

CONCEPTO 118804 DE 2022

(junio 1)

MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL

ASUNTO: Concepto sobre uso vapeadores y/o cigarrillos electrónicos en instituciones educativas

Cordial saludo,

De conformidad con su consulta del asunto, elevada mediante el radicado de la solicitud, esta Oficina Asesora Jurídica procederá a emitir concepto de acuerdo con sus funciones establecidas en los numerales 7.8, 7.10 y 7.11 del artículo 7 del Decreto Nacional 5012 de 2009, y en los términos del artículo 28 del CPACA, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, según el cual, por regla general, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución.

1. Objeto.

"[...]1. Marco legal colombiano vigente relacionado con el porte de vapeadores y/o cigarrillos electrónicos dentro de las sedes de instituciones educativas públicas.

2. Marco legal colombiano vigente relacionado con el uso de vapeadores y/o cigarrillos electrónicos dentro de las sedes de instituciones educativas públicas.

3. ¿Es permitido el porte de vapeadores y/o cigarrillos electrónicos dentro de las sedes de instituciones educativas públicas?

4. ¿Es permitido el uso de vapeadores y/o cigarrillos electrónicos dentro de las sedes de instituciones educativas públicas? [Sic] [.]"

2. Consulta.

Previamente, le precisamos que esta Oficina Asesora Jurídica (OAJ) no resuelve casos concretos, por ende, no define derechos, no asigna obligaciones y tampoco establece responsabilidades; sino que emite conceptos jurídicos, entendidos como respuestas a consultas claras, concretas y precisas en forma de pregunta sobre un punto materia de cuestionamiento, duda o desacuerdo que ofrezca la interpretación, alcance y/o aplicación de una norma jurídica o la resolución de una situación fáctica genérica relacionada con el sector educativo.

A continuación, daremos unas orientaciones jurídicas generales respecto a las normas que regulan los asuntos consultados, las cuales usted como interesado podrá aplicar, de acuerdo con las circunstancias de modo, tiempo y lugar de su caso concreto.

3. Marco jurídico.

3.1. Constitución Política de Colombia de 1991.

3.2. Ley 74 de 1968. Por la cual se aprueban los "Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos, así como el Protocolo Facultativo de este último, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en votación unánime, en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966"

3.3. Ley 115 de 1994. Por la cual se expide la ley general de educación.

3.4. Ley 1098 de 2006. Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia.

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

3.6. Corte Constitucional sentencia T-738 de 2015. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

3.7. Corte Constitucional sentencia. T-105 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

4. Análisis.

Para contestar el presente concepto se abocará a las siguientes tesis jurídicas: (i) La autonomía escolar de las instituciones educativas para adoptar sus reglamentos internos, (ii) Los vapeadores y cigarrillos electrónicos, (iii) El derecho a la salud de los niños, niñas y adolescentes como fundamental y prevalente, (iv) Conclusión.

4.1. La autonomía escolar de las instituciones educativas para adoptar sus reglamentos internos

Las normas legales y reglamentarias del sector educación asignaron a las instituciones educativas públicas y privadas, la competencia para adoptar su propio manual de convivencia en, el cual se establezcan los derechos, deberes, obligaciones, prohibiciones, faltas y sanciones de los estudiantes y demás miembros de la comunidad educativa, entre otros aspectos.

Así por ejemplo, el artículo 73 de la Ley 115 de 1994 dispone que, las instituciones educativas deben elaborar un -PEI- en el que se incluya el reglamento para docentes y estudiantes, entre otros asuntos, veamos:

Artículo 73. Proyecto educativo institucional. Con el fin de lograr la formación integral del educando, cada establecimiento educativo deberá elaborar y poner en práctica un Proyecto Educativo Institucional en el que se especifiquen entre otros aspectos, los principios y fines del establecimiento, los recursos docentes y didácticos disponibles y necesarios, la estrategia pedagógica, el reglamento para docentes y estudiantes y el sistema de gestión, todo ello encaminado a cumplir con las disposiciones de la presente ley y sus reglamentos.

(...) (Negrilla fuera de texto)

En concordancia con lo anterior, el artículo 87 *ibidem* establece que, las instituciones educativas deben tener un Manual de Convivencia que defina los Derechos y Obligaciones de los estudiantes, veamos:

Artículo 87. Reglamento o manual de convivencia. Los establecimientos educativos tendrán un reglamento o manual de convivencia, en el cual se definan los derechos y obligaciones, de los estudiantes. Los padres o tutores y los educandos al firmar la matrícula correspondiente en representación de sus hijos estarán aceptando el mismo. (Negrilla fuera de texto)

En esta línea argumentativa, el artículo [2.3.3.1.4.1.](#) del Decreto Único Reglamentario del Sector Educación - DURSE (Decreto Nacional [1075](#) de 2015), referente al contenido del -PEI-, determina que, las instituciones educativas deben adoptar un Proyecto Educativo Institucional, que exprese la forma cómo ha decidido alcanzar los objetivos de la educación, la formación integral de los estudiantes, incluyendo por lo menos: (i) Los Principios y fundamentos de la acción de la comunidad educativa en la institución, (ii) Los objetivos generales del proyecto, (iii) La estrategia pedagógica para la formación de los educandos, (iv) Las acciones pedagógicas de la educación para los valores humanos y (v) El Manual de Convivencia, entre otros:

Artículo [2.3.3.1.4.1.](#) Contenido del proyecto educativo institucional. Todo establecimiento educativo debe elaborar y poner en práctica con la participación de la comunidad educativa, un proyecto educativo institucional que exprese la forma como se ha decidido alcanzar los fines de la educación definidos por la ley, teniendo en cuenta las condiciones sociales, económicas y culturales de su medio. Para lograr la formación integral de los educandos, debe contener por lo menos los siguientes aspectos:

1. Los principios y fundamentos que orientan la acción de la comunidad educativa en la institución.
2. El análisis de la situación institucional que permita la identificación de problemas y sus orígenes.
3. Los objetivos generales del proyecto.
4. La estrategia pedagógica que guía las labores de formación de los educandos.
5. La organización de los planes de estudio y la definición de los criterios para la evaluación del rendimiento del educando.
6. Las acciones pedagógicas relacionadas con la educación para el ejercicio de la democracia, para la educación sexual, para el uso del tiempo libre, para el aprovechamiento y conservación del ambiente, y en general, para los valores humanos.
7. El reglamento o manual de convivencia y el reglamento para docentes.
8. Los órganos, funciones y forma de integración del Gobierno Escolar.
9. El sistema de matrículas y pensiones que incluya la definición de los pagos que corresponda hacer a los usuarios del servicio y en el caso de los establecimientos privados, el contrato de renovación de matrícula.

10. Los procedimientos para relacionarse con otras organizaciones sociales, tales como los medios de comunicación masiva, las agremiaciones, los sindicatos y las instituciones comunitarias.
11. La evaluación de los recursos humanos, físicos, económicos y tecnológicos disponibles y previstos para el futuro con el fin de realizar el proyecto.
12. Las estrategias para articular la institución educativa con las expresiones culturales locales y regionales.
13. Los criterios de organización administrativa y de evaluación de la gestión.
14. Los programas educativos para el trabajo y el desarrollo. (Negrilla fuera de texto)

Siguiendo en este marco normativo, el artículo [2.3.3.1.4.4. *ibid.*](#), relativo al contenido del manual de convivencia, estipula que el mismo debe incluir entre otros aspectos: (i) derechos y deberes de los estudiantes y de sus relaciones con los demás miembros y estamentos de la comunidad educativa; (ii) reglas de prevención de consumo de sustancias psicotrópicas; (iii) normas de conducta de estudiantes y docentes; (iv) procedimientos para: (a) interponer quejas y reclamos, (b) ejercer el derecho de defensa, (c) resolver con oportunidad y justicia los conflictos individuales o colectivos entre miembros de la comunidad, por violación de las normas de conducta, incluyendo etapas de diálogo y conciliación y (v) sanciones disciplinarias aplicables a los estudiantes; etc.

Artículo [2.3.3.1.4.4.](#) Reglamento o manual de convivencia. De acuerdo con lo dispuesto en los artículos [73](#) y [87](#) de la Ley 115 de 1994, todos los establecimientos educativos deben tener como parte integrante del proyecto educativo institucional, un reglamento o manual de convivencia.

El reglamento o manual de convivencia debe contener una definición de los derechos y deberes de los alumnos y de sus relaciones con los demás estamentos de la comunidad educativa.

En particular debe contemplar los siguientes aspectos:

1. Las reglas de higiene personal y de salud pública que preserven el bienestar de la comunidad educativa, la conservación individual de la salud y la prevención frente al consumo de sustancias psicotrópicas.
2. Criterios de respeto, valoración y compromiso frente a la utilización y conservación de los bienes personales y de uso colectivo, tales como equipos, instalaciones e implementos.
3. Pautas de comportamiento en relación con el cuidado del medio ambiente escolar.
4. Normas de conducta de alumnos y profesores que garanticen el mutuo respeto. Deben incluir la definición de claros procedimientos para formular las quejas o reclamos al respecto.
5. Procedimientos para resolver con oportunidad y justicia los conflictos individuales o colectivos que se presenten entre miembros de la comunidad. Deben incluir instancias de diálogo y de conciliación.
6. Pautas de presentación personal que preserven a los alumnos de la discriminación por razones de apariencia.
7. Definición de sanciones disciplinarias aplicables a los alumnos, incluyendo el derecho a la defensa.
8. Reglas para la elección de representantes al Consejo Directivo y para la escogencia de voceros en los demás consejos previstos en el presente Capítulo. Debe incluir el proceso de elección del personero de los estudiantes.
9. Calidades y condiciones de los servicios de alimentación, transporte, recreación dirigida y demás conexos con el servicio de educación que ofrezca la institución a los alumnos.
10. Funcionamiento y operación de los medios de comunicación interna del establecimiento, tales como periódicos, revistas o emisiones radiales que sirvan de instrumentos efectivos al libre pensamiento y a la libre expresión.
11. Encargos hechos al establecimiento para aprovisionar a los alumnos de material didáctico de uso general, libros, uniformes, seguros de vida y de salud.
12. Reglas para uso del bibliobanco y la biblioteca escolar. (Negrilla fuera de texto)

Además, el artículo [2.3.3.1.5.6. *ídem*](#), relacionado con las funciones del consejo directivo, asigna al mismo las de: (i) adoptar el manual de convivencia y (ii) establecer en el manual de convivencia estímulos y sanciones por el desempeño académico y disciplinario de los estudiantes; entre otras.

Artículo [2.3.3.1.5.6](#). Funciones del Consejo Directivo. Las funciones del Consejo Directivo de los establecimientos educativos serán las siguientes: a) Tomar las decisiones que afecten el funcionamiento de la institución, excepto las que sean competencia de otra autoridad, tales como las reservadas a la dirección administrativa, en el caso de los establecimientos privados;

(...)

c) Adoptar el manual de convivencia y el reglamento de la institución;

(...)

e) Asumir la defensa y garantía de los derechos de toda la comunidad educativa, cuando alguno de sus miembros se sienta lesionado;

(...)

i) Establecer estímulos y sanciones para el buen desempeño académico y social del alumno que han de incorporarse al reglamento o manual de convivencia. En ningún caso pueden ser contrarios a la dignidad del estudiante;

(...) (Negrilla fuera de texto)

Finalmente, es preciso traer a colación la jurisprudencia de la Corte Constitucional sentencia T-738 de 2015. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. 30 de noviembre de 2015. Sobre la autonomía escolar como fundamento del ámbito de definición normativa que tienen los establecimientos educativos respecto de su manual de convivencia, revisemos:

Así como otras organizaciones, la existencia de los establecimientos educativos también está ligada a ciertas ideologías, directrices o intereses éticos e intelectuales que no escapan a la esfera de protección ius fundamental descrita. Específicamente, en desarrollo de la autonomía y libertad tanto asociativa como de conciencia, la Ley [115](#) de 1994 facultó a los establecimientos educativos públicos y privados para que, con el fin de lograr la formación integral del educando, elaboraran y pusieran en práctica un Proyecto Educativo Institucional, cuyo propósito es dar especificidad a los "(...) los principios y fines del establecimiento, los recursos docentes y didácticos disponibles y necesarios, la estrategia pedagógica, el reglamento para docentes y estudiantes y el sistema de gestión (...)."

En ese sentido, el Proyecto Educativo Institucional es una expresión de la autonomía escolar protegida, en tanto representa ciertos fines ideológicos conducidos a través de perspectivas formativas, pedagógicas y normativas distintas, elementales en la construcción de una sociedad que defiende las ideas de inclusión, democracia y respeto por las diferencias.

Particularmente, en el marco de la autonomía anotada, los establecimientos educativos tienen la facultad de autorregulación normativa y en ese orden de ideas pueden darse su propia reglamentación o manual de convivencia, el cual, con "(...) la participación efectiva de las distintas voluntades que hacen parte activa de la comunidad académica, están destinados a regular derechos y obligaciones de quienes se encuentran involucrados en los distintos procesos educativos. (Negrilla fuera de texto)

Así las cosas, ninguna de las anteriores normas prescribe taxativamente el tipo de sanciones que deben tener los manuales de convivencia, ni una clasificación de las posibles faltas disciplinarias que puedan ser cometidas. Las normas citadas, traen orientaciones generales sobre el contenido de los manuales de convivencia y establecen que los manuales de convivencia deben identificar "nuevas formas y alternativas" para incentivar y fortalecer la convivencia escolar, pero éstas no prescriben cuáles son estas formas y alternativas, ni prescriben los procedimientos específicos que deben contener los manuales, es decir, el manual de convivencia contienen orientaciones generales, para que la comunidad educativa de forma participativa y autónoma establezca sus propios manuales de convivencia, siguiendo esas directrices y las contenidas en las demás normas nacionales.

En conclusión, las instituciones educativas públicas y privadas tienen, la competencia para adoptar sus propios reglamentos internos, en el cual se establezcan los derechos, deberes, obligaciones, prohibiciones, faltas y sanciones administrativas de los miembros de la comunidad educativa, entre otros aspectos.

4.2. Los vapeadores y cigarrillos electrónicos

De acuerdo con el Ministerio de Salud los cigarrillos electrónicos "son dispositivos electrónicos que calientan una solución líquida para crear vapor, el cual es inhalado por los usuarios. (Instituto de Evaluación de

Tecnologías en Salud, Fundación Colombiana del Corazón, 2018). Además de ser conocidos como cigarrillos electrónicos (e-cigarrillo), también son llamados vapeadores, sistemas electrónicos de suministro de nicotina (SEAN), sistemas electrónicos sin suministro de nicotina (SSSN), vaporizadores personales, e-cigarettes, e-cigs, e-hookahs, mods, plumas de vapor o sistemas de tanque (U.S. Department of Health and Human Services, 2018). Su diseño imita a los productos de tabaco (cigarrillos, puros, pipas), así como a los artilugios comunes como linternas, unidades de memoria (USB) o bolígrafos (Centers for Disease Control and Prevention, 2018)."

Ahora bien, de acuerdo con lo anterior la entidad encargada de reglamentar el uso de cigarrillos electrónicos es el Ministerio de salud y Protección Social, entidad que mediante el boletín de prensa No 1069 de 2021, señaló lo siguiente, respecto de los vapeadores y cigarrillos electrónicos, veamos:

Los vapeadores y cigarrillos electrónicos no son inofensivos para la salud ni permitan dejar de fumar. Esta conclusión es respaldada por expertos nacionales e internacionales en salud que participaron en un foro virtual sobre estos nuevos dispositivos de administración de nicotina.

La subdirectora de Enfermedades no Transmisibles del Ministerio de Salud y Protección Social, el director de la Liga Colombiana contra el Cáncer, un representante de la Sociedad Colombiana de Medicina Familiar y un experto investigador del Instituto Nacional de Salud Pública de México, plantearon la necesidad de implementar una regulación integral para estos nuevos dispositivos.

Desde el Ministerio de Salud, Nubia Bautista, subdirectora de Enfermedades no Transmisibles, reiteró que en Colombia "estamos implementando medidas integrales para el control del tabaco, con excelentes resultados, que debemos extender a los nuevos productos", y que por esa razón están "enfocados en generar la mejor información sobre los riesgos, para que la gente tome decisiones basadas en la mejor evidencia".

Asimismo, Bautista destacó que el cigarrillo electrónico, los vapeadores y otros productos emergentes de administración de nicotina y sin nicotina no cuentan con evidencia científica libre de conflicto de interés para ser considerada como una alternativa de riesgo reducido para los consumidores de tabaco en Colombia como sí se cuenta para los programas de sustitución de metadonas o de intercambio de jeringas para consumidores de heroína, sustancia sobre las cuales no existe ningún tipo de regulación al ser ilícita.

"Es fundamental reconocer el desarrollo que en nuestro país han tenido los programas de cesación de tabaco como alternativa efectiva para dejar de fumar. En la política pública para el control del tabaco en nuestro país prevalece la garantía al derecho a la salud de la población y del derecho de las personas a contar con información de la mejor calidad para la toma de decisiones que impactan su bienestar y calidad de vida", destacó Bautista.

Por otra parte, el mensaje incluyó un llamado de atención sobre los múltiples riesgos que representan los sabores llamativos, la facilidad de acceso y la desinformación.

Según los expertos, cada vez es mayor la población joven que está usando estos dispositivos que muchas veces "administran más nicotina que los cigarrillos tradicionales", como lo reseñó Alfonso Ávila, miembro de la Sociedad Colombiana de Medicina Familiar.

De hecho, así lo confirma la última encuesta de Consumo de Sustancias Psicoactivas entregada por el DANE, la cual arrojó que un 5 % de la población entre 12 y 65 años manifestó haber usado vapeadores o cigarrillos electrónicos.

Para conocer más detalles del Foro #RegularParaProteger 'Lo que Colombia necesita saber de los productos de administración de nicotina y otras sustancias tóxicas', organizado por la oficina en Colombia de la Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS) y el Ministerio de Salud y Protección Social, que son las instancias que coordinan en el país las acciones tendientes al cumplimiento del Convenio Marco para el Control del Tabaco de la OMS: FCTC 2030, puede ingresar aquí: <https://bit.ly/3C25O2L>" (Negrilla fuera de texto)

<https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Vapeadores-y-cigarrillos-electronicos-inefectivos-para-dejar-fumar.aspx>

Conforme al boletín de prensa No 1069 de 2021 de Minsalud, los vapeadores y cigarrillos electrónicos no son inofensivos para la salud, igualmente este boletín incluye un llamado de atención sobre los múltiples riesgos que representan los sabores llamativos, la facilidad de acceso y la desinformación de estos; finalmente se reitera que, la entidad encargada de reglamentar el uso de cigarrillos electrónicos es el Ministerio de salud y Protección Social.

4.3. El derecho a la salud de los niños, niñas y adolescentes como fundamental y prevalente

La Constitución Política establece en su artículo 44 que el derecho a la salud de los niños, niñas y adolescentes es fundamental y tiene prevalencia sobre los derechos de los demás, así como que su asistencia y protección se encuentra bajo el amparo tanto de la familia como de la sociedad y el Estado

Por su parte, la jurisprudencia constitucional ha distinguido reiteradamente el derecho fundamental a la salud como “un estado completo de bienestar físico, mental y social” dentro del nivel posible de salud para una persona” cuyo disfrute debe reconocerse lo más alto posible con el objetivo de permitir una vida digna. Tales consideraciones obedecen a la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), aprobado por Colombia mediante Ley 74 de 1968 y a la Observación General No. 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, documentos normativos que hacen parte del orden jurídico interno en virtud del bloque de constitucionalidad y en los términos del artículo 93 C.P..

En la actualidad Colombia tiene compromisos internacionales con el objetivo de garantizar y promover el disfrute del derecho a la salud de los niños, niñas y adolescentes. Precisamente, el Estado se obligó a adoptar medidas tendientes a garantizar la plena efectividad del derecho a la salud, entre ellas, las necesarias para “[l]a reducción de la mortalidad infantil, y [el aseguramiento] [d]el sano desarrollo de los niños”. Por su parte, en la Convención sobre los Derechos del Niño se reconoce “el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud”.

Por su parte el Código de la Infancia y la Adolescencia desarrolla lo concerniente a la protección del derecho a la salud de la niñez de acuerdo con el mandato constitucional y los tratados internacionales. Su artículo 27 establece que “[t]odos los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a la salud integral. Además, define que “[l]a salud es un estado de bienestar físico, psíquico y fisiológico y no solo la ausencia de enfermedad. Ningún Hospital, Clínica, Centro de Salud y demás entidades dedicadas a la prestación del servicio de salud, sean públicas o privadas, podrán abstenerse de atender a un niño, niña que requiera atención en salud”. (Corte Constitucional Sentencia T-105 de 2014)

5. Conclusión

De acuerdo con lo expuesto en este concepto, la entidad encargada de reglamentar el uso de cigarrillo electrónicos es el Ministerio de salud y Protección Social.

De otra parte tenga en cuenta que, las instituciones educativas tienen la autonomía, dentro del marco constitucional y legal, para establecer las reglas que consideren apropiadas para regir las relaciones dentro de la comunidad educativa, mediante la expedición de los manuales de convivencia.

Dado que, las normas que prescribe taxativamente el manual de convivencia no establecen el tipo de sanciones que deben tener estos, ni una clasificación de las posibles faltas disciplinarias que puedan ser cometidas. Solo, traen orientaciones generales sobre el contenido de los manuales de convivencia y establecen que los manuales de convivencia deben identificar “nuevas formas y alternativas” para incentivar y fortalecer la convivencia escolar, pero éstas no prescriben cuáles son estas formas y alternativas, ni prescriben los procedimientos específicos que deben contener los manuales, es decir, el manual de convivencia contienen orientaciones generales, para que la comunidad educativa de forma participativa y autónoma establezca sus propios manuales de convivencia, siguiendo esas directrices y las contenidas en las demás normas nacionales, que contengan como fin el bienestar de los menores.

Además, conforme a lo señalado en el boletín de prensa No 1069 de 2021 de Minsalud, los vapeadores y cigarrillo electrónicos no son inofensivos para la salud.

Entendiendo que, la salud de los niños se erige como un derecho fundamental, en cabeza del estado, la familia y la sociedad, dado que, todos los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a la salud integral. Entendiendo la salud como un estado de bienestar físico, psíquico y fisiológico y no solo la ausencia de enfermedad.

Esta Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Educación Nacional, considera que, si bien no existe reglamentación sobre el uso de cigarrillos electrónicos - vapeadores por parte del Ministerio de salud, esta misma entidad, ha considerado que estos no son inofensivos para la salud. Además, que dentro de la autonomía de las IE se encuentra establecer el manual de convivencia, debe prevalecer el derecho a la salud de los niños, niñas y adolescentes como fundamental, por consiguiente no se considera viable el uso y/o consumo de estos cigarrillos electrónicos - vapeadores en las instalaciones educativas.

Cordialmente,

LUIS GUSTAVO FIERRO MAYA

Jefe

Oficina Asesora Jurídica