

Medellín, 19 de febrero de 2024

Honorable Concejal
SEBASTIAN LÓPEZ VALENCIA
Presidente Comisión Primera
Concejo Distrital de Medellín
Medellín

Asunto: Respuesta a solicitud de concepto jurídico sobre el proyecto de acuerdo número 001 de 2024 *"Por medio del cual se garantiza para las instituciones de educación superior públicas al distrito, el principio de progresividad y no regresividad en la asignación de los recursos del agregado de inversión para cada una de las vigencias"*.

En atención a la solicitud presentada bajo el radicado interno número 2024-000-000-000-00553-RE del 24/01/2024, procede esta Agencia del Ministerio Público a emitir concepto respecto al Proyecto de Acuerdo número 001 de 2024 *"Por medio del cual se garantiza para las instituciones de educación superior públicas al distrito, el principio de progresividad y no regresividad en la asignación de los recursos del agregado de inversión para cada una de las vigencias"*.

Antes de entrar en materia, es pertinente recordar que la Personería Distrital de Medellín bajo el deber misional que le asiste y el ejercicio garantista de los Derechos Humanos de toda la ciudadanía, propende por su fortalecimiento y protección, contribuyendo con las distintas autoridades a que se haga un manejo eficiente de los asuntos públicos bajo los preceptos constitucionales que se enmarcan a continuación:

1. Constitucionalidad:

La Constitución Política frente al derecho a la educación dispone en su artículo 67 que *"La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente. El Estado, la sociedad y la familia*

YGIRALDO

#atención: 859271400

PROYECTÓ: SROMERO		REVISÓ: AMRETREPO	
CODIGO	FGJU005	VERSION	5
RESOLUCION	804	VIGENCIA	10/11/2022
CENTRO CULTURAL PLAZA LA LIBERTAD Carrera 53A N° 42-101 / Conmutador +57(4)384 99 99 - Fax +57(4) 381 18 47 Línea Gratuita: 018000941019 Email: info@personeriamedellin.gov.co / Pág: www.personeriamedellin.gov.co			



CITese : 20240111442739EE
 26/02/2024 11:15:38

son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica. La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos. 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 educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo. La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley”.

Por su parte el Artículo 69 señala que “Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado. El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo. El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior”.

Así mismo el Artículo 70 indica que “El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional. La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación”.

Como bien se puede observar, el derecho a la educación es de naturaleza fundamental y según los artículos 67 y 69 de la Constitución, presenta una faceta prestacional, lo que implica que su efectividad está ligada a la disponibilidad de recursos económicos, una regulación legal y una estructura organizacional¹. De igual modo, en el artículo 70 ibidem, se establece la promoción de la ciencia, la investigación, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación. Se instituye la obligación de fomentar el acceso de todos los colombianos en igualdad

¹ Sentencia T-1026 de 2012.
 YGIRALDO

#atención: 859271400

PROYECTÓ: SROMERO		REVISÓ: AMRETREPO	
CODIGO	FGJU005	VERSION	5
RESOLUCION	804	VIGENCIA	10/11/2022
CENTRO CULTURAL PLAZA LA LIBERTAD Carrera 53A N° 42-101 / Conmutador +57(4)384 99 99 - Fax +57(4) 381 18 47 Línea Gratuita: 018000941019 Email: info@personeriamedellin.gov.co / Pág: www.personeriamedellin.gov.co			



CITese : 20240111442739EE
26/02/2024 11:15:38

de oportunidades a la cultura, la investigación, la ciencia y el desarrollo por medio de la educación permanente.

Por lo que es dable concluir que el presente proyecto de acuerdo, cuenta con suficiente respaldo constitucional y por ende no va en contravía de la Carta Magna.

2. Competencia:

La Ley 136 de 1994 "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios" modificada parcialmente por la Ley 1551 de 2012, sobre las funciones de los Personeros indica lo siguiente:

Artículo 178 de la ley 136 de 1994, Funciones. El Personero ejercerá en el municipio, bajo la dirección suprema del Procurador General de la Nación, las funciones del Ministerio Público, además de las que determine la Constitución, la Ley, los Acuerdos y las siguientes:

1. Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las ordenanzas, las decisiones judiciales y los actos administrativos, promoviendo las acciones a que hubiere lugar, en especial las previstas en el artículo 87 de la Constitución.

2. Defender los intereses de la sociedad.

3. Vigilar el ejercicio eficiente y diligente de las funciones administrativas municipales.

(...)

23. Todas las demás que le sean delegadas por el Procurador General de la Nación y por el Defensor del Pueblo. (Subrayas nuestras).

En este contexto, es dable concluir que la Personería Distrital de Medellín, es competente para emitir el presente concepto, en los términos del artículo 28 del C.P.A.C.A.

Por su parte el artículo 313 de la Constitución Política de Colombia, establece lo siguiente:

YGIRALDO

#atención: 859271400

PROYECTO: SROMERO		REVISO: AMRETREPO <i>Amretre</i>	
CODIGO	FGJU005	VERSION	5
RESOLUCION	804	VIGENCIA	10/11/2022
CENTRO CULTURAL PLAZA LA LIBERTAD Carrera 53A N° 42-101 / Conmutador +57(4)384 99 99 - Fax +57(4) 381 18 47 Línea Gratuita: 018000941019 Email: info@personeriamedellin.gov.co / Pág: www.personeriamedellin.gov.co			



CITese : 20240111442739EE
26/02/2024 11:15:38

"Artículo 313. Corresponde a los concejos:

1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.

(...)

Así mismo, el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, establece como facultades del Concejo Municipal:

ARTÍCULO 32. ATRIBUCIONES. <Artículo modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los concejos las siguientes.

(...)

PARÁGRAFO 2o. Aquellas funciones normativas del municipio para las cuales no se haya señalado si la competencia corresponde a los alcaldes o los concejos, se entenderá asignada a estas corporaciones, siempre y cuando no contraríe la Constitución y la ley"

De igual manera, el artículo 71 ibídem, señala:

ARTÍCULO 71. INICIATIVA. Los proyectos de acuerdo pueden ser presentados por los concejales, los alcaldes y en materias relacionadas con sus atribuciones por los personeros, los contralores y las Juntas Administradoras Locales. También podrán ser de iniciativa popular de acuerdo con la Ley Estatutaria correspondiente.

Lo anterior, fundamenta la competencia del Honorable Concejal SEBASTIAN LÓPEZ VALENCIA y del Concejo del Distrito de Medellín, para presentar y dar trámite a la iniciativa, respectivamente.

3. Legalidad:

A través de la Ley 74 de 1968, se aprobó, entre otros, el pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el cual en su artículo segundo establece lo siguiente:

YGIRALDO

#atención: 859271400

PROYECTÓ: SROMERO		REVISÓ: AMRETREPO	
CODIGO	FGJU005	VERSION	5
RESOLUCION	804	VIGENCIA	10/11/2022
CENTRO CULTURAL PLAZA LA LIBERTAD Carrera 53A N° 42-101 / Conmutador +57(4)384 99 99 - Fax +57(4) 381 18 47 Línea Gratuita: 018000941019 Email: info@personeriamedellin.gov.co / Pág: www.personeriamedellin.gov.co			



CITese : 20240111442739EE
26/02/2024 11:15:38

"Artículo 2.

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

3. Los países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales suyos".

Dicho instrumento, reconoce además en su artículo 13 el derecho que tiene toda persona a la educación, el cual debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales, en los siguientes términos:

Artículo 13

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:

YGIRALDO

#atención: 859271400

PROYECTO SROMERO	REVISOR AMRETREPO
CODIGO FGJU005	VERSION 5
RESOLUCION 804	VIGENCIA 10/11/2022
CENTRO CULTURAL PLAZA LA LIBERTAD Carrera 53A N° 42-101 / Conmutador +57(4)384 99 99 - Fax +57(4) 381 18 47 Línea Gratuita: 018000941019 Email: info@personeriamedellin.gov.co / Pág: www.personeriamedellin.gov.co	



CITese : 20240111442739EE
 26/02/2024 11:15:38

- a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;
- b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;
- c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;
- d) Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;
- e) Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente.

3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

4. Nada de lo dispuesto en este artículo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 y de que la educación dada en esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado.

A su turno, el artículo 14 del mismo instrumento señala que "Todo Estado Parte en el presente Pacto que, en el momento de hacerse parte en él, aún no haya podido instituir en su territorio metropolitano o en otros territorios sometidos a su jurisdicción la obligatoriedad y la gratuidad de la enseñanza primaria, se compromete a elaborar y adoptar, dentro de un plazo de dos años, un plan detallado de acción para la aplicación progresiva, dentro de un número razonable de años fijado en el plan, del principio de la enseñanza obligatoria y gratuita para todos".

YGIRALDO

#atención: 859271400

PROYECTÓ: SROMERO		REVISÓ: AMRETREPO	
CODIGO	FGJU005	VERSION	5
RESOLUCION	804	VIGENCIA	10/11/2022
CENTRO CULTURAL PLAZA LA LIBERTAD Carrera 53A N° 42-101 / Conmutador +57(4)384 99 99 - Fax +57(4) 381 18 47 Línea Gratuita: 018000941019 Email: info@personeriamedellin.gov.co / Pág: www.personeriamedellin.gov.co			





Es así como se puede observar que, el Estado Colombiano, desde el punto de vista normativo, ha adoptado instrumentos tendientes al reconocimiento del derecho a la educación, propendiendo por la aplicación progresiva de los principios de obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza para todos, por lo que es dable concluir que el presente proyecto de acuerdo, cuenta con suficiente respaldo legal y por ende no va en contravía del ordenamiento jurídico.

4. Jurisprudencia:

Con relación al tema en particular, se debe tener en cuenta, tal como lo ha manifestado la Corte Constitucional² que, de conformidad con el marco constitucional vigente, la educación tiene una doble dimensión: (i) es “un servicio público” que cumple una función social y (ii) un “derecho de la persona” (C.P., art. 67, inciso 1°)³.

“La Corte ha precisado que la educación como servicio público “exige del Estado y sus instituciones y entidades llevar a cabo acciones concretas para garantizar su prestación eficaz y continua a todos los habitantes del territorio nacional. Los principios que rigen su prestación son tres principalmente: (i) la universalidad; (ii) la solidaridad; y (iii) la redistribución de los recursos en la población económicamente vulnerable.”⁴.

De la educación como derecho, la jurisprudencia constitucional ha sostenido, de forma constante y reiterada, que tiene carácter fundamental en el caso de los menores de edad⁵. Aunque la Constitución solo reconoce expresamente el carácter fundamental del derecho a la educación cuando se trata de los niños y las niñas (C.P., art. 44)⁶, la Corte ha señalado que tal condición, sin distinción por razón de la edad, se debe a que “(...) es inherente y esencial al ser humano, [dignifica a] la persona (...), además de constituir el medio a través del cual se garantiza el acceso al conocimiento, la ciencia, la técnica y los demás bienes y valores de la cultura”⁷. Por ello, es considerado como el punto de partida para la protección de

² Sentencia T-196/21

³ Corte Constitucional, sentencia C-003 de 2017.

⁴ Corte Constitucional, sentencia T-434 de 2018.


⁵ Corte Constitucional, sentencia C-520 de 2016.

⁶ El inciso 3° del artículo 67 de la Carta Política indica que la educación será obligatoria entre los cinco y los quince años y que comprenderá, como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica. Por su parte, el inciso 4° de la misma disposición prescribe que “[l]a educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlo.” A su vez, el artículo 45 constitucional impone al Estado y a la sociedad la obligación de garantizar la protección y la formación integral del adolescente y de la juventud.

⁷ Corte Constitucional, sentencia T-807 de 2003. Esta providencia reiteró la postura expuesta en la sentencia T-002 de 1992 y, a su vez, esta orientación fue recientemente retomada por las sentencias T-476 de 2015 y T-091 de 2019.

YGIRALDO

#atención: 859271400

PROYECTÓ: SROMERO		REVISÓ: AMRETREPO 	
CODIGO	FGJU005	VERSION	5
RESOLUCION	804	VIGENCIA	10/11/2022
CENTRO CULTURAL PLAZA LA LIBERTAD Carrera 53A N° 42-101 / Conmutador +57(4)384 99 99 - Fax +57(4) 381 18 47 Línea Gratuita: 018000941019 Email: info@personeriamedellin.gov.co / Pág: www.personeriamedellin.gov.co			





CITese : 20240111442739EE
26/02/2024 11:15:38

los derechos consagrados en los artículos 26 y 27 constitucionales, tales como la libertad para escoger la profesión u oficio, y las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra. Asimismo, como el medio necesario para hacer efectivos otros derechos de raigambre fundamental, por ejemplo, la igualdad de oportunidades y el derecho al trabajo⁸.

En ese orden de ideas, la Corte Constitucional ha identificado tres deberes correlativos al derecho a la educación. Estos deberes a cargo del Estado son⁹: (i) respeto, es decir, evitar medidas que obstaculicen o impidan el derecho a la educación; (ii) protección, esto es, adoptar las medidas tendientes a garantizar que la educación no sea obstaculizada por terceros y (iii) cumplimiento, a saber, asegurar que los individuos y las comunidades disfruten efectivamente del derecho a la educación, mediante "la movilización de recursos económicos y un desarrollo normativo, reglamentario y técnico"¹⁰.

Sin embargo, el carácter fundamental del derecho a la educación no significa que las condiciones de su aplicación sean las mismas para toda la población¹¹. En efecto, esta Corporación ha señalado que, "en materia de condiciones de acceso a la educación, tanto los tratados de derechos humanos como la Constitución Política y la jurisprudencia constitucional, han diferenciado entre obligaciones de aplicación inmediata y deberes progresivos, con base en **parámetros de edad del educando y nivel educativo**"¹² (énfasis por fuera del original). De acuerdo con ello, es una obligación de aplicación inmediata en materia de educación, que el Estado garantice a los niños, niñas y adolescentes entre los 5 y 18 años¹³, el acceso a un año de educación preescolar, cinco años de primaria y cuatro de secundaria¹⁴, además asegurar a los mayores de edad "el acceso a la educación básica primaria"¹⁵. Por otro lado, es una manifestación de la faceta progresiva de la

⁸ Corte Constitucional, sentencia T-106 de 2019.

⁹ Corte Constitucional, sentencias T-124 de 2020, T-167 de 2019, T-106 de 2019, T-091 de 2018, T-743 de 2013, T-308 de 2011 y T-533 de 2009.

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia T-743 de 2010.

¹¹ Corte Constitucional, sentencia T-106 de 2019.

¹² Corte Constitucional, sentencia C-520 de 2016, reiterada por la sentencia T-434 de 2018.

¹³ En sentencia T-533 de 2009, la Corte precisó que "(...) aunque el artículo 67 de la Constitución prevé que la educación es obligatoria para los niños y niñas entre los 5 y los 15 años, esta referencia debe ser entendida hasta los 18 años, ya que según el artículo 1° de la Convención sobre los Derechos del Niño - ratificada por Colombia por medio de la Ley 12 de 1991- la niñez se extiende hasta los 18 años."

¹⁴ En ese mismo sentido, en la sentencia T-434 de 2018, la Corte concluyó que "el derecho a la educación implica para el Estado: (i) su reconocimiento como derecho fundamental e inherente a la persona y un servicio público cuya prestación es un fin esencial; (ii) su provisión gratuita y obligatoria en el nivel básico de primaria; (iii) su priorización como servicio público de manera que todas las personas hasta de 18 años accedan a, al menos, un año de preescolar, cinco años de primaria y cuatro de secundaria; y (iv) su prestación accesible y permanente, con el suficiente cubrimiento a nivel nacional y territorial."

¹⁵ Corte Constitucional, sentencias T-156 de 2005 y T-106 de 2019, entre otras.

YGIRALDO

#atención: 859271400

PROYECTÓ: SROMERO		REVISÓ: AMRETREPO	
CODIGO	FGJU005	VERSION	5
RESOLUCION	804	VIGENCIA	10/11/2022
CENTRO CULTURAL PLAZA LA LIBERTAD			
Carrera 53A N° 42-101 / Conmutador +57(4)384 99 99 - Fax +57(4) 381 18 47			
Línea Gratuita: 018000941019			
Email: info@personeriamedellin.gov.co / Pág: www.personeriamedellin.gov.co			





educación el deber estatal de realizar esfuerzos para que los mayores de edad puedan acceder, de manera gradual, a la educación media secundaria y superior¹⁶.

La Corte ha fijado el contenido y alcance del derecho a la educación a partir de los preceptos constitucionales mencionados, y con base en lo dispuesto por los siguientes instrumentos internacionales que integran el bloque de constitucionalidad: (i) el artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos¹⁷; (ii) el artículo 13 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante, "PDESC")¹⁸; y (iii) el artículo 13 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador)¹⁹. Asimismo, (iv) la Convención sobre los Derechos del Niño²⁰, la cual ha sido un referente obligatorio para la interpretación del alcance del derecho a la educación de los NNA".

Ahora bien, con relación al tema de la progresividad y no regresividad frente al derecho a la educación, debe tenerse en cuenta lo dicho por la Corte

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ "Artículo 26. || (1) Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos. || (2) La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. || (3) Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos".

¹⁸ Instrumento ratificado por el Estado colombiano mediante la Ley 74 del 26 de diciembre 1968. Respecto de esta norma, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas produjo la Observación General No. 13 relativa al derecho a la educación, citada profusamente en la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

¹⁹ Instrumento ratificado por el Estado colombiano mediante la Ley 319 del 20 de septiembre de 1996. El artículo 13, establece: "Derecho a la Educación || 1. Toda persona tiene derecho a la educación. || 2. Los Estados partes en el presente Protocolo convienen en que la educación deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad y deberá fortalecer el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz. Convienen, asimismo, en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad democrática y pluralista, lograr una subsistencia digna, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades en favor del mantenimiento de la paz. || 3. Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio del derecho a la educación: || a. la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente; || b. la enseñanza secundaria en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria, técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita; || c. la enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados y en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita; || d. se deberá fomentar o intensificar, en la medida de lo posible, la educación básica para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria; || e. se deberán establecer programas de enseñanza diferenciada para los minusválidos a fin de proporcionar una especial instrucción y formación a personas con impedimentos físicos o deficiencias mentales. || 4. Conforme con la legislación interna de los Estados partes, los padres tendrán derecho a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos, siempre que ella se adecue a los principios enunciados precedentemente. || 5. Nada de lo dispuesto en este Protocolo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, de acuerdo con la legislación interna de los Estados partes".

²⁰ Instrumento ratificado por el Estado colombiano mediante la Ley 12 de 1991.
YGIRALDO #atención: 859271400

PROYECTO: SROMERO		REVISOR: AMRETREPO	
CODIGO	FGJU005	VERSION	5
RESOLUCION	804	VIGENCIA	10/11/2022
CENTRO CULTURAL PLAZA LA LIBERTAD			
Carrera 53A N° 42-101 / Conmutador +57(4)384 99 99 - Fax +57(4) 381 18 47			
Línea Gratuita: 018000941019			
Email: info@personeriamedellin.gov.co / Pág: www.personeriamedellin.gov.co			





CITese : 20240111442739EE
26/02/2024 11:15:38

Constitucional en reiterada jurisprudencia y en especial lo manifestado a través de la Sentencia T-177/22, de la cual se extraen los siguientes apartes:

3. El derecho fundamental a la educación como un mandato de aplicación progresiva

En reiterada jurisprudencia, este tribunal ha establecido que el derecho a la educación es de naturaleza fundamental. Ello en atención al papel que cumple en la promoción del desarrollo humano y la erradicación de la pobreza²¹. Este derecho tiene una estrecha relación con la dignidad humana al permitir la concreción de un plan de vida y la realización de las capacidades de la persona²².

Según los artículos 67, 68 y 69 de la Constitución, el derecho a la educación presenta una faceta prestacional. Esto implica que su efectividad está ligada a la disponibilidad de recursos económicos, una regulación legal y una estructura organizacional²³.

De igual modo, en los artículos 70 y 71 de la Constitución, se establece la promoción de la ciencia, la investigación, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación. Se instituye la obligación de fomentar el acceso de todos los colombianos en igualdad de oportunidades a la cultura, la investigación, la ciencia y el desarrollo por medio de la educación permanente.

La Corte ha reiterado que el núcleo esencial de esta prerrogativa comprende las dimensiones de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad²⁴. En este ámbito, el disfrute efectivo del derecho a la educación supone que las cuatro dimensiones confluyan²⁵.

La Observación General Número 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dispuso que la educación en todas sus formas y en todos los niveles debe tener las siguientes cuatro características interrelacionadas. En primer lugar, se encuentra la disponibilidad. Esta supone que deben existir instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente. En segundo lugar, la accesibilidad. Esta implica que las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos y todas.

²¹ Sentencia T-743 de 2013.

²² Sentencias T-321 de 2007 y T-013 de 2017.

²³ Sentencia T-1026 de 2012.

²⁴ Sentencias T-1227 de 2005, T-787 de 2006, T-550 de 2007, T-805 de 2007 y T-781 de 2010.

²⁵ Sentencia T-679 de 2016.

YGIRALDO

#atención: 859271400

PROYECTO: SROMERO		REVISOR: AMRETREPO	
CODIGO	FGJU005	VERSION	5
RESOLUCION	804	VIGENCIA	10/11/2022
CENTRO CULTURAL PLAZA LA LIBERTAD			
Carrera 53A N° 42-101 / Conmutador +57(4)384 99 99 - Fax +57(4) 381 18 47			
Línea Gratuita: 018000941019			
Email: info@personeriamedellin.gov.co / Pág: www.personeriamedellin.gov.co			



CITese : 20240111442739EE
 26/02/2024 11:15:38

La accesibilidad incorpora tres dimensiones que coinciden parcialmente. Por una parte, la no discriminación se refiere a que la educación debe ser accesible a todas las personas, especialmente a los grupos más vulnerables, sin discriminación por ningún motivo. La accesibilidad material implica que la educación ha de ser asequible materialmente, ya sea por su localización geográfica de acceso razonable o por medio de la tecnología moderna. Por su parte la accesibilidad económica se refiere a que la educación ha de estar al alcance de todos y todas.

En tercer lugar, la aceptabilidad se refiere a la forma y el fondo de la educación, comprendidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, de manera que todos han de ser aceptables para los estudiantes. Finalmente, la adaptabilidad implica que la educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de las sociedades y comunidades en transformación y responder a los requerimientos de los alumnos en contextos culturales y sociales variados.

Específicamente, en este caso la Corte se enfrenta a un problema de accesibilidad económica en materia de educación superior. La accesibilidad adquiere gran relevancia porque se trata de asegurar que todas las personas puedan ingresar al sistema educativo en condiciones de igualdad, sin que les sean impuestas barreras con ocasión del estado de vulnerabilidad o por motivos geográficos y económicos²⁶.

Este tribunal ha indicado que, debido a su faceta prestacional, la garantía del derecho a la educación es de carácter progresivo. Esto implica para el Estado la obligación inmediata de adoptar medidas positivas (deliberadas y en un plazo razonable) para lograr una mayor realización del derecho en cuestión. Lo que conlleva la prohibición de discriminación, la obligación de no imponer barreras injustificadas sobre determinados grupos vulnerables y la prohibición de adoptar medidas regresivas para la eficacia del derecho concernido²⁷.

Si bien la obligación estatal en materia de educación se limita según el nivel de enseñanza²⁸, con base en el principio de progresividad, corresponde encauzar el acceso paulatino de las personas a los distintos niveles de escolaridad²⁹. Asimismo, conviene precisar que, dentro de la necesidad de adoptar medidas positivas para lograr una mayor realización del derecho, se encuentra la obligación de procurar el acceso progresivo de las personas a las universidades o instituciones de educación superior mediante la adopción de ciertas estrategias. Estas pueden

²⁶ Sentencia T-781 de 2010.

²⁷ Sentencia T-845 de 2010.

²⁸ Según el artículo 67 superior, la educación será obligatoria en el nivel primario y básico.

²⁹ Sentencia T-068 de 2012.

YGIRALDO

#atención: 859271400

PROYECTÓ: SROMERO		REVISÓ: AMRETREPO	
CODIGO	FGJU005	VERSION	5
RESOLUCION	804	VIGENCIA	10/11/2022
CENTRO CULTURAL PLAZA LA LIBERTAD Carrera 53A N° 42-101 / Conmutador +57(4)384 99 99 - Fax +57(4) 381 18 47 Línea Gratuita: 018000941019 Email: info@personeriamedellin.gov.co / Pág: www.personeriamedellin.gov.co			



CITese : 20240111442739EE
 26/02/2024 11:15:38

consistir en: facilitar mecanismos financieros que hagan posible el acceso de las personas a la educación superior o la garantía de que progresivamente se amplíe el nivel de cupos disponibles para el acceso al servicio³⁰.

La Corte ha establecido que el mandato de la progresividad se traduce en el compromiso gradual de todas las autoridades de garantizar el acceso y la gratuidad de la formación superior. Eso significa que deben adoptar los mecanismos financieros pertinentes que estimulen el ingreso y permanencia de los estudiantes³¹.

En síntesis, la educación es una prerrogativa de carácter fundamental, su faceta prestacional está condicionada a la disponibilidad de recursos económicos, lo que implica que la obligación en la materia se limite según el nivel de enseñanza. Al mismo tiempo, constituye un servicio público que impone la necesidad estatal de fomentarla y promoverla en condiciones de igualdad. Según el principio de progresividad, la enseñanza superior deberá ser garantizada en forma gradual y paulatina de manera que el Estado (en todos sus niveles y competencias) deberá adoptar los mecanismos financieros que estimulen su acceso y permanencia.

En consecuencia, la educación es un derecho fundamental progresivo que tiene unos mínimos que son de garantía inmediata. Dentro de estos, la accesibilidad implica que las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todas las personas. A su vez la accesibilidad financiera impone que la educación ha de estar al alcance de todos y todas. Definido el carácter progresivo del derecho a la educación, la Corte procederá a referirse el principio de progresividad y la prohibición de regresividad en el sistema educativo.

4. Los principios de progresividad y no regresividad en el sistema educativo

En la sección anterior se definió el derecho fundamental a la educación como un mandato de aplicación progresiva. Por lo tanto, en esta sección, la Corte definirá los contenidos de los principios de progresividad y no regresividad relacionados con el derecho a la educación. La jurisprudencia constitucional ha delimitado el alcance del mandato de progresividad. La Corte ha indicado que aquel es tanto una herramienta conceptual como un mandato normativo derivado del derecho internacional de los derechos humanos. Este se aplica siempre que se deba evaluar la validez de medidas y prácticas destinadas tanto a aumentar el goce de los

³⁰ Sentencia T-013 de 2017.

³¹ Sentencia T-689 de 2016.
 YGIRALDO

#atención: 859271400

PROYECTO: SROMERO		REVISOR: AMRETREPO	
CODIGO	FGJU005	VERSION	5
RESOLUCION	804	VIGENCIA	10/11/2022
CENTRO CULTURAL PLAZA LA LIBERTAD Carrera 53A N° 42-101 / Conmutador +57(4)384 99 99 - Fax +57(4) 381 18 47 Línea Gratuita: 018000941019 Email: info@personeriamedellin.gov.co / Pág: www.personeriamedellin.gov.co			



derechos constitucionales como aquellas que eventualmente constituyan un retroceso en esa aspiración³².

Tales exigencias encuentran fundamento en diferentes instrumentos internacionales. Por una parte, el primer inciso del artículo 2 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales³³ prevé que el Estado se compromete a adoptar medidas para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, la plena efectividad de los derechos.

En segundo lugar, el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante CADH) establece el compromiso de los Estados de adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos³⁴.

Asimismo, el artículo 1 del Protocolo Adicional a la CADH en materia de derechos económicos, sociales y culturales "Protocolo de San Salvador" prevé el compromiso de los Estados de adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo. Esto con el fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el Protocolo³⁵.

Estos instrumentos internacionales (integrados al bloque de constitucionalidad en virtud de lo establecido en el artículo 93³⁶) y la interpretación que de los mismos ha realizado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, son importantes referentes para precisar y delimitar el mandato de progresividad en el orden interno. En esa dirección, la Observación General Número 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dispone que la admisión de medidas regresivas adoptadas en relación con el derecho a la educación y otros derechos enunciados en el Pacto es objeto de grandes prevenciones. Si deliberadamente el Estado Parte adopta alguna medida regresiva, este tiene la obligación de demostrar que fue implantada tras la consideración más

³² Sentencias C-228 de 2011, C-493 de 2015 y C-486 de 2016.

³³ El Pacto fue aprobado mediante la Ley 74 de 1968.

³⁴ La Convención fue aprobada mediante la Ley 16 de 1972.

³⁵ Dicho Protocolo fue aprobado mediante la Ley 319 de 1996.

³⁶ Sentencia C-630 de 2011.

YGIRALDO

#atención: 859271400

PROYECTÓ: SROMERO		REVISÓ: AMRETREPO	
CODIGO	FGJU005	VERSION	5
RESOLUCION	804	VIGENCIA	10/11/2022
CENTRO CULTURAL PLAZA LA LIBERTAD Carrera 53A N° 42-101 / Conmutador +57(4)384 99 99 - Fax +57(4) 381 18 47 Línea Gratuita: 018000941019 Email: info@personeriamedellin.gov.co / Pág: www.personeriamedellin.gov.co			



CITese : 20240111442739EE
 26/02/2024 11:15:38

cuidadosa de todas las alternativas y que se justifica plenamente en relación con la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de los que dispone.

Por su parte, la Observación Número 3 relativa a "la índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)" establece tres premisas básicas.

En primer lugar, dispone que el avance en la materialización progresiva de los derechos reconocidos supone la obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr ese objetivo. Desde luego, sin desconocer un grado de flexibilidad que refleje las realidades del mundo real y las dificultades que implica para cada país el asegurar la plena efectividad de tales derechos. En segundo lugar, cuando los Estados adopten medidas de carácter deliberadamente retroactivo será exigible la consideración más cuidadosa. Eso significa que aquellas se encuentren justificadas plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de los que se disponga. Por último, los Estados tienen una obligación mínima de asegurar la satisfacción de, por lo menos, niveles esenciales de cada uno de los derechos. De modo que un Estado en el que un número importante de individuos está privado de alimentos esenciales, de atención primaria de salud esencial, de abrigo y vivienda básicos o de las formas más básicas de enseñanza, prima facie, no está cumpliendo sus obligaciones en virtud del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

La exigibilidad del mandato de progresividad y de la prohibición de retroceso no depende de que la prestación analizada encuadre en alguna de las generaciones de derechos que ha empleado la doctrina y la jurisprudencia para clasificarlos. Según precisó este tribunal: "todos los derechos tienen contenidos de carácter positivo y negativo, razón por la cual el principio sería aplicable también a las facetas positivas de los derechos tradicionalmente considerados civiles y políticos, cuya aplicación inmediata suele considerarse fuera de discusión"³⁷. Teniendo en cuenta su doble fundamento internacional y constitucional, la Corte encuentra que tales exigencias se predicán, en general, de los derechos referidos en los tratados que los incorporan y de los derechos previstos en la Constitución".

³⁷ Stephen Holmes y Cass R. Sunstein. *El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos*. Siglo veintiuno editores, Argentina, 2015.
 YGIRALDO

#atención: 859271400

PROYECTÓ: SROMERO		REVISÓ: AMRETREPO	
CODIGO	FGJU005	VERSION	5
RESOLUCION	804	VIGENCIA	10/11/2022
CENTRO CULTURAL PLAZA LA LIBERTAD Carrera 53A N° 42-101 / Conmutador +57(4)384 99 99 - Fax +57(4) 381 18 47 Línea Gratuita: 018000941019 Email: info@personeriamedellin.gov.co / Pág: www.personeriamedellin.gov.co			



Por lo tanto, es dable concluir que, el presente proyecto de acuerdo que busca que en el Distrito de Medellín se garantice en las instituciones de educación superior públicas el principio de progresividad y no regresividad en la asignación de los recursos, cuenta con suficiente respaldo jurisprudencial y se encuentra acorde con lo establecido por el Alto Tribunal Constitucional, pues tal como se vio en precedencia, la garantía del derecho a la educación es de carácter progresivo, para lo cual se requiere la adopción de medidas para su materialización, con el fin de procurar el acceso progresivo de las personas a las universidades o instituciones de educación superior mediante la adopción de ciertas estrategias que pueden consistir en facilitar mecanismos financieros que hagan posible el acceso de las personas a la educación superior o la garantía de que progresivamente se amplíe el nivel de cupos disponibles para el acceso al servicio³⁸.

5. Pertinencia y convivencia:

A partir del análisis constitucional y de competencia legal del proyecto acuerdo 001 de 2024, el mismo se estima pertinente y conveniente, pues, la propuesta no contraria los parámetros legales citados, exposición justificada de manera acorde con los instrumentos internacionales que integran el bloque de constitucionalidad, tales como: (i) el artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; (ii) el artículo 13 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante, "PDESC") ; y (iii) el artículo 13 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) . Asimismo, (iv) la Convención sobre los Derechos del Niño , la cual ha sido un referente obligatorio para la interpretación del alcance del derecho a la educación de los NNA, normas cuya esencia reglamenta y/o desarrolla mecanismos de participación, y dicta disposiciones en materia de promoción y protección del derecho objeto de debate.

Ello aunado al hecho de que el mandato de la progresividad se traduce en el compromiso gradual de todas las autoridades de garantizar el acceso y la gratuidad de la formación superior. Eso significa que deben adoptar los mecanismos financieros pertinentes que estimulen el ingreso y permanencia de los estudiantes³⁹.

³⁸ Sentencia T-013 de 2017.

³⁹ Sentencia T-689 de 2016.

YGIRALDO

#atención: 859271400

PROYECTÓ: SROMERO		REVISÓ: AMRETREPO	
CODIGO	FGJU005	VERSION	5
RESOLUCION	804	VIGENCIA	10/11/2022
CENTRO CULTURAL PLAZA LA LIBERTAD Carrera 53A N° 42-101 / Conmutador +57(4)384 99 99 - Fax +57(4) 381 18 47 Línea Gratuita: 018000941019 Email: info@personeriamedellin.gov.co / Pág: www.personeriamedellin.gov.co			



CITese : 20240111442739EE
26/02/2024 11:15:38

Por lo tanto, se debe tener en cuenta que el carácter prestacional del derecho a la educación, está condicionado a la disponibilidad de recursos económicos, y deberá ser garantizada en forma gradual y paulatina de manera que el Estado debe adoptar los mecanismos financieros que estimulen su acceso y permanencia, tal como se pretende con el presente proyecto de acuerdo.

6. Conclusiones:

De conformidad con las normas antes citadas, y realizado el análisis respectivo del Proyecto de Acuerdo número 001 de 2024, la Personería Distrital de Medellín, considera **viable** la presentación, debate y trámite respectivo ante el Honorable Concejo Distrital de Medellín, ya que se encuentra acorde con la Constitución y la Ley, dando cumplimiento al compromiso de adoptar medidas para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en los diferentes instrumentos internacionales adoptados por el Estado Colombiano.

En los anteriores términos se ha dado contestación a su consulta, no sin antes manifestarle que los efectos del presente pronunciamiento son los descritos en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 DE 2011) y por tanto, no debe constituirse en criterio de interpretación o motivación para el destinatario del mismo, ni compromete la responsabilidad de la Personería Distrital de Medellín.

Atentamente,



WILLIAM YEFFER VIVAS LLOREDA
Personero Distrital de Medellín

YGIRALDO

#atención: 859271400

PROYECTÓ: SROMERO	REVISÓ: AMRETREPO
CODIGO FGJU005	VERSION 5
RESOLUCION 804	VIGENCIA 10/11/2022
CENTRO CULTURAL PLAZA LA LIBERTAD	
Carrera 53A N° 42-101 / Conmutador +57(4)384 99 99 - Fax +57(4) 381 18 47	
Línea Gratuita: 018000941019	
Email: info@personeriamedellin.gov.co / Pág: www.personeriamedellin.gov.co	

