REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - Nº 1346 | Bogotá, D. C., lunes, 21 de septiembre de 2026 | EDICIÓN DE 21 PÁGINAS

DIRECTORES: DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ, SECRETARIO GENERAL DEL SENADO, www.secretariasenado.gov.co — MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ, SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA, www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 101 DE 2026 SENADO

por medio del cual se promueve la vacunación gratuita del personal de salud en Colombia y se dictan otras disposiciones.

Comisión Séptima Constitucional Permanente

CSP-CS- 0941-2026
Bogotá D.C., 21 de septiembre de 2026

Doctor
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General
Doctora
LUCENA GONZÁLEZ QUIROGA
Jefe Sección de Leyes
Senado de la República
E. S. D.

ASUNTO: Publicación en la Gaceta del Congreso informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de Ley No 101/2026 SENADO** "POR MEDIO DEL CUAL SE PROMUEVE LA VACUNACIÓN GRATUITA DEL PERSONAL DE SALUD EN COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

Respetado Secretario,

Por instrucciones de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima del Senado, y teniendo encuenta lo dispuesto en artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, remito a su Despacho en medio electrónico para su publicación en la Gaceta del Congreso de la República, la siguiente ponencia, así:

INFORME DE PONENCIA PARA: PRIMER DEBATE

NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: 101/2026 Senado

TITULO: "POR MEDIO DEL CUAL SE PROMUEVE LA VACUNACIÓN GRATUITA DEL PERSONAL DE SALUD EN COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

INICIATIVA: H.S. HONORIO MIGUEL HENRIQUEZ PINEDO, JUAN FERNANDO CAICEDO CALLEJAS, NORMA HURTADO SÁNCHEZ, ENRIQUE CABRALES BAQUERO, MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ, ESTEBAN QUINTERO CARDONA, ANA PAOLA AGUDELO GARCIA, NADIA GEORGETTE BLEL SCAFF, JUAN FERNANDO ESPINAL RAMIREZ, CLAUDIA MARGARITA ZULETA MURGAS, SELMEN DAVID ARANA CANO, JULIA CORREA NUTTIN, ANDRES EDUARDO FORERO MOLINA, H.R. EDUAR ALEXIS TRIANA RINCON, JUAN FELIPE CORZO ALVAREZ, HILDA GUTIERREZ, DARUIN CASTELLANOS ROMERO, OSCAR DARIO PEREZ PINEDA

RADICADO: EN SENADO: **28-07-2026** EN COMISIÓN: **12-08-2026** EN CÁMARA: **XX-XX-202X**

PUBLICACIONES – GACETAS

TEXTO ORIGINAL	PONENCIA 1er DEBATE SENADO	TEXTO DEFINITIVO COM VII SENADO	PONENCIA 2do DEBATE SENADO	TEXTO DEFINITIVO PLENARIA SENADO	PONENCIA 1er DEBATE CAMARA	TEXTO DEFINITIVO COM VII CAMARA	PONENCIA 2do DEBATE CAMARA	TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CAMARA
07 Art 996/2026								

PONENTES PRIMER DEBATE		
HH.SS. PONENTES	**ASIGNADO (A)**	**PARTIDO**
ZANDRA MARIA BERNAL RINCON	COORD PONENTE	CENTRO DEMOCRATICO
NORMA HURTADO SANCHEZ	PONENTE	PARTIDO DE LA U

NÚMERO DE FOLIOS: VEINTI NUEVE (29)
RECIBIDO EL DÍA: 21 DE SEPTIEMBRE DE 2026
HORA: 11:11 AM

Atentamente,

ALFREDO JOSÉ MÓISES LÓPEZ
Secretario General Comisión Séptima

Proyectó: María Lourdes Cambar
Revisó y aprobó: Alfredo José Moisés López -**Secretario General**

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA
Edificio Nuevo del Congreso
Carrera 7 No. 8-68 Oficina 241B
Teléfonos: 3824264/68/69/73.
comision.septima@senado.gov.co

...

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE
PROYECTO DE LEY No. 101 DE 2026 SENADO
"Por medio del cual se promueve la vacunación gratuita del personal de salud en Colombia y se dictan otras disposiciones"

Bogotá D.C., 15 de septiembre de 2026

Honorable Senador
ANDRÉS EDUARDO FORERO MOLINA
Presidente
Comisión Séptima Constitucional Permanente
Senado de la República
Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 101 de 2026 Senado, "Por medio del cual se promueve la vacunación gratuita del personal de salud en Colombia y se dictan otras disposiciones".

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento de la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, y con fundamento en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992[1], me permito rendir INFORME DE PONENCIA POSITIVA para primer debate al Proyecto de Ley de la referencia, en los siguientes términos:

I. TRÁMITE Y ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

El Proyecto de Ley No. 101 de 2026 Senado es de iniciativa parlamentaria y fue radicado ante la Secretaría General del Senado de la República por parte de los Honorables Senadores HONORIO MIGUEL HENRIQUEZ PINEDO, JUAN FERNANDO CAICEDO CALLEJAS, NORMA HURTADO SÁNCHEZ, ENRIQUE CABRALES BAQUERO, MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ, ESTEBAN QUINTERO CARDONA, ANA PAOLA AGUDELO GARCIA, NADIA GEORGETTE BLEL SCAFF, JUAN FERNANDO ESPINAL RAMIREZ, CLAUDIA MARGARITA ZULETA MURGAS, SELMEN DAVID ARANA CANO, JULIA CORREA NUTTIN, ANDRES EDUARDO FORERO MOLINA, junto con los Honorables Representantes

[1] Ley 5ª de 1992, artículo 150 (designación de ponente, facultad de la mesa directiva de la respectiva comisión); artículo 153 (plazo para rendir ponencia, entre cinco y quince días calendario); artículo 156 (presentación y publicación de la ponencia). Congreso de la República, Ley 5ª de 1992, disponible en http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0005_1992_pr004.html

EDUAR ALEXIS TRIANA RINCON, JUAN FELIPE CORZO ALVAREZ, HILDA GUTIERREZ, DARUIN CASTELLANOS ROMERO, OSCAR DARIO PEREZ PINEDA. La iniciativa fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 1000 de 2026, conforme al artículo 144 de la Ley 5ª de 1992.

Repartido el proyecto a la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República por razón de la materia, la Mesa Directiva designó a la suscrita como ponente para primer debate. El proyecto respeta la regla de unidad de materia prevista en el artículo 158 de la Constitución Política y en el artículo 148 de la Ley 5ª de 1992[2], y no corresponde a una iniciativa archivada por tránsito de legislatura en los términos del artículo 190 de la misma ley.

II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO

El objeto del proyecto del presente análisis es: POR MEDIO DEL CUAL SE PROMUEVE LA VACUNACIÓN GRATUITA DEL PERSONAL DE SALUD EN COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES, el cual busca garantizar que los estudiantes y graduados puedan acceder a todas las vacunas que sean necesarias para ejercer la profesión de manera segura y gratuita.

La iniciativa está compuesta por siete (7) artículos, mediante los cuales se busca: establecer el acceso gratuito a esquemas de vacunación para el talento humano en salud, incluyendo estudiantes en etapa practica o residencias médicas, de igual forma se definen los beneficiarios de la medida, así mismo, se establecen obligaciones en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social para la actualización periódica de los esquemas de inmunización, se regulan aspectos de financiación, reglamentación y vigencia. El proyecto busca fortalecer la prevención de enfermedades inmunoprevenibles y reducir los riesgos biológicos asociados a la prestación de servicios de salud, especialmente en el Talento Humano en Salud de todo el Territorio Nacional.

En atención a la ley 1164 de 2007, por Talento Humano en Salud se entiende todo el personal que interviene en la promoción, educación, información de la salud, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación de la enfermedad de todos los habitantes del territorio nacional dentro de la estructura organizacional de la prestación de los servicios de salud[3].

III. COMPETENCIA DEL CONGRESO Y DE LA COMISIÓN SÉPTIMA

El artículo 114 de la Constitución Política asigna al Congreso de la República la función de hacer las leyes; el artículo 150, numerales 1 y 2, lo faculta para interpretar, reformar y derogar las leyes y para expedir códigos en todos los ramos de la legislación. Por su parte, los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992 habilitan a los Senadores y Representantes para presentar proyectos de ley.

En cuanto a la competencia de esta célula legislativa, el artículo 2º de la Ley 3ª de 1992, modificado por el artículo 1º de la Ley 754 de 2002, asigna a la Comisión Séptima Constitucional Permanente el conocimiento de los asuntos relativos a:

> *"(…) estatuto del servidor público y trabajador particular; régimen salarial y prestacional del servidor público; organizaciones sindicales; sociedades de auxilio mutuo; seguridad social; cajas de previsión social; fondos de prestaciones; carrera administrativa; servicio civil; recreación; deportes; salud, organizaciones comunitarias; vivienda; economía solidaria; asuntos de la mujer y de la familia."*[4]

Al tratarse de una iniciativa que regula el servicio a la salud a través de la garantía de que los estudiantes y graduados puedan acceder a todas las vacunas que sean necesarias para ejercer la profesión de manera segura y gratuita.

IV. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LA MATERIA

El proyecto de ley busca garantizar la protección de la salud del talento humano en salud mediante el acceso gratuito a esquemas de vacunación. El objetivo se relaciona directamente con:

4.1. Constitución Política de Colombia

- *ARTÍCULO 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*
  Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.
- *Artículo 11. El derecho a la vida es inviolable. No habrá pena de muerte.*
- *ARTÍCULO 48. La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley.*
- *ARTÍCULO 49. La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.*
  Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.
  Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.
  La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria.
  Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad.
  El porte y consumo de sustancias psicoactivas no reguladas está prohibido, salvo prescripción médica.
  Con fines preventivos y rehabilitadores la ley establecerá medidas y tratamientos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico para toda la población y en especial a las personas que consuman sustancias estupefacientes o sicotrópicas. El sometimiento a esas medidas y tratamientos requieren el consentimiento informado del consumidor.
  La prohibición prevista en el inciso anterior no aplicará para el porte, producción, distribución, venta y consumo del cannabis y sus derivados por parte de mayores de edad. Tampoco aplicará para ninguna de estas sustancias cuando su destinación sea para usos científicos o de investigación, siempre y cuando cuente con las licencias otorgadas por la autoridad competente.
  La ley restringirá el consumo y comercialización de cannabis o sus derivados en entornos escolares y reglamentará el porte y consumo de cannabis y sus derivados en espacios públicos, recreativos, en espacios privados y públicos abiertos al público, comunes, zonas comunes, en establecimientos carcelarios y de rehabilitación, entre otros.
  Así mismo, el Estado atenderá con un enfoque de derechos humanos a toda la población con una relación problemática con sustancias psicoactivas y a su familia y/o redes de apoyo, garantizando su tratamiento y rehabilitación; y así prevenir comportamientos que afecten el cuidado integral de la salud de las personas y, por consiguiente, de la comunidad, y desarrollará de manera permanente campañas de prevención del consumo de sustancias psicoactivas y sus efectos nocivos, así como estrategias de reducción de riesgos y daños en favor de los consumidores que tienen relación problemática o dependiente con sustancias psicoactivas.
  El Estado incorporará en el Sistema Educativo, en su diferentes formas, modalidades y niveles, la educación sobre la prevención en el consumo de drogas o sustancias estupefacientes y sus efectos nocivos.
  Las entidades que conformas en sistema General de Seguridad Social en Salud y sus prestadores garantizarán la aplicación e incorporación de lo establecido en este artículo de forma obligatoria.
- Artículo 89. Además de los consagrados en los artículos anteriores, la ley establecerá los demás recursos, las acciones, y los procedimientos necesarios para que puedan propugnar por la integridad del orden jurídico, y por la protección de sus derechos individuales, de grupo o colectivos, frente a la acción u omisión de las autoridades públicas.

4.2. Ley 100 de 1993

Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y dicta otras disposiciones, frente al tema de relevancia, el articulo 153 relaciona los principios rectores para garantizar el servicio publico de salud, especialmente: universalidad, solidaridad, igualdad, obligatoriedad prevalencia de derechos, enfoque diferencial, equidad, calidad, eficiencia, participación social, progresividad, libre escogencia, sostenibilidad, transparencia, descentralización administrativa, complementariedad y concurrencia, corresponsabilidad, irrenunciabilidad, intersectorialidad, prevención y continuidad.

4.2. Ley 1122 de 2007

Esta ley realiza algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, para el asunto, en el artículo 32, frente a Salud Publica, indica:

- *Artículo 32. De la salud pública. La salud pública está constituida por el conjunto de políticas que buscan garantizar de una manera integrada, la salud de la población por medio de acciones de salubridad dirigidas tanto de manera individual como colectiva, ya que sus resultados se constituyen en indicadores de las condiciones de vida, bienestar y desarrollo del país. Dichas acciones se realizarán bajo la rectoría del Estado y deberán promover la participación responsable de todos los sectores de la comunidad.*

[2] Ley 5ª de 1992, artículo 148 ("Rechazo de disposiciones"): "Cuando un proyecto haya pasado al estudio de una Comisión Permanente, el Presidente deberá rechazar las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con una misma materia." Concordante con el artículo 146 ibídem y con el artículo 158 de la Constitución Política.

[3] Articulo 1, párrafo 2, Ley 1164 de 2007.

[4] Ley 3ª de 1992, artículo 2º, modificado por el artículo 1º de la Ley 754 de 2002.

4.3. Ley 1164 de 2007

Esta ley dicta disposiciones en materia del Talento Humano en Salud, frente a los procesos de planeación, formación, vigilancia y control del ejercicio, desempeño y ética del Talento Humano del área de la salud mediante la articulación de los diferentes actores que intervienen en estos procesos.

Frente a los derechos del Talento Humano en Salud, indica:

4.4. Artículo 37. De los derechos del Talento Humano en Salud. El ejercicio de la profesión u ocupación se realizará teniendo en cuenta el derecho a la objeción de conciencia, a la protección laboral, al buen nombre, al compromiso ético y al ejercicio competente.

"…

De la protección laboral:

Debe garantizarse en lo posible, al personal que ejerce una profesión u ocupación en salud la integridad física y mental, y el descanso que compense los posibles riesgos que se asuman en el trabajo y permita atender dignamente a quien recibe sus servicios. No será causal de inhabilidad para el ejercicio laboral en administración pública la sanción que haya sido declarada extinta por cualquiera de las causales señaladas en la ley.

Del derecho al buen nombre:

No se mencionarán las limitaciones, deficiencias o fracasos, del equipo de trabajo para menoscabar sus derechos y estimular el ascenso o progreso laboral, excepto cuando sea necesario y justo, por el bien de terceros. También se evitará todo tipo de conductas lesivas, tales como ultrajes físicos o psicológicos, injurias, calumnias, falsos testimonios o críticas nocivas.

Del compromiso ético:

El Talento Humano en Salud rehusará la prestación de sus servicios para actos que sean contrarios a la ética profesional cuando existan condiciones que interfieran su libre y correcto ejercicio.

Del ejercicio competente:

El Talento Humano en Salud debe ser ubicado de acuerdo a sus competencias correspondientes a sus títulos o certificados expedidos por la entidad educativa. No se comprometerán a realizar labores que excedan su capacidad.

4.5. Ley 1438 de 2011

Realiza la reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud, frente a Talento Humano indica:

- *Artículo 97. De la política de Talento Humano. El Ministerio de la Protección Social, teniendo en cuenta las recomendaciones del Consejo Nacional de Talento Humano en Salud, definirá la política de Talento Humano en Salud que oriente la formación, ejercicio y gestión de las profesiones y ocupaciones del área de la salud, en coherencia con las necesidades de la población colombiana, las características y objetivos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.*
  Parágrafo. La Política de Talento Humano en Salud consultará los postulados de trabajo decente de la OIT.

4.6. Ley Estatutaria 1751 de 2015

Esta ley reglamenta el derecho fundamental a la salud y dicta otras disposiciones, para ello, teniendo en cuenta el motivo de este informe, frente a profesionales que prestan el servicio de salud menciona los siguientes aspectos:

- *Artículo 2: Naturaleza y contenido del derecho fundamental a la salud. El derecho fundamental a la salud es autónomo e irrenunciable en lo individual y en lo colectivo.*
  Comprende el acceso a los servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad para la preservación, el mejoramiento y la promoción de la salud. El Estado adoptará políticas para asegurar la igualdad de trato y oportunidades en el acceso a las actividades de promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación para todas las personas. De conformidad con el artículo 49 de la Constitución Política, su prestación como servicio público esencial obligatorio, se ejecuta bajo la indelegable dirección, supervisión, organización, regulación, coordinación y control del Estado.
- *Artículo 6: Elementos y principios del derecho fundamental a la salud. El derecho fundamental a la salud incluye los siguientes elementos esenciales e interrelacionados:*

  a) Disponibilidad. El Estado deberá garantizar la existencia de servicios y tecnologías e instituciones de salud, así como de programas de salud y personal médico y profesional competente;

  ….

  d) Calidad e idoneidad profesional. Los establecimientos, servicios y tecnologías de salud deberán estar centrados en el usuario, ser apropiados desde el punto de vista médico y técnico y responder a estándares de calidad aceptados por las comunidades científicas. Ello requiere, entre otros, personal de la salud adecuadamente competente, enriquecida con educación continua e investigación científica y una evaluación oportuna de la calidad de los servicios y tecnologías ofrecidos.

  …"

- Artículo 17. Autonomía profesional. Se garantiza la autonomía de los profesionales de la salud para adoptar decisiones sobre el diagnóstico y tratamiento de los pacientes que tienen a su cargo. Esta autonomía será ejercida en el marco de esquemas de autorregulación, la ética, la racionalidad la evidencia científica.
  Se prohíbe todo constreñimiento, presión o restricción del ejercicio profesional que atente contra la autonomía de los profesionales de la salud, así como cualquier abuso en el ejercicio profesional que atente contra la seguridad del paciente.

  La vulneración de esta disposición será sancionada por los tribunales u organismos profesionales competentes y por los organismos de inspección, vigilancia y control en el ámbito de sus competencias.

  Parágrafo. Queda expresamente prohibida la promoción u otorgamiento de cualquier tipo de prebendas o dádivas a profesionales y trabajadores de la salud en el marco de su ejercicio laboral, sean estas en dinero o en especie por parte de proveedores; empresas farmacéuticas, productoras, distribuidoras o comercializadoras de medicamentos o de insumos, dispositivos y/o equipos médicos o similares.

- *Artículo 18. Respeto a la dignidad de los profesionales y trabajadores de la salud. Los trabajadores, y en general el talento humano en salud, estarán amparados por condiciones laborales justas y dignas, con estabilidad y facilidades para incrementar sus conocimientos, de acuerdo con las necesidades institucionales.*

4.7. ***Resolución 1444 de 2025 (Ministerio de Salud y Protección Social):*** A través de esta resolución se adopta la Política Publica del Talento Humano en Salud, según su objeto: *dirigida a los trabajadores de la salud, y su objetivo general es fortalecer la gobernabilidad y gobernanza del Talento Humano en Salud, mediante estrategias de planificación y gestión para la mejora de la disponibilidad, distribución equitativa, formación integral acorde con el análisis de la situación de salud de la población, que permitan el desempeño laboral en condiciones de empleo y trabajo digno y decente para la garantía del derecho fundamental a la salud*.

4.8. **Sentencia T-115 de 2025: *"…****la Sala señaló que el derecho fundamental al trabajo digno conlleva la obligación del empleador de identificar, prevenir y atender los riesgos psicosociales en el entorno laboral, protegiendo la integridad y salud mental del trabajador frente a factores cruciales como la sobrecarga de trabajo, las prolongadas jornadas laborales, el acoso laboral, el estrés en el trabajo, entre otras".*[5]

4.9. **Sentencia T-760/08:** *"…La Corte Constitucional ha reconocido el carácter fundamental del derecho a la salud. En la presente sentencia, la Sala de Revisión no entra a analizar el concepto de 'derecho fundamental'. Esta categoría es objeto de sinnúmero de debates doctrinarios y judiciales que no se pretenden zanjar en el presente proceso. Por ello, no entra a definir qué es un derecho fundamental, en general, ni cuáles son los criterios para su identificación o delimitación, entre otras cuestiones. No obstante, la jurisprudencia constitucional ha ido delimitando algunos aspectos del concepto, que serán retomados a continuación. En un primer momento, la Corte delimitó el concepto de forma negativa, indicando cómo no debe ser entendido. Posteriormente, aportó un elemento definitorio de carácter positivo. Sin embargo, se reitera, esta caracterización mínima del concepto de derecho fundamental no pretende definir la cuestión en términos generales. Estos elementos se retoman, en cuanto han permitido caracterizar el derecho a la salud como fundamental".*

4.10. **Sentencia T-124 de 2023:** *"…la Corte amparará los derechos fundamentales al mínimo vital, a la dignidad humana, a la salud y a la seguridad social por la no afiliación al Sistema General de Riesgos Laborales. En consecuencia, ordenará la remisión del accionante para evaluación por parte de la Junta Regional competente y sufragar los honorarios correspondientes al trámite de calificación de invalidez del accionante y en caso de que el actor impugne la decisión que adopte la Junta y el pago por parte de la empresa contratante de las prestaciones asistenciales y económicas derivadas del accidente de trabajo que sufrió el actor, como quiera que al momento del siniestro, no se encontraba afiliado a una ARL…"*

Frente al marco internacional, se tienen presentes para este proyecto los siguientes aspectos:

[5] Corte Constitucional de Colombia. (2025). Sentencia T-115/25 [M.P. Vladimir Fernández Andrade].

4.11. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

C155 Convenio sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores, 1981 (Organización Internacional del Trabajo).

Parte IV. Acción a Nivel de Empresa
Artículo 16
1. Deberá exigirse a los empleadores que, en la medida en que sea razonable y factible, garanticen que los lugares de trabajo, la maquinaria, el equipo y las operaciones y procesos que estén bajo su control son seguros y no entrañan riesgo alguno para la seguridad y la salud de los trabajadores.
2. Deberá exigirse a los empleadores que, en la medida en que sea razonable y factible, garanticen que los agentes y las sustancias químicos, físicos y biológicos que estén bajo su control no entrañan riesgos para la salud cuando se toman medidas de protección adecuadas.
3. Cuando sea necesario, los empleadores deberán suministrar ropas y equipos de protección apropiados a fin de prevenir, en la medida en que sea razonable y factible, los riesgos de accidentes o de efectos perjudiciales para la salud.

4.12. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO y ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD

En el año 2024 la Organización Mundial de la Salud y Organización Internacional del Trabajo emitieron la Guía para la elaboración y ejecución de programas de salud y seguridad en el trabajo para los trabajadores de la salud denominada también CUIDAR DE LOS QUE CUIDAN, este documento expone de manera importante problemas relativos al sector salud, así como la exposición a peligros laborales, dentro de los cuales se encuentran referencia los más comunes, entre estos:

- Infecciones ocupacionales: tuberculosis, hepatitis B y C, HIV/sida, infecciones respiratorias (por coronavirus, gripe) y enfermedades transmitidas por vectores (paludismo, dengue).

Esta guía también orienta a las entidades para la prevención y eliminación de riesgos a través de la aplicación de programas de seguridad y salud en el trabajo que incluyan entre otros aspectos:

- Una política para la vacunación necesaria del personal de salud, de acuerdo con la política nacional de inmunización y los peligros ocupacionales específicos para la salud,
- Inmunización sin coste alguno del personal de salud contra las enfermedades prevenibles mediante vacunación, velando por que todos los trabajadores en riesgo, incluidos los limpiadores y los manipuladores de residuos, reciban todas las dosis vacunales necesarias [6].

4.13. OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE - ODS

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible son un conjunto de metas agrupados en un plan mundial liderado por la Organización de las Naciones Unidas en 2015, los cuales esperan cumplirse antes del año 2030, estos buscan adoptar medidas para poner fin a la pobreza, garantizar la protección del planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad, en este sentido, Colombia como país firmante, debe garantizar el cumplimiento de cada una de las metas propuestas dentro de cada objetivo, para esta esta iniciativa se tienen como referencia:

Tabla 1. ODS

Objetivo	Metas del Objetivo
3. Salud y Bienestar	3.c Aumentar sustancialmente la financiación de la salud y la contratación, el desarrollo, la capacitación y la retención del personal sanitario en los países en desarrollo, especialmente en los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo.
8. Trabajo Decente y Crecimiento Económico	8.8 Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios

Fuente: Elaboración Propia – Datos ODS.

V. CONSIDERACIONES DE LA PONENTE

Para el desarrollo del informe de ponencia, es necesario comprender la importancia del proyecto de ley sustentado, para ello se realiza un análisis frente al panorama actual en materia del personal vinculado al área de la salud en el territorio, de manera que se logre establecer un alcance puntual al respecto, de acuerdo a los siguientes criterios:

5.1. Derechos del Talento Humano en Salud

En primer aspecto es necesario tener presente los derechos de la población objetivo del proyecto de ley, en este caso, La Ley 1164 de 2007 contempla los siguientes:

- Derecho a la objeción de conciencia: El personal de salud puede presentar objeción de conciencia ante todo lo que la pueda violentar.
- Derecho a la protección laboral: Debe garantizarse en lo posible, al personal que ejerce una profesión u ocupación en salud la integridad física y mental, y el descanso que compense los posibles riesgos que se asuman en el trabajo y permita atender dignamente a quien recibe sus servicios. No será causal de inhabilidad para el ejercicio laboral en administración pública la sanción que haya sido declarada extinta por cualquiera de las causales señaladas en la ley.
- Derecho al buen nombre: No se mencionarán las limitaciones, deficiencias o fracasos, del equipo de trabajo para menoscabar sus derechos y estimular el ascenso o progreso laboral, excepto cuando sea necesario y justo, por el bien de terceros. También se evitará todo tipo de conductas lesivas, tales como ultrajes físicos o psicológicos, injurias, calumnias, falsos testimonios o críticas nocivas.
- Derecho al compromiso ético: El Talento Humano en Salud rehusará la prestación de sus servicios para actos que sean contrarios a la ética profesional cuando existan condiciones que interfieran su libre y correcto ejercicio.
- Derecho del ejercicio competente: El Talento Humano en Salud debe ser ubicado de acuerdo a sus competencias correspondientes a sus títulos o certificados expedidos por la entidad educativa. No se comprometerán a realizar labores que excedan su capacidad.[7]

5.2. Talento Humano en Salud

Actualmente en Colombia, dentro del Observatorio de Talento Humano en Salud (OTS) para la prestación del servicios de salud cuenta con importantes perfiles, dentro de los que se observan Bacteriología, Enfermería, Fisioterapia, Fonoaudiología, Gerontología, Instrumentación Quirúrgica, Medicina, Nutrición y Dietética, Odontología, Optometría, Psicología, Química Farmacéutica, Terapia Ocupacional, Terapia respiratoria, a este grupo de profesionales es necesario sumar perfiles de carácter asistencial, técnico, operacional y administrativo que mantienen contacto directo con pacientes y ciudadanía en general que asiste a establecimientos que prestan servicios de salud.

De acuerdo con la información reportada por el Observatorio de Talento Humano en Salud (OTHS) del Sistema Integrado de Información de la Protección Social (SISPRO), para el año 2025 se registraron 1.029.365 personas vinculadas al talento humano en salud, evidenciando un crecimiento constante durante los últimos años y alcanzando una densidad de 193,8 trabajadores por cada 10.000 habitantes. Asimismo, la participación femenina continúa siendo predominante dentro del sector, representando cerca del 79% del total de personas registradas.

Año	THS	Variación Anual	Densidad por Habitantes (10.000)	Participación Mujeres	Participación Hombres
2025	1.029.365	4.0%	193.8	78.8%	21.1%
2024	989.863	4.5%	187.8	78.9%	21.0%
2023	947.315	4.3%	181.4	79.0%	21.0%
2022	908.095	6.2%	175.7	79.1%	20.9%
2021	854.961	6.8%	167.3	79.1%	20.9%
2020	800.376	4.7%	158.8	79.0%	20.9%

Fuente: Observatorio de Talento Humano en Salud (OTHS) – SISPRO

Estas cifras ponen en evidencia la importancia del personal sanitario dentro de la estructura social y económica del país. De igual forma, también se evidencia la necesidad de fortalecer las medidas orientadas a proteger a quienes, por razón de sus funciones, se encuentran expuestos de manera permanente a diversos factores de riesgos biológicos durante el ejercicio de sus actividades frente al cuidado permanente de pacientes en diferentes instituciones o entidades dedicadas a la prestación de servicios de salud o al cuidado de pacientes en situación de vulnerabilidad.

Según los registros del mismo sistema, el número de personas que integran el talento humano en salud representa aproximadamente el 2% de la población nacional estimada para 2025, que corresponde a 48.258.494 habitantes[8]. Aunque proporcionalmente puede parecer una cifra reducida, su importancia estratégica es incuestionable, puesto que se trata del grupo encargado de garantizar la atención, prevención y respuesta frente a las necesidades de salud de más de cuarenta millones de colombianos.

Dentro de los perfiles registrados en el Observatorio de Talento Humano en Salud (OTS) se observan perfiles de Bacteriología, Enfermería, Fisioterapia, Fonoaudiología, Gerontología, Instrumentación Quirúrgica, Medicina, Nutrición y Dietética, Odontología, Optometría, Psicología, Química Farmacéutica, Terapia Ocupacional, Terapia respiratoria; estas profesiones mantienen contacto directo con pacientes y ciudadanía en general que asiste a establecimientos que prestan servicios de salud.
Por otra parte, como se mencionó anteriormente, la adecuada prestación de los servicios de salud no depende exclusivamente del personal asistencial que desarrolla actividades clínicas o de atención directa a los pacientes. Su funcionamiento requiere igualmente de personal administrativo, técnico, operativo, logístico y de apoyo, cuyas labores resultan esenciales para garantizar la

[6] CUIDAR DE LOS QUE CUIDAN (Guía para la elaboración y ejecución de programas de salud y seguridad en el trabajo para los trabajadores de la salud).

[7] Artículo 37, Ley 1164 de 2007 (Por la cual se dictan disposiciones en materia del Talento Humano en Salud).

[8] *Censo Nacional Población y Vivienda 2018 (¿Cuántos somos?)*

continuidad, calidad y seguridad de los servicios de salud. En tal sentido, resulta necesario adoptar medidas que permitan brindar condiciones adecuadas de protección a todas las personas vinculadas al sistema de prestación de servicios de salud, independientemente de la naturaleza de sus funciones, especialmente cuando, de manera directa o indirecta, se encuentran expuestas a riesgos asociados a los entornos sanitarios. De esta forma, se contribuye no solo a la protección de la salud de los trabajadores, sino también al fortalecimiento de la seguridad de los pacientes y de la capacidad operativa de las instituciones prestadoras de servicios de salud.

5.3. Estudiantes ciencias de la salud

La sostenibilidad a futuro del sistema de salud también depende de la formación de nuevas generaciones de profesionales y trabajadores en áreas relacionadas con el sector mencionado. En ese sentido, los datos del Ministerio de Educación Nacional evidencian una tendencia creciente en la matrícula de educación superior, registrando 2.723.364 estudiantes matriculados en instituciones de educación superior para el año 2025.

Tabla 3 Matrícula por nivel de formación

NIVEL DE FORMACIÓN	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
TÉCNICA PROFESIONAL	73,263	78,618	81,805	68,903	74,098	82,994	90,837	95,389	106,420
TECNOLÓGICA	658,579	630,928	574,730	581,479	617,679	613,092	583,917	613,932	677,726
UNIVERSITARIA	1,548,485	1,557,594	1,552,078	1,529,788	1,568,193	1,588,551	1,606,093	1,637,436	1,712,508
ESPECIALIZACIÓN	92,516	98,773	116,783	104,509	108,518	103,497	115,065	122,784	133,895
MAESTRÍA	67,400	68,229	64,282	64,460	72,809	70,689	71,909	75,346	84,232
DOCTORADO	6,071	6,225	6,572	6,464	6,974	7,405	8,012	8,673	8,583
TOTAL	**2,446,314**	**2,440,367**	**2,396,250**	**2,355,603**	**2,448,271**	**2,466,228**	**2,475,833**	**2,553,560**	**2,723,364**

Fuente: Elaboración Propia – Datos Ministerio de Educación Nacional (Resumen indicadores Educación Superior)

El Ministerio de Educación Nacional a través de informe emite consolidado nacional mostrando la variación anual vinculando algunos indicadores y estadísticas de la educación superior, relacionando los resultados obtenidos en cobertura, calidad, pertinencia y eficiencia, para esto, toma como referencia a estudiantes matriculados que oscilan entre las edades de 17 a 21 años en instituciones educativas oficiales y privadas, arrojando los siguientes datos:

Tabla 4. Matrícula por área de conocimiento

ÁREA DE CONOCIMIENTO	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
AGRONOMÍA, VETERINARIA Y AFINES	47,232	49,264	49,292	48,071	50,209	48,858	49,290	52,551	61,451
BELLAS ARTES	77,925	78,426	77,060	75,854	74,427	77,636	79,554	108,967	122,644
CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN	204,181	197,183	183,238	181,425	187,990	183,875	182,944	198,497	225,349
CIENCIAS DE LA SALUD	**166,335**	**169,829**	**173,228**	**176,057**	**183,863**	**191,848**	**180,303**	**181,390**	**186,581**
CIENCIAS SOCIALES Y HUMANAS	422,052	435,512	447,278	443,137	441,553	425,659	406,702	408,588	429,318
ECONOMÍA, ADMINISTRACIÓN, CONTADURÍA Y AFINES	801,289	794,990	764,889	750,676	768,369	726,844	656,438	709,859	799,890
INGENIERÍA ARQUITECTURA URBANISMO Y AFINES	678,961	666,265	652,670	621,669	644,827	617,069	579,973	708,285	788,255
MATEMÁTICAS Y CIENCIAS NATURALES	48,339	48,898	48,595	46,567	50,909	51,521	51,359	52,583	56,795
SIN CLASIFICAR				12,147	46,124	142,918	289,270	132,840	53,081
TOTAL	**2,446,314**	**2,440,367**	**2,396,250**	**2,355,603**	**2,448,271**	**2,466,228**	**2,475,833**	**2,553,560**	**2,723,364**

Fuente: Elaboración Propia – Datos Ministerio de Educación Nacional (Resumen indicadores Educación Superior).

La tabla relacionada muestra que del total de estudiantes matriculados, 186.581 se encontraban inscritos con corte al año 2025 en programas correspondientes al área de ciencias de la salud, lo que representa una porción (6.7%) significativa de la población estudiantil frente a todas las carreras brindadas en instituciones de educación superior en Colombia, de igual forma, es importante mencionar que durante sus procesos formativos, los estudiantes desarrollan prácticas académicas, clínicas y asistenciales en hospitales, centros médicos, laboratorios, clínicas odontológicas y demás escenarios relacionados con la atención en salud.

En virtud de lo anterior, la exposición temprana de estudiantes de medicina, enfermería, odontología, bacteriología, terapia respiratoria, fisioterapia y demás disciplinas de la salud a escenarios de práctica genera condiciones de riesgo biológico similares a las enfrentadas por los profesionales en ejercicio, ya que estas actividades requieren del contacto directo y atención a pacientes. Por esta razón, las políticas públicas o acciones orientadas a la prevención de enfermedades inmunoprevenibles deben contemplar no solamente a quienes ya ejercen actividades asistenciales, sino también a quienes se encuentran en proceso de formación y constituyen el relevo generacional en materia de talento humano en salud.

Desde esta perspectiva, la protección biológica del personal de la salud debe entenderse de manera integral y comprender tanto al talento humano en ejercicio como a los estudiantes que desarrollan actividades clínicas o asistenciales, garantizando condiciones adecuadas para la formación, la prestación segura de servicios y la protección de la salud pública.

5.4. Exposición ocupacional a agentes biológicos / riesgos laborales

La prestación de servicios de salud constituye una de las actividades económicas con mayores niveles de exposición a riesgos biológicos, físicos, químicos y ergonómicos derivados del contacto permanente con pacientes, agentes infecciosos, fluidos corporales y entornos clínicos de alta complejidad. Esta circunstancia convierte al talento humano en salud en una población especialmente vulnerable frente a eventos que pueden comprometer su salud, su capacidad laboral y la continuidad de los servicios profesionales, técnicos, operativos o asistenciales. De acuerdo con la información del Observatorio de Seguridad y Salud del Consejo Colombiano de Seguridad, elaborada con base en los indicadores del Sistema General de Riesgos Laborales, durante el año 2025 el sector de atención de la salud humana y asistencia social registró un promedio de 822.868 trabajadores afiliados al Sistema General de Riesgos Laborales, cifra que representó un incremento del 15,2% frente al año anterior. Del total de trabajadores afiliados, el 69% correspondía a trabajadores dependientes, el 24,1% a independientes y el 6,9% a estudiantes vinculados a procesos de formación[9].

Estas cifras evidencian que la exposición a riesgos laborales no recae exclusivamente sobre médicos, enfermeros u otros profesionales asistenciales, sino que comprende también a estudiantes, personal de apoyo diagnóstico, personal administrativo, trabajadores independientes y demás actores que participan de manera directa o indirecta en la prestación de servicios de salud.

La magnitud de tales riesgos se refleja en los indicadores de siniestralidad laboral del sector. Durante 2025 se registraron 33.699 accidentes de trabajo, equivalentes a una tasa de 4,10 accidentes por cada 100 trabajadores, cifra superior al promedio nacional. Lo anterior representa aproximadamente 92 accidentes laborales diarios en actividades relacionadas con la atención de la salud humana y la asistencia social.

Asimismo, se reportaron 935 enfermedades laborales calificadas, con una tasa de 113,63 casos por cada 100.000 trabajadores, ubicando al sector salud entre las actividades económicas con mayor incidencia de enfermedades de origen laboral en el país. Frente a este promedio, durante el año se calificaron 2,6 enfermedades laborales por día dentro de este sector económico.

Adicionalmente, las estadísticas mencionadas también muestran que durante el mismo período se registraron 11 muertes asociadas al trabajo en el sector salud, equivalente a una tasa de 1,34 fallecimientos por cada 100.000 trabajadores, situación que evidencia que los riesgos derivados de la actividad referente a la prestación de servicios de la salud pueden llegar a producir consecuencias graves e irreversibles.

[9] Siniestralidad Laboral - Salud 2025 (Cifras de siniestralidad laboral en Colombia – Fasecolda).

Por otro lado, la Organización Mundial de la Salud OMS teniendo como referencia la Guía para la elaboración y ejecución de programas de salud y seguridad en el trabajo para los trabajadores de la salud, indicó frente a los riesgos ocupacionales en el sector salud, dentro de los cuales se encuentran las llamadas infecciones ocupacionales, las más comunes son hepatitis B y C, VIH/sida, infecciones respiratorias (coronavirus, gripe), de igual forma, indica que la prevalencia de la infección aguda por hepatitis B entre los trabajadores de la salud a nivel mundial es del 5,3% [10].

5.5. Mortalidad Talento Humano en Salud

Los índices de mortalidad en el talento humano en salud resultan importantes dentro de la presente iniciativa, toda vez que de acuerdo al marco orientador para la formulación de la Política Publica de Talento Humano en salud 2025-2035 muestra datos referentes a este indicador, donde durante los años de 2014 a 2022 en Colombia hubo alrededor de 12.390 muertes en este grupo poblacional, estas muertes correspondieron a un 7071 mujeres y 5319 hombres, importante mencionar que este informe relaciona de forma importante una mortalidad prematura (30 a 70 años) en 5091 personas, lo que corresponde al 72% del total mencionado [11].

5.6. Programa Ampliado de Inmunizaciones PAI

En Colombia actualmente existe el Programa Ampliado de Inmunizaciones PAI, el cual busca proteger a las personas de enfermar o morir a causa de enfermedades prevenibles por vacunas[12], actualmente es considerado como uno de los más completos en la región de las Americas.
De acuerdo al PAI actualmente se disponen de 24 vacunas, 3 inmunoglobulinas, con las cuales se busca proteger a más de 30 enfermedades a los habitantes. El Esquema de vacunación comprende las siguientes vacunas para personas con edades relacionadas con la población objetivo del proyecto de ley, de la siguiente manera:

Tabla 5. Esquema de Vacunación en Colombia

EDAD	VACUNA	DOSIS	ENFERMEDAD QUE PREVIENE
9 a 17 años	Virus del Papiloma Humano (VPH)	Única	Cáncer causado por Virus de Papiloma Humano
Mujeres en edad Fértil (MEF) De 10 a 49 años	Toxoide tetánico y diftérico del adulto (Td)	Td1: Dia 0 Td2: al mes de d1. Td3: a los 6 meses de Td2 Td4: Al año de Td3. Td5: Al año de Td4. Refuerzo cada 10 años.	Difteria, Tétanos accidental, Tétanos neonatal.

[10] Guía para la elaboración y ejecución de programas de salud y seguridad en el trabajo para los trabajadores de la salud (OIT – OMS 2024).
[11] Política Pública del Talento Humano en Salud 2025-2035
[12] Programa Ampliado de Inmunizaciones - PAI

Gestantes	Influenza estacional	Única anual a partir de la semana 14	Enfermedad respiratoria causada por el virus de la influenza.
	Virus Sincitial Respiratorio	Única por cada embarazo Entre semana 28 y 36	Enfermedades respiratorias causadas por el Virus. Sincitial Respiratorio desde el nacimiento hasta los 6 meses.
	TdaP (Tétanos, Difteria Tosferina acelular)	Única por cada embarazo Desde semana 20	Tétanos neonatal, difteria y Tosferina. A partir de semana 20 según lineamiento de MinSalud.
	COVID-19	Única por cada embarazo a partir de semana 12	COVID-19 según lineamientos emitidos por el MinSalud.
Adultos de 60 años y más	Influenza estacional	Anual	Enfermedad respiratoria causada por el virus de la influenza.

Fuente: Elaboración Propia – Datos Programa Ampliado de Inmunizaciones – PAI (Ministerio de Salud y Protección Social).

Las mencionadas vacunas son gratis para la población cobijada de acuerdo a la tabla anterior, sin embargo, para otro tipo de población, para el acceso al mismo existen condiciones y/o costos de acuerdo a la entidad prestadora de salud a la cual son afiliados, en algunos casos, según la condición socioeconómica de los pacientes o SMMLV devengado.

Como se menciona, aunque en Colombia existe un esquema de vacunación gratuita, estas vacunas son para un grupo poblacional en particular, para menores de edad, mujeres gestantes o en edad fértil y adultos mayores, situación que obliga a poner atención sobre el talento humano de la salud que se encuentra al servicio de toda la población, quienes deben mantenerse en óptimas condiciones para garantizar atención oportuna y de calidad a los pacientes de todo el territorio nacional.

La protección de este recurso humano adquiere especial relevancia si se considera que médicos, enfermeros, odontólogos, bacteriólogos, auxiliares, terapeutas, técnicos, tecnólogos y demás trabajadores del sector desarrollan su labor en entornos caracterizados por la exposición frecuente a agentes infecciosos, fluidos biológicos, enfermedades transmisibles y eventos epidemiológicos que pueden comprometer tanto su integridad física como la seguridad de los pacientes bajo su atención.

En este contexto, los procesos de vacunación constituyen una de las herramientas de salud pública más eficaces para la prevención de enfermedades transmisibles y la reducción de riesgos asociados a la prestación de servicios de salud. La inmunización del personal sanitario no solamente protege a los trabajadores expuestos, sino que contribuye a disminuir la transmisión de enfermedades dentro de los entornos asistenciales, fortaleciendo la seguridad de los pacientes, especialmente de aquellos que presentan condiciones de vulnerabilidad, inmunosupresión o enfermedades crónicas.

VI. ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL (ARTÍCULO 7º DE LA LEY 819 DE 2003)

El artículo 7º de la Ley 819 de 2003 exige que en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite se incluya expresamente el impacto fiscal de la iniciativa y su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. En cumplimiento de ese mandato se presenta el siguiente análisis.

6.1. Compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo

El proyecto no crea rentas de destinación específica prohibidas por el artículo 359 de la Constitución, no ordena la creación de nuevos empleos ni establece exenciones tributarias. La financiación se remite a las apropiaciones que anualmente incorpore la Ley de Presupuesto, de manera que el gasto queda sujeto a la disponibilidad presupuestal y a la programación del Marco de Gasto de Mediano Plazo del sector vivienda. Con las modificaciones que se proponen en esta ponencia, el articulado adopta la fórmula de autorización al Gobierno Nacional que se desprende del artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto[13], con lo que se atiende el reparo sobre iniciativa del gasto.

La materialización de las medidas previstas estará sujeta a la disponibilidad presupuestal, al Marco Fiscal de Mediano Plazo y a las apropiaciones que determine anualmente el Gobierno Nacional.

6.2. Jurisprudencia aplicable

La Corte Constitucional ha precisado el alcance del artículo 7º de la Ley 819 de 2003. En la Sentencia C-502 de 2007 sostuvo:

> *"La Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. (…) Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. (…) No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda."*[14]

En consecuencia, la ausencia de concepto o aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público no constituye vicio del trámite ni causal de inconstitucionalidad de la ley, criterio reiterado en las Sentencias C-315 de 2008, C-1197 de 2008 y C-625 de 2010[15]. Ello no exime al Congreso de su deber de razonabilidad fiscal, deber que esta ponencia atiende con el análisis precedente. Se solicitará, en todo caso, el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para el trámite subsiguiente.

6.3. Solicitud de concepto técnico

En desarrollo del principio de colaboración armónica entre los poderes públicos, se solicitará concepto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio con el propósito de validar las proyecciones fiscales y precisar la sostenibilidad financiera de la iniciativa dentro del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Lo anterior sin perjuicio de la facultad constitucional del Congreso de la República para tramitar y aprobar proyectos de ley que impliquen gasto público, de conformidad con la jurisprudencia constitucional citada en esta ponencia.

VII. CONSIDERACIONES SOBRE EL ARTICULADO Y MODIFICACIONES PROPUESTAS

Del análisis realizado se concluye que el talento humano en salud constituye un recurso estratégico para la garantía efectiva del derecho fundamental a la salud de la población colombiana. Los profesionales, técnicos, tecnólogos, auxiliares, personal de apoyo y estudiantes en proceso de formación que desarrollan prácticas formativas en escenarios asistenciales o destinados a la prestación de servicios de la salud se encuentran expuestos de manera permanente a riesgos biológicos derivados del contacto con pacientes, fluidos corporales, agentes infecciosos y demás factores propios de la prestación de servicios de salud.

Las cifras analizadas evidencian como con los años ha aumentado el talento humano en salud en Colombia, así como también la participación significativa de estudiantes en programas académicos del área de ciencias de la salud, quienes también se enfrentan a condiciones de exposición similares a las del talento humano en ejercicio durante el desarrollo de sus actividades académicas y asistenciales. Esta realidad impone la necesidad de fortalecer las medidas de prevención y protección dirigidas a esta población.

La vacunación constituye una de las intervenciones de salud pública más costo-efectivas para prevenir enfermedades transmisibles, reducir riesgos ocupacionales y disminuir la ocurrencia de eventos que puedan afectar la continuidad en la prestación de los servicios de salud. De igual forma, la inmunización del personal sanitario contribuye a proteger a los pacientes y a evitar la propagación de enfermedades dentro de los entornos asistenciales, fortaleciendo la seguridad del paciente y la capacidad de respuesta del sistema de salud.

La iniciativa sometida a consideración desarrolla los principios y mandatos contenidos en los artículos 48 y 49 de la Constitución Política, así como también se encuentra alineada con la Ley 1164 de 2007, la Ley 1438 de 2011 y la Ley Estatutaria 1751 de 2015, las cuales reconocen la importancia de garantizar condiciones dignas y seguras para el ejercicio del talento humano en salud y la obligación estatal de adoptar medidas encaminadas a la protección de la salud de este grupo poblacional.

No obstante, con el propósito de fortalecer la seguridad jurídica, la sostenibilidad de la medida y la armonización con el ordenamiento vigente, se consideran pertinentes modificaciones, especialmente en lo relacionado con la definición de beneficiarios, la remisión a la definición de talento humano en salud contenida en la Ley 1164 de 2007 y la atribución al Ministerio de Salud y Protección Social de la facultad de determinar y actualizar periódicamente los esquemas de vacunación aplicables, conforme a criterios técnicos, epidemiológicos y científicos.

En consecuencia, la ponente, considera que el proyecto de ley responde a una necesidad real de protección del talento humano en salud, fortalece las políticas de prevención y promoción de la salud, contribuye al mejoramiento de la seguridad de los pacientes y se ajusta a los mandatos constitucionales y legales vigentes. Por lo anterior, se recomienda a la Honorable Comisión aprobar el Proyecto de Ley No. 101 de 2026, con las modificaciones propuestas en el presente informe de ponencia.

VIII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Se presenta a continuación el cuadro comparativo entre el texto radicado y el texto propuesto para primer debate.

[13] Decreto 111 de 1996, artículo 39 (compilación del artículo 18 de la Ley 179 de 1994): los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del Proyecto Anual del Presupuesto General de la Nación serán incorporados a este, de acuerdo con la disponibilidad de recursos y las prioridades del Gobierno. Disponible en https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/decreto_0111_1996.htm

[14] Corte Constitucional, Sentencia C-502 de 2007, expediente PE-028. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-502-07.htm. En la misma providencia la Corte concluyó que "la omisión parcial de las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003 por parte del Ministerio de Hacienda no constituye un vicio del trámite del proyecto de ley que se analiza".

[15] Corte Constitucional, Sentencias C-315 de 2008, C-1197 de 2008 y C-625 de 2010. Esta última compila la línea jurisprudencial sobre el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 y precisa que el mandato allí contenido no puede comprenderse como un requisito de trámite radicado exclusivamente en el Congreso, correspondiendo al Ministerio de Hacienda concurrir al procedimiento para demostrar la inviabilidad fiscal, con sustento en estudios técnicos.

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
Por medio del cual se promueve la vacunación gratuita del personal de salud en Colombia y se dictan otras disposiciones.	Por medio del cual se promueve la vacunación gratuita del personal de salud en Colombia y se dictan otras disposiciones.
Artículo 1. OBJETO. Esta ley garantiza que el personal de la salud en Colombia, estudiantes y graduados, puedan acceder a todas las vacunas necesarias para ejercer la profesión de manera segura y gratuita.	Artículo 1. OBJETO. La presente ley tiene por objeto promover y asegurar el acceso gratuito a los esquemas de vacunación requeridos para la protección del talento humano en salud.
Artículo 2. PERSONAL DE LA SALUD. Entiéndase por personal de la salud, aquellas personas que trabajan en instituciones al cuidado de pacientes, tales como médicos, enfermeras, odontólogos, técnicos de laboratorio, estudiantes de estas profesiones, personal voluntario, de soporte y administrativo que trabaja en entidades de salud.	Artículo 2. TALENTO HUMANO EN SALUD. Para efectos de la presente ley, se entenderá por talento humano en salud el definido en la Ley 1164 de 2007 y las normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan. También serán beneficiarios los estudiantes que desarrollen prácticas formativas en escenarios clínicos o comunitarios con riesgo biológico.
Artículo 3. OBLIGACIÓN DEL ESTADO. Es obligación del Estado proteger al personal de salud y prevenir la trasmisión de enfermedades que pueden causar daño en su propio cuerpo y a los pacientes que estén a su cuidado, especialmente sensibles, y evitar que sean vehículo de trasmisión de enfermedades.	Artículo 3. OBLIGACIÓN DEL ESTADO. Es obligación del Estado proteger al personal de salud y prevenir la trasmisión de enfermedades que pueden causar daño en su propio cuerpo y a los pacientes que estén a su cuidado, especialmente sensibles, y evitar que sean vehículo de trasmisión de enfermedades.
Artículo 4. VACUNACIÓN GRATUITA. El gobierno nacional, a través del Ministerio de Salud, garantizará que todo el personal de salud en Colombia, pueda acceder de manera gratuita a todas las vacunas exigidas para ejercer su profesión u oficio. El Ministerio de Salud reglamentará y actualizará cada 2 años, el listado de vacunas a las que pueden acceder de manera gratuita estudiantes y graduados del sector salud, y deberá incluir como mínimo las siguientes vacunas: Hepatitis A y Hepatitis B, Influenza, Sarampión, Rubéola, Paperas (Triple Viral), Tosferina, Varicela, Meningococo, Covid-19 y demás que reglamente el Ministerio de Salud.	Artículo 4. VACUNACIÓN GRATUITA. El gobierno nacional, a través del Ministerio de Salud, garantizará que todo el personal de salud en Colombia, pueda acceder de manera gratuita a todas las vacunas exigidas para ejercer su profesión u oficio. El listado de vacunas será definido y actualizado periódicamente por el Ministerio de Salud y Protección Social cada dos (02) años, mínimo deberán incluirse las siguientes vacunas: Hepatitis A y Hepatitis B, Influenza, Sarampión, Rubéola, Paperas (Triple Viral), Tosferina, Varicela, Meningococo, Covid-19 y demás que reglamente el Ministerio de Salud.
Artículo 5. FINANCIACIÓN. Con cargo al Presupuesto General de la Nación, el gobierno Nacional destinará los recursos necesarios con el fin de garantizar la vacunación gratuita al personal de la salud de que trata esta ley, deberá hacer las apropiaciones, acuerdos interadministrativos con asociaciones público-privadas y deberá adoptar las medidas presupuestales necesarias para el cumplimiento de lo establecido en la presente ley, haciendo los ajustes correspondientes conforme al Marco de Gasto de Mediano Plazo y el Marco Fiscal de Mediano Plazo.	Artículo 5. FINANCIACIÓN. Con cargo al Presupuesto General de la Nación, el Gobierno Nacional destinará los recursos necesarios para garantizar la vacunación gratuita del personal de salud a que se refiere la presente ley. Para tal efecto, deberá realizar las apropiaciones correspondientes, celebrar acuerdos interadministrativos con asociaciones público-privadas y adoptar las medidas presupuestales indispensables para su cumplimiento, efectuando los ajustes pertinentes en armonía con el Marco de Gasto de Mediano Plazo y el Marco Fiscal de Mediano Plazo.
ARTÍCULO 6°. REGLAMENTACIÓN. Dentro de la reglamentación que expida el Ministerio de Salud se incluirán: las fechas y ejecución de programas en las entidades de salud que permita actualizar el calendario de vacunación de todo el personal de salud, verificar el estado de vacunación de los nuevos trabajadores de salud que ingresan a la entidad, campañas de información sobre la exposición a enfermedades y los beneficios de la vacunación, las vacunas recomendadas según el riesgo y el territorio donde se preste el servicio, el cumplimiento de los programas de bioseguridad para control de los riesgos biológicos en la entidad, el procedimiento obligatorio para atender los accidentes laborales y los canales, fechas y mecanismos para adquirir las vacunas.	Sin modificación.
Así mismo deberá incluirse el sistema de registro apropiado y actualizado, preferiblemente a través de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) para hacer seguimiento al programa de vacunación del personal de salud, graduados y estudiantes y de los pacientes a su cuidado, incluyendo presencia de reacciones que se hubieran presentado atribuibles a la aplicación de las vacunas. Este registro debe ser de fácil interpretación, preciso, actualizado y completo y reflejar la situación de toda la población objeto de la presente ley, dejando en evidencia las vacunas que se han puesto.	
ARTÍCULO 7. VIGENCIA. La presente ley empezará a regir a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Sin modificación.

IX. CONFLICTO DE INTERESES

De conformidad con lo establecido en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 182 de la Constitución Política de Colombia y demás normas que regulan el régimen de conflicto de intereses de los Congresistas de la República, se hacen las siguientes consideraciones:

De acuerdo al contenido de la iniciativa, se observa que su objeto consiste en establecer medidas de carácter general orientadas a promover y garantizar el acceso gratuito a esquemas de vacunación para el talento humano en salud, incluyendo estudiantes que desarrollen prácticas formativas en escenarios con riesgos biológicos. Se trata de un proyecto de alcance general dirigida a la protección de la salud pública, la prevención de enfermedades inmunoprevenibles y la mitigación de riesgos ¿

En consecuencia, las disposiciones propuestas no generan un beneficio particular, actual y directo para un congresista, sus efectos recaen sobre una categoría amplia e indeterminada de destinatarios vinculados al talento humano en salud en todo el territorio nacional.

Por lo anterior, no se evidencia la configuración de un conflicto de interés que impida la participación en la discusión y votación del presente proyecto de ley. No obstante, se recuerda que el análisis de conflicto de interés es de carácter personal e individual, por lo que corresponde a cada congresista evaluar las circunstancias particulares de su caso concreto y, de considerarlo procedente, presentar el respectivo impedimento para que sea tramitado conforme al procedimiento establecido en la Ley 5ª de 1992.

En todo caso, corresponde a cada congresista evaluar de manera autónoma su situación particular y, de considerarlo pertinente, declarar el impedimento respectivo. La descripción anterior no configura una lista taxativa ni exime de la obligación de examinar otras causales.

PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicito a la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República **DAR PRIMER DEBATE y APROBAR** el Proyecto de Ley No. 101 de 2026 Senado, “POR MEDIO DEL CUAL SE PROMUEVE LA VACUNACIÓN GRATUITA DEL PERSONAL DE SALUD EN COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, conforme al pliego de modificaciones y al texto propuesto que se acompañan.

De los Honorables Senadores,

ZANDRA MARÍA BERNAL RINCÓN
Senadora de la República
Coordinadora Ponente

NORMA HURTADO SANCHEZ
Senadora de la República
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY No. 101 DE 2026 SENADO

"Por medio del cual se promueve la vacunación gratuita del personal de salud en Colombia y se dictan otras disposiciones"

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA

TÍTULO I
DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. OBJETO. La presente ley tiene por objeto promover y asegurar el acceso gratuito a los esquemas de vacunación requeridos para la protección del talento humano en salud.

Artículo 2. TALENTO HUMANO EN SALUD. Para efectos de la presente ley, se entenderá por talento humano en salud el definido en la Ley 1164 de 2007 y las normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan. También serán beneficiarios los estudiantes que desarrollen prácticas formativas en escenarios clínicos o comunitarios con riesgo biológico.

Artículo 3. OBLIGACIÓN DEL ESTADO. Es obligación del Estado proteger al personal de salud y prevenir la trasmisión de enfermedades que pueden causar daño en su propio cuerpo y a los pacientes que estén a su cuidado, especialmente sensibles, y evitar que sean vehículo de trasmisión de enfermedades.

Artículo 4. VACUNACIÓN GRATUITA. El gobierno nacional, a través del Ministerio de Salud, garantizará que todo el personal de salud en Colombia pueda acceder de manera gratuita a todas las vacunas exigidas para ejercer su profesión u oficio.

El listado de vacunas será definido y actualizado periódicamente por el Ministerio de Salud y Protección Social cada dos (02) años, mínimo deberán incluirse las siguientes vacunas: Hepatitis A y Hepatitis B, Influenza, Sarampión, Rubéola, Paperas (Triple Viral), Tosferina, Varicela, Meningococo, Covid-19 y demás que reglamente el Ministerio de Salud.

Artículo 5. FINANCIACIÓN. Con cargo al Presupuesto General de la Nación, el Gobierno Nacional destinará los recursos necesarios para garantizar la vacunación gratuita del personal de salud a que se refiere la presente ley. Para tal efecto, deberá realizar las apropiaciones correspondientes, celebrar acuerdos interadministrativos con asociaciones público - privadas y adoptar las medidas presupuestales indispensables para su cumplimiento, efectuando los ajustes pertinentes en armonía con el Marco de Gasto de Mediano Plazo y el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Artículo 6. REGLAMENTACIÓN. Dentro de la reglamentación que expida el Ministerio de Salud se incluirán: las fechas y ejecución de programas en las entidades de salud que permita actualizar el calendario de vacunación de todo el personal de salud, verificar el estado de vacunación de los nuevos trabajadores de salud que ingresan a la entidad, campañas de información sobre la exposición a enfermedades y los beneficios de la vacunación, las vacunas recomendadas según el riesgo y el territorio donde se preste el servicio, el cumplimiento de los programas de bioseguridad para control de los riesgos biológicos en la entidad, el procedimiento obligatorio para atender los accidentes laborales y los canales, fechas y mecanismos para adquirir las vacunas.

Así mismo deberá incluirse el sistema de registro apropiado y actualizado, preferiblemente a través de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) para hacer seguimiento al programa de vacunación del personal de salud, graduados y estudiantes y de los pacientes a su cuidado, incluyendo presencia de reacciones que se hubieran presentado atribuibles a la aplicación de las vacunas. Este registro debe ser de fácil interpretación, preciso, actualizado y completo y reflejar la situación de toda la población objeto de la presente ley, dejando en evidencia las vacunas que se han puesto.

Artículo 7. La presente ley empezará a regir a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Senadores,

ZANDRA MARÍA BERNAL RINCÓN
Senadora de la República
Ponente

NORMA HURTADO SANCHEZ
Senadora de la República
Ponente

BIBLIOGRAFÍA

Normativa

- Colombia. Constitución Política de Colombia de 1991.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 100 de 1993. Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 1122 de 2007. Por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 1164 de 2007. Por la cual se dictan disposiciones en materia del Talento Humano en Salud.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 1438 de 2011. Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.
- Congreso de la República de Colombia. Ley Estatutaria 1751 de 2015. Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 819 de 2003. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal.
- Ministerio de Salud y Protección Social. Resolución 1444 de 2025. Por la cual se adopta la Política Pública del Talento Humano en Salud 2025-2035.

Jurisprudencia

- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-760 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-124 de 2023.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-115 de 2025. M.P. Vladimir Fernández Andrade.

Fuentes estadísticas y documentales

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. ¿Cuántos somos?
- Ministerio de Salud y Protección Social. Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI). Bogotá D.C.
- Ministerio de Salud y Protección Social. Observatorio de Talento Humano en Salud (OTHS). Sistema Integrado de Información de la Protección Social (SISPRO). Estadísticas de Talento Humano en Salud, 2020-2025.
- Ministerio de Salud y Protección Social. Política Pública del Talento Humano en Salud 2025-2035.
- Ministerio de Educación Nacional. Resumen de Indicadores de Educación Superior. Estadísticas de matrícula en educación superior, 2017-2025.
- Consejo Colombiano de Seguridad. Observatorio de Seguridad y Salud en el Trabajo. Indicadores del Sistema General de Riesgos Laborales para el sector salud, 2025.
- Federación de Aseguradores Colombianos (Fasecolda). Cifras de siniestralidad laboral en Colombia, sector atención de la salud humana y asistencia social, 2025.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). Convenio 155 sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores, 1981.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) y Organización Mundial de la Salud (OMS). *Cuidar de los que cuidan: Guía para la elaboración y ejecución de programas de salud y seguridad en el trabajo para los trabajadores de la salud*. Ginebra, 2024.
- Organización Mundial de la Salud (OMS). Recomendaciones sobre inmunización y protección del personal sanitario.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Comisión Séptima Constitucional Permanente

LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., al día veintiuno (21) días del mes de septiembre del año dos mil seis (2026) - En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República**, **Informe** de Ponencia para primer debate, y texto propuesto, así:

INFORME DE PONENCIA PARA: PRIMER DEBATE

NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: 101/2026 Senado

TITULO: "POR MEDIO DEL CUAL SE PROMUEVE LA VACUNACIÓN GRATUITA DEL PERSONAL DE SALUD EN COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

INICIATIVA: H.S. HONORIO MIGUEL HENRIQUEZ PINEDO, JUAN FERNANDO CAICEDO CALLEJAS, NORMA HURTADO SÁNCHEZ, ENRIQUE CABRALES BAQUERO, MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ, ESTEBAN QUINTERO CARDONA, ANA PAOLA AGUDELO GARCIA, NADIA GEORGETTE BLEL SCAFF, JUAN FERNANDO ESPINAL RAMIREZ, CLAUDIA MARGARITA ZULETA MURGAS, SELMEN DAVID ARANA CANO, JULIA CORREA NUTTIN, ANDRES EDUARDO FORERO MOLINA, H.R. EDUAR ALEXIS TRIANA RINCON, JUAN FELIPE CORZO ALVAREZ, HILDA GUTIERREZ, DARUIN CASTELLANOS ROMERO, OSCAR DARIO PEREZ PINEDA

RADICADO: EN SENADO: **28-07-2026** EN COMISIÓN: **12-08-2026** EN CÁMARA: **XX-XX-202X**

PUBLICACIONES – GACETAS

TEXTO ORIGINAL	PONENCIA 1ER DEBATE SENADO	TEXTO DEFINITIVO COM VII SENADO	PONENCIA 2DO DEBATE SENADO	TEXTO DEFINTIVO PLENARIA SENADO	PONENCIA 1ER DEBATE CAMARA	TEXTO DEFINITIVO COM VII CAMARA	PONENCIA 2DO DEBATE CAMARA	TEXTO DEFINTIVO PLENARIA CAMARA
07 Art 996/2026								

PONENTES PRIMER DEBATE		
HH.SS. PONENTES	**ASIGNADO (A)**	**PARTIDO**
ZANDRA MARIA BERNAL RINCON	COORD PONENTE	CENTRO DEMOCRATICO
NORMA HURTADO SANCHEZ	PONENTE	PARTIDO DE LA U

NÚMERO DE FOLIOS: VEINTI NUEVE (29)
RECIBI8O EL DÍA: 21 DE SEPTIEMBRE DE 2026
HORA: 11:11 AM

Lo anterior, en cumplimento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.
El secretario

ALFREDO JOSÉ MÓISES LÓPEZ
Secretario General
Comisión Séptima
Senado de la República

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 53 DE 2026 SENADO

por medio de la cual se modifica la Ley 599 de 2000 para tipificar delitos contra la educación y la comunidad educativa en el marco del conflicto armado, y se dictan otras disposiciones.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
CÁMARA DE REPRESENTANTES

Bogotá, D.C., septiembre de 2026

Honorable Senador
Enrique Gómez Martínez
Presidente
Comisión Primera Constitucional
Senado

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

Honorable presidente:

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

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

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

De los Honorables Senador

ÓSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN
Senador

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

1. ANTECEDENTES Y TRÁMITE LEGISLATIVO

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

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

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

ANTECEDENTES

El presente proyecto de ley fue radicado por primera vez el día 15 de diciembre de 2025, bajo el número 503 de 2025 Cámara, y publicado en la Gaceta del Congreso No. 104 de 2026, por iniciativa de los Honorables Representantes a la Cámara Erika Tatiana Sánchez Pinto, , con el respaldo de una bancada multipartidista de 47 congresistas, los cuales son: Agmeth José Escaf Tijerino, Alejandro García Ríos, Aníbal Gustavo Hoyos Franco, Armando Antonio Zabaraín de Arce, Cristóbal Caicedo Angulo, David Alejandro Toro Ramírez, Edinson Vladimir Olaya Mancipe, Elizabeth Jay-Pang Díaz, Elkin Rodolfo Ospina Ospina, Etna Tamara Argote Calderón, Gabriel Ernesto Parrado Durán, Germán José Gómez López, Gersel Luis Pérez Altamiranda, Gilma Díaz Arias, Heráclito Landínez Suárez, Hugo Alfonso Archila Suárez, Hugo Danilo Lozano Pimiento, Ingrid Johana Aguirre Juvinao, Jairo Reinaldo Cala Suárez, James Hermenegildo Mosquera Torres, Jennifer Dalley Pedraza Sandoval, Jezmi Lizeth Barraza Arraut, Jhon Fredi Valencia Caicedo, Jhon Jairo Berrío López, John Jairo González Agudelo, José Alejandro Martínez Sánchez, Juan Fernando Espinal Ramírez, Juana Carolina Londoño Jaramillo, Julián Peinado Ramírez, Karen Astrith Manrique Olarte, Leyla Marleny Rincón Trujillo, Luvi Katherine Miranda Peña, Marelen Castillo Torres, Milene Jarava Díaz, Mónica Karina Bocanegra Pantoja, Olga Lucía Velásquez Nieto, Pedro Baracutao García Ospina, Yenica Sugein Acosta Infante y Yulieth Andrea Sánchez Carreño; así como por la Honorable Senadora Lorena Ríos Cuéllar.

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

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

2. CONSIDERACIONES GENERALES

El presente proyecto de ley tiene por objeto modificar la Ley 599 de 2000 para erigir un marco de protección penal integral, sistemático y diferenciado que ampare el derecho a la educación, la comunidad educativa y su infraestructura frente a las dinámicas de violencia ejercidas por grupos armados en el territorio nacional. Ante la grave vulnerabilidad a la que se enfrentan cotidianamente estudiantes, docentes y directivos en las regiones más afectadas por el conflicto, la iniciativa busca superar la invisibilización derivada de la aplicación de tipos penales genéricos y subsanar vacíos normativos históricos, reconociendo la educación como un bien jurídico estructural cuya alteración o ataque lesiona de forma directa las bases del Estado social y democrático de derecho.

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

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

3.JUSTIFICACIÓN E IMPORTANCIA DEL PROYECTO DE LEY

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

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

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

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

B. LA EDUCACIÓN RURAL EN COLOMBIA: UNA BRECHA ESTRUCTURAL

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

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

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

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

C. EL CONFLICTO ARMADO COMO FACTOR ESTRUCTURAL DE DESESCOLARIZACIÓN

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

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

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

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

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

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

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

Estos 913 ataques dejaron 18.821 víctimas directas, de las cuales el 82% son maestros y estudiantes que interrumpieron su proceso educativo, y el 12% pertenece a comunidades étnicas. Los ataques se han registrado en 312 municipios de 31 departamentos, es decir, en uno de cada cuatro municipios del país. El 85% de los hechos ocurrió en municipios donde persiste el conflicto armado activo. Las tres formas de agresión más frecuentes son las amenazas de muerte (38%), los homicidios selectivos (14%) y los paros armados y confinamientos (11%).

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

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

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

E. DAÑOS ESTRUCTURALES DE LOS ATAQUES CONTRA LA EDUCACIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. MARCO JURÍDICO Y CONSTITUCIONAL

Fundamento constitucional. La iniciativa tiene anclaje directo en múltiples disposiciones de la Constitución Política. El artículo 67 establece que la educación es un derecho y un servicio público con función social, cuya garantía es obligación compartida del Estado, la sociedad y la familia. El artículo 44 impone protección prioritaria a niñas, niños y adolescentes frente a cualquier práctica que les impida estudiar o permanecer seguros en el sistema educativo. Los artículos 1 y 2 fundamentan la intervención estatal para hacer efectivos los derechos cuando el acceso a la educación es interrumpido por coacción o control territorial de actores armados. Los artículos 7 y 8 respaldan medidas reforzadas cuando los ataques afectan comunidades étnicas y sus procesos de transmisión cultural a través de la escuela. Los artículos 70 y 71 sustentan la protección de la libertad académica y la actividad universitaria e investigativa frente a la violencia. El artículo 93 vincula el orden interno a los estándares internacionales de protección del derecho a la educación.

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

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

Marco internacional. Colombia suscribió la Declaración de Escuelas Seguras el 18 de noviembre de 2022, comprometiéndose a proteger los establecimientos educativos y a restringir su uso militar. Este instrumento, respaldado por 121 países, se articula con la Resolución 2601 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2021), adoptada por unanimidad, que reafirma que los ataques a la educación constituyen graves violaciones del DIH e insta a los Estados a crear marcos jurídicos que los prevengan, investiguen y sancionen. También se vincula con la Resolución 1612 de 2005, la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) y el Protocolo de San Salvador (1988). La adopción de este marco jurídico-penal específico constituye una medida de cumplimiento de estos compromisos y de satisfacción conforme al derecho internacional.

5. CARÁCTER PIONERO DE LA INICIATIVA Y RESPALDO INTERNACIONAL

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

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

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

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

6. CONFLICTOS DE INTERÉS.

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

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

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

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

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

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

7.IMPACTO FISCAL.

El artículo 7, de la Ley 819, de 2003 "*por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*", determina que en la exposición de motivos y en las ponencias de los proyectos de ley se debe hacer explícito el costo fiscal que se genera por el gasto ordenado o por el otorgamiento de beneficios tributarios, que debe ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, al mismo tiempo que debe señalar la fuente de financiación de dicho costo.

Para la Corte Constitucional[1], el análisis del impacto fiscal de las normas, en el cuerpo del proyecto de ley, no es requisito sine qua non para su trámite legislativo, ni debe ser una barrera para que el congreso ejerza sus funciones, ni crea un poder de veto legislativo en cabeza del ministro de Hacienda; es más, hacer el análisis del impacto fiscal no recae únicamente en el legislador, sobre este punto consideró que:

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

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

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

Lo anterior significa que, en cualquier momento del trámite legislativo, el ministro de hacienda y crédito público podrá ilustrarle a este congreso las consecuencias económicas del presente proyecto de ley, ya sea de manera oficiosa o a petición; toda vez que, de acuerdo con el proceso de racionalidad legislativa, la carga principal del análisis de impacto fiscal reposa en esta cartera por contar con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica; esto sin desconocer que el trámite del proyecto no se viciaría si no se llegase a contar con tal pronunciamiento por parte de hacienda[3].

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

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

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

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

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

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

8. PLIEGO DE MODIFICACIONES.

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

	tipificación del delito de desescolarización forzada con el fin de garantizar la investigación, judicialización y sanción efectiva de quienes atenten contra la educación.	
Artículo 2. Adiciónese el capítulo Séptimo A en título III de la Ley de 599 de 2000 "Por la cual se expide el Código Penal" llamado "De los delitos contra la Educación" los cuales tipificaran las conductas que atenten contra las garantías de la educación.	Se elimina el articulo	Se elimina el articulo por la reorganización de los tipos penales.
Artículo 3. Adiciónese el artículo 197A a la Ley de 599 de 2000, creando el tipo penal del "Docenticidio" el cual quedará así: **ARTÍCULO 197A. Docenticidio**. Quien causare la muerte a una persona por el 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 2. Adiciónese el numeral 6 al artículo 104 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:** **ARTÍCULO 104. Circunstancias de agravación punitiva.** **(...)** **La pena será de quinientos (500) a setecientos (700) meses de prisión, si la conducta descrita en el artículo anterior se cometiere:** **(...)** **6. Si se comete en persona que sea docente, directivo docente, etnoeducador, docente orientador o personal que ejerza funciones pedagógicas, directivas o de apoyo administrativo afines en el sector educativo oficial o privado, o en procesos educativos comunitarios, interculturales o etnoeducativos, siempre que la conducta se cometa por razón de dicha calidad, o con motivo, en desarrollo o con ocasión del ejercicio de sus funciones.**	En observancia del principio de coherencia dogmática y sistemática penal, y considerando que el bien jurídico primordialmente lesionado es la vida humana y no la libertad individual, la conducta debe ubicarse dentro del Título I del Código Penal (delitos contra la vida y la integridad personal). Asimismo, al recaer la acción sobre un sujeto pasivo calificado en razón de su investidura pedagógica y la labor que desempeña, se ajusta adecuando la tipología penal como una causal de agravación punitiva del tipo básico de homicidio (artículo 104 de la Ley 599 de 2000), subsanando la distorsión que generaba su inclusión autónoma en el capítulo de delitos contra la libertad
Artículo 4. Adiciónese el artículo 197~~B~~ a la Ley 599 de 2000, creando el tipo penal de la "Desescolarización Forzada", el cual quedará así: **ARTÍCULO 197~~B~~. Desescolarización forzada**. El integrante de un Grupo Armado Organizado (GAO) o de un Grupo Delictivo Organizado (GDO), en los términos de la Ley 1908 de 2018, que, mediante amenaza, intimidación, coacción física, retén armado, uso de armas o mediante medios tecnológicos —incluidos drones u otros dispositivos de vigilancia— cierre, suspenda, limite o perturbe el funcionamiento de establecimientos educativos, o impida, restrinja, expulse o desplace a estudiantes, docentes, directivos docentes o etnoeducadores, ocasionando la interrupción del servicio público educativo, incurrirá en prisión de ciento veinte (120) a ciento ochenta (180) meses. Parágrafo. Para los efectos de este artículo, se entiende que hay desescolarización forzada cuando las conductas descritas interrumpen, alteran o impiden los periodos lectivos, jornadas escolares o actividades del calendario académico fijado por la autoridad educativa competente.	**Artículo 3**. Adiciónese el artículo 197**A** a la Ley 599 de 2000, creando el tipo penal de la "Desescolarización Forzada", el cual quedará así: **ARTÍCULO 197A. Desescolarización forzada**. El integrante de un Grupo Armado Organizado (GAO) o de un Grupo Delictivo Organizado (GDO), en los términos de la Ley 1908 de 2018, que, mediante amenaza, intimidación, coacción física, retén armado, uso de armas o mediante medios tecnológicos —incluidos drones u otros dispositivos de vigilancia— cierre, suspenda, limite o perturbe el funcionamiento de establecimientos educativos, o impida, restrinja, expulse o desplace a estudiantes, docentes, directivos docentes o etnoeducadores, ocasionando la interrupción del servicio público educativo, incurrirá en prisión de ciento veinte (120) a ciento ochenta (180) meses. Parágrafo. Para los efectos de este artículo, se entiende que hay desescolarización forzada cuando las conductas descritas interrumpen, alteran o impiden los periodos lectivos, jornadas escolares o actividades del calendario académico fijado por la autoridad educativa competente **y dicha interrupción se prolongue de manera continua o acumulativa durante al menos cinco (5) días hábiles escolares.**	Se ajusta el orden consecutivo del articulado y se condiciona la tipicidad de la conducta a un elemento temporal objetivo de al menos cinco (5) días de cese o suspensión de clases. Con ello se robustece la estricta legalidad del tipo penal, impidiendo interpretaciones extensivas o la persecución penal de interrupciones menores que deben ser encauzadas por la vía administrativa o disciplinaria.
Artículo ~~5.~~ Adiciónese el artículo 197~~C~~ a la Ley 599 de 2000,	**Artículo 4.** Adiciónese el artículo 197**B** a la Ley 599 de 2000, creando	

creando el tipo penal del "Ataque o uso militar de bienes destinados a la prestación del servicio público de educación", el cual quedará así: **ARTÍCULO 197C.** Ataque o uso militar de bienes destinados a la prestación del servicio público de educación. El que, con ocasión y en desarrollo del conflicto armado, utilice con fines militares, incluida la ocupación, alojamiento, instalación de equipos, vigilancia, entrenamiento, almacenamiento de armas o cualquier otra actividad destinada a apoyar operaciones armadas, bienes destinados a la prestación del servicio público de educación, o dirija ataques deliberados o indiscriminados	el tipo penal del "Ataque o uso militar de bienes destinados a la prestación0 del servicio público de educación", el cual quedará así: **ARTÍCULO 197B.** Ataque o uso militar de bienes destinados a la prestación del servicio público de educación. El que, con ocasión y en desarrollo del conflicto armado, utilice con fines militares, incluida la ocupación, alojamiento, instalación de equipos, vigilancia, entrenamiento, almacenamiento de armas o cualquier otra actividad destinada a apoyar operaciones armadas, bienes destinados a la prestación del servicio público de educación, o dirija ataques deliberados o indiscriminados	

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

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

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

9. PROPOSICION

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

De los Honorables Senador.

ÓSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN
Senador

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

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

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

ARTÍCULO 104. Circunstancias de agravación punitiva.

(...)

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

(...)

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

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

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
CÁMARA DE REPRESENTANTES

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

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

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

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

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

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

ÓSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN
Senador

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 60 DE 2026 SENADO

por medio del cual se modifica la Ley 2137 de 2021, se establecen lineamientos para el desarrollo del Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones.

manuelvirguez.com

MANUEL VIRGÜEZ PIRAQUIVE SENADOR

Bogotá D.C., septiembre de 2026

Señores
MESA DIRECTIVA
COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
Ciudad

Ref: Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 060 De 2026 Senado "Por medio del cual se modifica la ley 2137 de 2021, se establecen lineamientos para el desarrollo del Sistema Nacional de Alertas tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones".

En cumplimiento de la designación que me hizo la Mesa Directiva mediante Acta MD-02, me permito rendir informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 060 De 2026 Senado "Por medio del cual se modifica la ley 2137 de 2021, se establecen lineamientos para el desarrollo del Sistema Nacional de Alertas tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones".

Cordialmente,

MANUEL VIRGÜEZ PIRAQUIVE
Senador de la República
Partido Político MIRA

Manuel Virgüez Piraquive

MIRA PARTIDO POLÍTICO

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 060 DE 2026 DE SENADO
"Por medio del cual se modifica la ley 2137 de 2021, se establecen lineamientos para el desarrollo del Sistema Nacional de Alertas tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones"

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

Este proyecto de ley es de autoría de los Honorables Senadores Ana Paola Agudelo García, Manuel Virgüez Piraquive y Carlos Eduardo Guevara Villabón, y de la Honorable Representante a la Cámara por Cundinamarca Maritza Álvarez Barrera, radicado en la Secretaría del Honorable Senado de la República el día 22 de Julio del 2026 y publicado en la Gaceta 978 del 2026. Fue remitido a la Comisión Primera por tratarse de un asunto de su competencia el 11 de agosto del 2026. Allí, fui designado ponente único para primer debate, mediante Acta MD-02.

Por lo anterior, con fundamento en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5 de 1992 se procede a rendir PONENCIA POSITIVA ante esta Comisión, en los siguientes términos:

II. OBJETO DEL PROYECTO

Como parte del los resultados y conclusiones de diferentes debates, entre los que se destaca el realizado por la bancada del Partido Político MIRA el 19 de noviembre de 2024 -Día Mundial para la Prevención del Abuso Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes- y en coherencia con el trabajo permanente en aras de prevenir toda forma de violencia contra nuestros menores; se insiste en retomar la presente propuesta legislativa dada su relevancia para la protección de la niñez colombiana, que tiene por objeto establecer lineamientos para el funcionamiento, estructura, articulación y operación del Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la prevención de la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes en Colombia establecido por la Ley 2137 de 2021 y la Ley 1146 de 2007, como una necesidad urgente y prevelenta a favor de los menores del pais y ante la falta de reglamentación y desarrollo.

Además se pretende busca sobre la creación de medidas preventivas adicionales para fortalecer la contratación y vinculación de personas en los entornos escolares, como es la revisión inicial y periódica de inhabilidades según la Ley 1918 de 2018 y la Ley 2375 de 2024 y que adicionalmente se implemente evaluación psicología de idoneidad para quienes tengan contacto directo con niños, niñas y adolescentes, que determine si la persona es apta para desempeñarse en contextos escolares y trabajar con menores de 18 años.

III. ANTECEDENTES

El Partido Político MIRA ha promovido de manera permanente iniciativas orientadas a la promoción, protección, garantía y restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, especialmente frente a las distintas formas de violencia que afectan su integridad, seguridad y desarrollo.

En desarrollo de este propósito, el 19 de noviembre de 2024, con ocasión del Día Mundial para la Prevención del Abuso Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes, la Bancada del Partido Político MIRA adelantó en la Plenaria del Senado de la República un debate de control político sobre las acciones implementadas por las entidades del orden nacional para la prevención de la violencia y el abuso sexual contra esta población.

Como resultado de dicho ejercicio se evidenciaron dificultades relacionadas con la articulación interinstitucional, la dispersión de la información, la ausencia de mecanismos integrados para la identificación de factores de riesgo y la necesidad de fortalecer las acciones de prevención y detección temprana de posibles situaciones de violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes.

A partir de estos hallazgos, en julio de 2025 la Bancada del Partido Político MIRA radicó ante el Senado de la República el **Proyecto de Ley 024 de 2025 Senado**, iniciativa que buscaba fortalecer y desarrollar el Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra niños, niñas y adolescentes creado mediante la Ley 2137 de 2021. El proyecto inició su trámite en la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República; sin embargo, fue archivado como consecuencia del vencimiento de los términos legislativos correspondientes.

De manera complementaria, en el marco de la COP16, congresistas de diferentes sectores acompañaron con su firma una proposición promovida por la Bancada del Partido Político MIRA, orientada a incorporar en la Declaratoria Final de este encuentro internacional un compromiso relacionado con la salvaguarda y protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y la prevención de la violencia. Este antecedente reafirma la continuidad del trabajo adelantado en distintos escenarios para fortalecer las acciones de prevención y protección de esta población.

La presente iniciativa retoma dicho propósito legislativo y actualiza su contenido, incorporando información más reciente sobre las situaciones de violencia sexual que afectan a niños, niñas y adolescentes, así como medidas orientadas a fortalecer la articulación institucional, la identificación y gestión de factores de riesgo, la interoperabilidad de la información, la activación de alertas tempranas y las acciones preventivas en los diferentes entornos en los que permanecen los menores de edad.

En ese sentido, este proyecto constituye la continuación y actualización de un esfuerzo legislativo previo, con el propósito de avanzar en la implementación efectiva del Sistema Nacional de Alertas Tempranas y fortalecer las capacidades del Estado para prevenir situaciones de violencia sexual antes de que estas se materialicen.

IV. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

La violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes continúa siendo una problemática de especial gravedad en Colombia y exige fortalecer las herramientas estatales orientadas no solamente a la atención de los casos una vez ocurridos, sino especialmente a su prevención, identificación temprana y reducción de los factores de riesgo.

Aunque actualmente existen programas, protocolos y acciones adelantadas por diferentes entidades del Estado, persisten dificultades relacionadas con la articulación institucional, el intercambio de información y la identificación oportuna de situaciones que puedan representar un riesgo de violencia sexual para los niños, niñas y adolescentes.

Al día de hoy Colombia no cuenta con acciones especiales para la información y prevención inmediata de la violencia sexual que afecta a los niños en el pais. Tampoco cuenta con una Política Pública de Prevención del Abuso Sexual Infantil en Colombia y por el contrario, se pretende incluir las acciones de atención de violencia sexual contra los niños, dentro de las acciones de atención frente a violencia de género para mayores de 18 años, desconociendo los mandatos constitucionales y legales de protección de los menores.

En este contexto, resulta necesario avanzar en el desarrollo e implementación efectiva del Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra los Niños, Niñas y Adolescentes -PROTEGE-, creado mediante la Ley 2137 de 2021, dotándolo de lineamientos claros para su funcionamiento, coordinación y operación.
Según Medicina Legal[1] en sus cifras de muerte por causa violenta:

- 5 niños mueren de manera violenta cada día en Colombia. 2 de ellos menores de 14 años.
- El 35% de las muertes violentas en menores de 17 años fueron por homicidio, 26% por eventos de transporte, 23% muertes accidentales y 16% por suicidio. Es decir todas ellas prevenibles.
- 103 NNA sufren otro tipo de violencias cada día en el país, no letales pero con secuelas imborrables. Prevalecen las lesiones por delitos

[1] Fuente: Forensis 2023 y 2024

sexuales, violencia interpersonal, violencia intrafamiliar y lesiones por accidentes de tránsito (lesiones en eventos de transporte).

Frente a la Violencia Sexual, en Colombia en los últimos 24 años se han realizado más de 400.000 exámenes médico legales por presunto delitos sexuales, de los cuales el 83% se han realizado en menores de 17 años.

De acuerdo con cifras de la Fiscalía General de la Nación, 8644 niñas y adolescentes mujeres reportaron casos de delitos sexuales en el país en el 2025, y 453 en el mes de enero de 2026.

Solo para el caso de la ciudad de Bogotá, de acuerdo con datos del Observatorio de Salud de Bogotá - Salud Data - para el año 2025, se presentaron 13943[2] casos sospechosos de violencia intrafamiliar que incluye menores de 17 años.

Según cifras de medicina legal de 2024, la entidad realizó 22662[3] valoraciones médico legales por presunto delito sexual en Colombia, de las cuales el 73,3% corresponde a casos de menores entre los 10 y los 17 años.

Según las cifras de la Fiscalía en respuesta a derechos de petición de 2024, en los últimos 4 años se han efectuado 9.489 procesos por explotación sexual. En 2024: fueron registrados 1.675 casos, 30% más frente al 2023.

Actualmente, el tema de violencia sexual contra los NNA, está ligado con lo que sucede hoy con el internet. De acuerdo con los resultados arrojados por la Oficina de Estrategia y Datos de UNICEF – Innocenti, ECPAT International y la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL), a través de su investigación Disrupting Harm, "*uno de cada cinco adolescentes usuarios de internet en Colombia (21%) sufrió alguna forma de abuso o explotación sexual facilitados por la tecnología en un solo año, lo que equivale a cerca de 860.000 niñas, niños y adolescentes entre 12 y 17 años*"[4], siendo las niñas las más afectadas por este flagelo.

Según el Ministerio de TIC durante 2023, se realizaron 214 capturas por delitos informáticos y de explotación sexual infantil en Internet, y se bloquearon 17.739 sitios web que contenían material de abuso a menores, según cifras del Centro Cibernético de la Policía.

Se registraron 1.493 casos de explotación sexual, de los cuales el 80% de las víctimas fueron niñas y adolescentes, y el 86% de estos delitos de explotación ocurrieron en entornos virtuales.

[2] https://saludata.saludcapital.gov.co/osb/indicadores/violencia-intrafamiliar/
[3] https://www.medicinalegal.gov.co/cifras-estadisticas/forensis

[4]https://www.unicef.org/colombia/comunicados-prensa/en-un-solo-a%C3%B1o-1-de-cada-5-adolescentes-en-colombia-sufri%C3%B3-abusos-y-explotaci%C3%B3n

El 65% de las víctimas de explotación sexual infantil en línea fueron contactadas inicialmente a través de redes sociales.

Desarticulación interinstitucional para la prevención

Uno de los principales problemas identificados no corresponde exclusivamente a la ausencia de programas o acciones institucionales, sino a la falta de articulación entre las diferentes entidades encargadas de la prevención, atención y protección de los niños, niñas y adolescentes.

En diferentes escenarios, y para destacar, en lo identificado durante uno de los debates de control adelantados por la Bancada del Partido MIRA el 19 de noviembre de 2024, se estableció que aunque hay acciones educativas, no hay articulación, método, ni sistematización de los factores de riesgo, alertas o acciones de prevención para el cuidado de los niños y niñas.

Según las respuestas allegadas en el marco del debate de control[5] se encontró que:

Policía Nacional: Cuenta con un programa denominado "Abre tus ojos" implementado a nivel nacional con enfoque preventivo para intervenir los factores originadores de riesgo y las causas facilitadoras de los fenómenos que ponen en situación de vulnerabilidad y riesgo a los NNA. Mediante charlas y actividades lúdico- recreativas en instituciones educativas, vías públicas, parques, emisoras, plazas de mercado, terminales de transporte, entre otras. *Pese a que se conoce que solicitan apoyo técnico al ICBF, no se evidencia otro tipo de articulación con otras entidades.*

MinTIC: Tiene un programa de formación virtual denominado 1 2 3 por TIC para prevenir el abuso sexual de niños niñas y adolescentes en la red, pero no se indica qué tipo de lineamiento o articulación se tiene con las demás entidades en materia de prevención de abuso sexual y no solo contra la explotación sexual y comercial de NNA.

Ministerio de Educación: Cuenta con "*Orientaciones para la prevención de violencia sexual en entornos escolares*" para docentes y cuanta con el reporte del sistema de información unificado de convivencia escolar, no obstante la Procuraduría ha indicado fallas en el acceso y uso del sistema lo cual podría resultar en un subregistro de los casos de abuso sexual tanto en el contexto escolar como los casos detectados por los docentes de presunto abuso sexual en las familias[6].

[5] Respuestas debate de control Plenaria del Senado de la República, proposición 90 de 2024: http://www.secretariasenado.gov.co/cuatrienio-2022-2026/legislatura-2024-2025/respuestas-proposiciones-de-control-politico-1/respuestas-proposicion-90-2
[6] Procuraduría Generación de la Nación (2023) Vigilancia al Abordaje del Acoso Escolar y la Violencia Sexual contra Niñas, Niños y Adolescentes en Entornos Educativos chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.procuraduria.gov.co/Documents/Julio%202023/INFORME%20CONVIVENCIA%20ESCOLAR%20-%20%C3%89NFASIS%20VIOLENCIA%20SEXUAL%20EN%20COLEGIOS.pdf

Ministerio de Salud: cuenta con el "*Protocolo y Modelo de Atención Integral en Salud para Víctimas de Violencia Sexual" de 2012. y promueve el* Mecanismo articulador para el abordaje integral de violencias por razones de sexo **más no de alertas tempranas para la prevención del abuso sexual** de población en riesgo.

Ministerio de Comercio: cuenta con el Programa "Ojos en todas partes" contra la ESCNNA en el sector turismo. *Es decir principalmente orientado a la explotación sexual, más no a la prevención de abuso.*

Ministerio de Transporte: Expidió la CIRCULAR EXTERNA 20244000000557 para prevenir la ESCNNA el Servicio de Transporte Terrestre Automotor de Pasajeros por Carretera mediante la regulación de permisos expresos de los tutores y responsables de los NNA. *Es decir principalmente orientado a la explotación sexual, más no a la prevención de abuso.*

Ministerio de Igualdad: Según las respuestas, la *Dirección para la Prevención y Atención a las Violencias contra las Mujeres tiene las funciones de (i) Adoptar y ejecutar políticas, planes, (...) que enfrenten, prevengan, atiendan y eliminen las formas de violencia y discriminación contra las mujeres en su diversidad*, Pero dichas actividades son solo para mujeres mayores de edad.

ICBF: Por su parte lidera las diferentes instancias, como rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar y por sus obligaciones definidas en el Código de infancia y de adolescencia. Es así que desde la entidad, en respuesta al debate reporta en los últimos 2 años, haber adelantado.

- 1 Pacto Nacional, niñez y juventud feliz, sin violencias y en paz total
- 1 Plan Nacional de cooperación internacional
- 4 Estrategias nacionales
- Acompañamiento técnico territorial
- Planes situados para la Explotación Sexual Comercial de NNA (ESCNNA)
- Procesos de cualificación de personal
- Lineamiento Técnico para la prevención de violencias contra NNA

Adicionalmente hay dos acciones muy reconocidas a nivel nacional que es la estrategia BINAS (Prevención de embarazo adolescente) y el Programa Atrapasueños en materia de capacitaciones para la prevención de violencias contra niños niñas y adolescentes.

También en sus respuestas informa que ha lanzado un lineamiento técnico para la prevención, pero lo que encontramos es que consisten en capacitaciones para el personal y operadores del instituto pero no una estrategia articulada para la prevención de violencia.

A nivel presupuestal, encontramos que el ICBF cuenta con un promaga general de prevención en la infancia con un presupuesto de cerca de 7.000 millones de pesos pero no cuenta con un ítem o un programa especial para la prevención de la violencia sexual.

Falta de articulación e información para la prevención: Cifras de 2024

Según datos del Sistema de Vigilancia en Salud Pública (Sivigila), en el año 2024 se reportaron 33.154 casos de presunto abuso sexual en menores de edad.

Sin embargo, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses en 2024 registró 17.653 exámenes forenses por violencia sexual, y la Fiscalía General de la Nación únicamente reportó 13.521 denuncias relacionadas con los derechos sexuales de los niños y niñas.

Estas inconsistencias reflejan una grave subregistro, así como fallas en la articulación institucional para detectar, atender y prevenir estos casos. Muchos niños, niñas y adolescentes no reciben protección a tiempo debido a la falta de rutas de atención claras, interoperabilidad de datos o mecanismos predictivos.

Además, informes de organizaciones como la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo han reiterado la necesidad de fortalecer el enfoque preventivo mediante sistemas de alertas integradas y protocolos de activación rápidos, confiables y articulados entre salud, educación, justicia y protección social.

Necesidad de fortalecer el enfoque preventivo

La mayoría de las herramientas institucionales existentes se activan cuando ya existe un hecho de violencia, una denuncia, una valoración médica o una situación que requiere atención o restablecimiento de derechos.

Por ello, el desafío consiste en fortalecer la capacidad estatal para actuar antes de la materialización de la violencia sexual, identificando factores de riesgo en los entornos familiares, escolares, comunitarios, institucionales y digitales.

En este sentido, el Sistema Nacional de Alertas Tempranas -PROTEGE- constituye una herramienta para integrar acciones, procedimientos, instituciones e información que permitan identificar riesgos, activar alertas

y coordinar respuestas oportunas dirigidas a la protección de los niños, niñas y adolescentes.

La presente iniciativa busca avanzar en la implementación efectiva de este Sistema mediante el establecimiento de lineamientos para su estructura, coordinación y funcionamiento; la definición de categorías de alertas; la identificación de mecanismos para su activación; el fortalecimiento de la interoperabilidad de la información; el seguimiento institucional; y la adopción de medidas preventivas adicionales en aquellos entornos en los que existe contacto permanente con niños, niñas y adolescentes.

De esta manera, se pretende fortalecer el tránsito de un modelo predominantemente reactivo hacia un esquema que incorpore de manera efectiva la prevención, detección temprana de riesgos y actuación coordinada del Estado, en desarrollo del principio constitucional de prevalencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

V. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

Artículo 1° Objeto. Define el propósito general del proyecto de ley: reglamentar la estructura y operación del sistema de alertas para prevenir violencia sexual contra menores.

Artículo 2° Definición. Explica qué es el sistema y su objetivo: identificar riesgos y prevenir la violencia sexual.

Artículo 3° Amplía el alcance de la Ley 2137 para incluir reducción de riesgos mediante acciones integradas.
El sistema tiene como objeto la prevención para que no se comenta violencia sexual y no se propicien contextos que faciliten nuevos casos.
Lo que existe actualmente son diferentes instituciones, desarticuladas entre sí, y solo se dedican a atender las situcionaes cuando la violencia sexual ya se ha cometido contra los niños.

Artículo 4°. Define que el sistema permitirá detectar riesgos y garantizar respuesta oportuna. Precisa que el sistema debe ser eficaz para prevenir hechos de violencia sexual y responder rápidamente.
La alerta la define el gobierno nacional pero el objetivo es que cuando se conozca un riesgo violencia sexual sobre un niño, de manera interconectada varias entidades puedan conocerla y tomar medidas sobre los derechos de los niños.

Artículo 5° Coordinación nacional. Define roles institucionales: ICBF lidera, otras entidades apoyan, se capacita y reporta anualmente.
Actualmente el Ministerio de Salud permitirá identificar riesgos de violencia sexual en todo el país pero es liderado por: Ministerio de Justicia, Minist ICBF, Fiscalía, Consejería para la Mujer, entre otras.

Artículo 6° Categorías de alerta. Se establecen tres tipos de alerta: preventiva, intermedia y urgente basado en modelos de salud pública, alineado con estrategias primarias, secundarias y terciarias de prevención.

La transición de una alerta a otra debe incluir protocolos claros de respuesta, protección inmediata, derivación interinstitucional y seguimiento continuo[7].

Según el Instituto Nacional de Medicina Legal en 2015 en su documento: "*Factores de riesgo de abuso sexual infantil*"[8], existen:

a. Riesgos Ambientales: Convivencia con terceros ajenos a mamá y papá; convivencia en refugios, albergues o inquilinatos, otros.
b. Riesgos del entorno social: compartir con personas con enfermedades mentales, sociopatías, agresividad -se requiere evaluación psicológica de quienes estén cerca a los niños.
c. Riesgos en el entorno familiar (Familias multiparentales o reconstruidas: separación de los padres, presencia de padrastro o madrastra. Familias monoparentales: dependencia económica absoluta de la figura paterna, violencia intrafamiliar, consumo de alcohol u otras sustancias, depresión en padres, etc.

Artículo 7° Activación del sistema. Establece canales de activación de alertas: reportes, denuncias, análisis de datos, entre otros. Regula cómo se emiten las alertas y qué entidades deben responder según su competencia.

Artículo 8° Sistema de información. Se crea un sistema de información interoperable, administrado por el ICBF. Garantiza trazabilidad, protección de datos y respuestas inmediatas mediante mapas de riesgo y análisis territorial.

Artículo 9° Evaluación y seguimiento. El ICBF deberá rendir informe anual al Congreso sobre el funcionamiento del sistema. Establece control institucional y seguimiento con indicadores sobre alertas emitidas y eficacia de la respuesta.

Artículo 10°. Medidas preventivas en entornos escolares. Se exige revisión de antecedentes y evaluación psicológica de personal vinculado a menores. Refuerza filtros en contratación en colegios, jardines y servicios infantiles para evitar agresores sexuales.

Artículo 11° Supervisión de contratistas. Se ordena crear protocolos especiales para vigilar servicios tercerizados que trabajan con menores.Fortalece control sobre contratistas y operadores del ICBF, MEN y entidades territoriales.

Artículo 12° Vigencia.

VI. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

A. Marco constitucional y legal

La Constitución Política de Colombia consagra en su artículo 44 que los derechos de los niños tienen un carácter prevalente. Este artículo establece una jerarquía normativa y ética en la protección de los niños. Enumera derechos específicos (vida, integridad, salud, nombre, nacionalidad, familia, alimentación, educación, etc.) y señala la corresponsabilidad del Estado, la familia y la sociedad para garantizar su goce efectivo.

Esta norma obliga al Estado a tomar todas las medidas necesarias para protegerlos contra todo tipo de violencia, abuso, explotación y negligencia.

Ley 1098 de 2006 - Código de Infancia y Adolescencia. Esta norma desarrolla el artículo 44 constitucional, consolidando un enfoque de protección integral y de garantía plena de derechos para la infancia.

Artículo 6: Interés superior del niño, niña y adolescente. Criterio orientador obligatorio para decisiones administrativas, judiciales y legislativas.

Artículo 7: Principio de prevalencia: "Los derechos de los niños, niñas y adolescentes prevalecen sobre los derechos de los demás".

La Ley 1146 de 2007 estableció lineamientos para la prevención del abuso sexual en menores, mientras que la Ley 2137 de 2021 creó el Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra los Niños, Niñas y Adolescentes. Sin embargo, esta normativa requiere un mayor desarrollo y precisión para permitir su implementación efectiva, articulación interinstitucional y funcionamiento técnico.

Este proyecto de ley desarrolla dichas disposiciones, ampliando y precisando el alcance operativo del Sistema Nacional de Alertas Tempranas -PROTEGE-, y estableciendo categorías de alerta, mecanismos de activación, interoperabilidad de la información y rutas de atención institucional.

La Ley 1918 de 2018 establece el régimen de inhabilidades para ejercer funciones públicas, educativas o que involucren contacto con menores de edad a personas condenadas por delitos sexuales contra niños, niñas y adolescentes. Crea el Registro Nacional de Inhabilidades como herramienta de control y prevención y mejora los filtros de selección en entidades educativas, sociales y estatales.

La Ley 2375 de 2024 reforzó el marco normativo existente al prohibir de manera absoluta e imprescriptible la contratación de personas condenadas por delitos sexuales contra menores, en cualquier tipo de vínculo (laboral, contractual o voluntariado), incluyendo el sector privado. Amplía el alcance de las inhabilidades más allá del sector público.

La Corte Constitucional ha sostenido de forma reiterada la fuerza vinculante del artículo 44:

Sentencia T-510 de 2003: "Los derechos fundamentales de los niños no solo deben ser protegidos en igualdad de condiciones con los de los adultos, sino que en caso de conflicto deben prevalecer."

Sentencia C-804 de 2006: "Los derechos de los niños tienen una cláusula de primacía constitucional, por lo cual cualquier norma legal, reglamentaria o práctica que los desconozca debe ser inaplicada."

B. Marco internacional

Colombia hace parte de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1989, que establece la obligación de los Estados Parte de proteger a los niños contra cualquier forma de abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual (art. 19).

Asimismo, instrumentos como el Protocolo Facultativo relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, y las observaciones del Comité de los Derechos del Niño, han instado a los Estados a establecer sistemas eficaces de prevención y detección temprana de la violencia sexual.

En el ámbito regional, la Convención de Belém do Pará exige la adopción de mecanismos legislativos, administrativos y judiciales para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y las niñas.

Una de los Metas de los **Objetivos de Desarrollo Sostenible** es la 16.2 Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños. Según la UNICEF en el mundo 1 de cada 5 niñas y 1 de cada 7 niños sufre violencia sexual en la infancia, pero esto no tiene un indicador de seguimiento específico especial desde el Departamento Nacional de Planeación.

[7] Fuente: Publications_NSVRC_Bulletin_Child-sexual-abuse-prevention. National Sexual Violence Resource Center
[8] Instituto Nacional de Medicina Legal en 2015 "Factores de riesgo de abuso sexual infantil" https://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/890176/Factores_riesgo_abuso_sexual_infantil.pdf

C. Legislación comparada

En países como **Canadá**, el sistema de protección infantil incluye mecanismos de alertas comunitarias y notificación obligatoria por parte de profesionales ante sospechas de abuso sexual[9].

En **España**, el Plan Estratégico Nacional contra la violencia infantil establece protocolos de detección precoz y redes de alerta que integran educación, salud y servicios sociales[10].

En **México**, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes contempla la creación de sistemas de alerta temprana a nivel estatal. [11]

En **Chile**, la Ley de Garantías de la Niñez establece sistemas de respuesta inmediata ante vulneraciones graves[12].

VII. CONFLICTO DE INTERÉS

De acuerdo con el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, atentamente nos disponemos a señalar que no se evidencian criterios guías en los que se podría configurar conflictos de intereses, sin embargo, pueden existir causales en las que se pueda encontrar cada congresista, las cuales deberán ser determinadas para cada caso en particular por su titular, siendo estos criterios meramente informativos y que deben ser analizados teniendo en cuenta lo expresado en el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019.

Entre las situaciones que señala el artículo 1o antes mencionado, se encuentran: 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; y el 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.

VIII. IMPACTO FISCAL

De conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, el presente proyecto de ley no representa una erogación presupuestal nueva, sino que se soporta en la articulación interinstitucional y el aprovechamiento de estructuras y capacidades ya existentes en el Estado. La implementación de los lineamientos aquí previstos se podrá incorporar dentro de los planes, programas y proyectos que ya cuentan con recursos asignados en el presupuesto nacional.

IX. PROPOSICIÓN

Considerando los argumentos expuestos y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5 de 1992 se presenta ponencia favorable y, en consecuencia, solicito a la Comisión Primera del Senado de la República dar primer debate al Proyecto de Ley N° 060 del 2026 "Por medio del cual se modifica la ley 2137 de 2021, se establecen lineamientos para el desarrollo del Sistema Nacional de Alertas tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones", conforme al texto propuesto.

MANUEL VIRGUEZ PIRAQUIVE
Senador de la República
Partido Político MIRA

[9] Consejo de Europa. (2022). *Protection of children against sexual exploitation and abuse: Council of Europe strategies and standards*. https://www.coe.int/en/web/children/sexual-violence
Government of Canada. (2020). *Child abuse: It's your duty to report*. Government of Ontario. https://www.ontario.ca/page/report-child-abuse-and-neglect
[10] Gobierno de España. (2021). *Ley Orgánica 8/2021, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia*. Boletín Oficial del Estado, 134, 70436–70499. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-9233
[11] Gobierno de México. (2021). *Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*. Diario Oficial de la Federación. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDNNA.pdf
[12] Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile. (2022). *Ley N.º 21.430 sobre Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1168150
United Nations Children's Fund (UNICEF). (2021). *Ending Violence Against Children: Six Strategies for Action*. https://www.unicef.org/reports/ending-violence-against-children-six-strategies-action

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
PROYECTO DE LEY NÚMERO 060 DE 2026 SENADO

"Por medio del cual se modifica la ley 2137 de 2021, se establecen lineamientos para el desarrollo del Sistema Nacional de Alertas tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones"

El Congreso de Colombia

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer lineamientos para el funcionamiento, estructura, articulación y operación del Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la prevención de la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes en Colombia denominado -PROTEGE-, en cumplimianeto a los establecido por la Ley 2137 de 2021 y la Ley 1146 de 2007 y se dictan otras disposiciones para fortalecer las medidas de prevención.

ARTÍCULO 2°. Definición. El Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la prevención de la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes en Colombia denominado -PROTEGE- es el conjunto de acciones, procedimientos, instituciones y herramientas tecnológicas interinstitucionales orientadas a la identificación, emisión y activación de alertas ante riesgos de violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes, con el fin de prevenir y garantizar la protección efectiva de sus derechos.

ARTÍCULO 3° Modifíquese el artículo 1° de la Ley 2137 de 2021, de la siguiente manera:

> ARTÍCULO 1. OBJETO. La presente Ley tiene por objeto la creación del Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra los Niños, Niñas y Adolescentes -PROTEGE-, modificar la Ley 1146 de 2007 y establecer medidas que articulen la identificación, atención, prevención y reducción de los principales factores de riesgo de violencia sexual contra los niños, niñas y adolescentes.

ARTÍCULO 4°. Modifíquese el artículo 5° de la Ley 2137 de 2021, de la siguiente manera:

> ARTÍCULO 5. Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra los Niños, Niñas, Adolescentes. Crear el Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra los Niños, Niñas y Adolescentes, como el sistema que permita identificar y detectar los riesgos de violencia sexual contra niños, niñas y adolescentess y para garantizar una respuesta rápida y eficaz por parte de las diferentes autoridades del Estado, que permita prevenir los actos y hechos constitutivos de violencia sexual.
> PARÁGRAFO. El Sistema Nacional de Alertas Tempranas podrá incorporar mecanismos de respuesta rápida y eficaz para la búsqueda, localización y el resguardo de los niños, niñas, adolescentes desaparecidos, raptados y/o secuestrados.

ARTÍCULO 5°. Coordinación Nacional. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), con apoyo del Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Salud y Protección Social y la Fiscalía General de la Nación, será el ente coordinador del Sistema y tendrá como funciones:

1. Administrar y actualizar el Sistema Nacional de Alertas Tempranas -PROTEGE.
2. Coordinar el diseño de protocolos de activación y atención.
3. Capacitar a las entidades territoriales en la implementación del Sistema Nacional de Alertas Tempranas -PROTEGE-.
4. Elaborar reportes anuales de riesgos a las entidades del ámbito nacional y territorial, según corresponda.

ARTÍCULO 6°. En concordancia con el articulo 11° de la Ley 2137 de 2021, será función del Comité Interinstitucional Consultivo para la Prevención de la Violencia Sexual y Atención Integral de los Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas del Abuso Sexual, el desarrollo de cada tipo de alerta, las cuales tendrán un protocolo de activación y respuesta interinstitucional definido.

En todo caso el Sistema Nacional de Alertas Tempranas -PROTEGE- establecerá las siguientes categorías de alertas:
1. Preventiva: identificación de condiciones o factores de riesgo.
2. Intermedia: señales de alerta ante riesgo probable.
3. Urgente: riesgo inminente de violencia sexual.

El Comité tiene un plazo de seis (6) meses después de la entrada en vigencia de esta ley, para la reglamentación de estas alertas.

ARTÍCULO 7°. Activación del sistema. Las alertas podrán activarse mediante alguna de las siguientes posibilidades:

1. Reportes de ciudadanos/as a líneas de atención.
2. Denuncias ante autoridades competentes.
3. Detección por entidades de salud, educación, seguridad o justicia.
4. Análisis predictivo de datos por parte del sistema.
5. Alertas generadas por organizaciones sociales o comunitarias.

De acuerdo a la caracterización de la alerta, cada entidad involucrada deberá tener una respuesta institucional y ruta de atención conforme a sus funciones.

ARTÍCULO 8°. Sistema de información y respuesta institucional. Se establecerá un sistema de información interoperable, con base en la trazabilidad de la activación de alertas, la protección de datos personales, mapas de riesgo y análisis territorial.

Este sistema estará alojado y administrado por el ICBF en articulación con el Ministerio de Justicia y del Ministerio de Educación Nacional el cual está a cargo del Sistema Nacional de Convivencia Escolar, mediante el cual cada tipo de alerta tendrá una respuesta institucional inmediata para la prevención o mitigación de los riesgos de violencia sexual.

El financiamiento del mismo se dará en los términos del artículo 8° de la Ley 2137 de 2021.
El Gobierno Nacional reglamentará el funcionamiento del sistema de información en un plazo no mayor a seis (6) meses a partir de su promulgación.

ARTÍCULO 9°. Evaluación y seguimiento. El ICBF deberá presentar anualmente un informe al Congreso de la República con las alertas emitidas anualmente según tipo de alertas, entidad responsable, tiempo de respuesta institucional, cobertura territorial e indicadores de prevención efectiva.

ARTÍCULO 10°. Medidas preventivas. Se implementarán medidas preventivas para fortalecer la contratación y vinculación de personas en los entornos escolares dentro de las cuales se deberá tener en cuenta lo siguiente:

a. Revisión inicial y periódica de inhabilidades. Conforme con lo dispuesto en la Ley 1918 de 2018 sobre el régimen de inhabilidades a quienes hayan sido condenados por delitos sexuales cometidos contra menores, y lo establecido en la Ley 2375 de 2024 sobre los diferentes cargos, oficios o profesiones, se deberá revisar los antecedentes y anotaciones disciplinarios, penales, fiscales y policiales de manera previa a la vinculación y anualmente.
b. Evaluación de idoneidad. Previo a la vinculación de personal y anualmente o cada vez que se renueve el contrato laboral o civil, se deberá realizar una evaluación psicológica de quienes tengan contacto directo con niños, niñas y adolescentes, que determine si la persona es apta para desempeñarse en contextos escolares y trabajar con menores de 18 años.

Parágrafo. Las disposiciones del presente artículo aplican a todas las instituciones de educación preescolar, básica y media del país, las instituciones que atienden la primera infancia, incluidos los centros de desarrollo infantil, hogares infantiles, jardines infantiles, y las instituciones que atienden o suministran servicios para personas con discapacidad.
ARTÍCULO 11°. Fortalecimiento de los procesos de vigilancia e interventoría en servicios tercerizados. Para el protección de los niños, niñas y adolescentes del país el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF-, el Ministerio de Educación Nacional así como los entes territoriales que cuenten con servicios especiales para el cuidado y educación de la primera infancia, así como de los menores de 18 años, establecerán un protocolo especial para la supervisión de las condiciones establecidas en la presente Ley, de los contratistas personas naturales como personas jurídicas y operadores de los diferentes servicios.

ARTÍCULO 12°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones contrarias.

Del Honorable Congreso de la República,

MANUEL VIRGUEZ PIRAQUIVE
Senador de la República
Partido Político MIRA

CONTENIDO

Gaceta número 1346 - lunes, 21 de septiembre de 2026

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS **Págs.**

Informe de ponencia positiva para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 101 de 2026 Senado, por medio del cual se promueve la vacunación gratuita del personal de salud en Colombia y se dictan otras disposiciones 1

Informe de ponencia positiva para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 53 de 2026 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 599 de 2000 para tipificar delitos contra la educación y la comunidad educativa en el marco del conflicto armado, y se dictan otras disposiciones..... 9

Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 60 de 2026 Senado, por medio del cual se modifica la Ley 2137 de 2021, se establecen lineamientos para el desarrollo del Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la prevención de la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones 17

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2026