

El presente peritaje, con destino a los Ponentes de las normas legales vigentes: LEY 2491 de 2025 y LEY 2503 DE 2025. Realizado por el Perito en Legislación Educativa: JOSHUA ELIJAH GERMANO, con 20 años de experticia en el tema y ponente en 3.986 conferencias y seminarios, y autor de 4 libros en el tema de la Legislación Educativa, y autor de las Tutelas: T – 532 DE 2020; T – 337 DE 2022; y T – 249 DE 2024, las tres (3) tutelas, revisadas por la Corte Constitucional.

WhatsApp Institucional: 305 416 01 14.

ANÁLISIS JURÍDICO Y PERITAJE, DE LAS RESPONSABILIDADES CIVILES, PENALES Y DISCIPLINARIAS DEL PERSONAL DOCENTE EN COLOMBIA DERIVADAS DE LAS NUEVAS LEYES 2491 Y 2503 DE 2025.

Introducción: Objeto del Análisis y Exposición de Motivos al Honorable Congreso de la República.

El presente documento, constituye un análisis técnico-jurídico riguroso, a manera de peritaje, dirigido respetuosamente, al Honorable Congreso de la República, con el propósito fundamental, de ilustrar, las graves consecuencias y la profunda inseguridad jurídica generadas en el ordenamiento colombiano, a raíz de la promulgación de la Ley 2491 de 2025, "Por la cual se incorpora a los proyectos educativos institucionales el componente de competencias socioemocionales en Colombia y se dictan otras disposiciones" ¹, y la Ley 2503 de 2025, "Por medio de la cual se crea y se implementa la cátedra de educación emocional en todas las instituciones educativas de Colombia en los niveles de preescolar, básica y media y se adoptan otras disposiciones".²

El objetivo central, de este estudio y peritaje, es demostrar, de manera irrefutable y con fundamento en el ordenamiento jurídico vigente, y la jurisprudencia consolidada de las Altas Cortes —Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado—, cómo la loable y necesaria intención de promover, la educación socioemocional y la salud mental en el entorno escolar se ha traducido, por vía de una deficiente e improvisada técnica legislativa, en la imposición de un marco de responsabilidades indeterminado, desproporcionado y de imposible cumplimiento, “para el magisterio colombiano”.

La tesis central que, se desarrollará, a lo largo de este análisis y peritaje, es que dichas leyes, al omitir deliberada o negligentemente, elementos estructurales para su implementación, y al no delimitar con precisión las nuevas cargas funcionales, expanden de manera implícita, silenciosa y peligrosa, las nociones jurídicas.

Especialmente, del: “deber de cuidado” y la “posición de garante de los docentes”. Esta expansión, carente de un marco normativo claro, expone a los educadores del país, a nuevas y severas responsabilidades patrimoniales, penales y disciplinarias, sin proveerles, las herramientas conceptuales, la formación especializada, los recursos institucionales ni la certeza jurídica indispensables, para asumir tales obligaciones. Se argumentará que, esta omisión legislativa, no es un simple vacío normativo, sino una fuente activa de riesgo jurídico que, vulnera los principios de legalidad, seguridad jurídica y proporcionalidad, dejando en un estado de completa indefensión a quienes ejercen la labor fundamental de educar, en la Nación.

Marco Normativo, de la Educación Socioemocional: Un Análisis Crítico Positivo, de la Improvisación Legislativa.

El examen detallado, de las Leyes 2491 y 2503 de 2025, revela un patrón de generalidad y ambigüedad que, en lugar de proveer un marco claro para la acción educativa, genera un campo fértil para la incertidumbre y el riesgo legal. La deficiencia, no radica en el "qué" se busca —el bienestar socioemocional de los estudiantes—, sino en la ausencia casi absoluta, del "quién", el "cómo" y el "cuánto", elementos esenciales, para la materialización de cualquier política pública, en el ámbito educativo.

2

La Ley 2491 de 2025: La Transversalidad Indefinida, del "Componente Socioemocional".

La Ley 2491 de 2025, establece el mandato para el Ministerio de Educación Nacional de "garantizar, la incorporación del componente socioemocional a los Proyectos Educativos Institucionales (PEI)".¹

El Parágrafo 1 de su artículo 1º, instruye a las instituciones educativas a incluir: "de manera transversal" el desarrollo de competencias socioemocionales en el currículo, y en las actividades escolares.¹ Si bien la norma enumera, un conjunto de competencias deseables, tales como la "consciencia emocional", la "regulación emocional" y las "habilidades para la vida y el bienestar"¹, fracasa estrepitosamente, en definir, los parámetros mínimos de dicha transversalidad.

La ley delega la responsabilidad de la implementación, al Ministerio de Educación y a las propias instituciones, pero no ofrece un marco de referencia, un currículo base, una metodología sugerida ni, de manera crucial, un responsable funcional para su enseñanza y evaluación.³

La "transversalidad", en ausencia de directrices claras, se convierte en un concepto etéreo cuya aplicación práctica queda al arbitrio de cada institución y, en última instancia, de cada docente en su aula. Este vacío normativo, es el primer indicio de una legislación que impone una obligación de resultado: ("garantizar la incorporación") sin proveer, los medios ni las reglas, para alcanzarlo.

La Ley 2503 de 2025: La Creación de una: "Cátedra de Educación Emocional", sin Catedrático Designado ni Carga Horaria Definida, ni temas del pensum.

Pocos días después de la expedición de la Ley 2491, (cinco días) el Congreso, promulgó la Ley 2503 de 2025, que eleva el concepto de un: "componente transversal", y lo cambia radical, tajantemente y taxativamente, a una: **"Cátedra de Educación Emocional", de carácter obligatorio, en los niveles de preescolar, básica y media.**²

Esta ley, que pretendía dar mayor estructura a la iniciativa, incurre en las mismas omisiones críticas, agravando, la inseguridad jurídica.

A pesar de crear formalmente, una "cátedra", la ley omite por completo, definir tres (3) de sus elementos constitutivos, esenciales:

1. **El perfil profesional del responsable:** La norma no especifica si la cátedra, debe ser impartida por el docente titular de cada área, por un docente orientador, por un psicólogo contratado por la institución o por un nuevo perfil profesional a ser creado. El artículo 3º se limita, a señalar que se brindará un proceso formativo a: "los docentes, cuidadores, trabajadores sociales y orientadores".⁶

Esta enumeración genérica, como muestra de una improvisación exagerada, lejos de asignar una responsabilidad clara, la diluye entre múltiples actores con perfiles, formaciones y funciones radicalmente distintas, dejando en el aire la pregunta fundamental:

¿Quién, en la práctica diaria del aula, es el titular de la obligación de dictar la cátedra socioemocional?

¿Quién, sin ir a la cárcel, por extralimitación de funciones, o suplantaciones de funciones, debe dictar la cátedra?

Puesto que, ya es claro que un profesor normal, no puede asumir el rol de funciones de psicólogo, porque es un delito, ejercer como psicólogo y en funciones de psicólogo, sin portar y ostentar, una tarjeta profesional, en el tema clínico y médico. (Ley 1090 de 2006).

2. **La intensidad horaria:** La ley, no establece un mínimo de horas semanales, mensuales o anuales para el desarrollo de la cátedra. Este silencio normativo, contraviene la naturaleza misma de una "cátedra", dentro del sistema educativo colombiano, que por definición implica, una asignación de tiempo específica en el plan de estudios. La ausencia de este parámetro, deja su implementación sujeta a la discrecionalidad de cada institución, lo que impide la estandarización y el cumplimiento efectivo del mandato legal a nivel nacional.
3. **Quien, determina al ponente de la cátedra:** La ley, no establece, quien es el ente o el funcionario encargado de establecer, determinar y señalar con claridad y certeza, cual es el funcionario encargado de dictar, la cátedra socioemocional, todo es dado al eje etéreo de la improvisación y la discrecionalidad, que no pueden ser parte de una norma legislada, vigente. Tales elementos y vacíos legislativos, denotan altísimo grado de improvisación y de desidia legislativa; que van a ocasionar, miles de denuncias penales, demandas civiles y situaciones disciplinarias, producto de tales improvisaciones legislativas, inaceptables.

4

Vacíos y Ambigüedades Críticas: Identificación, de las Omisiones que Generan Riesgo Jurídico.

Las omisiones legislativas identificadas, no son meras deficiencias administrativas o detalles pendientes de reglamentación; constituyen el núcleo del problema jurídico. La falta de definición sobre el "quién" (el responsable de la cátedra), el "cómo" (la metodología y el currículo) y el "cuánto" (la intensidad horaria) es la fuente directa, de la inseguridad jurídica que se analizará, en los renglones, subsiguientes.

Resulta paradójico que, durante el trámite legislativo de estas normas, **se reconociera la insuficiencia de leyes previas**. La Gaceta del Congreso 897 de 2025, al justificar, el proyecto que se convertiría en la Ley 2503, señaló explícitamente: **"que la Ley 2383 de 2024 "reconoce, la importancia de la educación socioemocional, pero no define en detalle cómo debe implementarse, con qué contenidos, metodologías, tiempos, o con qué recursos institucionales" y que la nueva propuesta buscaba "llenar ese vacío".**⁷

No obstante, el texto final de la Ley 2503 de 2025, perpetúa la misma omisión fundamental, creando una cátedra en el papel, pero dejando su materialización, en un limbo normativo.

Esta vaguedad, no puede ser interpretada como un vacío neutro o inofensivo. En el complejo entramado del derecho administrativo, y la responsabilidad estatal, la ausencia de una norma clara que designe a un responsable específico, y provea los recursos y directrices para cumplir una obligación legal, desencadena un mecanismo de transferencia implícita de riesgo. **El legislador, ha creado una obligación de resultado: "garantizar" la educación socioemocional y su desarrollo a través de una cátedra.**¹

Sin embargo, ha omitido gravosamente improvisando, el hecho jurídico, de: “designar a un agente específico para su cumplimiento”. **En la estructura jerárquica, y funcional del sistema educativo, la figura de autoridad, supervisión y garante por defecto, frente al estudiante en el día a día es, inequívocamente, el docente de aula.**

Por lo tanto, en ausencia de una norma expresa que, asigne esta nueva y compleja función a otro profesional —como el docente orientador, cuyo perfil es más idóneo—, el sistema jurídico y administrativo, por inercia, costumbre y pragmatismo, imputará e impondrá, la nueva responsabilidad del cumplimiento (y, más peligrosamente, del incumplimiento) de esta obligación al docente. Generando una ola de denuncias y demandas sin precedentes, pues se pondrá a profesores del común, a fungir en tareas de “psicología”, sin ostentar la tarjeta profesional, para tales fines, y empezarán a surgir, responsabilidades penales, disciplinarias y civiles a granel, que harán responsable al Estado, a voces de los artículos 90 y 91 de la Carta Política.

El Congreso, al no legislar con la precisión técnica requerida, ha cargado de facto al eslabón más expuesto de la cadena educativa, con una responsabilidad de naturaleza cuasi-clínica, sin nombrarla explícitamente, pero haciéndola jurídicamente exigible y, por tanto, sancionable, penal, disciplinaria y civilmente.

La Expansión del Deber de Cuidado, y la Posición de Garante del Docente: Un Nuevo y Peligroso Paradigma de Responsabilidad docente.

La introducción, de la educación socioemocional, como un mandato legal, no solo modifica el currículo, sino que redefine de manera sustancial y peligrosa el alcance del deber de cuidado, que la jurisprudencia colombiana ha impuesto históricamente, a las instituciones educativas y a su personal. Las Leyes 2491 y 2503 de 2025, transforman, una responsabilidad tradicionalmente enfocada en la seguridad física, en una nueva: **“obligación de velar, por la integridad psicológica y emocional de los estudiantes, sin establecer, los límites ni las competencias para ello”**.

Fundamento y Alcance, del Deber de Cuidado en la Jurisprudencia Consolidada del Consejo de Estado:

La jurisprudencia del Consejo de Estado, ha sido constante en establecer, que: “las instituciones educativas, tanto públicas como privadas, asumen una **posición de garante** respecto de los estudiantes que se encuentran bajo su custodia”.⁸

Esta responsabilidad, se deriva de la relación de subordinación existente entre el educador y el alumno y, se materializa en un deber de cuidado, que obliga a proteger: la vida y la integridad de los menores.⁹ un deber conexo con el artículo 18 de ley 1098 de 2006 y artículo 44 numeral 4 de ley 1098 de 2006, que, con estas dos nuevas leyes, se amplifica de manera brutal, sin haber medido a tiempo, esas consecuencias penales, disciplinarias y civiles.

En sentencia del 28 de enero de 2015, (*Consejero ponente: OLGA MELIDA VALLE DE LA HOZ (E). Bogotá D.C., veintiocho (28) de enero de dos mil quince (2015); Radicación número: 05001-23-31-000-1997-03186-01(30061) la alta corporación (Consejo De Estado)*), precisó que: **“este deber obedece a razones de tipo subordinario y de garantía”** y que quien asume, el proceso educativo, adquiere **“automáticamente, y por vía Constitucional y Legal, “la obligación de velar por quienes acuden a ese proceso”**.⁸ La responsabilidad del Estado, se configura, por tanto, a título de: **falla del servicio**, cuando se produce un daño a un estudiante, como consecuencia de un descuido o negligencia, en el cumplimiento de este deber de custodia y vigilancia.⁹

Este deber, entonces, no se limita al espacio físico del plantel ni al horario de clases. La jurisprudencia, ha extendido esta obligación, a todas las actividades académicas, culturales o recreativas organizadas por la institución, incluso si se realizan por fuera de sus instalaciones.⁸

Un principio fundamental, reiterado por el Consejo de Estado, es que el nivel de exigencia de este deber de vigilancia es: **“inversamente proporcional a la edad y capacidad de discernimiento del estudiante”**.⁹ Esto significa que, la carga de cuidado es máxima, en los niveles de preescolar y básica primaria, precisamente, los niveles cubiertos por las nuevas leyes de la cátedra socioemocional.

La Educación Emocional, como Factor de Expansión de la Posición de Garante: Implicaciones frente a la Salud Mental y los Riesgos Psicosociales.

Las Leyes 2491 y 2503 de 2025, provocan una expansión cualitativa y sin precedentes, de este deber de cuidado.

Tradicionalmente, la jurisprudencia, se ha centrado en la prevención de daños *físicos*: accidentes en el patio de recreo, lesiones durante actividades deportivas, o tragedias en salidas pedagógicas. **Las nuevas normas, sin embargo, trasladan el foco de la responsabilidad, hacia la prevención de daños psicológicos y emocionales.**

Al establecer, como objetivos de la Cátedra de Educación Emocional: “la búsqueda del bienestar emocional”, “la prevención de conductas de riesgo” y la prevención del “abuso sexual infantil”⁶, **la ley impone implícitamente al sistema educativo, y por defecto al docente, una nueva serie de obligaciones.**

El educador, ya no solo debe vigilar, para que un niño no sufra un accidente físico, sino que ahora, bajo este nuevo marco legislativo impuesto obligatorio de la cátedra socioemocional, se espera que, ahora además, el docente: **“vigile” su estado anímico, “detecte” señales de alerta de problemas de salud mental como la depresión o la ansiedad, “identifique” riesgos psicosociales como la ideación suicida o el acoso escolar, y “active” las rutas correspondientes para prevenir resultados lesivos en la esfera de la salud mental del estudiante.**

Esta nueva dimensión, del deber de cuidado, transforma al docente, en un agente de primera línea en la detección y prevención de problemas de salud mental, **una función para la cual no ha sido formado y que excede con creces las competencias de su perfil profesional.**

La ley que ustedes legislaron, crea la obligación, pero omite por completo el protocolo, la capacitación y el sistema de apoyo necesarios para cumplirla, de manera segura y eficaz.

La Delimitación de Funciones Profesionales: El Rol del Docente de Aula, frente al Docente Orientador, y los Profesionales de la Psicología.

La improvisación legislativa llega a su culmen, en sus dos nuevas normas, cuando: **“genera un grave conflicto de competencias profesionales que sitúa al docente de aula en una posición jurídicamente insostenible”**. El ordenamiento jurídico colombiano, ya contempla figuras profesionales específicas, para el abordaje de las problemáticas que las nuevas leyes pretenden asignar, de manera difusa.

El Decreto 2105 de 2017,¹ define a los **Docentes Orientadores**: “como los responsables de definir planes o proyectos pedagógicos tendientes a contribuir a la resolución de conflictos”, “brindar apoyo a los estudiantes con problemas de aprendizaje” y, en general, diseñar y ejecutar “estrategias psicosociales”.¹¹ Sus funciones, detalladas en diversos manuales y guías de las secretarías de educación, incluyen la promoción de la sana convivencia, la orientación vocacional y la activación de rutas de atención ante riesgos psicosociales.¹² **Es evidente que el contenido de la nueva “Cátedra de Educación Emocional”, se superpone casi por completo con el campo de acción del docente orientador.**

8

Más aún, la evaluación, el diagnóstico y la intervención en problemáticas de salud mental, son actos profesionales, rigurosamente regulados y reservados para los psicólogos, según lo estipulado en la **Ley 1090 de 2006**, que reglamenta el ejercicio de la psicología en Colombia.¹⁴ **Un docente de aula, no posee la formación, la competencia legal ni las herramientas metodológicas para realizar diagnósticos diferenciales, intervenciones en crisis o terapia psicosocial.**

Esta falta de delimitación clara, de fronteras entre la labor pedagógica, y la intervención psicosocial, asignada por ustedes desde el congreso, “crea una trampa jurídica para el docente”. Si, en un intento por cumplir, con el vago mandato de las dos nuevas leyes, un maestro de aula, intenta realizar, una intervención que se asemeja a un diagnóstico o a una terapia emocional:

¹ «ARTÍCULO 2.4.6.1.2.5. Docentes orientadores y otro personal. Los docentes orientadores a los que se refiere el numeral 2 del artículo 2.4.6.3.3 del presente decreto no serán tenidos en cuenta para la aplicación de los parámetros establecidos en el artículo anterior. Los profesionales vinculados en propiedad a la planta de personal como docentes o administrativos y que de acuerdo con lo establecido en el artículo 46 de la Ley 115 de 1994, realizan acciones pedagógicas y terapéuticas que permiten el proceso de integración académica y social, serán ubicados en las instituciones educativas que defina la entidad territorial para este propósito y no serán tenidos en cuenta para la aplicación de los parámetros establecidos en el artículo anterior.»

Le espera: “incurrir en el ejercicio ilegal de otra profesión, con las consecuentes responsabilidades penales y disciplinarias”, a las cuales, la vaguedad de su desarrollo legislativo, les está empujando a los docentes en Colombia.

Por otro lado, si, consciente de sus limitaciones profesionales, se abstiene de intervenir ante una situación de riesgo emocional evidente, podría ser acusado de haber omitido su nuevo "deber de cuidado socioemocional", siendo responsabilizado por las consecuencias dañosas que de esa omisión se deriven.

En consecuencia, ustedes como órgano legislador, no solo han impuesto una carga desproporcionada, sino que han creado un conflicto normativo, y de competencias, que induce a la falla del servicio. La ley misma, se convierte en la causa de la potencial falta, al colocar al docente, en una disyuntiva irresoluble, donde cualquier curso de acción —actuar sin competencia o abstenerse de cumplir un deber que excede su capacidad— lo expone a un grave riesgo jurídico. Que ustedes como legislador, “han creado”.

Desglose Técnico, de las Nuevas Responsabilidades Jurídicas del Docente de Aula.

9

La imprecisión e improvisación, de las Leyes 2491 y 2503 de 2025, no es una cuestión abstracta; se traduce en un universo concreto de nuevos riesgos legales, para cada docente en Colombia. A continuación, se presenta una matriz que, sistematiza estas nuevas responsabilidades potenciales, seguida de un análisis detallado, para cada una de las jurisdicciones: patrimonial, penal y disciplinaria.

Matriz Comparativa de Responsabilidades Potenciales del Docente, a raíz de las Leyes 2491 y 2503 de 2025:

Tipo de Responsabilidad	Fundamento Jurídico Principal	Conducta Sancionable (Ejemplos Hipotéticos)	Autoridad Competente	Posibles Consecuencias para el Docente
Civil / Patrimonial	Art. 90 Constitución Política; Falla del Servicio (Jurisprudencia Consejo de Estado).	Omisión en la activación de rutas de atención ante acoso escolar con consecuencias emocionales graves	Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.	Llamado en garantía y condena en acción de repetición para el reintegro de las indemnizaciones pagadas por el

		(depresión, ansiedad). Falla en la detección de signos evidentes de ideación suicida que culminan en un acto de autolesión del estudiante.		Estado.
Penal	Art. 25 Código Penal (Posición de Garante); Delitos por Omisión Impropia (Comisión por Omisión).	No tomar medidas preventivas y de remisión adecuadas ante la manifestación clara y reiterada de ideación suicida de un estudiante, resultando en su fallecimiento (Homicidio culposo). Omisión de reportar y activar protocolos ante sospecha fundada de abuso sexual infantil, permitiendo que el daño continúe (Lesiones personales por omisión).	Fiscalía General de la Nación; Jueces Penales de la República.	Pena privativa de la libertad (prisión); Inhabilidad para el ejercicio de derechos y funciones públicas.
Disciplinaria	Ley 1952 de 2019 (Código General Disciplinario).	Incumplimiento del deber de implementar las estrategias de educación socioemocional definidas en el PEI. Negligencia en el seguimiento de un caso de riesgo psicosocial reportado por padres o estudiantes. Omitir la capacitación obligatoria en temas	Procuraduría General de la Nación; Oficinas de Control Interno Disciplinario de las Secretarías de Educación.	Suspensión del cargo; Destitución e inhabilidad general para ejercer cargos públicos.

		socioemocionales.		
--	--	-------------------	--	--

La Responsabilidad Patrimonial del Estado, y la Potencial Acción de Repetición, contra el Docente de Aula.

1. **La Omisión en el Deber Socioemocional como Falla del Servicio:** El artículo 90 de la Constitución Política, establece, la cláusula general de responsabilidad patrimonial del Estado por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. **En el contexto educativo, el Consejo de Estado ha desarrollado la tesis de la: "falla del servicio", por incumplimiento del deber de cuidado y vigilancia.⁹**

Con la entrada en vigor y vigencia, de las Leyes 2491 y 2503 del 2025, el contenido de este deber se expande. Ante un evento trágico, como el suicidio de un estudiante o un daño psicológico, severo derivado de acoso escolar, **la familia de la víctima podrá demandar a la Nación (Ministerio de Educación) o a la entidad territorial correspondiente, argumentando que se configuró una falla del servicio. Dicha falla consistiría en que la institución educativa, a través de sus agentes (los docentes), incumplió los nuevos mandatos legales al no haber detectado las señales de alerta, no haber implementado adecuadamente la cátedra de educación emocional, o no haber activado oportunamente las rutas de atención en salud mental, omisiones que fueron causa directa del daño. La jurisprudencia consolidada que obliga a las instituciones a velar por la integridad de los alumnos ⁸ servirá de fundamento para estas nuevas reclamaciones.**

2. **La Acción de Repetición:** El mismo artículo 90 constitucional, impone al Estado, el deber, “de repetir contra el agente suyo que, por su conducta dolosa o gravemente culposa, haya dado lugar a una condena patrimonial”.

Esto significa que: “si el Estado es condenado, a pagar una millonaria indemnización, a la familia de un estudiante, la entidad pública (por ejemplo, la Secretaría de Educación) está legalmente obligada, a iniciar un proceso judicial posterior —la acción de repetición— contra el o los docentes implicados, para recuperar el dinero pagado.

En este segundo proceso, la carga de la prueba se invierte parcialmente. El docente deberá demostrar que actuó con la debida diligencia y cuidado.

Sin embargo,

¿Cómo puede un docente probar su diligencia en el cumplimiento de un deber que la propia ley no define?

La falta de protocolos claros, de lineamientos curriculares y de una formación estandarizada, producto de la improvisación legislativa, **deja al docente, en un estado de vulnerabilidad extrema, haciendo casi imposible, construir una defensa sólida y aumentando exponencialmente el riesgo de ser declarado gravemente culpable y, en consecuencia, condenado a pagar de su propio patrimonio la indemnización.**

La Responsabilidad Penal por Omisión Impropia:

1. **El Docente, como Garante de la Salud Mental del Estudiante:** El aspecto más alarmante de la nueva legislación, es su potencial repercusión en el ámbito del derecho penal. El **artículo 25 del Código Penal (Ley 599 de 2000)** regula, la figura de la "comisión por omisión" o "delitos de omisión impropia".¹⁵ Según esta norma, una persona, “puede ser responsabilizada penalmente por un resultado lesivo (como la muerte o una lesión) no por haberlo causado activamente, **sino por no haberlo evitado cuando tenía el deber jurídico de hacerlo**”.

Este deber jurídico, emana de la llamada: "posición de garante". Las Leyes 2491 y 2503 de 2025, al crear un deber legal explícito de velar por el "bienestar emocional" y la "prevención de conductas de riesgo", pueden ser interpretadas, por la Fiscalía, y por los mismos jueces penales, "como la fuente legal, que constituye al docente en **posición de garante** respecto de la vida y la integridad personal de sus estudiantes, ya no solo en el plano físico, sino también en el psicológico y emocional".

2. **Tipos Penales Aplicables por Omisión:** Esta nueva posición de garante, abre la puerta a que los docentes, "**puedan ser investigados y acusados por delitos de resultado, a título de omisión**". La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, aunque referida a otros contextos, como el médico o el policial, ha sido clara en aplicar la lógica de la imputación por omisión, a quienes ostentan una posición de garante.¹⁷
 - **Homicidio Culposo (Art. 109 C.P.):** En el escenario de un suicidio estudiantil, un fiscal, podría argumentar que: "el docente, en su calidad de garante, tenía el deber de conocer, y aplicar las nuevas normas sobre educación socioemocional. Si se demuestra que, el estudiante manifestó, señales claras de alerta (cambios de comportamiento, expresiones verbales, dibujos, etc.), y que el docente, por negligencia, desconocimiento o falta de formación, omitió, las acciones mínimas de prevención y remisión a las instancias competentes (orientación escolar, directivas, sector salud), se podría estructurar una imputación por homicidio culposo". Se argumentaría que: "la omisión del docente, en el cumplimiento de su deber de cuidado socioemocional, fue determinante, en la producción del resultado fatal.
 - **Lesiones Personales Culposas (Art. 120 C.P.):** El mismo razonamiento, es aplicable, a casos de autolesiones graves (*cutting*), intentos de suicidio, que no resultan en muerte, o daños psicológicos severos y permanentes derivados de un acoso escolar no atendido. La omisión del docente, en su deber de garante, podría ser considerada, la causa jurídica del daño a la salud física o mental de la víctima.

La Responsabilidad Disciplinaria, ante la Procuraduría General de la Nación.

1. **El Incumplimiento de Deberes como Falta Disciplinaria:** El **Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019, modificada por la Ley 2094 de 2021)**, establece que: “los servidores públicos incurren en falta disciplinaria por el incumplimiento de sus deberes, la extralimitación en sus funciones o la violación de prohibiciones”.²⁰
Las obligaciones emanadas de las Leyes 2491 y 2503 de 2025, se convierten, automáticamente, en deberes funcionales, para todo el personal docente del sector oficial. Por tanto, el incumplimiento de estos nuevos deberes, ya sea por acción o, más probablemente, por **omisión**, constituye una falta disciplinaria sancionable.²²
2. **La Cláusula de Equivalencia:** El derecho disciplinario colombiano, al igual que el penal, contiene una cláusula de equivalencia fundamental, para la imputación por omisión. El artículo 27 de la Ley 1952 de 2019, establece: **"Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo"**.²⁰

Esta norma es la llave, que permite a los operadores disciplinarios (Procuraduría u oficinas de control interno) investigar y sancionar, a un docente no por lo que hizo, sino por lo que dejó de hacer, en el marco de sus nuevas obligaciones socioemocionales.

Por ejemplo, no implementar, la cátedra socioemocional, no reportar, un caso de riesgo, o no participar, en las capacitaciones, son omisiones que pueden dar lugar a un proceso disciplinario.

3. **Análisis de la Culpabilidad (Culpa Gravísima):** Para que una falta disciplinaria, sea sancionable, debe haberse cometido con dolo o culpa. La culpa, en su modalidad grave, se define como: “la inobservancia del cuidado necesario, que cualquier persona del común imprime a sus actuaciones”.²⁰ La improvisación legislativa, creada por ustedes, genera: “un escenario perverso en este punto”. Un órgano de control, podría argumentar que, a pesar de la vaguedad de la ley, el docente, tenía el deber de ser proactivo y buscar por sus propios medios, la forma de cumplir, “con sus nuevas obligaciones”.
La inacción, justificada en la falta de directrices, podría ser calificada por la autoridad disciplinaria como una negligencia, una “inobservancia del cuidado necesario”.

Lo que convierte el asunto, por tanto, en una conducta cometida con culpa grave, dando lugar a sanciones que pueden ir desde la suspensión, hasta la destitución e inhabilidad para ejercer cargos públicos.

Cierre, Conclusiones y Exhorto al Órgano Legislativo:

Este análisis técnico-jurídico y peritaje, ha demostrado, de manera sistemática y fundamentada, que las nuevas Leyes 2491 y 2503 de 2025, **a pesar de su noble propósito, han sido promulgadas, con una deficiente técnica legislativa que, genera un estado de grave inseguridad jurídica para el personal docente de Colombia.**

La omisión de elementos esenciales, como: (i) la definición del profesional responsable, (ii) la intensidad horaria y (iii) los protocolos de actuación; **lejos de ser un detalle menor, constituyen, el origen de una expansión desmedida e indeterminada del deber de cuidado y la posición de garante de los educadores.**

15

Síntesis de la Inseguridad Jurídica Creada:

En resumen, la ambigüedad de las citadas leyes de la Catedra Socioemocional, crean un estado de indefensión, para los docentes, sometiéndolos, a un riesgo desproporcionado e irrazonable, de ser responsabilizados, en tres (3) frentes simultáneos:

1. **En lo Patrimonial:** A través de la acción de repetición, por parte del Estado, tras condenas por falla del servicio, fundamentadas en el incumplimiento de un deber de cuidado socioemocional, cuyos contornos precisos, son difusos, son desconocidos.
2. **En lo Penal:** Mediante, la imputación de delitos por omisión impropia, como homicidio o lesiones personales culposas, al ser constituidos todos los educadores del país, en garantes de la salud mental, de los estudiantes, pero sin contar, con la formación, ni las competencias para asumir, dicho rol.
3. **En lo Disciplinario:** Por el incumplimiento, de deberes funcionales etéreos, y no definidos en la norma, pero cuya omisión, puede ser calificada como una falta grave o gravísima, acarreando sanciones de suspensión o destitución.

Esta situación, vulnera principios constitucionales fundamentales, como: “la seguridad jurídica, el principio de legalidad (que exige que las normas sancionatorias sean claras y precisas), la confianza legítima y la proporcionalidad.

No es jurídicamente aceptable, imponer a un profesional, una carga de tal magnitud, sin proveerle, al mismo tiempo, un marco normativo claro, una capacitación adecuada, y los recursos institucionales e inmediatos, necesarios para cumplirla; cuando tales fisuras, falencias, y vacíos legislativos, son el producto de la improvisación y la inexperticia de los ponentes de la norma creada.

Recomendación Exhortativa Urgente, al Poder Ejecutivo:

En virtud de lo expuesto, se exhorta, respetuosamente, al Honorable Congreso de la República a que, en ejercicio de su función de control político, inste de manera perentoria al Gobierno Nacional, y en particular al Ministerio de Educación Nacional, a expedir con la máxima celeridad, la **reglamentación exhaustiva, clara y precisa**, de ambas leyes, tal como lo ordenan los propios textos normativos en el artículo 8 de la Ley 2491 de 2025³ y el artículo 12 de la Ley 2503.⁶ Dicha reglamentación, para ser eficaz y conjurar, los riesgos aquí advertidos, debe, como mínimo y sin lugar a ambigüedades:

1. **Definir, quien es el Profesional Responsable:** Establecer inequívocamente, qué perfil profesional, (docente de aula, docente orientador, psicólogo, o un equipo interdisciplinario), es el titular de la obligación de impartir, la Cátedra de Educación Socioemocional y de liderar, la implementación del componente socioemocional.
2. **Establecer la Intensidad Horaria y el Currículo Básico:** Fijar un número mínimo de horas lectivas, para la cátedra y desarrollar, los lineamientos curriculares, pedagógicos y metodológicos, que servirán de marco, para todas las instituciones educativas del país, privadas y oficiales, tal como lo mandata la propia ley.²⁴
3. **Crear y Diferenciar Protocolos de Actuación:** Diseñar y socializar, protocolos claros que: “delimiten las funciones y responsabilidades del docente de aula”, frente a las del docente orientador y otros profesionales de apoyo. Es imperativo, trazar una línea clara, entre la promoción pedagógica del bienestar socioemocional, (competencia del docente de aula, una vez formado) y la detección, remisión e intervención en casos de salud mental (competencia exclusiva de profesionales especializados en psicología).

Propuesta de Modificación Legislativa, a Futuro:

Finalmente, se sugiere respetuosamente, al Honorable Congreso que, más allá de la necesaria reglamentación, considere en una futura agenda legislativa, la modificación de las Leyes 2491 y 2503 de 2025, para corregir de raíz el problema estructural. La solución más idónea y garantista, tanto para los estudiantes como para los docentes, es:

“asignar explícitamente, la responsabilidad de la educación socioemocional y la atención primaria en salud mental, a **equipos interdisciplinarios robustos y suficientes en cada institución educativa**, liderados por docentes orientadores y psicólogos”.

La salud mental en la escuela, es una responsabilidad del sistema en su conjunto —Estado, instituciones, familias y profesionales especializados— y no una carga que deba recaer, de manera individual y desproporcionada, sobre los hombros de un docente de aula o de manera temeraria, abusiva y descontrolada para elevar el trabajo y las responsabilidades de los orientadores en un 500%.

Un enfoque sistémico e interdisciplinario, no solo protegerá a los estudiantes, garantizándoles, una atención idónea y profesional, sino que también salvaguardará, la integridad jurídica y profesional del magisterio colombiano, permitiéndole, ejercer su vocación en un marco de certeza, seguridad y respeto.

El presente peritaje, con destino a los Ponentes de las normas legales vigentes: LEY 2491 de 2025 y LEY 2503 DE 2025. Realizado por el Perito en Legislación Educativa: JOSHUA ELIJAH GERMANO, con 20 años de experticia en el tema y ponente en 3.986 conferencias y seminarios, y autor de 4 libros en el tema de la Legislación Educativa, y autor de las Tutelas: T – 532 DE 2020; T – 337 DE 2022; y T – 249 DE 2024, las tres (3) tutelas, revisadas por la Corte Constitucional.

WhatsApp Institucional: 305 416 01 14.

Jurisprudencia, Normas y Obras citadas

1. Ley 2491 de 2025 Congreso de la República - Gestor Normativo - Función Pública, fecha de acceso: octubre 19, 2025, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=261636>
2. Ley 2503 de 2025 - Compilación Jurídica del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación - Icfes, fecha de acceso: octubre 19, 2025, https://normograma.com/documentospdf/icfes2024/compilacion/docs/ley_2503_2025.htm
3. Ley 2491 de 2025 Congreso de la República de Colombia - Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, fecha de acceso: octubre 19, 2025, <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=188234&dt=S>
4. Ley No. 2491 del 23 de julio de 2025.pdf, fecha de acceso: octubre 19, 2025, <https://www.pereira.gov.co/loader.php?Servicio=Tools2&ITipo=descargas&Funcion=visorpdf&id=220557&pdf=1>
5. Estado de los Proyectos de Ley y Actos Legislativos del H.Senado, consulta de textos e informes legislativos - Leyes Senado, fecha de acceso: octubre 19, 2025, <https://leyes.senado.gov.co/proyectos%20/index.php/leyes-de-la-republica/article/2617?layout=print&tmpl=component&print=1>
6. Ley 2503 de 2025 Congreso de la República de Colombia - Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, fecha de acceso: octubre 19, 2025, <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=188333&dt=S>
7. Gaceta del Congreso No. 897 de 6 de junio de 2025 - G a c e t a d e l C o n g r e s o, fecha de acceso: octubre 19, 2025, https://normograma.com/legibus/legibus/gacetas/2025/GC_0897_2025.pdf
8. Doble connotación / FUNDAMENTO ... - Consejo de Estado, fecha de acceso: octubre 19, 2025, <https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/sentencias/05001233100019970318601.pdf>
9. CENTROS EDUCATIVOS - Responsabilidad por falla del servicio ..., fecha de acceso: octubre 19, 2025, [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/85001-23-31-000-1998-00085-01\(18627\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/85001-23-31-000-1998-00085-01(18627).pdf)
10. ESTABLECIMIENTO EDUCATIVO - Responsabilidad frente a los alumnos - CONSEJO DE ESTADO, fecha de acceso: octubre 19, 2025, [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/52001-23-31-000-1996-07982-01\(19032\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/52001-23-31-000-1996-07982-01(19032).pdf)
11. www.funcionpublica.gov.co, fecha de acceso: octubre 19, 2025, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=84673#:~:text=Docentes%20orientadores%3A%20son%20los%20docentes,los%20estudiantes%20con%20problemas%20de>
12. Exposición de motivos CREACION PLANTA 538 DOCENTES ORIENTADORES - Secretaría de Educación de Bogotá, fecha de acceso: octubre 19, 2025, https://educacionbogota.edu.co/portal_institucional/sites/default/files/2022-08/EXPOSICION%20DE%20MOTIVOS%20CREACION%20PLANTA%20538%20DOCENTES%20ORIENTADORES.pdf
13. MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - Gobernación Valle del Cauca, fecha de acceso: octubre 19, 2025, <https://www.valledelcauca.gov.co/loader.php?Servicio=Tools2&ITipo=viewpdf&id=52511>
14. www.funcionpublica.gov.co, fecha de acceso: octubre 19, 2025, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=66205#:~:text=El%20psic%C3%B3logo%20presta%20sus%20servicios,moral%20y%20la%20honestidad%20profesional>
15. posición de garante, artículo 25 del código penal colombiano numeral 4: "cuando se, fecha de acceso: octubre 19, 2025, <https://gc.scalahed.com/recursos/files/r161r/w24608w/MejoradeCursos/DP%207.pdf>
16. Redalyc.Concurso entre el delito de prevaricato por acción y homicidio culposo desde la perspectiva de la imputac, fecha de acceso: octubre 19, 2025, <https://www.redalyc.org/pdf/851/85102408.pdf>
17. Corte Suprema de Justicia, fecha de acceso: octubre 19, 2025, <https://cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/relatorias/pe/b2jun2014/Boletin%20Informativo%202014-06-18.pdf>
18. Concepto / POSICION DE GARANTE - Fundamento / DEBER DE PROTECCION - CONSEJO DE ESTADO, fecha de acceso: octubre 19, 2025, [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/05001-23-31-000-1991-00789-01\(15567\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/05001-23-31-000-1991-00789-01(15567).pdf)
19. La posición de garante en tratándose de los delitos impropios de omisión cometidos por los militares por incumplimiento de su, fecha de acceso: octubre 19, 2025, https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/1354/DazaLopez_Marialsabel_2013.pdf?sequence
20. Ley 1952 de 2019 - Gestor Normativo - Función Pública, fecha de acceso: octubre 19, 2025, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=90324>
21. Guía Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación [LEY_0734_2002], fecha de acceso: octubre 19, 2025, https://apps.procuraduria.gov.co/gd_1952/docs/10734002.htm
22. Ley 1952 de 2019 Congreso de la República de Colombia - Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, fecha de acceso: octubre 19, 2025, <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=82445>

23. Ley 734 de 2002 Congreso de la República de Colombia - Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, fecha de acceso: octubre 19, 2025, <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4589>
24. Ley 2503 de 2025 Congreso de la República - Gestor Normativo - Función Pública, fecha de acceso: octubre 19, 2025, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=261856>

