

Bogotá,

Radicado No.
2023-EE-088305
2023-04-18 12:27:22 p. m.

Doctor
JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
Secretario General
Cámara de Representantes
Edificio Nuevo del Congreso
Bogotá D.C.,



Referencia: concepto al proyecto de ley 128 de 2022 Cámara, acumulado 140 de 2022 Cámara.

Respetado doctor Lacouture, reciba un cordial saludo.

Con toda atención, me permito remitir el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el proyecto de Ley 128 de 2022 Cámara, acumulado 140 de 2022 Cámara; *“Por medio de la cual se regulan los productos de tabaco, derivados, sucedáneos o imitadores, se garantiza la protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes y se dictan otras disposiciones”*.

Desde el Ministerio de Educación Nacional estamos atentos a brindar toda la colaboración en las iniciativas legislativas que redunden en el mejoramiento de la educación del país.

Cordialmente,


AURORA VERGARA FIGUEROA
Ministra de Educación Nacional

Copia Autor: H.R. Milene Jarava Díaz
Ponente: H.R. Héctor David Chaparro Chaparro, Andrés Eduardo Forero Molina, Víctor Manuel Salcedo Guerrero y María Fernanda Carrascal Rojas

Aprobó: Hemando Bayona Rodríguez - Viceministro de Educación Preescolar, Básica y Media
Ana Carolina Quijano - Viceministra de Educación Superior (E)
Alejandro Botero Valencia - Jefe Oficina Asesora Jurídica

Revisó: Ricardo Moreno Patiño - Director de Fomento de Educación Superior (E)
Kerly Agamez Berrio - Asesora del Viceministro de Educación Preescolar, Básica y Media



Al Contestar cite Radicado: **20231000200001560**
Folios: 5 Fecha: 2023-04-20 09:57
Anexos: 0
Remitente: Ministerio de Educación Nacional
Destinatario: SECRETARIA GENERAL

9198





MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

Concepto al Proyecto de Ley 128 de 2022 Cámara, acumulado 140 de 2022 Cámara
“Por Medio de la cual se regulan los productos de tabaco, derivados, sucedáneos o imitadores, se garantiza la protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes y se dictan otras disposiciones”

I. CONSIDERACIONES TÉCNICAS Y JURÍDICAS

El Ministerio de Educación Nacional, como cabeza del sector de la educación y en el marco de las funciones atribuidas en el Decreto 5012 de 2009, se permite formular las siguientes observaciones respecto a la iniciativa, analizando concretamente los artículos que se relacionan con el sector de la educación.

- **Artículo 5.**

“Artículo 5°. Modifíquese el artículo 8° de la Ley 1335 de 2009, el cual quedará así:

Artículo 8. Programas Educativos para Evitar el Consumo y Procurar el Abandono del tabaco, sus derivados, sucedáneos o imitadores. *Las personas menores de dieciocho (18) años deberán recibir los conocimientos y asistencia institucional educativa bajo los principios de salud pública sobre los efectos nocivos del tabaquismo, la incidencia de enfermedades, la discapacidad prematura y la mortalidad relacionada al consumo de tabaco y a la exposición del humo de tabaco, tanto de los fumadores activos como pasivos. Adicionalmente, deberán recibir información completa y adecuada sobre los riesgos relacionados con los componentes de los productos de tabaco, sus derivados, sucedáneos o imitadores y los dispositivos necesarios para su funcionamiento. Para esto el Ministerio de Educación fijará en los programas de educación preescolar, primaria, secundaria, media, superior, de educación para el trabajo y el desarrollo humano, para la prevención y control del tabaquismo y en general el consumo de productos de tabaco, sus derivados, sucedáneos o imitadores y los dispositivos necesarios para su funcionamiento.*

Parágrafo. *Cada 2 años el Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación deberán presentar a la sociedad civil, organizaciones de la salud y demás interesados un seguimiento y evaluación de los logros y los recursos destinados a este programa. Así como recolectar recomendaciones que garanticen la efectividad de dichos programas de prevención.*

Respecto al artículo propuesto, a continuación se realiza un análisis del concepto de “autonomía” que cobija a las instituciones de educación preescolar, básica y media y las instituciones de educación superior, el cual podría verse transgredido en los términos en que se encuentra planteado el artículo 5 transcrito.

La propuesta parte de la referencia de los nuevos productos o modalidades que se están utilizando en las instituciones educativas, tales como los cigarrillos electrónicos y los vapeadores. Estos productos han generado grandes inquietudes entre docentes y directivos docentes sobre su peligrosidad o no para la salud de niños, niñas y adolescentes que lo consumen y que, poco a poco, los han incorporado en sus prácticas cuando se reúnen en diferentes entornos, favorecidos en algunos casos por las familias por falta de información. Sin embargo, es de anotar que los cigarrillos electrónicos producen un aerosol al calentar un líquido que, por lo general, contiene nicotina —la droga adictiva que tienen los cigarrillos regulares, cigarros y otros productos de tabaco—, saborizantes y otras sustancias químicas que ayudan a producir el aerosol. Los usuarios inhalan este aerosol llevándolo a sus



MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

pulmones y las personas que estén cerca también pueden inhalar esa sustancia cuando se exhala al aire (CDC, Centro para el control y prevención de enfermedades).

Dentro de sus componentes se encuentran los siguientes:

- Contienen nicotina, que es adictiva
- Contienen otras sustancias químicas potencialmente dañinas
- Existe una relación entre el uso del cigarrillo electrónico y el consumo de cigarrillos de tabaco en adolescentes
- El líquido en los cigarrillos electrónicos puede causar envenenamiento por nicotina si alguien lo bebe, huele o toca

Fuente: Instituto Nacional sobre el Abuso de Drogas

En tal sentido, se encuentra como relevante que a este artículo se incorpore la obligatoriedad de recibir información sobre **los imitadores y dispositivos necesarios para su funcionamiento**.

No obstante, el proyecto de ley no ha considerado, además, un aspecto que tampoco se tuvo en cuenta en el contenido de la Ley 1335 de 2009 -“Disposiciones por medio de las cuales se previenen daños a la salud de los menores de edad, la población no fumadora y se estipulan políticas públicas para la prevención del consumo del tabaco y el abandono de la dependencia del tabaco del fumador y sus derivados en la población colombiana”- que corresponde a garantizar la autonomía que la Constitución y la Ley 115 de 1994 “Ley General de Educación”, artículo 77, reconoce a los establecimientos educativos de preescolar, básica y media, en los siguientes términos:

«ARTÍCULO 77. AUTONOMÍA ESCOLAR. Dentro de los límites fijados por la presente ley y el proyecto educativo institucional, las instituciones de educación formal gozan de autonomía para organizar las áreas fundamentales de conocimientos definidas para cada nivel, introducir asignaturas optativas dentro de las áreas establecidas en la ley, adaptar algunas áreas a las necesidades y características regionales, adoptar métodos de enseñanza y organizar actividades formativas, culturales y deportivas, dentro de los lineamientos que establezca el Ministerio de Educación Nacional.»

En atención a lo expuesto, los establecimientos educativos tienen la facultad para fijar su propio currículo, definir e implementar sus correspondientes planes de estudios y proyectos pedagógicos, organizar sus áreas fundamentales de conocimientos para cada nivel, adaptar algunas áreas a las necesidades y características regionales y organizar actividades formativas, culturales y deportivas, dentro de los límites fijados por la ley, por el proyecto educativo institucional (PEI) y por los lineamientos que establezca el Ministerio de Educación Nacional (MEN).

Conforme a ello, el artículo 23 de la misma ley, establece un marco de distribución de nueve (9) áreas obligatorias y fundamentales que se deben impartir en los establecimientos educativos. Éstas comprenden un mínimo del 80% del plan de estudios, y que para el caso de la educación media, se amplía de manera significativa con otras áreas definidas en el artículo 32 de la misma ley general.

En ese entendido, el 20% restante de las horas de estudio que no comprendan las asignaturas antes mencionadas, se encuentran definidas en el Proyecto Educativo



MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

Institucional -PEI-. Según el artículo 6° del mismo cuerpo normativo, el PEI es diseñado, ejecutado y evaluado por la comunidad educativa esencialmente con un enfoque territorial que responde al contexto y a las necesidades que tienen las instituciones educativas y la comunidad en general. Esta autonomía está orientada por los lineamientos que el Ministerio de Educación Nacional expide como ente rector y formulador de política pública educativa, para que cada establecimiento educativo lo implemente en coordinación o bajo la orientación de la respectiva secretaría de educación de la entidad territorial certificada en educación.

Por tanto, cuando el proyecto de ley señala que: *"Para esto el Ministerio de Educación fijará en los programas de educación preescolar, primaria, secundaria, media, superior, de educación para el trabajo y el desarrollo humano, para la prevención y control del tabaquismo y en general el consumo de productos de tabaco, sus derivados, sucedáneos o imitadores y los dispositivos necesarios para su funcionamiento"*, deja de lado que no es el Ministerio, sino cada establecimiento público y privado, el que define, construye e implementa sus programas y no así esta Cartera.

De otra parte, en materia de sustancias psicoactivas, el Ministerio cuenta con un protocolo de abordaje pedagógico del consumo de sustancias psicoactivas para que, en el marco de la ruta de atención integral para la convivencia escolar que ordena la Ley 1620 de 2013, cada establecimiento educativo, con un énfasis en lo pedagógico, cualifique la respuesta para identificar y atender las situaciones que se presenten y mejorar su capacidad de trabajo intersectorial con las entidades del comité de convivencia escolar del municipio, distrito o departamento respectivamente.

Desde la perspectiva del sector educativo, el énfasis está en generar estrategias de promoción de derechos y de competencias básicas, ciudadanas y socioemocionales que aporten a estructurar un criterio reflexivo frente a lo que puede afectar su salud y su vida, la identificación de situaciones en la que están involucrados como consecuencia del consumo y garantizar su atención y seguimiento. Los documentos relativos a estas estrategias se pueden consultar en la dirección electrónica: <https://www.colombiaaprende.edu.co/recurso-coleccion/protocolos-para-la-accion-y-el-segumiento>.

Para apoyar ese componente de promoción se cuenta también con recursos dirigidos a docentes, directivos, docentes orientadores, familias y estudiantes en diferentes momentos de su curso de vida, como videos, podcast, cartillas, guías en los módulos 1 y 2 del kit de herramientas para la convivencia escolar. Para cualificar ese componente de promoción, también se diseñó con el apoyo de Unicef y Redpapaz la Caja de Herramientas de estilos de vida saludables, con la cual se promueve el cuidado y el autocuidado, que puede ser consultada en: <https://www.colombiaaprende.edu.co/contenidos/coleccion/kit-de-herramientas-estilo-de-vida-saludable>

De acuerdo con lo anterior, se sugiere que, como quiera que se trata de un proceso de formación integral de niñas, niños y adolescentes, lo propio sería fortalecer el autocuidado, el desarrollo de competencias como el pensamiento crítico y reflexivo, y que en esos procesos se incluyan espacios de reflexión sobre las características y consecuencias de este tipo de sustancias (se recomienda que este tipo de reflexiones se inicien desde la básica secundaria y no desde la básica primaria) y no un programa específico. De hecho, si en el articulado del proyecto de ley ya se obliga a otras instancias a facilitar información sobre el tabaco, sus derivados, imitadores y otras sustancias, esta información disponible



MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

puede ser usada en estos procesos. Sin embargo, si la institución educativa, en el marco de su autonomía, decide diseñar o recibir externamente un programa, proyecto, estrategia o actividad específica para la prevención del consumo de sustancias psicoactivas, incluida el tabaco, sucedáneos e imitadores, es fundamental que éstas están orientadas y basadas en la evidencia científica y tengan en cuenta los criterios de calidad que se encuentran establecidos en los protocolos de abordaje pedagógico de situaciones de riesgo en el marco de la ruta de atención integral para la convivencia escolar.

En lo que respecta a la Educación Superior, debe partirse de la base que el Ministerio de Educación Nacional orienta al Sistema en el marco de la autonomía universitaria, fomentando el acceso con equidad de la ciudadanía colombiana, la calidad académica, la operación del sistema de aseguramiento de la calidad, la pertinencia de los programas, su evaluación permanente y sistemática, la eficiencia y transparencia de la gestión para facilitar la modernización de las instituciones de educación superior y orienta la implementación de un modelo administrativo por resultados mediante la asignación de recursos con racionalidad.

Asimismo, el Ministerio de Educación Nacional orienta al Sistema de Educación Superior en el marco de la autonomía universitaria, fomentando: (i) El acceso con equidad de la ciudadanía colombiana, (ii) La calidad académica, (iii) La operación del sistema de aseguramiento de la calidad, (iv) La pertinencia de los programas, su evaluación permanente y sistemática, (v) la eficiencia y transparencia de la gestión para facilitar la modernización de las instituciones de educación superior y, finalmente, (vi) Orienta la implementación de un modelo administrativo por resultados mediante la asignación de recursos con racionalidad.

Adicional a lo expuesto, consideramos oportuno manifestar que, de conformidad con lo previsto en el artículo 69 de la Constitución Política y en los artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992, las instituciones de educación superior (IES) gozan del principio de autonomía universitaria, en cuya virtud se encuentran facultadas para “ (...) *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 y adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.*”.

Estas atribuciones tienen su origen en el respeto de la capacidad de autorregulación filosófica y autodeterminación administrativa de la que gozan las Instituciones de Educación Superior, y en la necesidad de que el acceso a la formación académica de las personas se realice dentro de un clima libre de interferencias del poder público, tanto en el campo académico como en la orientación ideológica, y en el manejo administrativo y financiero del ente educativo.

En este sentido, son las Instituciones de Educación Superior quienes crean, organizan y desarrollan sus programas académicos en el marco de su autonomía.

La autonomía universitaria tiene como objeto central de protección el ejercicio de las libertades de cátedra, enseñanza, aprendizaje y opinión; así como la prestación del servicio público de la educación superior sin interferencias de los centros de poder ajenos al proceso



MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

formativo. Esta facultad pretende evitar la intromisión del poder público en la labor de las Instituciones de Educación Superior como entes generadores del conocimiento.

Para la Corte Constitucional, la autonomía universitaria se erige como una garantía institucional, es decir, como una "*protección constitucional*" que se les confiere a las instituciones que prestan el servicio de educación universitaria, a fin de que los estudios superiores no estén sometidos a ninguna forma de dirección, orientación, interferencia o confesionalismo por parte del Gobierno Nacional.

En la sentencia C-299 de 1994, el Tribunal Constitucional en cita manifestó que el marco legal al cual deben someterse las universidades tiene unos límites precisos y limitados que impiden que la ley pueda extender sus regulaciones a la organización académica o administrativa de estas entidades de educación superior. Tal es el caso de los aspectos relacionados con el manejo docente (selección y clasificación de sus profesores); la admisión del personal docente; los programas de enseñanza; las labores formativas y científicas; la designación de sus autoridades administrativas; el manejo de sus recursos, etc. La Corte resaltó que la interferencia del legislador en estos temas supone una vulneración de la autonomía universitaria.

La intervención admisible a la autonomía es aquella realizada en ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia del Estado sobre la universidad colombiana, particularmente sobre la universidad pública. Explica la Corte Constitucional en la sentencia C-299 de 1994, que esta clase de intervención "*(...) supone un control limitado que se traduce en una labor de supervisión sobre la calidad de la instrucción, el manejo ordenado de la actividad institucional y la observancia de las grandes directrices de la política educativa reconocida y consignada en la ley*".

Con base en lo anterior, el Ministerio de Educación Nacional considera que la obligación de fijar en los programas de educación superior y de educación para el trabajo y el desarrollo humano, acciones de prevención y control al consumo de productos de tabaco, sus derivados, sucedáneos o imitadores, podría llegar a vulnerar la autonomía de las Instituciones de Educación Superior; autonomía que las faculta para organizar sus programas académicos, sin ninguna interferencia por parte de agentes externos.

Por último, no se considera necesaria la inclusión del párrafo planteado para el artículo 5, puesto que el Ministerio de Educación Nacional evalúa en forma permanente la eficiencia y efectividad de sus políticas, actualizando las mismas de acuerdo con las exigencias de los contextos y circunstancias cambiantes del sector de la educación.

Bajo este contexto y teniendo en cuentas las consideraciones presentadas, esta Cartera recomienda, en el acápite final de este concepto, una sugerencia de redacción para el artículo analizado.

- **Artículo 16**

Artículo 16°. Adiciónese el artículo 2A a la Ley 1335 de 2009 el cual quedará así:

Artículo 2A. Prohibición Universidades y Colegios. *Se prohíbe a toda persona natural o jurídica la venta directa e indirecta, de productos de tabaco y sus derivados, sistemas electrónicos de administración de nicotina y productos de tabaco*



MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

calentado, en cualquiera de sus presentaciones, a menos de 300 metros de universidades y colegios.

Sobre el particular, esta Cartera se permite recomendar se reemplace el término "universidades" por la denominación "Instituciones de Educación Superior", toda vez que de conformidad con lo establecido en la Ley 30 de 1992 y la Ley 749 de 2002, el término Instituciones de Educación Superior (IES) comprende:

- Instituciones Técnicas Profesionales.
- Instituciones Tecnológicas.
- Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas.
- Universidades.

Por esta razón y con el ánimo de brindar apoyo a la iniciativa, este Despacho recomienda realizar el ajuste, con el fin de ampliar el espectro de lo propuesto por la iniciativa y no solo se limite a un tipo de institución de educación superior.

II. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Educación Nacional destaca la importancia de la iniciativa examinada; sin embargo, con el fin de que las normas sobre el sector educativo se agrupen de una manera armónica, razonada y suficiente en el orden jurídico colombiano, comedidamente se permite recomendar la adopción del siguiente texto para los artículos 5 y 16:

Texto original	Texto Propuesto
<p>Artículo 5 Modifíquese el artículo 8 de la Ley 1335 de 2009, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 8. Programas Educativos para Evitar el Consumo y Procurar el Abandono del tabaco, sus derivados, sucedáneos o imitadores. Las personas menores de dieciocho (18) años deberán recibir los conocimientos y asistencia institucional educativa bajo los principios de salud pública sobre los efectos nocivos del tabaquismo, la incidencia de enfermedades, la discapacidad prematura y la mortalidad relacionada al consumo de tabaco y a la exposición del humo de tabaco, tanto de los fumadores activos como pasivos. Adicionalmente, deberán recibir información completa y adecuada sobre los riesgos relacionados con los componentes de los productos de tabaco, sus derivados, sucedáneos o imitadores y los dispositivos necesarios para su funcionamiento. Para esto el Ministerio de Educación fijará en los programas de educación preescolar, primaria, secundaria, media, superior, de educación para el trabajo y el desarrollo humano, para la prevención y control del tabaquismo y en general el consumo de productos de tabaco, sus derivados, sucedáneos o imitadores y los dispositivos necesarios para su funcionamiento.</p>	<p>Artículo 5 Modifíquese el artículo 8 de la Ley 1335 de 2009, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 8. Programas Educativos para Evitar el Consumo y Procurar el Abandono del tabaco, sus derivados, sucedáneos o imitadores. Las personas menores de dieciocho (18) años deberán recibir los conocimientos y asistencia institucional educativa bajo los principios de salud pública sobre los efectos nocivos del tabaquismo, la incidencia de enfermedades, la discapacidad prematura y la mortalidad relacionada al consumo de tabaco y a la exposición del humo de tabaco, tanto de los fumadores activos como pasivos. Adicionalmente, deberán recibir información completa y adecuada sobre los riesgos relacionados con los componentes de los productos de tabaco, sus derivados, sucedáneos o imitadores y los dispositivos necesarios para su funcionamiento. <u>Cada establecimiento educativo, Instituciones de Educación Para el Trabajo y Desarrollo Humano e Institución de Educación Superior, en el marco de su autonomía institucional, podrán generar estrategias para la reflexión crítica sobre las implicaciones del</u> consumo de productos de tabaco, sus derivados, sucedáneos o</p>

Calle 43 No. 57 - 14 Centro Administrativo Nacional, CAN, Bogotá, D.C.

PBX: +57 (1) 222 2800 - Fax 222 4953

www.mineduacion.gov.co - atencionalciudadano@mineduacion.gov.co



MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

Texto original	Texto Propuesto
<p><i>Parágrafo. Cada 2 años el Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación deberán presentar a la sociedad civil, organizaciones de la salud y demás interesados un seguimiento y evaluación de los logros y los recursos destinados a este programa. Así como recolectar recomendaciones que garanticen la efectividad de dichos programas de prevención.</i></p>	<p><i>imitadores y los dispositivos necesarios para su funcionamiento y <u>fortalecerá el desarrollo de estilos de vida que promuevan la salud y el autocuidado.</u></i></p>
<p>Artículo 16. Adiciónese el artículo 2A a la Ley 1335 de 2009, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 2A. Prohibición Universidades y Colegios. <i>Se prohíbe a toda persona natural o jurídica la venta directa e indirecta, de productos de tabaco y sus derivados, sistemas electrónicos de administración de nicotina y productos de tabaco calentado, en cualquiera de sus presentaciones, a menos de 300 metros de universidades y colegios.</i></p>	<p>Artículo 16. Adiciónese el artículo 2A a la Ley 1335 de 2009, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 2A. Prohibición <u>Instituciones de Educación Superior y Colegios.</u> <i>Se prohíbe a toda persona natural o jurídica la venta directa e indirecta, de productos de tabaco y sus derivados, sistemas electrónicos de administración de nicotina y productos de tabaco calentado, en cualquiera de sus presentaciones, a menos de 300 metros de <u>Instituciones de Educación Superior y colegios.</u></i></p>

