

PROYECTO DE LEY NÚMERO 503 DE 2025
CÁMARA DE REPRESENTANTES

por medio de la cual se modifica la Ley 599 de 2000 para tipificar delitos contra la educación y la comunidad educativa, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto modificar la Ley 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 2°. Adiciónese el capítulo Séptimo A en título III de la Ley 599 de 2000, *por la cual se expide el Código Penal* llamado “De los delitos contra la Educación” los cuales tipificarán las conductas que atenten contra las garantías de la educación.

Artículo 3°. Adiciónese el artículo 197A a la Ley 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 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.

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 197B. Desescolarización forzada. El miembro de un grupo armado organizado al margen de la ley o de una estructura armada organizada de crimen de alto impacto 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.

Artículo 5°. Adiciónese el artículo 197C a la Ley 599 de 2000 creando el tipo penal de la “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 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.

Parágrafo.

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 la “Ataques contra estudiantes y personal educativo” el cual quedará así:

Artículo 197D. Ataques contra estudiantes y personal educativo. El que, siendo miembro de un grupo armado organizado al margen de la ley o de una estructura armada organizada de crimen de alto impacto, realice ataques armados, disparos, utilice artefactos explosivos o dispositivos tecnológicos con capacidad lesiva, o ejecute actos de violencia sexual, privación ilegal de la libertad, amenazas o intimidaciones contra estudiantes, docentes, directivos docentes, orientadores, etnoeducadores, trabajadores, contratistas o personal de apoyo escolar, mientras se 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 o al docenticidio, según el caso.

Artículo 7°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su sanción, promulgación y publicación en el *Diario Oficial* y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 503 DE 2025
CÁMARA DE REPRESENTANTES**

por medio de la cual se modifica la Ley 599 de 2000 para tipificar delitos contra la educación y la comunidad educativa, y se dictan otras disposiciones.

I. INTRODUCCIÓN

La presente iniciativa legislativa propone la incorporación de nuevos tipos penales orientados a reforzar la protección de la comunidad educativa, la infraestructura escolar y el servicio público de educación en Colombia. Parte del reconocimiento de la educación como una función social esencial dentro del orden constitucional y democrático, cuya garantía efectiva constituye una condición habilitante para el ejercicio de múltiples derechos fundamentales. Desde esta perspectiva, cada uno de los delitos propuestos aborda manifestaciones específicas de violencia que, pese a su gravedad y reiteración en diversos territorios, carecen hoy de un tratamiento penal adecuado. Dado su carácter sistemático y su capacidad de alterar de manera profunda la continuidad del proceso educativo para niños, niñas y adolescentes, estas conductas demandan una respuesta diferenciada en el Código Penal que permita visibilizarlas, sancionarlas y prevenir su recurrencia.

El primer tipo penal propuesto, el docenticidio, refuerza la protección de la vida de quienes ejercen funciones educativas. Aunque el homicidio está sancionado en el ordenamiento jurídico, resulta insuficiente para visibilizar la motivación específica de estos hechos y la afectación que generan en la garantía del derecho a la educación entendido como un eje estructurante del desarrollo humano, la convivencia y la participación democrática. Los docentes, directivos docentes, orientadores y etnoeducadores cumplen una función social constitucionalmente relevante, especialmente en zonas rurales y étnicas donde la escuela es el principal mecanismo de cohesión comunitaria y acceso a oportunidades.

La muerte intencionada de un educador no es un hecho aislado: afecta la continuidad del proceso educativo, debilita la institucionalidad local y profundiza la vulnerabilidad de territorios históricamente afectados por el conflicto armado. El docenticidio pretende, por tanto, sensibilizar a operadores judiciales, disuadir estas agresiones y llenar un vacío normativo al reconocer que la motivación ligada al rol educativo tiene una gravedad diferenciada que el Código Penal actual no recoge expresamente.

El segundo fenómeno que requiere un tratamiento específico es la desescolarización forzada. En numerosas regiones del país, los grupos armados organizados al margen de la ley imponen cierres de escuelas, restricciones de movilidad, confinamientos, expulsiones de estudiantes y desplazamientos de

GERSEL PEREZ

 ERIKA TATIANA SÁNCHEZ PINTO Representante a la Cámara por Santander	 Lorena Ríos Cuellar Senadora de la República
 Karen Manrique CICERO AGUIRRE	 Marcela Castillo
 Alexander	 Armanda Zaborato
 Mileni	 Mileni

 Erika	 Erika
 Juan	 Juan
 Tamar	 Tamar
 Hilda	 Hilda
 Katrine	 Katrine
 Yencia	 Yencia

 Juan	 Juan
 Pedro	 Pedro
 Ingrid	 Ingrid
 Juan	 Juan
 Juan	 Juan
 Juan	 Juan

docentes como mecanismos de control territorial. De ese modo, estos hechos de violencia generan una interrupción directa y muchas veces prolongada del servicio educativo y afectan gravemente las trayectorias escolares, especialmente de niños, niñas y adolescentes, para quienes la educación sí ha sido reconocida por la Corte Constitucional como un derecho fundamental por conexidad.

El tipo penal de desescolarización forzada busca tipificar este daño estructural, dotando al Estado de herramientas para enfrentar una práctica sistemática que produce abandono escolar, rezago educativo y afectaciones psicológicas y sociales. Esto reviste de importancia ya que este fenómeno no encaja adecuadamente en los delitos vigentes: por ejemplo, su materialidad no queda reflejada en el secuestro, los actos de terrorismo o el desplazamiento forzado. Por ende, con la creación del tipo penal, su efecto esperado es fortalecer la capacidad institucional para identificar, documentar y sancionar estas conductas, al tiempo que disuade a los grupos armados de persistir en esta práctica mediante una prohibición penal clara.

El tercer tipo penal, relativo al ataque o uso militar de bienes destinados a la prestación del servicio público de educación, responde a compromisos internacionales adquiridos por Colombia, especialmente mediante la Declaración de Escuelas Seguras. Este instrumento, ratificado por más de 120 Estados, insta a prohibir y sancionar tanto el uso militar de instituciones educativas como los ataques dirigidos contra éstas. Y, si bien, el ordenamiento colombiano cuenta con delitos dirigidos a proteger bienes culturales dentro del título de DIH, tales disposiciones no mencionan explícitamente la infraestructura educativa en general, es decir, no todas las escuelas, colegios o instituciones de educación superior son bienes culturales, ni gozan de protección reforzada en el marco del DIH.

Precisamente, vale la pena destacar que, aunque el Título II del Libro II del Código Penal colombiano, dedicado a las infracciones al Derecho Internacional Humanitario, tipifica de manera expresa la prohibición de ataques contra la misión y el personal médico -por ejemplo, mediante los delitos de homicidio en persona protegida, violencia contra misión médica y destrucción o apropiación de bienes protegidos-, no existe una protección equivalente, clara y autónoma para la infraestructura escolar en todas sus dimensiones. Si bien algunos artículos podrían aplicarse de forma indirecta, como la protección general de bienes civiles (arts. 156-157 C.P.), el legislador no ha definido el carácter protegido de las escuelas, colegios, docentes y entornos educativos como bienes especialmente amparados por el DIH, a diferencia de lo que ocurre con los establecimientos sanitarios. Esta asimetría normativa evidencia un vacío jurídico que justifica la necesidad de crear el tipo penal específico que reconozca la educación

como bien protegido en contextos de conflicto armado, evitando interpretaciones extensivas y garantizando un estándar de protección coherente con el derecho internacional y las obligaciones del Estado.

Por otra parte, tampoco existe un delito que sancione expresamente el uso militar de establecimientos educativos, pese a que este fenómeno se ha documentado ampliamente en zonas afectadas por el conflicto armado. La ocupación de instituciones educativas, el almacenamiento de armas, la instalación de equipos militares o el uso táctico de las escuelas convierte estos bienes en objetivos armados y pone en riesgo a estudiantes y docentes. Este artículo llena un vacío normativo, protege la infraestructura educativa como un bien civil esencial y traduce al derecho penal interno las obligaciones internacionales orientadas a preservar el carácter civil de los espacios educativos.

El cuarto tipo penal, referente a ataques contra estudiantes y personal educativo, permite sancionar un espectro de violencias no letales -como ataques armados, violencia sexual, amenazas, intimidaciones y privaciones de libertad- que hoy no reciben un tratamiento adecuado cuando ocurren en instalaciones educativas o en desplazamientos hacia o desde ellas. Aunque existen tipos penales que castigan estas conductas de manera individual, ninguno reconoce la particular gravedad que adquieren en el contexto escolar y, sobre todo, en escenarios de conflicto armado. La comunidad educativa, y especialmente los niños, niñas y adolescentes, constituye un grupo de especial protección constitucional que requiere garantías reforzadas. El nuevo tipo penal permite visibilizar estas conductas como ataques dirigidos contra la educación misma, refuerza la obligación estatal de garantizar entornos seguros y opera como herramienta disuasiva frente a patrones de violencia que históricamente han permanecido en la impunidad.

En conjunto, estos tipos penales conforman un sistema integrado de protección penal en torno al servicio público de educación, en coherencia con la Constitución, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la Ley 115 de 1994, los compromisos derivados del Derecho Internacional Humanitario y la Declaración Internacional de Escuelas Seguras. También fortalecen la capacidad del Estado para prevenir y sancionar prácticas sistemáticas de violencia armada que afectan directamente a estudiantes, educadores y establecimientos educativos en áreas urbanas y rurales del país, especialmente donde las dinámicas del conflicto armado siguen siendo persistentes. Por consiguiente, su aprobación reducirá vacíos normativos, mejorará la respuesta institucional y enviará un mensaje inequívoco de protección hacia la comunidad educativa, garantizando que las instituciones educativas —en todos sus niveles y modalidades- sean espacios civiles seguros, libres de ocupación militar y ajenos a cualquier forma de violencia armada.

II. JUSTIFICACIÓN

2.1 Situación de extrema gravedad en Colombia

Colombia enfrenta una situación crítica: es uno de los países más peligrosos del mundo para estudiar y para enseñar. De acuerdo con investigaciones comparadas, ocupa el cuarto lugar global con más “ataques a la educación”¹, superada únicamente por Palestina, Ucrania y la República Democrática del Congo, naciones sumidas en conflictos armados de alta intensidad². A nivel regional, Colombia es el país con más ataques a la educación en toda América Latina³.

Desde la firma del Acuerdo Final con las FARC-EP hasta septiembre de 2025, cada dos días se ha registrado un hecho de violencia que afecta directamente la asistencia o permanencia de niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo⁴. En total, estos hechos han afectado a 312 municipios de 31 departamentos, es decir, que en uno de cada tres municipios del país se han presentado ataques a la educación, lo que evidencia la amplitud geográfica del fenómeno⁵.

Estas formas de violencia afectan de forma desproporcionada a niños, niñas y adolescentes. Según la Unidad de Investigación y Acusación de la JEP, desde la firma del Acuerdo de

Paz, se registró en promedio un menor de edad desescolarizado cada cinco horas como consecuencia directa de eventos asociados al conflicto armado, incluidos paros armados, combates, confinamientos y amenazas de muerte contra docentes, rectores y personal administrativo. De hecho, la crisis se ha venido agudizando de manera alarmante: solo entre enero y septiembre de 2025, la desescolarización ocasionada por el conflicto armado se incrementó hasta alcanzar un promedio de un menor de edad desescolarizado cada dos horas, reflejando un patrón creciente de violencia que interrumpe la continuidad educativa.

En cuanto a la situación de seguridad del magisterio, el país ocupa el segundo lugar en el mundo con más asesinatos de maestros, solo superado por Palestina⁶. Las cifras registradas por el mecanismo de monitoreo de la Jurisdicción Especial para la Paz indican que se han asesinado por lo menos 160 maestros entre 2017 y septiembre de 2025, siendo los departamentos de Antioquia, Cauca, Nariño, Caquetá, y La Guajira los más afectados, y las comunidades étnicas del norte del Cauca y el pacífico nariñense, algunas de las gravemente lesionadas.

Adicionalmente, Colombia es el país con más ataques contra instituciones de educación superior, lo que ha significado que la actividad de investigación científica desarrollo académico ha vivenciado altos niveles de riesgo, en contraste con los umbrales internacionales⁷.

2.2 Daños e impactos negativos de los ataques a la educación

Más allá de estas cifras alarmantes, es importante resaltar que los impactos de los ataques a la educación son devastadores para las comunidades y los daños que ocasionan son multidimensionales. En el plano psicosocial y de salud mental, la desescolarización ocasionada por factores de violencia genera traumas severos, especialmente en niños y jóvenes, quienes presentan tristeza persistente, pensamientos intrusivos, ansiedad y dificultades de concentración⁸. Niños que sufren desplazamiento forzado suelen experimentar temor al regresar a las escuelas en los lugares de recepción, afectando sus habilidades cognitivas y generando brechas con los estudiantes que no fueron víctimas de hechos violentos⁹. De esa

¹ Los ataques a la educación, de acuerdo con la Global Coalition to Protect Education from Attack (GCPEA), son cualquier acto de violencia o amenaza del uso de la violencia dirigido contra las personas e instituciones que conforman el ecosistema educativo -incluidos estudiantes, docentes y personal administrativo y logístico. Se trata de una categoría analítica -que no se limita al ámbito jurídico y penal- que permite dimensionar, clasificar y comparar las diversas formas en que se afecta el acceso y la continuidad de los procesos educativos. Según esta organización internacional, los “ataques a la educación” se agrupan cinco categorías principales: (1) ataques contra escuelas; (2) ataques directos contra estudiantes, docentes y personal educativo; (3) reclutamiento de niños y niñas en la escuela o en el trayecto hacia o desde ella; (4) violencia sexual en la escuela o en el trayecto hacia o desde ella; y (5) ataques contra la educación superior. Además, existe una sexta categoría, aplicable solo en contextos de conflicto armado: el uso militar de escuelas.

² JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ. UNIDAD DE INVESTIGACIÓN Y ACUSACIÓN. Ataques a la educación en Colombia (2017–2025): consensos globales para un país que se educa en paz. Bogotá: JEP - Unidad de Investigación y Acusación, 2025. p.10

³ EL PAÍS. Colombia es el país con más ataques a colegios en toda América. El País, América-Colombia, 27 de noviembre de 2025. [Citada: 5 de diciembre de 2025]. Disponible en: <https://elpais.com/america-colombia/2025-11-28/colombia-es-el-pais-con-mas-ataques-a-colegios-en-toda-america.html>

⁴ JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ. UNIDAD DE INVESTIGACIÓN Y ACUSACIÓN. Ataques a la educación en Colombia (2017–2025): consensos globales para un país que se educa en paz. Bogotá: JEP - Unidad de Investigación y Acusación, 2025. p.13

⁵ *Ibid.*, p.11

⁶ COALICIÓN GLOBAL PARA PROTEGER LA EDUCACIÓN DE ATAQUES (GCPEA). Ataques a la educación 2024. Nueva York: GCPEA, 2024. p. 110

⁷ *Ibid.*, p. 114

⁸ RAGIN, M. y OPIRO, W. G. Making the right to education a reality for war affected children: The Northern Uganda experience. En: International Journal of Applied Psychoanalytic Studies. 2012, vol. 9, no. 2, p. 158-177.

⁹ KUMARI, S.; ARA, N.; DABGOTRA, R.; DAR, H. A. y DAS, S. Border dispute and its impact on mental health among students: A sociological study. En: Social Science

forma, la ruptura del mesosistema educativo¹⁰ erosiona la base emocional del desarrollo infantil y limita sus posibilidades de aprendizaje futuros¹¹.

En la literatura académica, existe un consenso según el cual, cuando la continuidad educativa se interrumpe forzosamente, surgen las siguientes trayectorias de riesgo que marcan el futuro de los niños, niñas y adolescentes: reclutamiento por grupos armados o estructuras criminales, trabajo infantil prematuro y mayores probabilidades de matrimonio temprano en niñas y adolescentes¹².

Por otra parte, los ataques contra los docentes generan consecuencias negativas a nivel micro y macro. Las amenazas que sufren o estar expuestos a la muerte violenta de sus compañeros, genera depresión, pérdida de motivación y autocensura, lo que tiene un impacto directo en la calidad pedagógica¹³. También, la violencia contra docentes reduce la disponibilidad de maestros calificados e incrementa la sobrecarga laboral de quienes permanecen en los territorios¹⁴.

En conjunto, la evidencia indica que los municipios con mayor intensidad de hostilidades registran caídas significativas en el desempeño escolar, evidenciadas en resultados más bajos en pruebas Saber y mayores tasas de deserción¹⁵. Es decir, enfrentamientos armados (combates) y ocupación militar de escuelas, impactan negativamente el desempeño escolar, especialmente en municipios afectados por el conflicto.

Journal - Res Militaris. 2023, vol. 11, no. 1, p. 1–10.

¹⁰ El “mesosistema educativo” significa que no se pueden comprender los procesos de aprendizaje de la niñez de una forma aislada e inconexa a los diferentes núcleos de socialización, especialmente en la edad temprana (primera infancia). Por ende, consiste en la relación entre familia, escuela y comunidad, como una parte integral.

¹¹ BETANCOURT, T. S. y KHAN, K. T. The mental health of children affected by armed conflict: Protective processes and pathways to resilience. En: *International Review of Psychiatry*. 2008, vol. 20, no. 3, p. 317–328.

¹² JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ. UNIDAD DE INVESTIGACIÓN Y ACUSACIÓN. ataques a la educación en Colombia (2017–2025): consensos globales para un país que se educa en paz. Bogotá: JEP - unidad de investigación y acusación, 2025. p.26

¹³ LAVRYSH, Y.; LYTOVCHENKO, I.; LUKIANENKO, V. y GOLUB, T. Teaching during the wartime: Experience from Ukraine. En: *Journal of Peace Education*. 2022, vol. 19, número. 2, p. 197-205.

¹⁴ CERVANTES-DUARTE, L. y FERNÁNDEZ-CANO, A. Impact of armed conflicts on education and educational agents: A multivocal review. En: *Journal of Education and Human Development*. 2016, vol. 5, número. 3, p. 11-25.

¹⁵ MUNEVAR MENESES, S. M.; SILVA ARIAS, A. C. y SARMIENTO ESPINEL, J. A. Exposición al conflicto armado y logro académico en Colombia. En: *Desarrollo y Sociedad*. 2019, número. 83, p. 13-53.

2.3 Vacíos en la legislación penal vigente, satisfacción del derecho a la no repetición y medidas que contribuyan a la superación de tres Estados de Cosas Inconstitucionales declarados por la Corte Constitucional

Pese a la gravedad de la situación, el sistema judicial colombiano no cuenta con los mecanismos que le permitan investigar y sancionar la sistematicidad de los ataques a la educación, pues actualmente estas conductas se diluyen en tipos penales generales que no capturan su gravedad ni su impacto estructural sobre el derecho a la educación y los otros derechos fundamentales que garantiza. Es decir, mientras estas conductas se sigan tramitando bajo tipos penales genéricos como el homicidio, las amenazas, el terrorismo o el daño en bien ajeno, su impacto diferenciado permanecerá invisibilizado.

Asimismo, el vacío existente en la legislación penal para abordar de manera integral esta problemática hace necesaria la creación de un nuevo capítulo en el estatuto penal, compuesto por cuatro tipos penales específicos que permitan capturar las distintas manifestaciones de violencia dirigidas contra escuelas, estudiantes, maestras, maestros y personal educativo. Sin un cuerpo coherente de tipos penales, el derecho penal no puede operar como un instrumento eficaz para garantizar el acceso y la permanencia en la educación, ni para proteger los derechos fundamentales que dependen de ella -entre ellos, la vida, la integridad personal, la seguridad personal, el libre desarrollo de la personalidad y la igualdad de oportunidades.

Este proyecto de ley es pertinente por múltiples razones articuladas entre sí. En primer lugar, contribuye a las garantías de no repetición, uno de los derechos constitucionalizados mediante el artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2017. Al intervenir causas históricas que han perpetuado el conflicto armado -como los ataques a la educación- esta iniciativa busca interrumpir los círculos viciosos de pobreza, desigualdad y violencia que afectan especialmente a los territorios más vulnerados.

No es casual que los municipios con mayores registros de ataques a la educación coincidan con municipios PDET y con los niveles más altos de pobreza multidimensional¹⁶. En estos contextos, la destrucción parcial o total de escuelas ha perpetuado exclusiones intergeneracionales, pues miles de niños y niñas quedaron por fuera del sistema educativo sin posibilidades reales de retorno. Así, la creación de nuevos tipos penales para proteger el derecho a la educación adquiere sentido como estrategia de construcción de paz territorial, orientada a mitigar factores estructurales de reproducción del conflicto.

¹⁶ Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) son una estrategia de construcción de capacidades institucionales contemplada en el Acuerdo Final de Paz de 2016. El objetivo central es sentar las bases para la transformación rural y territorial de las zonas más afectadas por el conflicto, la pobreza y las economías ilícitas. A nivel nacional, el programa abarca 170 municipios distribuidos en 16 subregiones.

En segundo lugar, existe un marco robusto de obligaciones internacionales que respalda esta reforma al Código Penal. Colombia se adhirió a la Declaración de Escuelas Seguras el 18 de noviembre de 2022, comprometiéndose a proteger los establecimientos educativos y a restringir el uso militar de escuelas y universidades. Este instrumento se articula con estándares como la Resolución número 1612 (2005) del Consejo de Seguridad de la ONU, la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) y el Protocolo de San Salvador (1988). Por consiguiente, adoptar un marco jurídico-penal especializado constituye una medida de satisfacción conforme al derecho internacional, en la medida en que reconoce a las víctimas, fortalece la rendición de cuentas y contribuye directamente a la garantía de no repetición.

En coherencia con lo anterior, la creación de un capítulo penal específico para sancionar los ataques contra la educación responde a la necesidad de dotar al Estado de herramientas eficaces de disuasión, investigación y sanción, en cumplimiento de estándares internacionales de justicia y, al mismo tiempo, de mejorar las herramientas legales disponibles para su aplicación en Colombia. Se trata, en suma, de una actualización normativa imprescindible para enfrentar una forma de violencia sistemática que hoy carece de una respuesta penal adecuada.

Finalmente, esta iniciativa tiene el potencial de contribuir a la superación de diversos 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. Autos posteriores, como el Auto 004 de 2009 sobre pueblos indígenas y el Auto 005 de 2009 sobre comunidades afrodescendientes, reforzaron este señalamiento al demostrar cómo la pérdida de continuidad educativa actúa como un mecanismo reproductor de pobreza y vulnerabilidad intergeneracional en poblaciones étnicas.

Más recientemente, decisiones como las Sentencias SU-020 de 2022 y SU-546 de 2023 ampliaron este panorama al declarar un ECI frente a las violaciones sistemáticas de los derechos fundamentales de los firmantes del Acuerdo de Paz y de las lideresas y líderes sociales, reconociendo que la violencia afecta de manera directa la trayectoria educativa de sus hijos e hijas. En este contexto, el proyecto de ley llena un vacío institucional reiteradamente señalado por la Corte: la ausencia de una respuesta normativa integral que garantice la continuidad educativa de niñas, niños y adolescentes afectados por la violencia y el desplazamiento. Así, la iniciativa no solo desarrolla mandatos constitucionales incumplidos, sino que ofrece un instrumento legislativo concreto para avanzar en la superación de estos ECI y fortalecer la garantía del derecho a la educación en contextos de conflicto y posconflicto.

En síntesis, este proyecto de ley no es únicamente una respuesta jurídica proporcional a la gravedad de los ataques contra la educación. Es una apuesta por la igualdad, la justicia territorial y la consolidación de una paz estable y duradera. Al proteger la educación como pilar para el ejercicio de otros derechos fundamentales, al dignificar a las víctimas y al actuar sobre factores que reproducen pobreza y desigualdad, esta ley se convierte en una herramienta esencial de no repetición y en una pieza clave para construir un país donde las oportunidades educativas no dependan del lugar de nacimiento ni del control territorial ejercido por grupos armados organizados al margen de la ley o estructuras del crimen organizado.

III. PROPUESTA DE REFORMA AL CÓDIGO PENAL PARA LA PROTECCIÓN DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA EDUCACIÓN EN COLOMBIA

3.1 Más allá del punitivismo

La presente propuesta de reforma introduce un sistema transversal de protección penal reforzada del servicio público de educación, sus instituciones públicas o privadas, sus bienes y especialmente sus docentes y estudiantes, reconociendo que la educación constituye un bien jurídico esencial para el goce efectivo de derechos fundamentales, la reconstrucción social en los territorios y el cumplimiento de los fines del Estado de Derecho.

La justificación del aumento punitivo y de las sanciones privativas de la libertad introducidas en los nuevos tipos penales, no constituyen punitivismo automático ni tampoco respuestas improvisadas a fenómenos donde el derecho penal debe actuar como ultima ratio, por el contrario, la necesidad de la sanción penal aparece legitimada desde sus límites lógico - objetivos en el Estado de derecho, por las siguientes razones: (i) Se justifica desde la gravedad del bien jurídico protegido y el impacto estructural del daño; (ii) desde la necesidad de disuasión efectiva y déficit de protección histórica, y (iii) desde los estándares internacionales, la paz, y las garantías de no repetición. Del mismo modo, las sanciones propuestas respetan el principio constitucional fundante de dignidad humana, y se establecen dentro del marco de los fines de la pena, previstas en el ordenamiento interno.

1. *Justificación desde la gravedad del bien jurídico de la educación y el impacto estructural del daño en Colombia:*

Como viene de evidenciarse, el asesinato de docentes y los ataques de carácter sistemático contra la educación en el país no constituyen meras afectaciones individuales, ni la simple interrupción del proyecto de vida personal, sino que se materializan en agresiones directas contra un bien jurídico de carácter estructural, esto es, la garantía social de la educación como fundamento del Estado Social de Derecho. Cada vez que se

comete un homicidio contra un profesor no solo se extingue una vida humana, sino que con ello se fractura el tejido comunitario y se desmantelan los procesos pedagógicos colectivos; así como se impone el miedo y la zozobra como estrategia de control territorial, al ser parte de la creación de un contexto de opresión. El impacto del hecho supera ampliamente el ámbito personal de la víctima y produce consecuencias intergeneracionales, afectando de este modo a comunidades enteras, como también se ha demostrado, en especial en contextos rurales, étnicos y de posconflicto. Esta magnitud extraordinaria del daño justifica un reproche penal reforzado que refleje la verdadera entidad de esta conducta.

2. **Justificación desde la necesidad de disuasión efectiva y el demostrado déficit de protección histórica.** Durante varias décadas, los asesinatos de docentes y los ataques contra la escuela han sido subsumidos en tipos penales genéricos que no logran adecuar la especificidad del fenómeno ni han generado un efecto disuasorio real. La persistencia de estas conductas demuestra que las respuestas punitivas ordinarias han resultado insuficientes para contener la violencia y el uso de la fuerza ilícito contra las comunidades educativas. El incremento punitivo responde a la necesidad de enviar un mensaje claro de intolerancia institucional frente a estas agresiones, y con ello fortalecer la prevención general positiva y la prevención especial; corrigiendo de esta forma un déficit histórico de protección reforzada frente a una población especialmente vulnerable al riesgo por razón de su función social.
3. **Justificación desde los estándares internacionales, la paz y las garantías de no repetición.** La creación del docenticidio como delito autónomo y la penalización de la desescolarización forzada, los ataques a las instalaciones que sirven a la prestación del servicio de educación en todos sus niveles, y los ataques contra estudiantes y personal educativo se alinean con los compromisos internacionales asumidos por Colombia en materia de protección a la educación en contextos de violencia particularmente los que se desprenden de la Declaración de Escuelas Seguras, la Convención sobre los Derechos del Niño y las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU.

Estos instrumentos vinculan al Estado no solo a la prevención de dichas conductas, sino también a la persecución penal y sanción efectiva de las más graves agresiones contra la educación, dando un umbral de gravedad suficiente a estas infracciones. Con fundamento en las principales evidencias y lecciones establecidas en el marco de justicia transicional y las garantías de no repetición,

el reproche penal agravado cumple además una función de carácter simbólico y estructural, esto es, la dignificación a las víctimas y el reconocimiento del valor estratégico de la educación para la paz, así como contribuye a la desactivación de los ciclos de violencia que históricamente han utilizado a la escuela como objetivo de guerra.

La introducción del Capítulo “De los delitos contra la educación”, con la incorporación de los artículos 164 A a 164D, responde así a la necesidad de otorgar reconocimiento penal autónomo y coherente a un conjunto de conductas, que, por su reiterada gravedad y efectos estructurales, no pueden seguir siendo tratadas de manera dispersa dentro de tipos penales genéricos.

IV. MARCO JURÍDICO Y CONSTITUCIONAL

4.1 Constitución Política

Artículo 1°. Fundamenta la protección reforzada de la educación como condición para la dignidad humana y el interés general (la violencia contra la escuela rompe ese núcleo).

Artículo 2°. Justifica la intervención estatal para hacer efectivos los derechos (la educación no puede quedar “formal” cuando es interrumpida por coacción o control territorial).

Artículo 7°. Apoya medidas reforzadas cuando los ataques afectan comunidades étnicas y sus procesos de transmisión cultural a través de la escuela.

Artículo 8°. Respalda la protección de la riqueza cultural asociada al espacio educativo como lugar de reproducción cultural y social.

Artículo 44. Impone protección prioritaria a niñas, niños y adolescentes frente a prácticas que les impidan estudiar o permanecer seguros en el sistema.

Artículo 67. La educación es derecho y servicio público: atacar su prestación es afectar un servicio esencial del Estado Social de Derecho.

Artículo 70. Sustenta la protección de universidades, investigación y formación científica como parte del deber estatal de promover cultura y ciencia.

Artículo 71. Fundamenta la protección de la libertad académica frente a amenazas, sabotaje o coacción.

Artículo 72. Alinea la protección penal de infraestructura educativa (y su continuidad) con la salvaguarda del patrimonio cultural.

Artículo 93. Vincula el orden interno a los estándares internacionales que demandan prevención y sanción efectiva de violencias que interrumpen el derecho a la educación.

4.2 Leyes y decretos

Ley 115 de 1994 (Educación). Define el servicio público de educación y su finalidad; el proyecto se apoya en esta definición para sostener que su afectación requiere respuesta normativa específica (tipificación).

Ley 1098 de 2006 (Infancia y adolescencia). Consolida el deber de protección integral y el enfoque de interés superior; habilita una protección penal reforzada frente a desescolarización forzada y coerción.

Ley 1448 de 2011 (Víctimas). Conecta el conflicto con daños educativos (deserción, ruptura de trayectorias) y refuerza el deber de prevención de la repetición mediante medidas estructurales.

Ley 1804 de 2016 (Primera infancia). Refuerza que la seguridad del entorno educativo es condición para el desarrollo integral desde los primeros años.

Ley 397 de 1997 / Ley 1185 de 2008 (Patrimonio cultural). Brindan base para proteger bienes e instalaciones educativas como parte del patrimonio cultural y social.

Ley 599 de 2000 (Código Penal). Respaldan la idea de la necesidad de una tipificación específica de los delitos contra la educación.

Ley 1037 de 2006 (Patrimonio cultural inmaterial). Respaldan la idea de la escuela como espacio de transmisión de prácticas culturales y memorias colectivas que pueden verse amenazadas por la violencia.

Ley 2070 de 2020 (sector cultura y creatividades). Refuerza el interés público por sostener instituciones culturales y educativas frente a riesgos que afectan su continuidad.

Decretos números 1397/1989; 1589/1998; 264/1963; 763/2009; 2941/2009. Operativizan la protección y gestión del patrimonio (material e inmaterial) y sirven como soporte normativo para considerar a los establecimientos educativos como bienes público-culturales que no pueden ser objeto de ataque o uso militar.

4.3 Jurisprudencia

Sentencia T-025 de 2004 (ECI por desplazamiento forzado). La Corte declara un Estado de cosas inconstitucional por vulneraciones masivas asociadas al desplazamiento, donde la ruptura de proyectos de vida incluye la afectación de la escolaridad; esto respalda que la desescolarización no es un “efecto colateral” sino una vulneración estructural que exige medidas de corrección.

Auto 004 de 2009 (pueblos indígenas, desplazamiento y enfoque diferencial). La Corte ordena medidas de protección con enfoque étnico y reconoce riesgos de afectación cultural y colectiva asociados al conflicto.

Auto 005 de 2009 (población afrodescendiente, desplazamiento y enfoque diferencial). La Corte reconoce una afectación diferenciada y exige respuestas ajustadas al impacto sobre comunidad, territorio y continuidad de derechos.

Sentencia SU-020 de 2022 (ECI por seguridad de firmantes del Acuerdo de Paz). La Corte constata violencia sistemática y ordena medidas estructurales de protección para garantizar vida, integridad y seguridad en contextos territoriales de riesgo.

Sentencia SU-546 de 2023 (ECI por violencia contra líderes y lideresas sociales/defensores). La Corte reconoce un patrón generalizado de violencias que exige una intervención estatal estructural y coordinada para prevenir y proteger.

Sentencia T-157 de 2023 (educación como derecho fundamental y servicio público). Reafirma que el Estado tiene deberes de garantía sobre la prestación educativa; el proyecto usa este fundamento para sostener que quienes atacan la prestación educativa lesionan un bien jurídico constitucionalmente cualificado.

Sentencia T-176 de 2024 (educación + vida libre de violencia). La Corte conecta el derecho a la educación con la exigencia de entornos seguros, reforzando que la violencia que expulsa o inhibe el acceso escolar es una afectación constitucionalmente relevante.

Sentencia T-529 de 2024 (deberes de respeto/garantía en educación). Precisa que el Estado debe evitar conductas que obstaculicen el acceso y garantizar condiciones efectivas; esto respalda la idea de que la respuesta no puede limitarse a medidas administrativas si hay ataques deliberados.

Sentencia T-082 de 2024 (garantía del derecho a la educación frente a barreras efectivas). Refuerza que el derecho es exigible cuando existen obstáculos reales que impiden el acceso o la continuidad.

Sentencia T-040 de 2025 (educación libre de violencia / protocolos frente a acoso). La Corte trata la protección del acceso educativo en clave de entornos libres de violencia y de activación diligente de rutas institucionales de protección.

Sentencia T-108 de 2025 (tutela sobre afectación del derecho a la educación). Confirma la posibilidad de activar protección judicial cuando la prestación educativa se ve comprometida, reforzando la idea de que el derecho a la educación es exigible y no meramente programático.

V. IMPACTO FISCAL

Los costos generados por la implementación de esta ley deben ajustarse al marco fiscal de mediano plazo según lo señalado en la Ley 819 de 2003 que establece en su artículo 7°, que:

“El impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”.

Al respecto del impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte ha dicho:

“Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos,

entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituye una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes.

Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el gobierno. (...). El artículo 7° de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo afecte la validez constitucional del trámite respectivo. (Sentencia C-315 de 2008).

Según lo anterior, si bien es responsabilidad del Congreso tener en cuenta el costo fiscal que se genera por la aprobación de leyes, es el Ministerio de Hacienda el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la viabilidad financiera de la propuesta que se estudia, siendo un asunto de persuasión y racionalidad legislativa, no de prohibición o veto.

Sin embargo, este proyecto de ley no configura un impacto fiscal de ninguna clase, toda vez que su implementación se limita exclusivamente a la creación y adecuación típica de nuevas conductas punibles dentro del Código Penal, Ley 599 de 2000, sin implicar obligaciones presupuestales adicionales para las entidades públicas.

En primer lugar, la iniciativa no crea programas, instituciones, estructuras administrativas ni funciones nuevas que requieran recursos adicionales. Su objeto es estrictamente normativo: se circunscribe a llenar un vacío jurídico en materia de protección penal de

la educación mediante la incorporación de un nuevo capítulo y de cuatro tipos penales autónomos. Como consecuencia, no se ordena la destinación de partidas específicas, ni se prevén rubros nuevos dentro del Presupuesto General de la Nación.

En segundo lugar, la aplicación de los tipos penales propuestos se realiza mediante la infraestructura institucional ya existente, particularmente la Fiscalía General de la Nación, el Poder Judicial, la Fuerza Pública y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario-INPEC, que actualmente adelantan investigaciones y procesos respecto de hechos que, aunque hoy se tramitan bajo tipos genéricos (homicidio, amenazas, terrorismo, daño en bien ajeno), pasarán a clasificarse bajo las figuras especializadas creadas por la iniciativa. Es decir, no se amplía la competencia institucional, sino que se precisa y organiza el tratamiento penal de conductas que ya se investigan con cargo a los recursos ordinarios.

En tercer lugar, la aprobación de esta reforma no genera aumento automático de la población penitenciaria ni implica la creación de nuevos centros de reclusión o infraestructura carcelaria, pues las conductas tipificadas ya son sancionables en el ordenamiento vigente; lo que hace el proyecto es diferenciarlas tipológicamente, reconociendo su especificidad y gravedad estructural, pero sin alterar significativamente los flujos procesales o la demanda carcelaria proyectada bajo la normatividad existente. Por ello, no produce efectos fiscales directos o cuantificables en materia penitenciaria.

De igual manera, esta iniciativa no crea incentivos, subsidios, transferencias ni beneficios económicos, ni impone a los entes territoriales obligaciones de gasto que puedan comprometer su sostenibilidad fiscal. Tampoco establece nuevos mecanismos operativos que requieran financiamiento especial para su implementación, ni modifica el Sistema General de Participaciones, ni introduce cargas administrativas que impliquen apropiaciones adicionales.

Finalmente, en concordancia con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, marco de responsabilidad fiscal, el proyecto de ley no genera impacto fiscal porque no crea gastos permanentes ni temporales, no ordena apropiaciones presupuestales y no tiene efectos en el marco fiscal de mediano plazo. Dado que su alcance es exclusivamente jurídico-penal y normativo, su aprobación no requiere aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y no afecta el equilibrio presupuestal.

VI. CONFLICTO DE INTERESES

El artículo 182 de la Constitución Política de Colombia dispone que los congresistas deberán poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración, y que la Ley determinará lo relacionado con los conflictos de intereses y las recusaciones. En consecuencia, el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por

la Ley 2033 de 2009, definió lo relativo al Régimen de Conflicto de Interés de los congresistas, en ese sentido dispuso:

“(…). 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”.

Por otra parte, la ley precitada también define las circunstancias bajo las cuales se entiende que no hay conflicto de interés para los congresistas, en ese sentido se dispuso:

“Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

- a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.
- b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.
- c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.
- d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.
- f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.

Parágrafo 1°. Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.

Parágrafo 2°. Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.

Parágrafo 3°. Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5ª de 1992”.

Sobre el conflicto de interés el Consejo de Estado en se ha pronunciado en sentencia del año 2022, estableciendo que: “Siempre que se produzca un resultado provechoso por el simple ejercicio de una función oficial, que convenga al agente o a otra persona allegada, en el orden moral o material, surgirá un conflicto de intereses. Si la ley protege el interés, será lícito; pero si se persigue con fines personales, particulares, que sobrepasen el interés social, será ilícito”

También el Consejo de Estado el año 2010 sobre el conflicto de interés se conceptuó:

“La institución del conflicto de intereses apunta a trazar un límite entre el ejercicio legítimo de la función legislativa y el aprovechamiento de esta función por parte del congresista para obtener beneficios personales o en favor de aquellas personas allegadas que determina la ley. Así las cosas, no se presenta conflicto entre el interés personal del congresista y el interés general cuando la ley tiene por destinataria a la generalidad de la sociedad, en abstracto, hipótesis en la cual quedan incluidos los amplios sectores sociales que son objeto de determinadas leyes, como por ejemplo las minorías étnicas o culturales, las profesiones, los contribuyentes o, como el caso que nos ocupa, las víctimas de la violencia en Colombia.

No sería razonable, por consiguiente, afirmar que por el hecho de ser abogado un congresista estaría impedido para participar en la aprobación de una ley que expida el estatuto de esa profesión; que por ser indígena estaría impedido para participar en el trámite de la ley orgánica que reglamente las entidades territoriales indígenas; que por ser propietario estaría impedido para intervenir en la discusión de una ley sobre impuesto predial; o que por encajar en la definición legal de víctima del conflicto estaría impedido para intervenir en los debates a un proyecto de ley que establece de manera general las reglas de resarcimiento a las víctimas de la violencia en Colombia.

En todos estos casos, ciertamente, podría el congresista derivar de la ley en cuya discusión interviene un beneficio personal, pero no por la circunstancia de ser miembro del Congreso ni porque la ley se dirija a un grupo de personas tan restringido y exclusivo (y por tanto excluyente) que convierta al congresista en un destinatario predilecto. En los anteriores ejemplos las leyes no se dirigen a todos los colombianos sino a grupos muy significativos: los abogados, los indígenas,

los propietarios de inmuebles, las víctimas del conflicto. No todos los congresistas forman parte necesariamente de estos grupos, pero por la amplitud social de dichos sectores en la nación y la generalidad de las prescripciones de la ley a ellos dirigida, normalmente algunos de los congresistas podrían quedar incluidos. Pues bien, en estos casos no cabe la figura de conflicto de intereses, pues a pesar de que un congresista podría convertirse en destinatario de alguna de las disposiciones legales, tal hecho no obedece a que la ley busque favorecerlo directa, exclusiva y especialmente”.

En consecuencia, se considera que la ley y la jurisprudencia han dado los criterios orientadores que determinan circunstancias en las cuales se podría estar incurso en un conflicto de interés. Para lo cual será necesario que respecto del asunto objeto de conocimiento de parte del congresista (discusión o votación) se reporte un beneficio en el que concurren tres características simultáneas, a saber, ser actual, particular y directo. Define la ley también las circunstancias bajo las cuales se considera que no existe un conflicto de interés, en esa medida, se señala que aun cuando el congresista pueda reportar un beneficio, pero este se funde en el interés general, en el interés de sus electores, se dará lugar a que no exista tal conflicto.

VII. PROPOSICIÓN

En concordancia con los términos anteriores, en nuestra condición de miembros del Congreso de la República, y en uso del derecho consagrado en el artículo 150, 151, 152 y 154 de la Constitución Política de Colombia, nos permitimos poner a consideración de los honorables Miembros del Congreso de la República el presente proyecto de ley para su discusión y votación.

Cordialmente,

Yemica Acosta J.	Yemica Acosta J.

Juan Jairo Bustos	Juan Jairo Bustos
Pedro Boscato	Pedro Boscato
Juan Antonio	Juan Antonio
Gabriel E. Barco	Gabriel E. Barco
Yemica Acosta J.	Yemica Acosta J.

BIBLIOGRAFÍA

BETANCOURT, T. S. y KHAN, K. T. The mental health of children affected by armed conflict: Protective processes and pathways to resilience. En: *International Review of Psychiatry*. 2008, vol. 20, número 3, p. 317–328.

CÁMARA DE REPRESENTANTES DE COLOMBIA. Ley 5ª de 1992: Reglamento del Congreso. En: *Diario Oficial* número 40.700, 1992.

CERVANTES-DUARTE, I. y FERNÁNDEZ-CANO, A. Impact of armed conflicts on education and educational agents: A multivocal review. En: *Journal of Education and Human Development*. 2016, vol. 5, número 3, p. 11–25.

COALICIÓN GLOBAL PARA PROTEGER LA EDUCACIÓN DE ATAQUES (GCPEA). Ataques a la educación 2024. Nueva York: GCPEA, 2024. 140 p.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 163 de 1959. En: *Diario Oficial*, número 1959.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 115 de 1994: Ley General de Educación. En: *Diario Oficial* número 41.214, 1994.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 397 de 1997: Ley General de Cultura. En: *Diario Oficial* número 43.002, 1997.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 599 de 2000: Código Penal Colombiano. En: *Diario Oficial* número 44.097, 2000.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 819 de 2003. En: *Diario Oficial* número 45.243, 2003.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 1037 de 2006: Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial (UNESCO). En: *Diario Oficial* número 46.400, 2006.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 1098 de 2006: Código de Infancia y Adolescencia. En: *Diario Oficial* número 46.446, 2006.

ERIKA TATIANA SÁNCHEZ PINTO Representante a la Cámara por Santander	Erika Tatiana Sánchez Pinto
Yemica Acosta J.	Yemica Acosta J.
Yemica Acosta J.	Yemica Acosta J.
Yemica Acosta J.	Yemica Acosta J.

Yemica Acosta J.	Yemica Acosta J.
Yemica Acosta J.	Yemica Acosta J.
Yemica Acosta J.	Yemica Acosta J.
Yemica Acosta J.	Yemica Acosta J.
Yemica Acosta J.	Yemica Acosta J.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 1185 de 2008. En: *Diario Oficial* número 47.023, 2008.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 2033 de 2009. En: *Diario Oficial* número 47.266, 2009.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 1448 de 2011: Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. En: *Diario Oficial* número 48.096, 2011.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 1804 de 2016: Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia. En: *Diario Oficial* número 49.945, 2016.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 2070 de 2020. En: *Diario Oficial* número 51.542, 2020.

CONSEJO DE ESTADO DE COLOMBIA. Sentencia Exp. 11001-03-15-000-2008-00184-00. 2010.

CONSEJO DE ESTADO DE COLOMBIA. Sentencia sobre conflicto de interés. 2022.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. 1991.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-025 de 2004.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-315 de 2008.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Auto 004 de 2009.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Auto 005 de 2009.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia SU-020 de 2022.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia SU-546 de 2023.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-157 de 2023.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-176 de 2024.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-529 de 2024.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-082 de 2024.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-040 de 2025.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-108 de 2025.

EL PAÍS. Colombia es el país con más ataques a colegios en toda América. En: *El País*, América-Colombia, 27 nov. 2025. [Citada: 5 de diciembre de 2025]. Disponible en: <https://elpais.com/america-colombia/2025-11-28/colombia-es-el-pais-con-mas-ataques-a-colegios-en-toda-america.html>.

JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ. UNIDAD DE INVESTIGACIÓN Y ACUSACIÓN. Ataques a la educación en Colombia (2017-2025): consensos globales para un país que se educa en paz. Bogotá: JEP - Unidad de Investigación y Acusación, 2025. 37 p.

KUMARI, S.; ARA, N.; DABGOTRA, R.; DAR, H. A. y DAS, S. Border dispute and its impact on mental health among students: A sociological study. En: *Social Science Journal - Res Militaris*. 2023, vol. 11, no. 1, p. 1-10.

LAVRYSH, Y.; IYTOVCHENKO, I.; LUKIANENKO, V. y GOLUB, T. Teaching during the wartime: Experience from Ukraine. En: *Journal of Peace Education*. 2022, vol. 19, número. 2, p. 197-205.

MUNEVAR MENESES, S. M.; SILVA ARIAS, A. C. y SARMIENTO ESPINEL, J. A.

Exposición al conflicto armado y logro académico en Colombia. En: *Desarrollo y Sociedad*. 2019, número 83, p. 13-53.

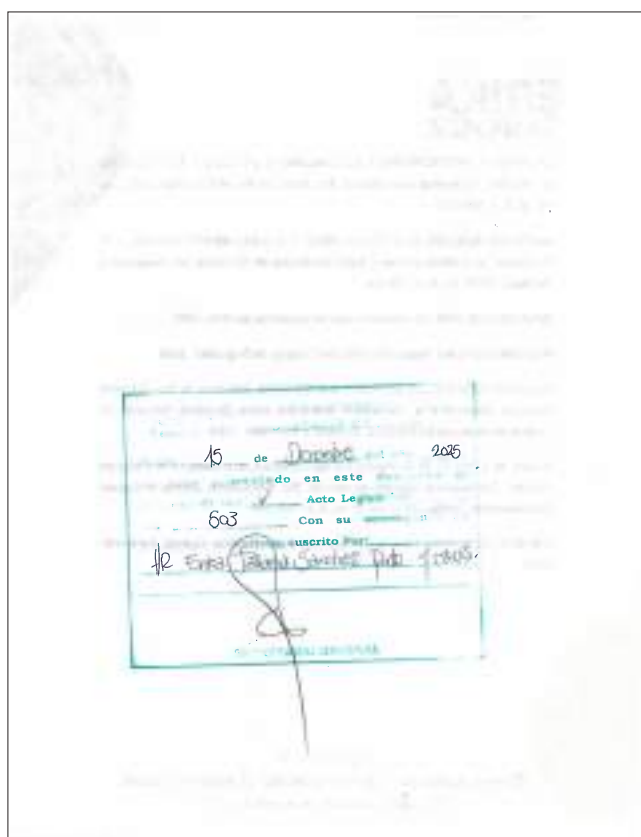
NACIONES UNIDAS. Convención sobre los Derechos del Niño. 1989.

NACIONES UNIDAS. Resolución número 1612 del Consejo de Seguridad. 2005.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. Protocolo de San Salvador: Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 1988.

RAGIN, M. y OPIRO, W. G. Making the right to education a reality for war affected children: The Northern Uganda experience. En: *International Journal of Applied Psychoanalytic Studies*. 2012, vol. 9, número 2, p. 158-177.

UNESCO. Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial. 2003.



PROYECTO DE LEY NÚMERO 354 DE 2025 CÁMARA

por medio de la se reduce la tarifa del impuesto al consumo para el turismo deportivo.

 <p style="text-align: right;">PROYECTO DE LEY</p> <p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY "Por medio de la cual se reduce la tarifa del impuesto al consumo para el turismo deportivo"</p>	<p>Tabla de contenido</p> <p>Objeto y Contenido del Proyecto de Ley Justificación del Proyecto de Ley Antecedentes Normativos Impacto Fiscal Conflictos de Interés</p> <p>Objeto y contenido del proyecto de ley</p> <p>El presente proyecto tiene por objeto: El Estado colombiano, a través de Coldeportes (hoy Ministerio del Deporte) y los entes deportivos territoriales, ha apoyado históricamente el deporte y el turismo con recursos públicos limitados. Dado el limitado alcance presupuestal y las múltiples prioridades sociales, resulta necesario involucrar al sector privado para impulsar las prácticas deportivas y el turismo deportivo. Para lograrlo, esta propuesta legislativa acude a incentivos tributarios que estimulen a las agencias y demás empresas a invertir alrededor del deporte, en línea con los principios de sostenibilidad fiscal. Actualmente, el Estatuto Tributario colombiano contempla algunos beneficios generales para donaciones a entidades sin ánimo de lucro (un descuento tributario del 25% del valor donado del impuesto de renta, entre otros); sin embargo, no existe una norma específica que incentive el turismo deportivo.</p> <p>Justificación Del Proyecto De Ley</p> <p>El proyecto plantea un estímulo al deporte, a la práctica deportiva y al turismo deportivo.</p> <p>¿Qué es el turismo deportivo?</p> <p>Los desplazamientos de personas a determinados destinos motivados, principalmente, por actividades deportivas (ya sea para asistir como espectadores o participar activamente en ellos) se denomina turismo deportivo.</p> <p>La combinación de turismo y deporte es un fenómeno que ha experimentado un crecimiento significativo en las últimas décadas, hasta convertirse en un importante pilar de la industria deportiva y turística.</p> <p>La Organización Mundial del Turismo (ONU Turismo) reconoce el turismo deportivo como un sector en auge que, además de impulsar la economía local, también promueve el intercambio cultural y el desarrollo sostenible de los destinos.</p> <p>Características del turismo deportivo</p> <p>Para comprender mejor qué es el turismo deportivo conviene conocer cuáles son sus características primordiales, aquello que lo hace diferente a otras formas de viajar. Estos son los principales rasgos distintivos del turismo deportivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relación con la comunidad local. Los turistas deportivos no se limitan a visitar un destino, sino que habitualmente interactúan y se relacionan con los habitantes del sitio al que se desplazan, logrando así experiencias más enriquecedoras. Suelen conocer a otros
<p>atletas, entrenar con ellos o, en caso de asistir como espectadores, intercambiar opiniones con los demás asistentes.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Importante impacto económico. Un viaje deportivo suele tener repercusiones económicas significativas en la economía del lugar de destino. De todos es conocido el enorme impacto de grandes eventos como los Juegos Olímpicos o finales que atraen a un buen número de espectadores en cuanto a reservas hoteleras, restauración, medios de transporte, etc. Sin embargo, también repercuten positivamente eventos mucho más modestos, como carreras populares o competiciones <i>amateurs</i>. • Promoción del destino. Los eventos deportivos, sean de la envergadura que sean, sirven como ningún otro para promocionar el lugar de celebración, al proyectar su identidad cultural, paisajística y organizativa al mundo, atrayendo turismo, inversiones y dejando un legado económico y social que trasciende el propio evento. • Divulgación de valores deportivos. Una de las características más definitorias del turismo deportivo es la promoción de todos los valores asociados con la práctica deportiva, como la igualdad, el trabajo en equipo, la disciplina o el compañerismo. Estos turistas deportivos pueden inspirar a más personas a compartir este estilo de vida. <p>Esta forma de conocer mundo no solo promueve la actividad física, sino que también actúa como un puente entre turismo y cultura, permitiendo a los viajeros unirse a las tradiciones locales al tiempo que disfrutan o participan de eventos deportivos.</p> <p>Tipos de turismo deportivo</p> <p>No existe un único tipo de viaje deportivo, sino que dependiendo de sus características y motivaciones es posible diferenciar las siguientes categorías de turismo deportivo:</p> <p>Turismo de eventos deportivos</p> <p>Este tipo de viajes se centra en la asistencia a competiciones, que pueden ser de gran envergadura o más locales. Los turistas viajan específicamente para presenciar las actividades.</p> <p>Ejemplo: asistencia a los Juegos Olímpicos, donde miles de visitantes llegan para ver diversas disciplinas deportivas.</p> <p>Turismo deportivo activo</p> <p>Se refiere a aquellos viajeros que participan activamente en deportes durante su viaje. Esto puede incluir desde competiciones hasta actividades recreativas.</p> <p>Ejemplo: viajar a un destino como Costa Rica para practicar surf o participar en una maratón tan emblemática como la de Nueva York.</p> <p>Turismo de nostalgia deportiva</p> <p>Implica visitar lugares con relevancia histórica o cultural en el ámbito deportivo, como estadios o museos dedicados a deportes específicos.</p> <p>Ejemplo: visitar el Camp Nou en Barcelona o el Museo del Fútbol en Zürich.</p>	<p>Turismo de instalaciones deportivas</p> <p>Los turistas viajan para utilizar complejos deportivos de alta calidad, que pueden incluir campos de golf, centros de esquí o cualquier otro tipo de instalación.</p> <p>Ejemplo: esquiar en los Alpes suizos, donde se encuentran algunas de las mejores pistas del mundo.</p> <p>Turismo de aprendizaje deportivo</p> <p>Este tipo abarca viajes destinados a aprender nuevas habilidades deportivas o mejorar las existentes, a menudo a través de cursos o campamentos.</p> <p>Ejemplo: participar en un curso de buceo en la Gran Barrera de Coral australiana.</p> <p>Turismo de aventura deportiva</p> <p>En esta modalidad de turismo deportivo se trata de ofrecer experiencias únicas en contacto con la naturaleza a través de actividades como el senderismo, la escalada, el barranquismo, el paracaidismo o el <i>rafting</i>. Además de promover la conexión entre el deportista y el medio natural, esta modalidad aporta una vivencia intensa.</p> <p>Ejemplo: viajar a Nepal para escalar el Everest.</p> <p>Cualquiera de estas tipologías de turismo deportivo, además de promover la actividad física y el bienestar, contribuyen al desarrollo económico y cultural de los destinos. Profesionales como el guía turístico especializado en deporte y el coordinador deportivo juegan un papel fundamental, actuando como puente entre la experiencia deportiva y el destino turístico.</p> <p>Con todo, el turismo deportivo se ha consolidado como un sector en crecimiento dentro de la industria turística global y su capacidad para generar flujos de visitantes, estimular las economías locales y promover el intercambio cultural lo convierte en un área de gran interés para profesionales, tanto del turismo y el deporte, como del marketing.</p> <p>Del impuesto al Consumo:</p> <p>Hecho generador del impuesto al consumo.</p> <p>El impuesto al consumo, como su nombre lo indica, es un impuesto que se impone por el hecho de consumir determinados bienes y servicios.</p> <p>El artículo 512-1 del Estatuto Tributario, modificado por la Ley 2010 de 2019, señala que el hecho generador del impuesto al consumo surge por la prestación o la venta al consumidor final o la importación por parte del consumidor final de los siguientes servicios y bienes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La prestación de los servicios de telefonía móvil, internet y navegación móvil, y servicio de datos. 2. Los vehículos automóviles de tipo familiar y camperos.

- 3. Pick-up cuyo valor FOB o el equivalente del valor FOB.
- 4. Motocicletas con motor de émbolo (pistón) alternativo de cilindrada superior a 200 c.c.
- 5. Yates y demás barcos y embarcaciones de recreo o deporte; barcas (botes) de remo y canoas.
- 6. Globos y dirigibles; planeadores, alas planeadoras y demás aeronaves, no propulsados con motor de uso privado.
- 7. Aeronaves (por ejemplo: helicópteros, aviones); vehículos espaciales (incluidos los satélites) y sus vehículos de lanzamiento y vehículos suborbitales, de uso privado.
- 8. El servicio de expendio de comidas y bebidas preparadas en restaurantes, cafeterías, autoservicios, heladerías, fruterías, pastelerías y panaderías para consumo en el lugar, para ser llevadas por el comprador o entregadas a domicilio, los servicios de alimentación bajo contrato, incluyendo el servicio de catering, y el servicio de expendio de comidas y bebidas alcohólicas para consumo dentro de bares, tabernas y discotecas.

Estos son los bienes y servicios que están sometidos al impuesto al consumo en 2025; y además, la ley señala aquellos que no lo están, como pasa a explicarse.

Bienes que no causan el impuesto al consumo.

En el caso de los vehículos, algunos están gravados con el impuesto al consumo, el artículo 512-5 del Estatuto Tributario señala que los siguientes bienes no causan dicho impuesto:

- Los taxis automóviles e igualmente los vehículos de servicio público clasificables por la partida arancelaria 87.03.
- Los vehículos para el transporte de diez personas o más, incluido el conductor, de la partida arancelaria 87.02.
- Los vehículos para el transporte de mercancía de la partida arancelaria 87.04.
- Los coches ambulancias, celulares y mortuorios, clasificables en la partida arancelaria 87.03.
- Los motocarros de tres ruedas para el transporte de carga o personas, o cuando sean destinados como taxis, con capacidad máxima de 1.700 libras y que operen únicamente en los municipios que autorice el Ministerio de Transporte de acuerdo con el reglamento que expida para tal fin.
- Los aerodinos de enseñanza hasta de dos plazas y los de servicio público.
- Las motos y motocicletas con motor de cilindrada hasta de 200 c.c.
- Vehículos eléctricos no blindados de las partidas 87.02, 87.03 y 87.04.
- Las barcas de remo y canoas para uso de la pesca artesanal clasificables en la partida 89.03.

Adicionalmente, el impuesto al consumo no aplica sobre ningún vehículo usado que tenga más de 4 años, contados desde la venta o la importación.

Base gravable en el impuesto al consumo.

La base gravable del impuesto al consumo es el valor de venta del bien o del servicio, sin incluir el impuesto a las ventas cuando este exista, como es el caso de los servicios de telefonía móvil y datos.

En el caso de los vehículos, la norma (art. 512-3) señala que la base gravable del impuesto al consumo «será el valor total del bien, incluidos todos los accesorios de fábrica que hagan parte del valor total pagado por el adquirente, sin incluir el impuesto a las ventas.»

Tarifas en el impuesto al consumo.

El impuesto al consumo tiene tres tarifas diferenciales que pasamos a señalar.

Tarifa del 16%.

Los siguientes bienes están gravados a una tarifa del 16%.

- 1. Los vehículos automóviles de tipo familiar, los camperos y las pick-up, cuyo valor FOB o el equivalente del valor FOB sea igual o superior a USD \$30.000, con sus accesorios.
- 2. Pick-up cuyo valor FOB o el equivalente del valor FOB sea igual o superior a USD \$30.000, con sus accesorios.
- 3. Globos y dirigibles; planeadores, alas planeadoras y demás aeronaves no propulsadas con motor de uso privado.
- 4. Las demás aeronaves (por ejemplo: helicópteros, aviones); vehículos espaciales (incluidos los satélites) y sus vehículos de lanzamiento y vehículos suborbitales, de uso privado.

Tarifa del 8%.

Los siguientes bienes están gravados a una tarifa del 8%.

- 1. Los vehículos automóviles de tipo familiar y camperos, cuyo valor FOB o el equivalente del valor FOB sea inferior a USD \$30.000, con sus accesorios.
- 2. Pick-up cuyo valor FOB o el equivalente del valor FOB sea inferior a USD \$30.000, con sus accesorios.
- 3. Motocicletas con motor de émbolo (pistón) alternativo de cilindrada superior a 200 c.c.
- 4. Yates y demás barcos y embarcaciones de recreo o deporte; barcas (botes) de remo y canoas.
- 5. Servicio de restaurante.
- 6. Servicio de bares, restaurantes y tabernas.

Tarifa del 4%.

Los siguientes servicios están gravados con la tarifa del 4%.

- Telefonía.
- Datos.
- Internet y navegación móvil.

Periodo gravable en el impuesto al consumo.

El periodo gravable del impuesto al consumo es bimestral:

- Periodo 1: Enero – febrero.
- Periodo 2: Marzo – abril.
- Periodo 3: Mayo – junio.
- Periodo 4: Julio – agosto.
- Periodo 5: Septiembre – octubre.
- Periodo 6: Noviembre – diciembre.

Responsables del impuesto al consumo.

El inciso 3 del artículo 512-1 del Estatuto Tributario señala los siguientes responsables del impuesto al consumo:

«Son responsables del impuesto al consumo el prestador del servicio de telefonía móvil, datos y/o internet y navegación móvil, el prestador del servicio de expendio de comidas y bebidas, el importador como usuario final, el vendedor de los bienes sujetos al impuesto al consumo y en la venta de vehículos usados el intermediario profesional.»

En conclusión, todo contribuyente que preste un servicio sometido al impuesto al consumo, o venda un bien gravado con dicho impuesto.

No son responsables del impuesto al consumo.

No son responsables del impuesto al consumo las personas naturales que presten servicios de restaurantes y bares, que cumplan los requisitos señalados en el artículo 512-13 del Estatuto Tributario:

- Que en el año anterior hubieren obtenido ingresos brutos totales, provenientes de la actividad, inferiores a tres mil quinientas (3.500) UVT;
- Que tengan máximo un establecimiento de comercio, sede, local o negocio donde ejerzan su actividad.

Además, si la persona natural pretende hacer una operación gravada por un valor igual o superior a 3.500 UVT, deberá previamente inscribirse como responsable del impuesto al consumo.

Estos topes aplican exclusivamente para las personas naturales, por lo que las personas jurídicas serán responsables del impuesto al consumo en todos los casos en que vendan productos o servicios gravados con este impuesto.

Cambio de responsable a no responsable del impuesto al consumo.

Los contribuyentes, personas naturales, responsables del impuesto al consumo, podrán dejar de serlo cuando cumplan con los siguientes requisitos señalados en el parágrafo 2 del artículo 512-13 del Estatuto Tributario:

«Los responsables del impuesto, una vez registrados, sólo podrán solicitar su retiro del régimen cuando demuestren que en los tres (3) años fiscales anteriores se cumplieron, por cada año, las condiciones establecidas en la presente disposición para tener la condición de no responsables.»

Es decir, que durante 3 años consecutivos se ha de tener ingresos inferiores a 3.500 UVT, y

haber tenido no más de un establecimiento de comercio.

Impuesto nacional al consumo de bolsas plásticas.

El impuesto nacional al consumo de bolsas plásticas es un impuesto diferente al impuesto al consumo antes mencionado, y está regulado por el artículo 512-15 del Estatuto Tributario.

Impuesto al consumo en el régimen simple.

El impuesto al consumo está incluido en el impuesto unificado bajo el régimen simple según el numeral 2 del artículo 907 del Estatuto Tributario, cuando se presten servicios de expendio de comidas y bebidas, cuyo componente es el 8%, pero si el contribuyente realiza más de una actividad económica, estará sometido a la tarifa consolidada más alta en términos del parágrafo 5 del artículo 908 del Estatuto Tributario.

Se supone que el impuesto al consumo está incluido dentro del régimen simple de tributación, pero en el sentido de que se declara en un solo impuesto, no que la tarifa del impuesto al consumo esté incluida dentro de la tarifa del régimen simple de tributación.

La norma contiene un par de imprecisiones que llevan a la confusión.

En primer lugar, el inciso segundo del artículo 903 del Estatuto Tributario señala que el régimen simple de tributación **sustituye** al impuesto al consumo, entre otros, y la palabra **sustituir** da a entender que un impuesto es cambiado por otro, que en adelante no se compra el impuesto al consumo sino el RST, lo que no es así.

Por su parte, el artículo 907 del Estatuto Tributario en su numeral 2 señala que el régimen simple de tributación comprende el «Impuesto nacional al consumo, cuando se desarrollen servicios de expendio de comidas y bebidas», por lo que una vez más se entiende que ese impuesto ya está contenido dentro de la tarifa del RST, lo que tampoco es cierto por lo que pasa a decir el parágrafo primero del artículo 908 del Estatuto Tributario:

«Cuando se presten servicios de expendio de comidas y bebidas, se adicionará la tarifa del ocho por ciento (8%) por concepto del impuesto de consumo a la tarifa Simple consolidada.»

Antecedentes Normativos

El artículo 52 de la Constitución Política de Colombia, modificado por el acto legislativo 2/2000, art. 1° establece: "El ejercicio del deporte, sus manifestaciones recreativas, competitivas y autóctonas tienen como función la formación integral de las personas, preservar y desarrollar una mejor salud en el ser humano. El deporte y la recreación forman parte de la educación y constituyen gasto público social. Se reconoce el derecho de todas las personas a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre. El Estado fomentará estas actividades e inspeccionará, vigilará y controlará las organizaciones deportivas y recreativas cuya estructura y propiedad deberán ser democráticas".

El numeral 6 del artículo 3 de la Ley 181 de 1995 establece que para garantizar el acceso del individuo y de la comunidad al conocimiento y la práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre, el Estado tendrá en cuenta como objetivo rector "Promover y planificar el deporte competitivo y de alto rendimiento, en coordinación con las federaciones

<p>deportivas y otras autoridades competentes, velando por que se desarrolle de acuerdo con los principios del movimiento olímpico"</p> <p>Así mismo en el artículo 15 de la Ley 181 de 1995, "El deporte en general, es la específica conducta humana caracterizada por una actitud lúdica y de afán competitivo de comprobación o desafío, expresada mediante el ejercicio corporal y mental, dentro de las disciplinas y normas preestablecidas orientadas a generar valores morales, cívicos y sociales".</p>	<p>De igual forma el artículo 16 de la Ley 181 de 1995 indica: "Entre otras formas como se desarrolla el deporte, son las siguientes: DEPORTE COMPETITIVO. - Es el conjunto de certámenes, eventos y torneos, cuyo objetivo primordial es lograr un nivel técnico calificado. Su manejo corresponde a los organismos que conforman la estructura del deporte asociado. DEPORTE DE ALTO RENDIMIENTO: es la práctica deportiva de organización y niveles superiores. Comprende procesos integrales orientados hacia el perfeccionamiento de las cualidades y condiciones físico-técnicas de deportistas, mediante el aprovechamiento de adelantos tecnológicos y científicos".</p> <p>Se debe advertir que en el numeral 3 del artículo 61 de la Ley 181 de 1985, es función del Instituto Colombiano del Deporte "Coordinar el Sistema Nacional del Deporte para el cumplimiento de sus objetivos".</p> <p>A su vez, lo expresado en el artículo 73 de la ley 181 de 1995, el Comité Olímpico, como organismo de coordinación del deporte asociado, tiene como objeto principal la formulación, integración, coordinación y evaluación de las políticas, planes y programas relacionadas con el deporte competitivo de alto rendimiento y la formación del recurso propio del sector.</p> <p>De igual forma, el artículo 24 de la Ley 181 de 1995 indica: "Los organismos que integran el sistema nacional del deporte fomentarán la participación de las personas con limitaciones físicas, sensoriales y psíquicas en sus programas de deporte, recreación, aprovechamiento del tiempo libre y educación física orientándose a su rehabilitación e integración social, para lo cual trabajarán conjuntamente con las organizaciones respectivas. Además promoverán la regionalización y especialización deportivas, considerando los perfiles morfológicos, la idiosincrasia y las tendencias culturales de las comunidades."</p> <p>Así mismo, el plan decenal del deporte, la recreación, la educación física y la actividad física, para el desarrollo humano, la conveniencia y la paz 2009 – 2019, dentro de su lineamiento número 3. "Posicionamiento y liderazgo deportivo" establece como objetivo general crear las condiciones para hacer de Colombia una potencia deportiva continental mediante la reorganización del deporte orientado al alto rendimiento, garantizando la adopción y sostenibilidad de diferentes procesos y estrategias buscando una mayor articulación y coordinación entre los diferentes actores que confluyen en los resultados deportivos.</p> <p>En el mismo sentido, Artículo 1 de la ley 1389 de junio de 2010 indica: "a partir de la vigencia de la presente ley se reconocerán y otorgarán incentivos económicos a los deportistas y entrenadores medallistas Olímpicos, Juegos Paralímpicos, Juegos sordo Olímpicos, eventos del ciclo olímpico y paralímpico y campeonatos mundiales,</p>
<p>con cargo al presupuesto del Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes, de conformidad con el reglamento que para el efecto expida dicha entidad".</p> <p>En el artículo 2 de la citada ley 1339 establece: "El Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes y los entes deportivos departamentales, distritales o municipales o dependencias que hagan sus veces, crearán programas de apoyo para los deportistas de alto nivel competitivo y con proyección a él.</p> <p>En el artículo 4 de la ley 1389 de junio de 2010 indica que: "Los entes deportivos o dependencias que hagan sus veces, los organismos deportivos, los establecimientos educativos, las instituciones de educación superior y en general los integrantes del Sistema Nacional del Deporte, podrán otorgar incentivos y estímulos a los deportistas, entrenadores, jueces y directivos que contribuyan a la realización de las metas contempladas en el Plan Nacional del Sector.</p> <p>La Constitución en su artículo 44 establece como derechos fundamentales para la infancia; la vida, la integridad física, salud, seguridad social, alimentación equilibrada, entre otros. En consecuencia, el presente Proyecto de Ley busca que los infantes tengan acceso a su núcleo familiar de manera permanente, con el fin de garantizar los derechos fundamentales y principios establecidos en la Constitución.</p> <p>Es preciso advertir que existe suficiente fundamento normativo y Constitucional que hace armónico el presente proyecto de ley frente al ordenamiento jurídico existente y que justifica la aprobación por parte del órgano legislativo.</p> <p>Impacto Fiscal</p> <p>Dada la obligación del Estado de velar por el interés general, así como de promover la autonomía de las entidades territoriales, es relevante mencionar que, una vez promulgada la Ley, el Gobierno deberá promover su ejercicio y cumplimiento. Además, se debe tener en cuenta como sustento, un pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la cual se puntualizó de acuerdo a la sentencia C-490 de 2011, lo siguiente:</p> <p>"El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público." (Resaltado fuera del texto).</p> <p>Ahora bien, dada la obligación del Estado en velar por el interés general, es relevante mencionar que una vez promulgada la Ley, el Gobierno deberá promover su ejercicio y cumplimiento; además, se debe tener en cuenta como sustento, el pronunciamiento de la Corte Constitucional</p>	<p>en la Sentencia C-502 de 2007, <u>en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas, no puede convertirse en óbice y barrera, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa:</u></p>

“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, **con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.**

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.” (Resaltado fuera de texto).

De igual modo, al respecto del impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte ha dicho:

“Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado,

mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. (...) El artículo 7° de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo.” (Sentencia C-315 de 2008).

Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquél, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia

Conflicto de Interés:

El artículo 183 de la Constitución Política consagra los conflictos de interés como causal de pérdida de investidura. De igual modo, el artículo 286 de la Ley 5 de 1992 establece el régimen de conflicto de interés de los congresistas. De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, para que se configure el conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura deben presentarse las siguientes condiciones o supuestos:

- (i) Que exista un interés directo, particular y actual: moral o económico.
- (ii) Que el congresista no manifieste su impedimento a pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar.
- (iii) Que el congresista no haya sido separado del asunto mediante recusación.
- (iv) Que el congresista haya participado en los debates y/o haya votado.
- (v) Que la participación del congresista se haya producido en relación con el trámite de leyes o de cualquier otro asunto sometido a su conocimiento.

En cuanto al concepto del interés del congresista que puede entrar en conflicto con el interés público, se ha explicado que el mismo debe ser entendido como “una razón subjetiva que toma parcial al funcionario y que lo inhabilita para aproximarse

al proceso de toma de decisiones con la ecuanimidad, la ponderación y el desinterés que la norma moral y la norma legal exigen” y como “el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Radicado 66001-23-33-002-2016-00291-01(PI), sentencia del 30 de junio de 2017).

De acuerdo con la Sentencia SU-379 de 2017, no basta con la acreditación del factor objetivo del conflicto de intereses, esto es, que haya una relación de consanguinidad entre el congresista y el pariente que pueda percibir un eventual beneficio. Deben ser dotadas de contenido de acuerdo con las circunstancias específicas del caso concreto. La Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia del 17 de octubre de 2000 afirmó frente a la pérdida de investidura de los congresistas por violar el régimen de conflicto de intereses:

“El interés consiste en el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto. Así, no se encuentra en situación de conflicto de intereses el congresista que apoye o patrocine el proyecto que, de alguna manera, redundaría en su perjuicio o haría más gravosa su situación o la de los suyos, o se oponga al proyecto que de algún modo les fuera provechoso. En ese sentido restringido ha de entenderse el artículo 286 de la ley 5.ª de 1991, pues nadie tendría interés en su propio perjuicio, y de lo que trata es de preservar la rectitud de la conducta de los congresistas, que deben actuar siempre consultando la justicia y el bien común, como manda el artículo 133 de la Constitución. Por eso, se repite, la situación de conflicto resulta de la conducta del congresista en cada caso, atendidas la materia de que se trate y las circunstancias del congresista y los suyos. [...]”.





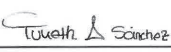
Así las cosas, en virtud de lo estipulado en la Ley 2003 de 2019 que modificó la Ley 5, se deja establecido que el presente proyecto de ley no genera conflicto de interés en tanto no crea beneficios particulares, actuales y directos a los congresistas. Lo anterior como regla general, lo que esto no obsta o libra de responsabilidad a cada honorable congresista para presentar el impedimento que considere necesario según su situación particular.

De los honorables Congresistas,

Autor:



Esteban Quintero Cardona
Senador de la República

 HONORIO MIGUEL HENRIQUEZ PINEDO Senador de la República	 YENNY ROZO ZAMBRANO Senadora de la República
 EDINSON VLADIMIR OLAYA MANCIPE Representante a la Cámara	 CIRO ALEJANDRO RAMIREZ CORTES Senador de la República Centro Democrático
	

PROYECTO DE LEY N° ____ DE 2025

"Por medio de la cual se reduce la tarifa del impuesto al consumo para el turismo deportivo"

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA

Artículo 1. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto establecer incentivos tributarios en el impuesto sobre el consumo para las empresas que impulsen el turismo deportivo, con el fin de fomentar la masificación del deporte y la participación del sector privado, en cumplimiento del artículo 52 de la Constitución Política.

Artículo 2. Para efectos de la presente ley se entiende como turismo deportivo lo siguiente:

Los desplazamientos de personas a determinados destinos motivados por actividades deportivas (ya sea para asistir como espectadores o participar activamente en ellos).

Artículo 3. Adiciónese un párrafo al artículo 512-1 del Estatuto Tributario, así:

" Los establecimientos de comercio cuya actividad principal sea el turismo deportivo se gravarán a la tarifa señalada en el artículo 512-2 del estatuto tributario"

Artículo 4. Procedimiento y control de los incentivos. El Gobierno Nacional, dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, expedirá la reglamentación que establezca el procedimiento para la acreditación y control de los beneficios aquí creados. Dicha reglamentación deberá incluir, al menos, lo siguiente:

(A) La creación de un registro único de establecimientos de comercio calificados para ejercer actividades de turismo deportivo

(B) Los lineamientos para la fiscalización y seguimiento a fin de verificar que los descuentos tributarios de las actividades realizadas en pro del turismo deportivo recaigan efectivamente en ese rubro.

(C) Las sanciones aplicables en caso de incumplimiento o fraude, las cuales podrán incluir la devolución de los porcentajes dejados de pagar y las demás establecidas en las leyes tributarias y penales. En desarrollo de lo anterior, la DIAN podrá solicitar información, en coordinación con las autoridades deportivas.

Artículo 5. Vigilancia y evaluación. El Ministerio del Deporte presentará anualmente al Congreso de la República un informe de evaluación sobre la aplicación del descuento tributario previsto en esta ley.

Artículo 6. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación, quedan derogadas todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

Autor:

Esteban Quintero Cardona
Senador de la República

 HONORIO MIGUEL HENRIQUEZ PINEDO Senador de la República	 YENNY ROZO ZAMBRANO Senadora de la República
 EDINSON VLADIMIR OLAYA MANCIPE Representante a la Cámara	 CIRO ALEJANDRO RAMIREZ CORTES Senador de la República Centro Democrático



CONTENIDO

Gaceta número 104 - Viernes 13 de febrero de 2026

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

Págs.

Proyecto de ley número 503 de 2025 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 599 de 2000 para tipificar las conductas de ataques a la educación y se dictan otras disposiciones.....	1
Proyecto de ley número 354 de 2025 Cámara, por medio de la se reduce la tarifa del impuesto al consumo para el turismo deportivo.....	14