



Al contestar por favor cite estos datos:

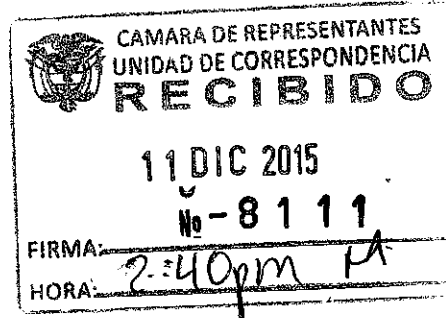
Radicado No.: 201511401880091

Fecha: 05-11-2015

Página 1 de 17

Bogotá D.C.,

Doctor
JAIR JOSÉ EBRATT DÍAZ
Comisión Sexta Constitucional
Cámara de Representantes
Carrera 7ª N° 8 – 68
Ciudad



ASUNTO: Concepto sobre el proyecto de ley **133/15 (C)** “por la cual se establece la *Cátedra de Prevención al Consumo de Sustancias Psicoactivas en todas las instituciones educativas del país*”.

Señor secretario,

Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir primer debate en esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento el texto publicado en la Gaceta del Congreso N° 766 de 2015.

Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3° del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estime pertinente efectuar el Ministerio de Educación Nacional, formula las siguientes observaciones:

1. En primer lugar, en materia de control del consumo de las sustancias a las cuales alude la propuesta, se tiene que una de las estrategias más importantes y sobre la cual no se ha enfatizado lo suficiente consiste en realizar una estrategia de educación temprana. Los esfuerzos en este ámbito nunca serán estériles pues

336 [Handwritten Signature]
C.R. COMISIÓN VI
RECIBIDO
14-12-15. [Handwritten Initials]



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **201511401880091**

Fecha: **05-11-2015**

Página 2 de 17

apuntan al elemento sustancial de una sociedad como lo es la entronización de una conducta socialmente deseable.

En general, la conducta represiva resulta insuficiente y contiene una paradoja insoslayable: condena a quien es adicto, es decir, a quien se encuentra en el limbo de la inimputabilidad a causa de una patología. Es más, estigmatiza y reprime con crudeza ciertos consumos (cocaína, marihuana, opio, hachís, etc.) y tolera y, en alguna medida, incita otros (cigarrillo, alcohol...). Tal vez las raíces culturales de esa actitud no sean deleznable y es el análisis contenido en la sentencia C-221 de 1994¹.

El adicto es el resultado de una serie de vaivenes y turbulencias sociales que no pueden negarse, marcadas, en ocasiones, por una permisión legal. En el campo del tabaquismo, se abonó el terreno para ese consumo legal. Hasta hace muy poco tiempo, en las salas de cine los conocidos “cortos” terminaban en una propaganda vaqueril con sugestivas expresiones. Se informaba a sus consumidores que el cigarrillo no producía ningún efecto nocivo. En cuanto al consumo de alcohol, los anuncios se suceden a lo largo y ancho del territorio con tentadoras campañas para su consumo, asociadas todas a ese placer supremo que se logra conseguir. Se convierten, en consecuencia, en anclas, casi obligadas de socialización.

Es indudable, entonces, que las empresas productoras, desde los albores del individuo, lo persuaden hacia ese mundo. Quieren ese mercado cautivo que, una vez apresado, nunca se liberará. La niña, el niño o el adolescente, resultan su principal receptáculo y subrepticamente a ellos se dirigen mediante todos los simbolismos y réplicas posibles. Son seducidos en espectáculos o en las calles por otros adolescentes que promueven una cierta marca o forma de ser.

Frente a este escenario que puede calificarse como agresivo, es poco lo que se hace para brindar elementos de juicio al menor, para guiar ese libre albedrío en ciernes. De allí que, como se ha indicado, incentivar la educación en esta materia en todas las fases del desarrollo del individuo, especialmente en los centros de

¹ **CORTE CONSTITUCIONAL**, sent. C-221 de 5 de mayo de 1994, M.P. Carlos Gaviria Díaz.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **201511401880091**

Fecha: **05-11-2015**

Página 3 de 17

educación, como formadores de una cotidianidad y una razón de ser, no sólo resulta importante sino necesario. Estas entidades son las llamadas a crear en el individuo una serie de valores, a privilegiar, sin autoritarismos ni represiones ni fanatismos, ciertas conductas, a crear un ambiente propicio para hacerle frente a una sociedad y unos empresarios que sobreponen la mercancía por sobre cualquier otro valor. Esa labor de guía es insustituible y si, además de conocimientos en ciencias y artes, se propician conductas saludables, el soporte educativo cumple la labor de integralidad que está llamado a realizar y sobre la cual la Constitución enfatiza (art. 67).

Más que una actitud represiva o tiránica que haga sucumbir en el individuo su libertad y libre desarrollo de la personalidad, de lo que se trata es de realizar una labor formativa que conduzca a ese resultado. La educación (a diferencia de la domesticación) es, precisamente, el reto por incentivar lo que Kant denominaba la “mayoría de edad”. Adicionalmente, contiene un soporte afectivo que bien puede suplir las deficiencias que las adicciones llenan.

De esta manera, se percibe que la pretensión incluida en el proyecto de ley está acorde con los lineamientos que guían la política de este Ministerio en la materia. De otro lado, no se puede pasar por alto que los jóvenes están llegando más fácilmente al consumo de drogas psicoactivas, teniendo graves repercusiones a nivel familiar y social. Es indudable, así mismo, que se deben realizar acciones de promoción de la salud, de prevención universal, selectiva e indicada y que tales campañas deben privilegiar a la población joven, por ser la población más expuesta al consumo de sustancias adictivas tanto legales como ilegales.

En este punto, cabe indicar que el Ministerio construye el Plan Nacional de Salud Mental 2014-2021², como parte del Plan Decenal de Salud Pública, adoptado mediante la Resolución 1841 de 2013, en el cual se definen sendas estrategias sobre el abuso y dependencia de sustancias entre las que se encuentran,

² Plan Nacional de Salud Mental, julio 2014, Ministerio de salud y Protección Social. En: http://www.asiva-mosensalud.org/media/santafe/tema_de_analisis/1f0c78dc24bc48bf881ee764fa97e2e2.pdf (27.10.2015).



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 201511401880091

Fecha: 05-11-2015

Página 4 de 17

concretamente, programas para el empleo creativo del tiempo libre en el 100% de los municipios del país y el favorecimiento de la implementación de programas de prevención específica en el uso inicial de sustancias psicoactivas “[...] con énfasis en aquellos ubicados en el contexto de los servicios de atención primaria en salud [...]”.

Igualmente, la Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia, en el documento *“Lineamientos para una política pública frente al consumo de drogas”*³, ha destacado que el enfoque prohibicionista ha derivado “[...] en una guerra contra el consumidor, deshumanizándolo y restringiendo su ejercicio ciudadano [...]”⁴. Por ello plantea un enfoque desde la salud pública, dentro de una lógica comunitaria. En efecto, en una de sus conclusiones la Comisión estipula:

viii. La prevención del consumo de drogas debe ser una de las principales prioridades, especialmente en **menores de edad**. Todos los procedimientos preventivos que se utilicen deben ser sometidos a evaluación y actualizados periódicamente, considerando los cambios de la sociedad y de la tecnología contemporáneas⁵. [Énfasis fuera del texto].

2. Ahora bien, en torno a la incorporación de una cátedra obligatoria en los niveles básico y medio, debe señalarse que el artículo 14 de la Ley 115 de 1994 ha suscitado especial interés puesto que se incorporan los temas que en todas las instituciones de educación deben ser enseñados, temas que deben ser visualizados con los objetivos de la formación y los valores constitucionales que se impulsan.

Al respecto, la educación, como uno de los pilares de la inserción de las niñas y niños en la sociedad, plantea una serie de incógnitas alrededor de lo que debe ser enseñado a los menores desde su tierna infancia como un mínimo para entender el entorno en que se desarrollan y formar una serie de valores que resultan importantes, aspecto que ha sufrido cambios relevantes de acuerdo con ciertos períodos, hitos en la historia.

³ En: http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/comision_asesora_politica_drogas_colombia.pdf (27.10.2015).

⁴ *Ibid.*, pág. 14.

⁵ *Ibid.*, págs. 28 y 29.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **201511401880091**

Fecha: **05-11-2015**

Página 5 de 17

La invasión, conquista y colonización del territorio de lo que hoy corresponde a América Latina por parte de la corona española produjo las leyes de la derrota, las cuales se mantuvieron en el proceso de independencia: La temática de éstas era la eliminación de cualquier vestigio de los pueblos por considerarlos atrasados y contrarios al desarrollo del país. Para José María Samper, por ejemplo, los indígenas eran:

[...] semisalvajes, de raza primitiva [...] maliciosos, astutos, desconfiados, indolentes, sufridos, fanáticos, supersticiosos en extremo, frugales, ignorantes, idólatras, desconfiados, tímidos, carecen de aptitudes artísticas, poco sinceros⁶.

Bajo esta perspectiva, era fácil entender que la educación, entregada por el concordato de 1887 a las comunidades religiosas católicas y extendido a comunidades protestantes como el ILV, estaba dirigida a acabar con cualquier vestigio propio de identidad⁷. De lo que se trataba era de impartir una educación fundada en los valores católicos, apostólicos y romanos que eran lo de la Nación (art. 38 Constitución Política de 1886) y la libertad de cultos estaba supeditada a la moral cristiana. De otro lado, en el artículo 41 se consagraba:

Artículo 41.- La educación pública será organizada y dirigida en concordancia con la Religión Católica [...] La instrucción primaria costeadada con fondos públicos, será gratuita y no obligatoria.

La reforma de 1936 puso tangencialmente en tela de juicio el modelo, enfatizando en una enseñanza laica, retomando el programa liberal de 1935 en el texto de declaración de principios de 1935⁸ en donde se formula la intervención del Estado

⁶ Mendoza Mindiola, Adolfo Enrique. "Las representaciones regionales en la configuración del estado nación: el santandereano en los discursos de José María Samper y Luis López de Mesa", Bucaramanga, 2006, *Reflexión política*, año/vol 8, número 016, diciembre, 2006 pág. 157. En: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11001613> (26.10.2015).

⁷ Cfr. Vasco Uribe, Luis Guillermo. *Entre Selva y Páramo: viviendo y pensando la lucha indígena*, Icanh, Bogotá, 2002; Jimeno, Myriam y Triana, Adolfo, *Estado y Minorías étnicas en Colombia*, ediciones cuadernos el Jaguar y Fundación para las Comunidades colombianas, Bogotá, 2006.

⁸ Cfr. Aguirre, Alfonso Romero. *Ayer, Hoy y Mañana del liberalismo colombiano*, Cuarta edición, Editorial ABC, Bogotá 1972, págs. 237 a 243. Entre otros principios que deben destacarse están la libertad de cultos



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **201511401880091**

Fecha: **05-11-2015**

Página 6 de 17

(principio II), la protección al trabajo (principio IX), la propiedad como función social (principio XII) y la educación gratuita, única, laica y obligatoria (principio XVI). El liberalismo se proclama, además, como revolucionario, en cuanto pretende crear un orden nuevo (principio II). La piedra de toque con la iglesia católica está en los artículos 13 y 14 de la reforma que se insertan a una constitución que se había proclamado expedida “[...] en nombre de Dios, fuente suprema de toda autoridad [...]”. Si bien el artículo 13 incorpora la fórmula sofisticada según la cual se “[...] garantiza la libertad de culto [...]” que no sea contraria “[...] a la moral cristiana ni a las leyes [...]”, en el siguiente precepto se introduce la enseñanza gratuita y obligatoria, hasta el grado que determine la ley, en las escuelas del Estado así como la inspección de la misma.

No obstante, la educación partir del proyecto católico se preservó e inclusive se reforzó de los gobiernos conservadores como en la dictadura rojista y en el Frente Nacional: una religión, una lengua y una cosmovisión.

Con la adopción de la Constitución de 1991, la orientación formulada anteriormente dio paso a una visión pluralista, pluriétnica y pluricultural, aspectos que constituyen principios fundamentales en la organización del Estado (v. gr. arts. 7º y 10º C. Pol.). Entre tanto, aunque la educación no confesional no era ajena al contexto cultural colombiano, no era tan común y de allí el valor que tienen estas disposiciones, así como las que concretamente se detienen los artículos 67 y 68 *ibíd.* como ruptura al modelo existente hasta el momento.

En el plano de los objetivos de la educación, el ordenamiento constitucional también avanzó en la inclusión de ciertos tópicos cruciales en la enseñanza, a saber, los previstos en el artículo 67 como son el respeto de los derechos humanos, la paz y la democracia, la práctica del trabajo y la recreación, el mejoramiento cultural, científico y tecnológico y la protección del ambiente (*cf.* art. 79), dentro de una educación como derecho y servicio público que tiene una función social. En otras normas se pueden advertir énfasis educativos, como son la obligación de las

(principio V), el sufragio universal (principio VII), la protección a la mujer (principio XIII). Declara, así mismo, que no es su propósito atizar el federalismo sino que acepta el régimen central (Principio VIII).

Carrera 13 No.32-76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C

Teléfono:(57-1)3305000 - Línea gratuita: 018000952525 Fax: (57-1)3305050 - www.minsalud.gov.co



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **201511401880091**

Fecha: **05-11-2015**

Página 7 de 17

personas de proteger “las riquezas culturales y naturales de la Nación” (art. 8º – art. 72) y, teniendo en cuenta la diversidad ya señalada, la educación bilingüe dentro de los grupos étnicos. Así mismo, la libertad de conciencia y la libertad de cultos resultan diametralmente relevantes en la forma en que se imparte la educación (arts. 18 y 19). Es en el artículo 41 en donde efectivamente se obliga al estudio de la Constitución en todas las instituciones educativas, lo cual incluye el aprendizaje de “los principios y valores de la participación ciudadana”. Se destaca, igualmente, lo relativo al acceso a la cultura, al conocimiento y a la expresión artística (Preámbulo, arts. 70 y 71). Todo ello es además sustancial pues la condición de ciudadano hace que, por ese sólo hecho, se asuman una serie de obligaciones y deberes (art. 95).

Al revisar este cúmulo de normas, se puede apreciar que la educación está en muchas facetas del individuo y que no es un proceso que se reduzca a la institución educativa.

En el contexto actual, la educación debe romper toda la serie de prejuicios fundados principalmente en la clase social⁹, el sexo, origen, la condición étnica, creencias religiosas, entre otros factores de discriminación (art. 13 C. Pol.). Sirva para ilustrar lo que en el escenario nacional, hasta hace un buen tiempo se llamaba desechable para referirse a un habitante de la calle (*Cfr.* Ley 1641 de 2013), sin ningún desparpajo ni impresión de utilizar una palabra con una connotación tan pesada para aludir a un ser humano. Adicionalmente, es factible pensar que existen imaginarios contruidos a nivel mundial: la propaganda, especialmente la información que se divulga en los medios de comunicación, crean muchas veces “verdades” que no pasan por el cedazo de racionalidad.

Es por ello que debe desplegarse una faceta de carácter igualitario y carente de impedimentos, dado que es fundamental para la consolidación de un Estado Social de Derecho, tal y como se indica en el Preámbulo de la Carta Magna, además es laudable estar alerta para no replicar prácticas en la enseñanza que apuntalen hacia

⁹ Un planteamiento sobre este tema en la base de una sociedad está en la película *Machuca*, 2004, dirigida por Andrés Wood, en ésta se promueve un proyecto de integración de clases sociales en un colegio privado en Chile.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **201511401880091**

Fecha: **05-11-2015**

Página 8 de 17

cosmovisiones maniqueas o fundadas en visiones fragmentarias del mundo. Para el efecto, es imprescindible que la enseñanza no caiga en el síndrome que destaca el profesor Fieto Alonso:

[...] El contenido de la enseñanza, el conjunto de conocimientos que la escuela pretende impartir, parece pertenecer a eso que se llama el mundo que se da por sentado. Lo que se tiene que aprender es lo que inevitablemente la escuela ha de transmitir para formar futuros ciudadanos y futuros trabajadores. En este capítulo se quiere poner de manifiesto el modo en que, en realidad, el conocimiento escolar es una construcción social y, en consecuencia, una arbitrariedad cultural que favorece a determinados grupos sociales [...] ¹⁰.

Hay temas que actualmente han suscitado profundas turbulencias en la educación en sociedades en conflicto o en post – conflicto que resultan de profunda relevancia tanto respecto del qué se debe enseñar como del cómo¹¹. En el plano de la obligatoriedad en la enseñanza se advierte una gama amplia de tópicos para la construcción de ciudadanía, esto de una u otra forma resquebraja visiones excluyentes del mundo que siguen repercutiendo en la sociedad. Las recientes transformaciones en materia de respeto a las diferentes opciones sexuales ha sido un tema al orden del día, no sólo en el ámbito nacional sino internacional y han adquirido paulatinamente protagonismo a la par de otras exclusiones inveteradas, asociadas al género o la clase social o la pertenencia a un grupo étnico, *inter alia*.

Ahora bien, con el fin de entender la propuesta, es factible observar la evolución de la norma a partir de su adopción, con base en el siguiente cuadro, destacando en cada paso la parte novedosa:

¹⁰ Feito Alonso, Rafael. *Los Retos de la Educación Obligatoria*. Ariel: Barcelona 2000, pág. 23. En: [http://www.nodo50.org/movicaliedu/\(Feito\)%20retosescolaridad.PDF](http://www.nodo50.org/movicaliedu/(Feito)%20retosescolaridad.PDF) (27.10.2015).

¹¹ Entre nosotros el conflicto armado ha dejado una secuela profunda en la sociedad. En otras sociedades se ha debatido en torno al tema de la enseñanza de la historia. Cfr. Pagès Blanch, Joan. ¿Qué se debería enseñar de historia hoy en la escuela obligatoria?, ¿qué deberían aprender, y cómo, los niños y las niñas y los y las jóvenes del pasado?. *Revista Escuela de Historia*, Salta, n. 6, dic. 2007. En: <http://www.scielo.org.ar/pdf/reh/n6/n6a03.pdf> (03.11.2015).


Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado No.: 201511401880091
Fecha: 05-11-2015
Página 9 de 17

Ley 115 de 1994	Ley 1013 de 2006	Ley 1029 de 2006	Ley 1503 de 2011
<p>ARTÍCULO 14. ENSEÑANZA OBLIGATORIA. En todos los establecimientos oficiales o privados que ofrezcan educación formal es obligatorio en los niveles de la educación preescolar, básica y media, cumplir con:</p> <p>a) El estudio, la comprensión y la práctica de la Constitución y la instrucción cívica, de conformidad con el artículo 41 de la Constitución Política;</p> <p>b) El aprovechamiento del tiempo libre, el fomento de las diversas culturas, la práctica de la educación física, la recreación y el deporte formativo, para lo cual el Gobierno promoverá y estimulará su difusión y desarrollo;</p> <p>c) La enseñanza de la protección del ambiente, la ecología y la preservación de los recursos naturales, de conformidad con lo establecido en el artículo 67 de la Constitución Política;</p> <p>d) La educación para la justicia, la paz, la democracia, la solidaridad, la confraternidad, el cooperativismo y, en general, la formación en los valores humanos, y</p> <p>e) La educación sexual, impartida en cada caso de acuerdo con las necesidades psíquicas, físicas y afectivas de los educandos según su edad.</p> <p>PARÁGRAFO 1o. El estudio de estos temas y la formación en tales valores, salvo los numerales a) y b), no exige asignatura específica. Esta formación debe incorporarse al currículo y</p>	<p>ARTÍCULO 14. ENSEÑANZA OBLIGATORIA. [...] a) El estudio, la comprensión y la práctica de la Constitución y la instrucción cívica, <u>será materializada en la creación de una asignatura de Urbanidad y Cívica, la cual deberá ser impartida en la educación preescolar, básica y media,</u> de conformidad con el artículo 41 de la Constitución Política [...]</p> <p>[...] d) La Educación para la Justicia, la Paz, la Democracia, la Solidaridad, la Confraternidad, la <u>Urbanidad</u>, el Cooperativismo y en general la formación de los valores humanos, y [...]</p>	<p>ARTÍCULO 14. ENSEÑANZA OBLIGATORIA. [...] a) El estudio, la comprensión y la práctica de la Constitución y la instrucción cívica, de conformidad con el artículo 41 de la Constitución Política;</p> <p><u>Dentro de la capacitación a que se refiere este literal, deberán impartirse nociones básicas sobre jurisdicción de paz, mecanismos alternativos de solución de conflictos, derecho de familia, derecho laboral y contratos más usuales [...]</u></p> <p>[...] d) La educación para la justicia, la paz, la democracia, la solidaridad, la confraternidad, el cooperativismo y, en general, la formación de los valores humanos, y [...]</p>	<p>ARTÍCULO 14. ENSEÑANZA OBLIGATORIA. [...] a) El estudio, la comprensión y la práctica de la Constitución y la instrucción cívica, de conformidad con el artículo 41 de la Constitución Política. Dentro de la capacitación a que se refiere este literal, <u>deberán impartirse nociones básicas sobre jurisdicción de paz, mecanismos alternativos de solución de conflictos, derecho de familia, derecho laboral y contratos más usuales [...]</u></p> <p>[...] f) <u>El desarrollo de conductas y hábitos seguros en materia de seguridad vial y la formación de criterios para evaluar las distintas consecuencias que para su seguridad integral tienen las situaciones riesgosas a las que se exponen como peatones, pasajeros y conductores [...].</u></p>



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **201511401880091**

Fecha: **05-11-2015**

Página 10 de 17

desarrollarse a través de todo el plan de estudios.			
<p>PARÁGRAFO 2o. Los programas a que hace referencia el literal b) del presente artículo serán presentados por los establecimientos educativos estatales a las Secretarías de Educación del respectivo municipio o ante el organismo que haga sus veces, para su financiación con cargo a la participación en los ingresos corrientes de la Nación, destinados por la ley para tales áreas de inversión social.</p>			

La tendencia a modificar dicha norma mediante la introducción de diferentes cátedras, como aquí se propone, se había contemplado en el **PL 087/12 (S)**: *“Por la cual se reforma el artículo 14 de la Ley 115 de 1994”* y, en el **PL 013/13 (S)**: *“Por la cual se promueve la educación para la salud, la promoción de hábitos y comportamientos para la prevención y control de enfermedades de alta prevalencia y se dictan otras disposiciones”*.

A su turno, puede resultar una estrategia importante para el sector salud y, sin duda, existen razones más que justificadas para soportar tal modificación en función de la relevancia que el tema ha adquirido y la necesidad de fomentar el autocuidado. No obstante, la pretensión de incorporar en dicha norma toda clase de temáticas de amplia envergadura puede conducir a desvanecer lo primordial de la cátedra obligatoria y su propósito en la formación de las niñas y los niños pues, con la iniciativa, se llegaría a siete cátedras obligatorias. Inclusive, no se debe desconocer que hay tópicos que se encuentran incorporados en otros, por lo que sería del caso evaluar la consistencia de la norma, auscultar el cumplimiento de sus objetivos, el nivel de comprensión y asimilación que los menores han tenido de esas cátedras en el marco del programa educativo de la institución de enseñanza.

Ello no implica que, no se estime significativo, por parte de esta Cartera, que se establezca dicha cátedra. Lo trascendental es que el mensaje sea aprehendido por los menores y se logre un efecto en su vida práctica, brindándoles una información



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 201511401880091

Fecha: 05-11-2015

Página 11 de 17

valiosa y que, además, no produzca un resultado de banalización de aspectos importantes que se encontrarían en pugna.

3. Tras esto, cabe anotar que el artículo 1° incluye la educación superior dentro de los obligados a esa clase de cátedra. Sobre el particular, es dable resaltar que la Corte Constitucional se ha referido a la autonomía universitaria conforme a lo que a continuación se describe:

[...] La autonomía universitaria se concreta entonces en **la libertad académica, administrativa y económica de las instituciones de educación superior**. En ejercicio de ésta, las universidades tienen derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, **crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir, y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales**, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos, adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional. Haciendo un análisis sistemático de las normas constitucionales que regulan este asunto, se concluye que la autonomía universitaria no es absoluta, puesto que corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los estudiantes; y a la ley establecer las condiciones requeridas para la creación y gestión de los centros educativos, y dictar las disposiciones generales con arreglo a las cuales las universidades pueden darse sus directivas y regirse por sus estatutos [...] ¹². ¹³ [Énfasis fuera del texto].

La autonomía constituye, pues, un requisito *sine qua non*, del quehacer universitario y, por ende, uno de sus aspectos de su esencia. En tal sentido, ninguna autoridad podría incidir en la misma sin desvirtuar su carácter y, en el caso de las universidades públicas, pretender tornarlas en apéndice de la visión del mundo. Pero ello no significa que, como ocurre en otros casos, dicha autonomía sea absoluta¹⁴. Es por esto que resulta necesario efectuar una serie de equilibrios y ponderaciones que la hagan realizable dentro de un Estado Social de Derecho, de

¹² CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-547 de 1 de diciembre de 1994, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

¹³ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-008 de 18 de enero de 1996, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

¹⁴ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-1435 de 25 de octubre de 2000, M.P. Cristina Pardo.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **201511401880091**

Fecha: **05-11-2015**

Página 12 de 17

ahí que, la Corte Constitucional haya establecido ciertos límites a la vez que haya determinado algunas colisiones al momento de analizar aspectos asociados a la autonomía universitaria, a saber:

- La asignación de cupos y la continuidad en una institución no pueden ser decididas arbitrariamente por la institución que se rige por un reglamento y, por tanto, debe respetar un debido proceso¹⁵.
- La institución educativa no puede coartar la libre expresión y generar ambientes de censura sobre ciertas temáticas¹⁶. Estas limitaciones también deben tenerse en cuenta en los reglamentos cuyos linderos sean el respeto de los derechos fundamentales¹⁷.
- Es factible, por ende, que se definan estándares de calidad que sean medibles de acuerdo con la Ley 749 de 2002, en el entendido que los estándares de calidad se circunscriban a los aspectos físicos e instrumentales objetivamente medibles, que hacen referencia a las materias específicas previstas en la misma Ley 749 de 2002 y en el literal c) del artículo 6° de la Ley 30 de 1992 y que en todo caso, la definición de los estándares mínimos de calidad y los criterios de evaluación de los mismos, no podrán versar sobre los contenidos académicos, orientación filosófica de los docentes, ni procesos de enseñanza y no se podrá afectar el contenido de la autonomía universitaria, ni el derecho fundamental a la educación¹⁸.

¹⁵ **CORTE CONSTITUCIONAL**, sent. T-647 de 10 de noviembre de 1998, M.P. Antonio Barrera Carbonell. Por la misma línea, se puede consultar sent. T-492 de 12 de agosto de 1992, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; T-538 de 18 de noviembre de 1993, M.P. Hernando Herrera Vergara.

¹⁶ **CORTE CONSTITUCIONAL**, sent. SU-667 de 12 de noviembre de 1998, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

¹⁷ **CORTE CONSTITUCIONAL**, sent. T-512 de 14 de noviembre de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. **CORTE CONSTITUCIONAL**, sent. C-006 de 18 de enero de 1996, M.P. Fabio Morón Díaz. Igualmente, la sent. T-585 de 11 de agosto de 1999, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

¹⁸ **CORTE CONSTITUCIONAL**, sent. C-162 de 21 de febrero de 2008, M.P. Humberto Sierra Porto.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 201511401880091

Fecha: 05-11-2015

Página 13 de 17

- La autonomía implica respetar los pénsum y programas de las instituciones, lo cual condujo a declarar inexecutable el artículo 22 de la Ley 181 de 1995¹⁹.

Sobre este punto, la Alta Corporación ha sostenido:

[...] Al respecto debe recordarse que la Asamblea Nacional Constituyente discutió y aprobó la autonomía universitaria *“con todas las posibilidades que ésta tiene”* que en materia académica fue planteada para *“poder abrir sus programas, (...) determinar el número de cupos, definir los perfiles de investigación y los perfiles de docencia e investigación (...) para responder a las necesidades de la comunidad, en el momento en que se necesita y no antes”*, toda vez que se consideró que los planes y programas elaborados por el Gobierno Nacional, no respondían a una política gubernamental educativa coherente con las necesidades sociales imperantes en la materia²⁰.

Por ello la jurisprudencia constitucional en materia de autonomía universitaria ha precisado que los establecimientos de educación superior no solo están autorizados para *“darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas (...) así como establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.”* sino también *“(.) para crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes (...).”*²¹.

Razón por la cual esta corporación ha considerado que *“(.) el artículo 69 de la Constitución garantiza la **autonomía universitaria**, la cual encuentra fundamento en la necesidad de que el acceso a la formación académica de las personas tenga lugar dentro de un clima libre de interferencias del poder público tanto en el campo netamente*

¹⁹ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-008 de 18 de enero 1996, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

²⁰ Sesiones Comisión I de mayo 9, 10 y 15, Sesiones Plenaria Junio 10, 14 y 29, en Gacetas Constitucionales 132, 133, 134, 136, 142 del 24 de mayo, 25 y 29 de octubre, 11 de noviembre y 21 de diciembre de 1991.

²¹ Sentencia C-1509 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo. En igual sentido consultar T.492 de 1992 José Gregorio Hernández Galindo, C-589/97 Carlos Gaviria Díaz, T-310 de 1999 Alejandro Martínez Caballero y C-509 de 1999 José Gregorio Hernández Galindo, C08 de 2001 Álvaro Tafur Galvis.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 201511401880091

Fecha: 05-11-2015

Página 14 de 17

*académico como en la orientación ideológica, o en el manejo administrativo o financiero del ente educativo*²². -resalta el texto-

De tal suerte que las universidades son autónomas para diseñar e implantar sus planes de estudio con miras a formar profesionales que respondan a una propuesta académica determinada, teniendo como premisa la formación de los educandos en los derechos humanos, la paz y la democracia, sin perjuicio de la inspección y vigilancia del Estado con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos, la que debe ejercer el presidente de la república en los términos establecidos en la ley –artículos 67, 68 y 189.21 C.P.– [...]²³.

- También responde a la autonomía establecer los requisitos de admisión²⁴ sin que ello pueda traducirse en una desproporción las exigencias²⁵ e inclusive, admitir, como requerimiento previo haber pasado el examen de Estado²⁶.
- Igual consideración se ha hecho en torno a la calificación de la naturaleza de los servidores públicos que pertenecen a los Universidades estatales²⁷ e inclusive en torno al régimen presupuestal que las regula²⁸.
- En cuanto a los aspectos administrativos como el horario de clases y, en general, las jornadas, existe un margen amplio de autonomía²⁹.

²² Sentencia T-492 de 1992 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

²³ **CORTE CONSTITUCIONAL**, sent. C-1053 de 4 de octubre de 2001, M.P. Álvaro Tafur Gálvis. En el mismo sentido, *cf.* sent. C-1019 de 28 de noviembre de 2012, M.P. Mauricio González Cuervo.

²⁴ **CORTE CONSTITUCIONAL**, sent. C-337 de 1° de agosto de 1996, M.P. Hernando Herrera Vergara. Igualmente la sent. T-052 de 14 de febrero de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

²⁵ **CORTE CONSTITUCIONAL**, sent. T-513 de 9 de octubre de 1997, M.P. Jorge Arango Mejía.

²⁶ **CORTE CONSTITUCIONAL**, sent. C-420 de 21 de septiembre de 1995, M.P. Hernando Herrera Vergara.

²⁷ **CORTE CONSTITUCIONAL**, sent. C-299 de 30 de junio de 1994, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

²⁸ **CORTE CONSTITUCIONAL**, sent. C-220 de 29 de abril de 1997, M.P. Fabio Morón Díaz.

²⁹ **CORTE CONSTITUCIONAL**, sent. T-539A de 22 de noviembre de 1993, M.P. Carlos Gaviria Díaz.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **201511401880091**

Fecha: **05-11-2015**

Página 15 de 17

- En lo atinente a las personas en situación de discapacidad, es deber de las universidades garantizarles cupos de acceso, respondiendo con acciones afirmativas a su condición de debilidad manifiesta³⁰.

Se trata, entonces, de un valor esencial para la educación superior y compromete aspectos como la libertad de cátedra, la libre expresión, la amplitud en el conocimiento y la forma en que se administra la enseñanza que, como lo ha reconocido la Corte Constitucional, tiene altos ribetes de complejidad³¹. Sobre el particular, no puede perderse de vista que el concepto de universidad se asocia semióticamente con el de organización, sin que pierda sus prerrogativas como institución.

De esta manera, la exigencia de una cátedra, así la misma respete el programa o modelo educativo, puede colisionar con el principio de autonomía universitaria.

4. Igualmente, se estima necesario que el país establezca como parte del proceso educativo, la formación en competencia y valores que faciliten estilos de vida saludables por parte de la población escolar.
5. En lo que tiene que ver con el artículo 7°, se estima que esta clase de cláusulas han sido catalogadas contrarias al ordenamiento jurídico puesto que no corresponde a la competencia del Congreso de la República entrar a determinar un término dentro del cual debe desarrollarse una regulación. En ese sentido, y en cuanto al límite en el tiempo de la facultad reglamentaria, la Corte Constitucional ha enfatizado:

[...] 48.- Respecto del primer tópico, debe la Sala recordar cómo la jurisprudencia constitucional ha insistido en que someter la potestad reglamentaria a una limitación de orden temporal significa desconocer lo establecido en el artículo 189 numeral 11, superior³². Según lo previsto en el referido precepto constitucional, la potestad reglamentaria no solo radica en cabeza del Presidente de la República como suprema autoridad administrativa sino que el

³⁰ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-551 de 7 de julio de 2011, M.P. Jorge Pretelt Chaljub.

³¹ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-918 de 29 de octubre de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

³² Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-066 de 10 de febrero de 1999, MM.PP. Fabio Morón Díaz y Alfredo Beltrán Sierra.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **201511401880091**

Fecha: **05-11-2015**

Página 16 de 17

Presidente conserva dicha potestad durante todo el tiempo de vigencia de la ley con el fin de asegurar su cumplida ejecución. En otras palabras: el legislador no puede someter a ningún plazo el ejercicio de la potestad reglamentaria. Al haber sujetado el artículo 19 el ejercicio de tal potestad a un plazo, incurrió en un práctica que contradice lo dispuesto por el artículo 189 numeral 11 de la Constitución Nacional, motivo por el cual la Sala declarará inexecutable el siguiente aparte del artículo 19 de la Ley 1101 de 2006: *“en un plazo no superior a seis (6) meses contados a partir de su entrada en vigencia”*³³.

Así las cosas, se insiste que por la naturaleza de la facultad reglamentaria, la misma no es susceptible de esta clase de restricciones y así lo ha reiterado la Alta Corporación.

Adicionalmente, en la sentencia C-765 de 2012, se manifestó:

[...] Sin embargo, recordando que el poder reglamentario es una facultad presidencial autónoma, la Corte ha precisado que su ejercicio frente a las leyes cuya aplicación corresponde a la Rama Ejecutiva no depende de una pretendida habilitación legislativa, como también que en ningún caso se extingue esta facultad por el agotamiento del término que hubiere señalado en la ley. Así, la suprema autoridad administrativa tiene entonces competencia para expedir decretos reglamentarios respecto de cualquier ley que deba ser cumplida por sus subalternos, y puede hacerlo sin límite de tiempo, pudiendo incluso modificar, reemplazar o derogar las normas que con anterioridad hubiere dictado³⁴ [...] ³⁵.

6. Finalmente, no se debe pasar por alto que se debe contar con la aquiescencia o, por lo menos, concepto del Ministro de Hacienda y Crédito Público, teniendo en cuenta lo previsto en las Leyes 819 de 2003, marco fiscal, 1473 de 2011, regla fiscal, y 1695 de 2013, acerca del incidente de impacto fiscal, y, naturalmente, el Acto Legislativo 03 de 2011 de sostenibilidad fiscal³⁶. Sobre el particular, la Corte Constitucional ha indicado:

³³ **CORTE CONSTITUCIONAL**, sent. C-1005 de 15 de octubre de 2008, M.P. Humberto Sierra Porto. Igualmente, *cf.* sent. C-765 de 3 de octubre de 2012, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

³⁴ *Cfr.*, sobre este aspecto, entre otras, las sentencias C-805 de 2001 (M. P. Rodrigo Escobar Gil), C-508 de 2002 (M. P. Alfredo Beltrán Sierra) y C-1005 de 2008 (M. P. Humberto Sierra Porto).

³⁵ **CORTE CONSTITUCIONAL**, sent. C-765 de 3 de octubre de 2012, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

³⁶ Disposición declarada executable, *cf.* **CORTE CONSTITUCIONAL**, sent. C-288 de 18 de abril de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 201511401880091

Fecha: 05-11-2015

Página 17 de 17

[...] Encuentra la Sala que a este respecto el Acto Legislativo replica otras modalidades de análisis fiscal de decisiones estatales, como sucede con los lineamientos que las normas orgánicas sobre marco fiscal de mediano plazo fijan al legislador, respecto de proyectos de ley con incidencia fiscal. A este respecto la jurisprudencia constitucional ha sido reiterativa en señalar que si bien el Congreso debe contemplar la incidencia fiscal de la medida, en todo caso quien tiene la competencia general para evidenciar la incompatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo es el Gobierno. Por ende, en caso que el Ejecutivo dé concepto favorable a esas regulaciones o simplemente no cuestione las razones dadas por el Congreso sobre la materia, no es viable concluir la afectación de la regulación orgánica de índole presupuestal [...] ³⁷.

De esta forma, el mecanismo de cierre que se plantea debe contar con un estudio y persuasión sobre el impacto que se puede generar en virtud de las normas en cita.

Con el presente concepto, se dejan consignadas las observaciones del Ministerio de Salud y Protección Social sobre el proyecto de ley de la referencia. Se encuentra que la propuesta fortalece uno de los pilares de la salud pública. Así mismo, que esta Cartera lidera una iniciativa que recoge aspectos contemplados en el articulado y amplía su campo de aplicación. No obstante, se advierten problemas de constitucionalidad e inconveniencia que lo tornarían inviable.

Atentamente,


ALEJANDRO GAVIRIA URIBE
Ministro de Salud y Protección Social

³⁷ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-288 de 18 de abril de 2012, citada.