



Bogotá, D.C., septiembre de 2026

Honorable Senador

Enrique Gómez Martínez

Presidente

Comisión Primera Constitucional

Senado

Referencia: Informe de ponencia positiva para **Primer Debate** al Proyecto de Ley No. 53 de 2026 Senado "Por medio de la cual se modifica la Ley 599 de 2000 para tipificar delitos contra la educación y la comunidad educativa en el marco del conflicto armado, y se dictan otras disposiciones"

Honorable presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir Informe de Ponencia para **Primer Debate** al Proyecto de Ley No. 053 de 2026 Senado "Por medio de la cual se modifica la Ley 599 de 2000 para tipificar delitos contra la educación y la comunidad educativa en el marco del conflicto armado, y se dictan otras disposiciones"

Número de proyecto de Ley	Proyecto de Ley No. 053 de 2026 Senado
Título	"Por medio de la cual se modifica la Ley 599 de 2000 para tipificar delitos contra la educación y la comunidad educativa en el marco del conflicto armado, y se dictan otras disposiciones"



Autores	H.S Ana Paola García Soto
Ponentes	H.S Oscar Sánchez León
Ponencia	Positiva con pliego de modificaciones

De los Honorables Senador



ÓSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN
Senador



**INFORME DE PONENCIA POSITIVA AL PROYECTO DE LEY NO. 053 DE
2026 SENADO "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 599 DE
2000 PARA TIPIFICAR DELITOS CONTRA LA EDUCACIÓN Y LA
COMUNIDAD EDUCATIVA EN EL MARCO DEL CONFLICTO ARMADO, Y
SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**

1. ANTECEDENTES Y TRÁMITE LEGISLATIVO

El presente proyecto de Ley es de origen parlamentario y fue radicado el Congreso de la República el día 22 de julio de 2026, por la Honorable Senadora Ana Paola García Soto.

Por decisión de la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República, designo como ponente al Honorable Senador Oscar Sánchez León.

Por lo anterior, se presenta ponencia para primer debate del proyecto de referencia.

ANTECEDENTES

El presente proyecto de ley fue radicado por primera vez el día 15 de diciembre de 2025, bajo el número 503 de 2025 Cámara, y publicado en la Gaceta del Congreso No. 104 de 2026, por iniciativa de los Honorables Representantes a la Cámara Erika Tatiana Sánchez Pinto, , con el respaldo de una bancada multipartidista de 47 congresistas, los cuales son: Agmeth José Escaf Tijerino, Alejandro García Ríos, Aníbal Gustavo Hoyos Franco, Armando Antonio Zabaraín de Arce, Cristóbal Caicedo Angulo, David Alejandro Toro Ramírez, Edinson Vladimir Olaya Mancipe, Elizabeth Jay-Pang Díaz, Elkin Rodolfo Ospina Ospina, Etna Tamara Argote Calderón, Gabriel Ernesto Parrado Durán, Germán José Gómez López, Gersel Luis Pérez Altamiranda, Gilma Díaz Arias, Heráclito Landínez Suárez, Hugo Alfonso



Archila Suárez, Hugo Danilo Lozano Pimiento, Ingrid Johana Aguirre Juvinao, Jairo Reinaldo Cala Suárez, James Hermenegildo Mosquera Torres, Jennifer Dalley Pedraza Sandoval, Jezmi Lizeth Barraza Arraut, Jhon Fredi Valencia Caicedo, Jhon Jairo Berrío López, John Jairo González Agudelo, José Alejandro Martínez Sánchez, Juan Fernando Espinal Ramírez, Juana Carolina Londoño Jaramillo, Julián Peinado Ramírez, Karen Astrith Manrique Olarte, Leyla Marleny Rincón Trujillo, Luvi Katherine Miranda Peña, Marelen Castillo Torres, Milene Jarava Díaz, Mónica Karina Bocanegra Pantoja, Olga Lucía Velásquez Nieto, Pedro Baracutao García Ospina, Yenica Sugein Acosta Infante y Yulieth Andrea Sánchez Carreño; así como por la Honorable Senadora Lorena Ríos Cuéllar.

Con el fin de que el citado proyecto de ley siguiera su curso legal y reglamentario, y en atención a lo dispuesto en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, la Comisión Primera Constitucional Permanente designó como Coordinadores a David Ricardo Racero Mayorca, Gersel Luis Pérez Altamiranda y James Hermenegildo Mosquera Torres, y como Ponentes a Delcy Esperanza Isaza Buenaventura, Jennifer Dalley Pedraza Sandoval, Jorge Eliecer Tamayo Marulanda, José Jaime Uscátegui Pastrana, Luis Alberto Albán Urbano, Marelen Castillo Torres y Piedad Correal Rubiano.

En cumplimiento del artículo 153 de la citada Ley 5ª de 1992, los ponentes en Cámara presentaron el Informe de Ponencia para Primer Debate ante la Comisión Primera el 29 de abril de 2026, publicado en la Gaceta del Congreso No. 425 de 2026. Al no surtir debate alguno dentro del término legal, el proyecto fue archivado en virtud de lo establecido en el artículo 162 de la Constitución Política.

2. CONSIDERACIONES GENERALES

El presente proyecto de ley tiene por objeto modificar la Ley 599 de 2000 para erigir un marco de protección penal integral, sistemático y diferenciado que ampare el derecho a la educación, la comunidad educativa y su infraestructura frente a las dinámicas de violencia ejercidas por grupos armados en el territorio nacional. Ante la grave vulnerabilidad a



la que se enfrentan cotidianamente estudiantes, docentes y directivos en las regiones más afectadas por el conflicto, la iniciativa busca superar la invisibilización derivada de la aplicación de tipos penales genéricos y subsanar vacíos normativos históricos, reconociendo la educación como un bien jurídico estructural cuya alteración o ataque lesiona de forma directa las bases del Estado social y democrático de derecho.

Para cumplir este propósito, y de conformidad con los criterios de estricta legalidad, coherencia dogmática y proporcionalidad que orientan esta ponencia, la iniciativa articula tres ejes punitivos concretos: en primer lugar, consagra una circunstancia de agravación punitiva para el delito de homicidio (artículo 104 del Código Penal) cuando la conducta se cometa en contra de docentes, directivos, etnoeducadores u orientadores en razón de su labor o con ocasión de sus funciones; en segundo término, tipifica de manera autónoma el delito de desescolarización forzada atribuible a integrantes de GAO o GDO cuando causen el cierre o perturbación del servicio educativo por un periodo cualificado de al menos cinco días; y, en tercer lugar, sanciona penalmente el ataque deliberado o el uso y ocupación militar de la infraestructura e instalaciones escolares en el marco de las hostilidades.

Con este alcance, la propuesta normativa dota a la Fiscalía General de la Nación y a los jueces de la República de herramientas eficaces para individualizar, investigar y sancionar patrones de violencia y gobernanza criminal que instrumentalizan las escuelas como objetivos de guerra. Asimismo, armoniza la legislación interna con los compromisos internacionales adquiridos por el Estado colombiano, en especial la Declaración de Escuelas Seguras y la Resolución 2601 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, asegurando que las instituciones educativas sean preservadas como entornos seguros, neutrales y plenamente protegidos.

3.JUSTIFICACIÓN E IMPORTANCIA DEL PROYECTO DE LEY

A. EL CONFLICTO ARMADO COLOMBIANO: UNA CRISIS QUE SE AGUDIZA



Según el Registro Único de Víctimas administrado por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), más de 10,3 millones de personas han sido reconocidas como víctimas del conflicto armado, de las cuales más de 9,1 millones fueron obligadas a abandonar sus hogares por el desplazamiento forzado. Estas cifras, que ya de por sí revelan la magnitud de una crisis prolongada, podrían estar subestimadas dado el alto nivel de subregistro que persiste en los territorios más afectados.

El CICR, con base en sus criterios técnicos de aplicación del Derecho Internacional Humanitario, ha identificado ocho conflictos armados no internacionales activos en Colombia, sostenidos por actores armados no estatales con presencia territorial diferenciada. Para mediados de 2024, el Clan del Golfo tenía presencia en 392 municipios; el ELN, en 232; y los grupos disidentes de las FARC, en 299. Estas cifras representaron un aumento de aproximadamente el 55%, el 23% y el 30%, respectivamente, en comparación con 2022.

Un dato especialmente revelador para los efectos de esta iniciativa legislativa es que entre enero y agosto de 2025, OCHA registró 31.593 personas afectadas por ataques contra infraestructura civil protegida, incluyendo escuelas y centros de salud, lo que representó un incremento superior al 5.600% frente al mismo período de 2024.

B. LA EDUCACIÓN RURAL EN COLOMBIA: UNA BRECHA ESTRUCTURAL

El sistema educativo colombiano presenta profundas asimetrías entre las zonas urbanas y rurales que preexisten al conflicto armado, pero se ven agravadas por él. Según el DANE, para el año 2023 había 55.889 sedes educativas en el país, de las cuales el 67% se encontraban en zonas rurales, lo que refleja la extensión territorial del sistema. Sin embargo, esa presencia física no se traduce en igualdad de condiciones ni de resultados.

Según la Encuesta Nacional de Calidad de Vida del DANE de 2022, el 23,7% de la población en edad escolar, entre 5 y 21 años, que reside en zonas rurales no asistía a instituciones educativas, frente al 17,9% en zonas urbanas. En los municipios PDET, aquellos más afectados por el conflicto, la pobreza y las economías ilegales, esa proporción se elevó al 26,9% para 2021. Las brechas son aún más pronunciadas en la educación media y superior: el



65,4% de los jóvenes rurales entre 17 y 21 años no asistía a ninguna institución educativa.

En cuanto a resultados académicos, la Defensoría del Pueblo ha advertido que, aunque el resultado promedio en las pruebas Saber 11° subió de 250 a 260 puntos entre 2021 y 2024, persisten brechas significativas entre zonas urbanas y rurales, siendo los departamentos de Chocó, Vichada, Vaupés, Guainía, Amazonas y La Guajira los de más bajo desempeño académico. No es coincidencia que estos sean también los territorios con mayor presencia de grupos armados y más bajo nivel de institucionalidad estatal.

C. EL CONFLICTO ARMADO COMO FACTOR ESTRUCTURAL DE DESESCOLARIZACIÓN

La intersección entre el conflicto armado y la educación rural no es circunstancial: es sistemática y está documentada por múltiples fuentes oficiales. En 2024, la Defensoría del Pueblo registró 89 afectaciones a instituciones educativas en 28 municipios de Arauca, Cauca, Nariño, Norte de Santander, Putumayo y Santander. En 61 de esos casos, docentes y directivos fueron amenazados y forzados a desplazarse, y en 22 casos las escuelas quedaron en medio de enfrentamientos armados.

El reclutamiento forzado de niñas, niños y adolescentes, fenómeno directamente vinculado a la desescolarización, muestra una tendencia especialmente alarmante. Entre 2020 y 2024, los casos de reclutamiento registrados por la Defensoría aumentaron de 96 a 533. En 2024 la Defensoría documentó 409 casos de reclutamiento forzado, frente a 342 en 2023. Los informes oficiales señalan que la desescolarización y el reclutamiento se retroalimentan: los grupos armados dirigen su acción de captación precisamente hacia los menores que han abandonado el sistema educativo.

Según el DANE, siete departamentos registraron durante el período 2015-2022 un promedio superior al 10% de estudiantes matriculados como víctimas del conflicto. Putumayo encabezó la lista con el 22,2%; Guaviare con el 21,5%; Caquetá con el 16,1%; y Chocó y Arauca con el 15,5% cada uno. Estos mismos departamentos presentaron las tasas de deserción escolar más altas del país.



La OCHA ha advertido que las incursiones armadas, el uso de artefactos explosivos y la violencia selectiva limitan principalmente el acceso a la educación y a servicios de salud de las poblaciones que habitan las zonas rurales más afectadas por el conflicto. En este contexto, la escuela no es un espacio neutral: es un territorio en disputa, y su destrucción, militarización o cierre forzado constituye una estrategia deliberada de control territorial con consecuencias que se extienden por generaciones.

D. UNA CRISIS DOCUMENTADA: COLOMBIA, CUARTO PAÍS DEL MUNDO CON MÁS ATAQUES A LA EDUCACIÓN:

La evidencia que sustenta este proyecto de ley proviene de fuentes oficiales e internacionales de primer orden. De acuerdo con el informe Ataques a la educación en Colombia (2017-2025): Consensos globales para un país que se educa en paz, elaborado por la Unidad de Investigación y Acusación (UIA) de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) con la colaboración de la Coalición Global para Proteger la Educación de Ataques (GCPEA), la Fundación Education Above All y Save the Children, Colombia es el cuarto país del mundo con más ataques a la educación, superado únicamente por Palestina, Ucrania y la República Democrática del Congo, países inmersos en conflictos armados de alta intensidad. En el hemisferio occidental, Colombia ocupa el primer lugar, sin competidor cercano.

Entre enero de 2017 y septiembre de 2025, los casi nueve años transcurridos desde la firma del Acuerdo Final de Paz con las FARC-EP, el Mecanismo de Monitoreo de Riesgos de la UIA documentó 913 ataques contra la educación en el territorio nacional. El año más crítico del período fue 2022, con 243 ataques registrados, equivalentes a uno cada dos días. En 2025, durante los primeros nueve meses, ya se habían documentado 125 nuevos ataques, lo que evidencia un repunte de la violencia. Tomado el período completo, el promedio es de un ataque a la educación cada cuatro días desde la firma del Acuerdo de Paz.

Estos 913 ataques dejaron 18.821 víctimas directas, de las cuales el 82% son maestros y estudiantes que interrumpieron su proceso educativo, y el 12% pertenece a comunidades étnicas. Los ataques se han registrado en 312



municipios de 31 departamentos, es decir, en uno de cada cuatro municipios del país. El 85% de los hechos ocurrió en municipios donde persiste el conflicto armado activo. Las tres formas de agresión más frecuentes son las amenazas de muerte (38%), los homicidios selectivos (14%) y los paros armados y confinamientos (11%).

En materia de seguridad del magisterio, las cifras son aún más alarmantes. El Equipo de Prevención de la UIA documentó 388 hechos de violencia contra educadores entre 2017 y 2025. Desde la firma del Acuerdo de Paz, cada nueve días se ha registrado un ataque contra un docente en Colombia, lo que convierte la docencia en una de las profesiones de mayor riesgo en el país. Las principales formas de agresión contra educadores fueron las amenazas de muerte (45%) y los homicidios selectivos (25%). El 79% de estos ataques se concentró en zonas rurales. Colombia ocupa el segundo lugar en el mundo en asesinatos de docentes, solo superado por Palestina.

El estudio de la UIA también reveló una correlación estadística fuerte y positiva ($r = 0,72$ según el coeficiente de Pearson) entre los ataques a la educación y el reclutamiento forzado de niños y niñas:

En los territorios y períodos donde aumentan los ataques educativos, también se incrementa la vinculación forzada de menores a grupos armados. Esta relación, estadísticamente significativa, confirma que la violencia contra escuelas y docentes no es un fenómeno aislado, sino una estrategia deliberada de control territorial que utiliza la escuela como objetivo de guerra.

E. DAÑOS ESTRUCTURALES DE LOS ATAQUES CONTRA LA EDUCACIÓN

Los impactos de los ataques a la educación trascienden ampliamente el daño material inmediato. Son multidimensionales, intergeneracionales y se retroalimentan entre sí, configurando verdaderos ciclos de exclusión y desigualdad que perpetúan las condiciones estructurales del conflicto.



En el plano psicosocial y de salud mental, la desescolarización forzada genera traumas severos en niños, niñas y adolescentes: tristeza crónica, pensamientos intrusivos, ansiedad y dificultades cognitivas que afectan su capacidad de aprendizaje incluso después del retorno a la escuela. Los docentes expuestos a la violencia o a la muerte violenta de colegas presentan cuadros de agotamiento emocional, depresión y autocensura que inciden directamente en la calidad pedagógica.

En el plano educativo, los municipios con mayor intensidad de hostilidades registran caídas significativas en el desempeño escolar, medidas en las pruebas Saber de grados tercero y noveno, y mayores tasas de deserción. Esta brecha entre zonas seguras y zonas en conflicto consolida desigualdades regionales persistentes.

En el plano social y económico, cuando la escuela deja de funcionar —por destrucción de instalaciones, presencia de minas antipersonal o asesinato de un docente sin reemplazo posible—, los menores enfrentan dos rutas recurrentes de vulnerabilidad: el ingreso a grupos armados o criminales, y la incorporación temprana al trabajo infantil. Para las niñas y adolescentes desescolarizadas, el riesgo de matrimonio forzado y violencia sexual aumenta significativamente. En el largo plazo, la pérdida de trayectorias educativas reduce el acceso al mercado laboral formal, compromete los ingresos en la adultez y trasmite la precariedad a las generaciones siguientes.

En el plano institucional, los ataques debilitan la presencia del Estado en los territorios. El informe de la UIA documentó además un fenómeno de especial gravedad: en varias regiones del país, grupos armados no estatales asumen funciones de provisión educativa —construyendo o reparando escuelas, distribuyendo útiles escolares, imponiendo contenidos curriculares— como estrategia de legitimación política y control territorial. Esta práctica, denominada en la literatura académica como "gobernanza criminal", convierte paradójicamente el acceso a la educación en un mecanismo de erosión del orden democrático.



F. VACÍOS EN LA LEGISLACIÓN PENAL VIGENTE Y NECESIDAD DE TIPIFICACIÓN ESPECÍFICA

Pese a la gravedad y sistematicidad documentada de estos hechos, el ordenamiento jurídico colombiano carece de los instrumentos penales específicos para investigar, judicializar y sancionar los ataques contra la educación en su dimensión estructural. En la actualidad, estas conductas se tramitan bajo tipos penales genéricos: homicidio, amenazas, terrorismo, daño en bien ajeno, desplazamiento forzado, que no capturan ni la motivación específica de los hechos, ni su impacto diferenciado sobre el derecho a la educación, ni su carácter sistemático como estrategia de control territorial.

Esta invisibilización normativa tiene consecuencias prácticas concretas: las autoridades judiciales no pueden identificar patrones de macro victimización educativa, los operadores no tienen herramientas para distinguir estos hechos de otros delitos, y la respuesta penal no genera el efecto disuasorio específico que requiere la protección de este bien jurídico. El resultado es que décadas de ataques contra escuelas y docentes han permanecido en la impunidad relativa, sin que el sistema penal reconozca su gravedad diferenciada.

Específicamente, el ordenamiento penal colombiano presenta las siguientes brechas normativas que este proyecto subsana:

Respecto a la desescolarización forzada: Esta práctica sistemática, mediante la cual grupos armados cierran escuelas, imponen restricciones de movilidad o expulsan a docentes para ejercer control territorial no encaja adecuadamente en los tipos penales vigentes: no es secuestro, no es terrorismo, y solo parcialmente es desplazamiento forzado. Su materialidad específica, la interrupción del servicio público educativo, carece de respuesta normativa propia.



Respecto al uso militar de instalaciones educativas: Aunque el Título II del Libro II del Código Penal tipifica infracciones al Derecho Internacional Humanitario y ofrece protección expresa a las misiones y el personal médico, no existe protección equivalente, clara y autónoma para la infraestructura escolar. Los artículos 156 y 157 del Código Penal protegen bienes civiles en general, pero el legislador no ha definido las escuelas, colegios e instituciones de educación superior como bienes especialmente amparados por el DIH, a diferencia de lo que ocurre con los establecimientos sanitarios. Esta asimetría normativa constituye un vacío que debe corregirse.

Este proyecto de ley llena todos esos vacíos de manera coherente y articulada, creando un sistema integrado de protección penal de la educación como bien jurídico estructural.

Adicionalmente, la iniciativa contribuye a la superación de los Estados de Cosas Inconstitucionales (ECI) declarados por la Corte Constitucional. Desde la Sentencia T-025 de 2004 —que identificó la desescolarización de los hijos de la población desplazada como una de las fallas estructurales más graves del Estado— la Corte ha insistido en que la interrupción educativa profundiza la exclusión y amplía las brechas sociales. Los Autos 004 y 005 de 2009, sobre pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes, reforzaron este señalamiento. Más recientemente, las Sentencias SU-020 de 2022 y SU-546 de 2023 declararon ECI frente a la violencia sistemática contra firmantes del Acuerdo de Paz y líderes sociales, reconociendo su impacto sobre las trayectorias educativas de sus hijos. Este proyecto responde directamente al vacío institucional que la Corte ha señalado reiteradamente.

4. MARCO JURÍDICO Y CONSTITUCIONAL

Fundamento constitucional. La iniciativa tiene anclaje directo en múltiples disposiciones de la Constitución Política. El artículo 67 establece que la educación es un derecho y un servicio público con función social, cuya garantía es obligación compartida del Estado, la sociedad y la familia. El artículo 44 impone protección prioritaria a niñas, niños y adolescentes frente



a cualquier práctica que les impida estudiar o permanecer seguros en el sistema educativo. Los artículos 1 y 2 fundamentan la intervención estatal para hacer efectivos los derechos cuando el acceso a la educación es interrumpido por coacción o control territorial de actores armados. Los artículos 7 y 8 respaldan medidas reforzadas cuando los ataques afectan comunidades étnicas y sus procesos de transmisión cultural a través de la escuela. Los artículos 70 y 71 sustentan la protección de la libertad académica y la actividad universitaria e investigativa frente a la violencia. El artículo 93 vincula el orden interno a los estándares internacionales de protección del derecho a la educación.

Marco legal. La Ley 115 de 1994 define el servicio público de educación y su finalidad social; la Ley 1098 de 2006 (Código de Infancia y Adolescencia) consolida el deber de protección integral de los menores; la Ley 1448 de 2011 conecta el conflicto armado con los daños educativos y refuerza el deber de no repetición; la Ley 1804 de 2016 establece que la seguridad del entorno educativo es condición para el desarrollo integral de la primera infancia. La Ley 599 de 2000 (Código Penal) es el instrumento que esta iniciativa modifica para llenar el vacío normativo identificado.

Jurisprudencia constitucional. Además de los ECIS mencionados, la Corte Constitucional ha desarrollado una línea jurisprudencial robusta sobre el derecho a la educación en contextos de violencia. La Sentencia T-157 de 2023 reafirma que el Estado tiene deberes de garantía sobre la prestación educativa; la Sentencia T-176 de 2024 conecta el derecho a la educación con la exigencia de entornos seguros; la Sentencia T-529 de 2024 precisa que el Estado debe evitar conductas que obstaculicen el acceso y garantizar condiciones efectivas para su ejercicio; las Sentencias T-082 de 2024 y T-040 de 2025 refuerzan la exigibilidad del derecho cuando existen obstáculos reales que impiden el acceso o la continuidad educativa.

Marco internacional. Colombia suscribió la Declaración de Escuelas Seguras el 18 de noviembre de 2022, comprometiéndose a proteger los establecimientos educativos y a restringir su uso militar. Este instrumento, respaldado por 121 países, se articula con la Resolución 2601 del Consejo de



Seguridad de las Naciones Unidas (2021), adoptada por unanimidad, que reafirma que los ataques a la educación constituyen graves violaciones del DIH e insta a los Estados a crear marcos jurídicos que los prevengan, investiguen y sancionen. También se vincula con la Resolución 1612 de 2005, la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) y el Protocolo de San Salvador (1988). La adopción de este marco jurídico-penal específico constituye una medida de cumplimiento de estos compromisos y de satisfacción conforme al derecho internacional.

5. CARÁCTER PIONERO DE LA INICIATIVA Y RESPALDO INTERNACIONAL

Esta iniciativa posiciona a Colombia como el primer país del mundo en contar con un capítulo penal integral dedicado a la protección de la educación, sus instituciones y las personas que la hacen posible. Aunque Filipinas ha tipificado específicamente los ataques contra escuelas, ningún país ha desarrollado un sistema penal robusto y articulado que convierta la educación en un bien jurídico estructural protegido mediante un conjunto de delitos que reflejen la complejidad de la violencia contemporánea.

Este liderazgo ha recibido un respaldo internacional explícito y de alto nivel. La Representante Especial de Naciones Unidas para los Niños y los Conflictos Armados, Vanessa Frazier, celebró la radicación del proyecto destacando que este es un momento en que Colombia da un paso valiente e importante para proteger a los niños, a sus docentes, y a las escuelas y universidades que forjan el futuro del país. Subrayó que proteger la educación no es únicamente una obligación jurídica, sino también un profundo acto de prevención.

La Fundación Education Above All (EAA), respaldada por el gobierno de Qatar, destacó que Colombia ha dado pasos pioneros al reconocer los efectos de los ataques contra la educación y reafirmar su determinación de evitar que estas atrocidades se repitan, y comprometió su acompañamiento técnico al fortalecimiento de los sistemas de investigación y judicialización de estos delitos. La GCPEA, autoridad mundial en la documentación de ataques a la educación, celebró la iniciativa y



señaló que este liderazgo continúa posicionando a Colombia como un ejemplo internacional en la garantía de la protección de la educación.

6. CONFLICTOS DE INTERÉS.

Según lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, corresponde al ponente de un Proyecto de Ley enunciar las posibles circunstancias en las que se podría incurrir en conflicto de interés por parte de los congresistas que participen de la discusión y votación del Proyecto de Ley. En ese sentido, señala el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019 lo siguiente:

El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así:

ARTÍCULO 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones. Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

- a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
- b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*
- c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.*



En relación con el presente Proyecto, se considera que no se configuran causales de conflicto de interés, dado que se trata de una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, orientada a tipificar conductas penales. La propuesta no genera beneficios particulares, directos ni actuales para los congresistas, y se fundamenta en principios de transparencia, equidad y bienestar colectivo.

No obstante, cada congresista conserva el deber de evaluar y declarar, de manera individual, si llegara a existir alguna circunstancia específica que pueda generar un impedimento en su participación, garantizando así la transparencia y la imparcialidad en el trámite legislativo.

7.IMPACTO FISCAL.

El artículo 7, de la Ley 819, de 2003 *“por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”*, determina que en la exposición de motivos y en las ponencias de los proyectos de ley se debe hacer explícito el costo fiscal que se genera por el gasto ordenado o por el otorgamiento de beneficios tributarios, que debe ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, al mismo tiempo que debe señalar la fuente de financiación de dicho costo. Para la Corte Constitucional¹, el análisis del impacto fiscal de las normas, en el cuerpo del proyecto de ley, no es requisito sine qua non para su trámite legislativo, ni debe ser una barrera para que el congreso ejerza sus funciones, ni crea un poder de veto legislativo en cabeza del ministro de Hacienda; es más, hacer el análisis del impacto fiscal no recae únicamente en el legislador, sobre este punto consideró que:

“...el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7º de la ley 819 de 2003 corresponde al congreso, pero principalmente al ministro de hacienda y crédito público, en tanto que “es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-507 de 2008. Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño. Recuperada de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-507-08.htm>



caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el marco fiscal de mediano plazo, le corresponde al ministro de hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto"² (SUBRAYADO FUERA DE TEXTO).

Lo anterior significa que, en cualquier momento del trámite legislativo, el ministro de hacienda y crédito público podrá ilustrarle a este congreso las consecuencias económicas del presente proyecto de ley, ya sea de manera oficiosa o a petición; toda vez que, de acuerdo con el proceso de racionalidad legislativa, la carga principal del análisis de impacto fiscal reposa en esta cartera por contar con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica; esto sin desconocer que el trámite del proyecto no se viciaría si no se llegase a contar con tal pronunciamiento por parte de hacienda³.

En este caso, el presente proyecto de ley no configura impacto fiscal de ninguna clase. Su alcance es estrictamente jurídico-penal y normativo: se limita a crear cuatro tipos penales autónomos en el Código Penal y a adicionar el capítulo que los agrupa, sin crear programas, instituciones, estructuras administrativas ni funciones nuevas que requieran recursos adicionales. No se ordena la destinación de partidas específicas ni se prevén rubros nuevos en el Presupuesto General de la Nación.

La aplicación de los nuevos tipos penales se realizará a través de la infraestructura institucional ya existente: la fiscalía general de la Nación, el Poder Judicial, la Fuerza Pública y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. Las conductas que se tipifican son las mismas que hoy se investigan bajo tipos penales genéricos; el proyecto las precisa y organiza tipológicamente sin ampliar competencias institucionales ni aumentar demandas presupuestales. La aprobación de esta reforma no generará

² Corte Constitucional. Sentencia C-866 de 2010. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Recuperada de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2010/C-866-10.htm>

³ Corte Constitucional. Sentencia C-502 de 2007. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Recuperada de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/c-502-07.htm>

aumento automático de la población penitenciaria ni requerirá la creación de nuevos centros de reclusión, dado que las conductas ya son sancionables bajo el ordenamiento vigente.

Tampoco genera incentivos, subsidios, transferencias ni beneficios económicos; no impone a los entes territoriales obligaciones de gasto; no modifica el Sistema General de Participaciones; y no establece nuevos mecanismos operativos que requieran financiamiento especial. En consecuencia, su aprobación no requiere el aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y no afecta el equilibrio presupuestal.

8. PLIEGO DE MODIFICACIONES.

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto modificar la Ley de 599 de 2000 mediante la tipificación de los delitos contra la educación, el personal educativo, el docenticidio y la desescolarización forzada, con el fin de garantizar la investigación, judicialización y sanción efectiva de quienes atenten contra la educación.	Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto modificar la Ley de 599 de 2000 mediante la tipificación de los delitos contra la educación, el personal educativo, <u>mediante la consagración de una circunstancia de agravación punitiva para el delito de homicidio cuando recaiga sobre docentes y personal educativo en razón de su investidura o funciones,</u> la	Se ajusta la redacción sustituyendo la figura autónoma de "docenticidio" por una causal específica de agravación del homicidio en el artículo 104 del Código Penal

	tipificación del delito de desescolarización forzada con el fin de garantizar la investigación, judicialización y sanción efectiva de quienes atenten contra la educación.	
Artículo 2. Adiciónese el capítulo Séptimo A en título III de la Ley de 599 de 2000 "Por la cual se expide el Código Penal" llamado "De los delitos contra la Educación" los cuales tipificaran las conductas que atenten contra las garantías de la educación.	Se elimina el artículo	Se elimina el artículo por la reorganización de los tipos penales.
Artículo 3. Adiciónese el artículo 197A a la Ley de 599 de 2000, creando el tipo penal del "Docenticidio" el cual quedará así: ARTÍCULO 197A. Docenticidio. Quien causare la muerte a una persona por el	<u>Artículo 2. Adiciónese el numeral 6 al artículo 104 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:</u> <u>ARTÍCULO 104. Circunstancias de agravación punitiva.</u> <u>(...)</u>	En observancia del principio de coherencia dogmática y sistemática penal, y considerando que el bien jurídico primordialmente lesionado es la vida humana y no la libertad individual, la conducta debe

hecho de ser docente, directivo docente, etnoeducador, orientador o de ejercer funciones educativas o de índole administrativa reconocidas por la ley, o por motivo, con ocasión o en desarrollo del ejercicio de dichas funciones, incurrirá en prisión de doscientos cincuenta (250) a quinientos (500) meses. Parágrafo. Para efectos de este artículo, se entiende por funciones educativas aquellas desarrolladas en establecimientos educativos oficiales o privados, o en procesos educativos comunitarios, interculturales o etnoeducativos reconocidos por la autoridad competente	<u>La pena será de quinientos (500) a setecientos (700) meses de prisión, si la conducta descrita en el artículo anterior se cometiere:</u> <u>(...)</u> <u>6. Si se comete en persona que sea docente, directivo docente, etnoeducador, docente orientador o personal que ejerza funciones pedagógicas, directivas o de apoyo administrativo afines en el sector educativo oficial o privado, o en procesos educativos comunitarios, interculturales o etnoeducativos, siempre que la conducta se cometa por razón de dicha calidad, o con motivo, en desarrollo o con ocasión del ejercicio de sus funciones.</u>	ubicarse dentro del Título I del Código Penal (delitos contra la vida y la integridad personal). Asimismo, al recaer la acción sobre un sujeto pasivo calificado en razón de su investidura pedagógica y la labor que desempeña, se ajusta adecuando la tipología penal como una causal de agravación punitiva del tipo básico de homicidio (artículo 104 de la Ley 599 de 2000), subsanando la distorsión que generaba su inclusión autónoma en el capítulo de delitos contra la libertad
---	---	---

Artículo 4. Adiciónese el artículo 197B a la Ley 599 de 2000, creando el tipo penal de la "Desescolarización Forzada", el cual quedará así:	Artículo 3. Adiciónese el artículo 197B<u>A</u> a la Ley 599 de 2000, creando el tipo penal de la "Desescolarización Forzada", el cual quedará así:	Se ajusta el orden consecutivo del articulado y se condiciona la tipicidad de la conducta a un elemento temporal objetivo de al menos cinco (5) días de cese o suspensión de clases. Con ello se robustece la estricta legalidad del tipo penal, impidiendo interpretaciones extensivas o la persecución penal de interrupciones menores que deben ser encauzadas por la vía administrativa o disciplinaria.
ARTÍCULO 197B. Desescolarización forzada. El integrante de un Grupo Armado Organizado (GAO) o de un Grupo Delictivo Organizado (GDO), en los términos de la Ley 1908 de 2018, que, mediante amenaza, intimidación, coacción física, retén armado, uso de armas o mediante medios tecnológicos — incluidos drones u otros dispositivos de vigilancia— cierre, suspenda, limite o perturbe el funcionamiento de establecimientos educativos, o impida, restrinja, expulse o desplace a estudiantes, docentes, directivos docentes o	ARTÍCULO 197B<u>A</u>. Desescolarización forzada. El integrante de un Grupo Armado Organizado (GAO) o de un Grupo Delictivo Organizado (GDO), en los términos de la Ley 1908 de 2018, que, mediante amenaza, intimidación, coacción física, retén armado, uso de armas o mediante medios tecnológicos — incluidos drones u otros dispositivos de vigilancia— cierre, suspenda, limite o perturbe el funcionamiento de establecimientos educativos, o impida, restrinja, expulse o desplace a estudiantes, docentes, directivos docentes o	

etnoeducadores, ocasionando la interrupción del servicio público educativo, incurrirá en prisión de ciento veinte (120) a ciento ochenta (180) meses. Parágrafo. Para los efectos de este artículo, se entiende que hay desescolarización forzada cuando las conductas descritas interrumpen, alteran o impiden los periodos lectivos, jornadas escolares o actividades del calendario académico fijado por la autoridad educativa competente.	etnoeducadores, ocasionando la interrupción del servicio público educativo, incurrirá en prisión de ciento veinte (120) a ciento ochenta (180) meses. Parágrafo. Para los efectos de este artículo, se entiende que hay desescolarización forzada cuando las conductas descritas interrumpen, alteran o impiden los periodos lectivos, jornadas escolares o actividades del calendario académico fijado por la autoridad educativa competente <u>y dicha interrupción se prolongue de manera continua o acumulativa durante al menos cinco (5) días hábiles escolares.</u>	
Artículo 5. Adiciónese el artículo 197C a la Ley 599 de 2000,	Artículo 4. Adiciónese el artículo 197B a la Ley 599 de 2000, creando	

creando el tipo penal del "Ataque o uso militar de bienes destinados a la prestación del servicio público de educación", el cual quedará así: ARTÍCULO 197C. Ataque o uso militar de bienes destinados a la prestación del servicio público de educación. El que, con ocasión y en desarrollo del conflicto armado, utilice con fines militares, incluida la ocupación, alojamiento, instalación de equipos, vigilancia, entrenamiento, almacenamiento de armas o cualquier otra actividad destinada a apoyar operaciones armadas, bienes destinados a la prestación del servicio público de educación, o dirija ataques deliberados o indiscriminados	el tipo penal del "Ataque o uso militar de bienes destinados a la prestación del servicio público de educación", el cual quedará así: ARTÍCULO 197B. Ataque o uso militar de bienes destinados a la prestación del servicio público de educación. El que, con ocasión y en desarrollo del conflicto armado, utilice con fines militares, incluida la ocupación, alojamiento, instalación de equipos, vigilancia, entrenamiento, almacenamiento de armas o cualquier otra actividad destinada a apoyar operaciones armadas, bienes destinados a la prestación del servicio público de educación, o dirija ataques deliberados o indiscriminados	
--	--	--

mediante disparos, explosiones, artefactos explosivos o dispositivos tecnológicos con capacidad lesiva contra dichos bienes, incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a setenta y dos (72) meses y multa de cincuenta (50) a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Parágrafo 1. Para los efectos de este artículo, se consideran bienes destinados a la prestación del servicio público de educación las escuelas, colegios, universidades, centros de formación técnica o tecnológica, instituciones etnoeducativas y demás establecimientos reconocidos por la autoridad educativa competente.	mediante disparos, explosiones, artefactos explosivos o dispositivos tecnológicos con capacidad lesiva contra dichos bienes, incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a setenta y dos (72) meses y multa de cincuenta (50) a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Parágrafo 1. Para los efectos de este artículo, se consideran bienes destinados a la prestación del servicio público de educación las escuelas, colegios, universidades, centros de formación técnica o tecnológica, instituciones etnoeducativas y demás establecimientos reconocidos por la autoridad educativa competente.	
--	--	--

Artículo 6. Adiciónese el artículo 197D a la Ley 599 de 2000, creando el tipo penal de "Ataques contra la comunidad educativa", el cual quedará así: ARTÍCULO 197D. Ataques contra la comunidad educativa. El que, siendo integrante de un Grupo Armado Organizado (GAO) o de un Grupo Delictivo Organizado (GDO), en los términos de la Ley 1908 de 2018, realice ataques armados, utilice artefactos explosivos o dispositivos tecnológicos con capacidad lesiva, o ejecute actos de violencia sexual, privación ilegal de la libertad, amenazas o intimidaciones contra la comunidad educativa y demás personas presentes, mientras se	Se elimina el artículo	Se propone la eliminación del artículo puesto en cumplimiento a los principios de subsidiariedad, proporcionalidad de la pena y reglas del concurso aparente. Los supuestos fácticos (violencia sexual, privación de la libertad, explosivos, amenazas) ya están tipificados con sanciones más altas en la legislación vigente. Su inclusión configuraría una antinomia procesal, las reglas de consunción y especialidad en el concurso aparente de normas.
---	-------------------------------	---

encuentren en establecimientos educativos o en desplazamientos hacia o desde los mismos, incurrirá en prisión de ciento ochenta (180) a doscientos veinte (220) meses. Parágrafo. Cuando las conductas aquí previstas ocasionen la muerte de docentes, directivos docentes u otros sujetos educativos, se aplicará el tipo penal correspondiente al homicidio agravado en los términos del artículo 104 de la Ley 599 de 2000.		
Artículo 7. Vigencia. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 5. Vigencia. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Se ajusta numeración



9. PROPOSICION

Por las anteriores consideraciones y haciendo uso de las facultades conferidas por el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir **PONENCIA POSITIVA** y solicitar a la Honorable Comision Primera de Senado de la Republica **DAR PRIMER DEBATE** al **PROYECTO DE LEY NO. 053 DE 2026 SENADO "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 599 DE 2000 PARA TIPIFICAR DELITOS CONTRA LA EDUCACIÓN Y LA COMUNIDAD EDUCATIVA EN EL MARCO DEL CONFLICTO ARMADO, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"** conforme al texto propuesto a continuación.

De los Honorables Senador.


ÓSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN
Senador



10. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NO. 053 DE 2026 SENADO "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 599 DE 2000 PARA TIPIFICAR DELITOS CONTRA LA EDUCACIÓN Y LA COMUNIDAD EDUCATIVA EN EL MARCO DEL CONFLICTO ARMADO, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto modificar la Ley de 599 de 2000 mediante la tipificación de los delitos contra la educación, el personal educativo, mediante la consagración de una circunstancia de agravación punitiva para el delito de homicidio cuando recaiga sobre docentes y personal educativo en razón de su investidura o funciones, la tipificación del delito de desescolarización forzada con el fin de garantizar la investigación, judicialización y sanción efectiva de quienes atenten contra la educación.

Artículo 2. Adiciónese el numeral 6 al artículo 104 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

ARTÍCULO 104. Circunstancias de agravación punitiva.

(...)

La pena será de quinientos (500) a setecientos (700) meses de prisión, si la conducta descrita en el artículo anterior se cometiere:

(...)

6. Si se comete en persona que sea docente, directivo docente, etnoeducador, docente orientador o personal que ejerza funciones pedagógicas, directivas o de apoyo administrativo afines en el sector educativo oficial o privado, o en procesos educativos comunitarios, interculturales o etnoeducativos, siempre que la conducta se cometa por razón de dicha calidad, o con motivo, en desarrollo o con ocasión del ejercicio de sus funciones.

Artículo 3. Adiciónese el artículo **197A** a la Ley 599 de 2000, creando el tipo penal de la "Desescolarización Forzada", el cual quedará así:



ARTÍCULO 197A. Desescolarización forzada. El integrante de un Grupo Armado Organizado (GAO) o de un Grupo Delictivo Organizado (GDO), en los términos de la Ley 1908 de 2018, que, mediante amenaza, intimidación, coacción física, retén armado, uso de armas o mediante medios tecnológicos —incluidos drones u otros dispositivos de vigilancia— cierre, suspenda, limite o perturbe el funcionamiento de establecimientos educativos, o impida, restrinja, expulse o desplace a estudiantes, docentes, directivos docentes o etnoeducadores, ocasionando la interrupción del servicio público educativo, incurrirá en prisión de ciento veinte (120) a ciento ochenta (180) meses.

Parágrafo. Para los efectos de este artículo, se entiende que hay desescolarización forzada cuando las conductas descritas interrumpen, alteran o impiden los periodos lectivos, jornadas escolares o actividades del calendario académico fijado por la autoridad educativa competente y dicha interrupción se prolongue de manera continua o acumulativa durante al menos cinco (5) días hábiles escolares.

Artículo 4. Adiciónese el artículo 197B a la Ley 599 de 2000, creando el tipo penal del "Ataque o uso militar de bienes destinados a la prestación del servicio público de educación", el cual quedará así:

ARTÍCULO 197B. Ataque o uso militar de bienes destinados a la prestación del servicio público de educación. El que, con ocasión y en desarrollo del conflicto armado, utilice con fines militares, incluida la ocupación, alojamiento, instalación de equipos, vigilancia, entrenamiento, almacenamiento de armas o cualquier otra actividad destinada a apoyar operaciones armadas, bienes destinados a la prestación del servicio público de educación, o dirija ataques deliberados o indiscriminados mediante disparos, explosiones, artefactos explosivos o dispositivos tecnológicos con capacidad lesiva contra dichos bienes, incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a setenta y dos (72) meses y multa de cincuenta (50) a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes.



Parágrafo 1. Para los efectos de este artículo, se consideran bienes destinados a la prestación del servicio público de educación las escuelas, colegios, universidades, centros de formación técnica o tecnológica, instituciones etnoeducativas y demás establecimientos reconocidos por la autoridad educativa competente.

Artículo 5. Vigencia. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

ÓSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN
Senador