecto educativo institucional.*

*3. Cobros Periódicos: Son las sumas que pagan periódicamente los padres de familia o acudientes que voluntariamente lo hayan aceptado, por concepto de servicios de transporte escolar, alojamiento escolar y alimentación, prestados por el establecimiento educativo privado. Estos cobros no constituyen elemento propio de la prestación del servicio educativo, pero se originan como consecuencia del mismo.*

*4. Otros Cobros Periódicos: Son las sumas que se pagan por servicios del establecimiento educativo privado, distintos de los anteriores conceptos y fijados de manera expresa en el reglamento o manual de convivencia, de conformidad con lo definido en el artículo 17 del Decreto 1860 de 1994, siempre y cuando dicho reglamento se haya adoptado debidamente, según lo dispuesto en los artículos 14 y 15 del mismo Decreto y se deriven de manera directa de los servicios educativos ofrecidos".*

Este Decreto 2253 de 1995, especialmente en sus artículos 1, 4 y 25, así como las demás normas hasta acá citadas y, en concordancia con el Decreto 1860 de 1994, numeral 9 del artículo 14, establecen que la fijación y regulación de las obligaciones económicas por parte de los establecimientos educativos privados, son parte integral del Proyecto Educativo Institucional y contenido del mismo, así como del Reglamento o Manual de Convivencia y del contrato de renovación de matrícula, es decir, los cobros periódicos deben ser fijados de manera expresa en el Manual de Convivencia -incluido en el PEI y comunicado a los padres de familia durante el proceso de matrícula (contrato de renovación de matrícula)-, previa aprobación del Consejo Directivo del

colegio.

Siguiendo con la respuesta a su pregunta, se informa que el Ministerio de Educación Nacional (MEN) expidió la Directiva 1 del 13 de enero de 2009, mediante la cual se establecieron unas orientaciones generales con ocasión a la expedición de la Ley 1269 de 2008.

Finalmente, mediante la Circular 03 de 2014, recogió varios de los anteriores conceptos y puntualizó respecto a los materiales educativos y otros cobros las siguientes directrices:

- **Las listas de materiales educativos, que incluyen útiles, uniformes y textos, deben ser aprobadas por el consejo Directivo del establecimiento educativo, en el cual están representados, padres, estudiantes y exalumnos, y deben incluir el calendario de uso de estos materiales para que las familias los adquieran en la medida en que sean requeridos por los estudiantes.**
- *Los padres de familia deben conocer la lista de materiales al momento de la matrícula, para que puedan hacer la programación financiera de la totalidad de sus gastos. Si encuentran irregularidades en las mismas, pueden presentarlas a las secretarías de educación, para que estas inicien las investigaciones pertinentes.*
- *Los establecimientos educativos **no pueden exigir útiles** o uniformes de una marca específica o **de un proveedor definido**. Las familias puedan escoger en el mercado los que mejor se adecúen a sus requerimientos.*
- *Los textos escolares para un grado determinado sólo pueden cambiarse cada tres años.*
- **El establecimiento educativo sólo puede vender materiales educativos en los casos en que no se consigan en el mercado.**
- *Sólo puede exigirse un uniforme para el uso diario y otro para educación física, recreación y deporte. La falta de uniforme por razones económicas no puede impedir la participación en las actividades académicas.*
- *Está específicamente prohibido a las asociaciones de padres de familia solicitar a los asociados o aprobar a cargo de estos, con destino al establecimiento educativo, bonos, contribuciones, donaciones, cuotas, formularios, o cualquier forma de aporte en dinero o en especie, o imponer la obligación de participar en actividades destinadas a recaudar fondos para el establecimiento educativo. De igual forma, los establecimientos educativos no pueden hacer cobros con destino a las asociaciones de padres.*
- *Las asociaciones de padres no pueden imponer a sus miembros la obligación de participar en actividades sociales, adquirir uniformes, útiles o implementos escolares en general, en negocios propios de la asociación o de miembros de ésta, o en aquellos con los que establezcan convenios.*
- *Los servicios de transporte y alimentación son voluntarios; las familias pueden proveerlos directamente o tomarlos con quienes éstas decidan. (Negritillas fuera de texto)"*

Ahora bien, en relación con los cobros periódicos que los establecimientos educativos privados pueden exigir, también hay que tener unas sub-reglas que la H. Corte Constitucional ha emitido a través de sus sentencias y en este concepto se resaltan los apartes pertinentes de la sentencia C-560 de 1997, que indicó:

*"(...) las personas y entidades particulares autorizadas para prestar el servicio público de la educación "deben estar guiadas en primer término por el servicio a la comunidad", por lo cual "excluye el manejo totalmente libre y patrimonialista propio del derecho empresarial", pues "las entidades educativas no tienen como objeto exclusivamente la explotación económica del servicio público que prestan. Al contrario, su autonomía interna debe reflejar la constante disposición a contribuir solidariamente con miras a la satisfacción de las necesidades intelectuales, morales y físicas de los educandos"*

*"(...) los pagos que se generen en la prestación del servicio público educativo prestado por particulares, no resultan de un libre juego de la oferta y la demanda, ni pueden establecerse en virtud de una autonomía absoluta o arbitraria por parte de los*

*colegios, pues de una parte está comprometido el derecho a la educación, y de otra un incontrolado aumento de los costos educativos puede llegar a lesionar y aun a frustrar las finalidades del servicio público en contra de la Constitución, además de afectar el conjunto de la economía a través del incremento de uno de los factores más sensibles dentro de la canasta familiar, todo lo cual exige la intervención del Estado, a cuyo cargo se encuentra la dirección general de la política económica, para ubicar el ejercicio de la autonomía privada dentro de los límites del bien común y asegurar el cumplimiento de la función social que corresponde a la educación. De allí que el control de precios en la materia resulte inherente a la conducción del sistema educativo a cargo del Estado y restrinja los alcances de la libertad reconocida a los entes educativos privados”*

De lo anterior puede concluirse diáfananamente que la libertad para la fijación de tarifas de cobros de matrículas, pensión, cobros periódicos y otros cobros periódicos, no es absoluta, debido a que corresponde al Estado, a través de sus entidades territoriales certificadas en educación, la inspección y vigilancia sobre estas tarifas, incluyendo los denominados “otros cobros periódicos”, en el entendido que los mismos no pueden transgredir derechos fundamentales, como el acceso y la permanencia en la educación, cuando cometen excesos en la fijación de tales cobros, afectando no solo la permanencia del educando en la Institución, sino también impidiendo el acceso a la educación de niños y niñas debido a los altos costos que se pueden fijar vulnerando los principios de proporcionalidad y razonabilidad, por parte de las instituciones educativas.

## **2. ¿Se puede considerar como otros cobros periódicos, que se derivan de manera directa de los servicios educativos ofrecidos, los siguientes elementos?: componente material pedagógico para preescolar, artes, alquiler libros, anuario, taller de arte, manualidades, cerámica, culinaria, fotografía, etc...**

Como se indicó ampliamente en la respuesta anterior, las normas generales que se han expedido en relación con las limitaciones a los cobros que pueden exigir los establecimientos educativos, o la definición de los mismos, no ha sido expresa en fijar las listas de útiles escolares para cada establecimiento educativo, por cuanto, como se indicó, la competencia para aprobar éstos es del Consejo Directivo del establecimiento educativo, que aprobará aquellos que se ajusten plenamente a su Proyecto Educativo Institucional (PEI) y, además, los cobros periódicos deben ser fijados de manera expresa en el Manual de Convivencia -incluido en el PEI- y deben comunicarse a los padres de familia durante el proceso de matrícula a través del contrato de renovación de la misma.

De esta manera, serán las Secretarías de Educación, que en cumplimiento de su función de inspección y vigilancia, las que deben establecer en cada caso en particular, si estos costos periódicos se ajustan plenamente al PEI del Establecimiento Educativo, y si los mismos fueron establecidos dentro de los procedimientos referidos en las normas citadas, tales como que hayan sido aprobados por el Consejo Directivo, hagan parte del Manual de Convivencia, y demás características arriba expresadas.

## **3. ¿Frente a los otros costos periódicos que comúnmente se consideran aceptados –tales como derecho de grado, carnet estudiantil, certificaciones, bibliobanco, entre otros-, existen valores o procedimientos establecidos o autorizados para determinar un valor razonable y proporcional cercano a la realidad?**

El procedimiento para establecer los cobros por parte de los establecimientos educativos privados es el señalado en las anteriores respuestas, así como los límites generales. Cabe resaltar acá, que como se indicó recogiendo lo expresado por la H. Corte Constitucional, estos costos no pueden transgredir derechos fundamentales, como el acceso y la permanencia en la educación y el debido proceso en su fijación y, además, los principios de proporcionalidad y razonabilidad, con que deben actuar las instituciones educativas, dada que su libertad contractual es limitada, como quedó señalado.



**4. ¿Atendiendo el carácter de servicio público y de función social que la Constitución asigna a la educación, puede la Secretaría de Educación determinar el valor máximo para otros costos periódicos comunes como pueden ser: Derechos de Grado y carnetización?**

Con fundamento en lo expuesto, y que si bien es cierto que el servicio que prestan los establecimientos privados está limitado por el carácter de servicio público y la función social que la Constitución Política asigna a la educación, y que otorga la facultad al Estado de restringir los alcances de la libertad reconocida a los entes educativos privados, considera esta Oficina que la facultad de las Secretarías de Educación de inspeccionar, vigilar y sancionar el cumplimiento de las normas sobre los cobros que estas instituciones pueden fijar, no incluye la facultad de determinar valores máximos para determinados ítems, por cuanto, dicha facultad está en cabeza de los órganos internos de cada institución como ya se indicó. A las Secretarías corresponde vigilar que los mismos sean racionales y proporcionales, que se fijen de acuerdo con los procedimientos preestablecidos y por los órganos competentes, sin que violen las normas que rigen esta materia.

Lo anterior, considerando igualmente que el Ministerio de Educación Nacional, en uso de sus facultades constitucionales y legales, es quien está facultado para fijar tarifas máximas o porcentaje de aumento de los cobros de los establecimientos educativos de carácter privado, y en ejercicio de esta potestad reglamentaria expidió la Resolución 15168 del 17 de septiembre de 2014, *"Por la cual se ajusta el Manual de Evaluación y Clasificación de Establecimientos Educativos privados, y se establecen los parámetros para la fijación de las tarifas de matrícula y pensiones del servicio de educación preescolar, básica y media prestado por establecimientos educativos de carácter privado para el año escolar que inicia en el 2015"*.

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 inexecutable de los artículos que regulaban dicho tema en la Ley 1437 de 2011".

Atentamente,

**INGRID CAROLINA SILVA RODRIGUEZ**

Jefe de Oficina

Oficina Asesora Jurídica

Folios: 1

Anexos: 0

**Anexo:**

