

Escuelas en el limbo

Estudio de casos sobre la informalidad de la tierra y la respuesta del Estado a los ataques a la educación como consecuencia de los conflictos armados no internacionales en Colombia.

Junio de 2026



Consejo Noruego para Refugiados © junio de 2026

Consejo Noruego para Refugiados
Calle 74 # 11 - 61 Bogotá, Colombia
www.nrc.no | www.nrc.org.co

Escrito por: Laura Yulieth Castro Niño

Propietario: Consejo Noruego para Refugiados (NRC)

Escritores colaboradores: Laura Gallardo, Yadira Galeano, David García, Alma Jenkins, Mikel Mendezona, Tatiana Polanía, María Trujillo, Giovanni Rizzo, Laura Rodríguez.

Diseño: Milena Ayala, Nicolás Reyes.

NRC en Colombia: NRC responde a las necesidades y derechos de las personas desplazadas y refugiadas independientemente de su edad, género, condición social, étnica, religiosa o nacionalidad, con un enfoque de acceso a derechos y soluciones duraderas. También contribuimos al desarrollo de políticas destinadas a proteger los derechos de los desplazados, así como a apoyar el fortalecimiento de los marcos de protección y respuesta.

Créditos foto portada: Milena Ayala/NRC.

El análisis expresado en este reporte pertenece al Consejo Noruego para Refugiados y no representa la posición de sus financiadores.

Financiado por:



Índice

Resumen ejecutivo	5
Recomendaciones.....	7
1 Introducción.....	13
2 Metodología.....	15
3 Afectaciones a la educación en el marco de los conflictos armados en los casos priorizados	16
4 Tipología de informalidad y riesgos asociados.....	23
5 Barreras y retos en la formalización de predios escolares	25
6 Respuesta institucional frente a los ataques	29
7 Conclusiones	34
Anexo 1 Marco normativo	37
Anexo 2 Cauca y Norte de Santander: afectaciones en el marco de los conflictos armados no internacionales.....	42
Anexo 3 Abreviaturas.....	46
Anexo 4 Glosario.....	47

Resumen ejecutivo

La falta de formalización de la propiedad de predios escolares rurales en los departamentos de Cauca y Norte de Santander constituye un obstáculo para que el Estado prevenga y responda de manera efectiva a los [ataques a la educación](#) que se reportan en el marco de los conflictos armados no internacionales en el país.

En este estudio de casos, se analizó la situación de 18 sedes afectadas por ataques a la educación. 15 de las 18 sedes han reportado la presencia de actores armados en las sedes educativas o en los caminos que conducen hacia ellas; 9 han reportado riesgos asociados con la sospecha de presencia de artefactos explosivos, tanto en la escuela como en los caminos que conducen a ellas; 8 registraron amenazas a docentes y la totalidad evidencia una infraestructura escolar que requiere de la acción del Estado para proteger a estudiantes, docentes y otros trabajadores de las escuelas.

A pesar de la situación y los riesgos asociados a los ataques a la educación, la respuesta estatal a estas afectaciones ha sido limitada. Del total de las sedes analizadas, 6 sedes educativas en el Cauca y 3 en Norte de Santander reportaron daños en su infraestructura como consecuencia de los ataques. Sin embargo, únicamente 2 sedes en el Cauca recibieron apoyo institucional a través de reparaciones puntuales, como el suministro de tejas y el reemplazo de techos dañados durante enfrentamientos armados-.

Adicionalmente, una de las principales preocupaciones de la comunidad educativa es el uso y la ocupación militar por parte de los actores armados, razón por la cual consideran prioritario el cerramiento perimetral de las sedes educativas para prevenir, mitigar o responder a los riesgos asociados al uso y ocupación militar de escuelas.

Pese a la visibilidad y el reconocimiento de esta situación, la respuesta del Estado sigue siendo limitada. El argumento ha sido reiterado: la falta de formalización de la propiedad de los predios escolares constituye un obstáculo para la inversión de recursos públicos en infraestructura, lo que limita la acción del Estado e incrementa los riesgos de protección de estudiantes, docentes y otro personal educativo como consecuencia de ataques a la educación.

Es importante anotar que esta limitación jurídica no impide la activación de medidas inmediatas de protección y atención orientadas a salvaguardar la integridad de la comunidad educativa frente a hechos de violencia en el marco de los conflictos armados. Tampoco resulta ser un impedimento para responder con medidas urgentes y no estructurales a daños en la infraestructura escolar amparado en el principio de prevalencia del derecho fundamental a la educación consagrado en la Constitución Política de Colombia, en la Ley 1448 de 2011 y sus modificaciones, así como en los protocolos generales de gestión del riesgo y seguridad escolar, lo que habilita al Estado a intervenir de manera expedita incluso sin la formalización del predio. Sin embargo, cuando se trata de acciones

preventivas que implican obras de infraestructura o adecuaciones permanentes como la construcción de cerramientos, ampliaciones o intervenciones físicas mayores parece resultar indispensable contar con la propiedad del predio.

Al respecto, la Ley 2140 de 2021 reconoce la figura de la sana posesión como soporte suficiente para la inversión pública y habilita a las entidades territoriales a realizarla aun sin formalización de la propiedad. No obstante, la Resolución 1349 de 2022 del Ministerio de Educación Nacional restringe este margen permitiendo la inversión únicamente cuando se trata de obras de mejoramiento de infraestructura escolar y exige propiedad formalizada para cualquier intervención de mayor envergadura. Esta limitación resulta restrictiva frente a la garantía del derecho fundamental a la educación en contextos donde se requieren intervenciones de mayor envergadura.

De manera excepcional, el artículo 2, parágrafo 1° de la Resolución 1349 de 2022 habilita las obras de recuperación y reconstrucción estructurales para garantizar la continuidad del servicio cuando se acredite formalmente una situación de emergencia derivada de actos violentos u otras circunstancias de caso fortuito o fuerza mayor. Esta limitación resulta restrictiva frente a la garantía del derecho fundamental a la educación en contextos donde se requieren intervenciones estructurales de mayor envergadura como respuesta preventiva.

La exigencia de la formalización de la propiedad como condición para realizar obras de infraestructura mayor en instituciones educativas rurales contraviene los principios de la Política Pública de Gestión Integral del Riesgo Escolar (GIRE), pues limita la posibilidad de implementar medidas estructurales de mitigación frente a riesgos críticos como el reclutamiento forzado o el uso u ocupación de las escuelas por parte de los actores armados. Al supeditar la inversión a la formalización predial, se desconoce que la política GIRE, fundamentada en la Ley 1523 de 2012, concibe el riesgo como una interacción dinámica entre amenazas, vulnerabilidades y capacidades, y exige respuestas integrales que protejan la vida, la integridad y el derecho a la educación de la comunidad escolar.

Lo anterior se evidenció en los casos analizados en este estudio de casos, en los cuales la ausencia de formalidad de la propiedad de los predios donde funcionan las instituciones educativas ha constituido un obstáculo jurídico para la inversión pública destinada a mitigar riesgos asociados al reclutamiento forzado, la instalación de Minas Antipersonal (MAP), Municiones Sin Explosionar (MSE) y Artefactos Explosivos Improvisados (AEI). La imposibilidad de destinar recursos en escenarios de inseguridad jurídica compromete no solo el derecho fundamental a la educación, sino también otros derechos conexos de las niñas, niños y adolescentes, tales como el derecho a la libertad personal, a una vida digna, a vivir libres de violencia y a proyectar un plan de vida autónomo. En este sentido, la informalidad de los predios escolares se configura como un factor estructural que limita la eficacia de las obligaciones positivas del Estado en materia de protección integral y garantía de derechos fundamentales.

La informalidad de la propiedad de los predios destinados a la educación no solo limita la inversión pública en infraestructura, sino que también incide

directamente en el goce efectivo de derechos fundamentales de los docentes y de la comunidad educativa. La ausencia de seguridad jurídica sobre los inmuebles escolares restringe la posibilidad de garantizar condiciones dignas de trabajo, el acceso a herramientas adecuadas para el ejercicio de la labor pedagógica y el derecho de los docentes a desempeñarse con libertad, sin amenazas derivadas de la presencia de actores armados en los establecimientos educativos. Asimismo, compromete el derecho de las familias a confiar en que las niñas, niños y adolescentes podrán asistir a la escuela en un entorno seguro y el derecho de las comunidades a vivir en condiciones de tranquilidad y estabilidad.

En este sentido, la informalidad de los predios escolares se configura como un factor estructural que impide que estos espacios se consoliden como un entorno protector y limita el goce efectivo de derechos laborales, educativos y de seguridad personal, y que debilita la eficacia de las obligaciones estatales de protección integral consagradas en la Constitución Política y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Recomendaciones

Las recomendaciones que se presentan a continuación son el resultado del análisis de los casos objeto de estudio, la revisión de la jurisprudencia sobre este tema y el diálogo interinstitucional con garantes de derechos. Su propósito es ofrecer orientaciones estratégicas que permitan que el Estado supere las barreras identificadas en los procesos de formalización de predios escolares, fortaleciendo la capacidad institucional para garantizar respuestas integrales y sostenibles. Con ello, se busca consolidar un marco de acción que observe el principio de interés superior del niño, garantice el derecho a la educación y asegure la protección efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes en el contexto de los conflictos armados no internacionales en el país.

Lo anterior, también se articula con un principio transversal: los predios escolares constituyen bienes de utilidad pública destinados a garantizar el derecho fundamental a la educación, lo que justifica un tratamiento normativo e institucional diferenciado frente a los obstáculos que enfrenta su formalización. Este principio, junto con el principio de interés superior del niño, fundamentan cada una de las recomendaciones formuladas a continuación. Asimismo, a partir del análisis de los casos de estudio se identificaron barreras normativas, institucionales y procedimentales que, si bien se expresan con particularidades propias en cada territorio, reflejan problemáticas estructurales comunes a múltiples contextos del país.

Corte Constitucional

- La evidencia sugiere que existe una tensión normativa entre el deber del Estado de garantizar el derecho fundamental a la educación y las restricciones legales que limitan la inversión pública en predios escolares sin formalización de la propiedad, debería ser profundizada por la honorable Corte Constitucional. En los casos en que la ausencia de respuesta estatal compromete los derechos de niñas, niños y adolescentes, resulta pertinente que la Corte precise el alcance de las obligaciones constitucionales del Estado frente a esta situación, orientando así la actuación de las entidades competentes.

Congreso de la República de Colombia

- Se recomienda al Congreso de la República establecer una normatividad que autorice expresamente la formalización de predios escolares. Dicha normatividad considerará el enfoque diferencial en los territorios, según el carácter de bien de utilidad pública de las escuelas y con el fin de salvaguardar el derecho fundamental a la educación consagrado en la Constitución, sin desconocer los derechos que les asisten a las comunidades.

- Adicionalmente, se recomienda introducir ajustes normativos que simplifiquen las rutas procedimentales de formalización, bajo principios de celeridad y eficacia administrativa. Para ello, será necesario que se definan roles y responsabilidades claras que permitan la articulación y coordinación efectiva entre las alcaldías, la Agencia Nacional de Tierras (ANT), las Secretarías de Educación, el Ministerio de Educación Nacional y los Ministerios del Interior y del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Ministerio de Relaciones Exteriores

- El Ministerio de Relaciones Exteriores debe continuar liderando el proceso que garantice la continuidad del Plan de Escuelas Seguras más allá de 2026 mediante la adopción de un nuevo ciclo del plan multianual y concertado con los territorios. Este plan debería, entre otros asuntos, garantizar la continuidad de los esfuerzos ya realizados y promover la formalización de predios escolares afectados por ataques a la educación.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

- Es necesario avanzar hacia un modelo de conexión y articulación entre los sistemas de información de la Superintendencia de Notariado y Registro, la Agencia Nacional de Tierras, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), las entidades territoriales y las Secretarías de Educación, de manera que se garantice el intercambio ágil y seguro de datos, se eviten duplicidades y se optimicen los tiempos de respuesta. Este enfoque integral es un paso que contribuye a la seguridad jurídica de los bienes destinados al servicio público educativo y promueve la eficiencia administrativa en los procesos de formalización.

Ministerio de Educación Nacional

- Es necesario que, a nivel nacional, se disponga de una base de datos actualizada sobre el estado de la formalización de los predios en los que funcionan las instituciones educativas, tanto urbanas como rurales priorizando aquellas que han sufrido un ataque a la educación, que permita identificar con claridad el estado jurídico de cada sede escolar.
- Para ello, se sugiere articular esta base de datos con los sistemas de información del Instituto Geográfico Agustín Codazzi y la Superintendencia de Notariado y Registro, estableciendo un mecanismo de actualización periódica vinculado a los procesos de matrícula para la inversión en infraestructura escolar.
- Desde el nivel central se recomienda el impulso de acciones de articulación interinstitucional entre entidades nacionales, departamentales y municipales, orientadas al diseño de acuerdos que faciliten y aceleren los procesos de formalización predial de las escuelas.
- Se recomienda incorporar dentro de la Política de Gestión del Riesgo Escolar la identificación de riesgos asociados a la informalidad en la tenencia de predios

escolares, con el fin de orientar el diseño y desarrollo de medidas dirigidas a su superación o prevención.

- Se sugiere que el Ministerio de Educación Nacional impulse la inclusión de dichos riesgos en los planes de prevención y protección municipales, asegurando que cada uno de ellos cuente con un plan de respuesta específico que contemple acciones de mitigación y mecanismos de protección integral.

Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible

- Se recomienda que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible adelante un mapeo técnico de las escuelas ubicadas en zonas de reserva forestal, priorizando municipios afectados por los conflictos armados, donde existan alertas tempranas o se hayan reportado ataques a la educación, con el propósito de contar con información precisa que permita orientar decisiones de política pública. Sería pertinente que, a partir de dicho diagnóstico, el Ministerio pueda emitir las autorizaciones necesarias para que la ANT avance en los procesos de formalización de los predios escolares en coordinación con las alcaldías municipales, en atención a su carácter de bien de utilidad pública y bajo la lógica de salvaguardar el derecho fundamental a la educación, garantizando al mismo tiempo la protección de los derechos colectivos y ambientales.

Departamento Nacional de Planeación e Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)

- Es urgente agilizar los procesos de actualización catastral, de manera que se cuente con información precisa y actualizada sobre los predios en los que funcionan las instituciones educativas. La actualización oportuna del catastro constituye un insumo esencial para la formalización predial, pues permite identificar la situación jurídica y física de los terrenos, facilita la planeación territorial y garantiza la coherencia entre los registros de propiedad y la realidad material.

Agencia Nacional de Tierras (ANT)

- Fortalecer el equipo humano y técnico encargado de los levantamientos topográficos, garantizando la disponibilidad de profesionales especializados y recursos tecnológicos que aseguren la calidad de los procesos y permitan abarcar las solicitudes de formalización de escuelas dentro de los términos establecidos en la normatividad y procedimientos internos.
- La ANT debe avanzar con celeridad en el cumplimiento de las órdenes dictadas en la Sentencia T-052 de 2016, resolviendo las solicitudes de ampliación, saneamiento y delimitación de los resguardos Motilón-Barí y Catalaura-La Gabarra en el departamento Norte de Santander, puesto que los procesos de formalización de escuelas que se deben adelantar ubicadas dentro de la pretensión están sujetas al cumplimiento de estas órdenes.

- La descentralización del proceso de titulación de escuelas desde el nivel nacional de la ANT hacia sus direcciones territoriales constituye una medida estratégica para agilizar la formalización predial de las escuelas. Al permitir que las territoriales de la ANT asuman directamente la gestión de los procesos en sus respectivos ámbitos, se garantiza mayor celeridad en los trámites, se reduce la congestión administrativa en el nivel central y se facilita la coordinación inmediata con autoridades locales y comunidades educativas.

Superintendencia de Notariado y Registro

- En los procesos de registro de instituciones educativas que culminen su formalización predial, resulta pertinente establecer acuerdos interinstitucionales con las entidades territoriales que permitan disminuir los costos asociados al registro, facilitando así la consolidación jurídica de los predios escolares.

Gobernaciones de Norte de Santander y Cauca

- Se recomienda que, a través de las asambleas departamentales, se impulsen iniciativas normativas orientadas a la exoneración del pago de la boleta fiscal o de impuestos asociados cuando se adelanten procesos de registro y formalización de predios escolares, tratándose de un bien de utilidad pública, evitando que las cargas tributarias se conviertan en un obstáculo para la seguridad jurídica de las instituciones educativas.

Alcaldías municipales

- Se recomienda que las alcaldías, en articulación con las Secretarías de Educación y Planeación departamentales, adelanten procesos de identificación de los predios educativos, verificando su calidad jurídica tanto en terrenos privados como en baldíos. Este ejercicio conjunto permitirá contar con información clara y actualizada que oriente la toma de decisiones y fortalezca la seguridad jurídica de las sedes escolares, garantizando una gestión integral y coherente del territorio.
- Incorporar en los planes de desarrollo municipal objetivos estratégicos enfocados en la formalización de los predios educativos, que incluyan presupuestos ajustados a los costos reales de los procesos de formalización, incluyendo levantamientos topográficos y trámites registrales.
- Se recomienda promover convenios interadministrativos a nivel nacional con entidades como la ANT, IGAC y otras organizaciones que puedan apoyar los procesos de formalización, con el fin de impulsar y agilizar dichos trámites. Asimismo, se sugiere adelantar la revisión topográfica de manera conjunta con la ANT, evitando reprocesos y garantizando mayor celeridad en los procedimientos de formalización de escuelas, en atención a su carácter de bien de utilidad pública.
- Se recomienda que, mediante acuerdos municipales, se establezca la condonación de impuestos prediales en los casos en que se adelanten procesos

de formalización de escuelas derivados de actos de donación, configurando este mecanismo como un incentivo para impulsar dichos trámites. Esta medida permitiría reducir las cargas económicas asociadas al proceso, fomentar la participación de particulares en la transferencia de bienes destinados al servicio público educativo y fortalecer la sostenibilidad de las instituciones escolares, en coherencia con su carácter de bien de utilidad pública.

- Disponer de un equipo técnico especializado, conformado por topógrafos con conocimiento de los requisitos establecidos por la ANT para la adjudicación de baldíos que aseguren la correcta conformación de los expedientes.

Secretarías de educación departamental y municipal.

- Se sugiere que las Secretarías de Educación departamentales y municipales continúen en el avance de estrategias orientadas a contar con un mapeo preciso de las sedes educativas, teniendo en cuenta la naturaleza jurídica de sus predios. Este ejercicio adquiere mayor efectividad cuando se desarrolla en articulación con alcaldías y el apoyo de la comunidad educativa, lo que permite garantizar una visión integral y coherente del territorio.
- De igual forma, se recomienda promover un trabajo conjunto que impulse los procesos de formalización de las escuelas, en coordinación con las alcaldías y ANT. Esta articulación interinstitucional contribuirá a asegurar el alcance y sostenibilidad de la formalización y orientar las decisiones de política pública en beneficio de la comunidad educativa.
- Se recomienda que, en coordinación con las alcaldías municipales, se adelanten procesos de incidencia orientados a impulsar la formalización de los predios escolares que actualmente se encuentran en trámite ante la ANT. Dichos procesos, iniciados hace varios años sin resultados definitivos, requieren de una articulación interinstitucional que permita superar los obstáculos administrativos y jurídicos que han limitado su avance. La participación activa de las entidades territoriales resulta indispensable para garantizar la seguridad jurídica de las instituciones educativas y, en consecuencia, habilitar la inversión pública en infraestructura y programas de protección integral, conforme a las obligaciones constitucionales y legales del Estado en materia de garantía del derecho a la educación.

Asomunicipios de Norte de Santander y el IGAC

- Se recomienda impulsar y dar mayor celeridad a los procesos de actualización catastral, de manera que se garantice la disponibilidad de información precisa y actualizada para la ANT y entidades territoriales, cuando adelante los procesos de formalización de escuelas. Esta medida permitiría contar con un catastro confiable que facilite la articulación interinstitucional.

Todas las partes de los conflictos armados no internacionales

- Es vital que se respete el carácter protegido de los establecimientos educativos en los términos del derecho internacional humanitario aplicable a los conflictos armados no internacionales, en particular el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949 y el Protocolo Adicional II de 1977. Conforme al principio de distinción, las escuelas son bienes civiles que no pueden ser objeto de ataque, utilizados con fines militares ni convertidos en objetivo de las hostilidades, salvo que por su uso efectivo hayan perdido esa protección y mientras dure dicha situación. En particular, se insta a las partes a abstenerse de instalar minas antipersona, municiones sin explotar o artefactos explosivos improvisados en los entornos escolares o en las vías de acceso a estos, así como a tomar todas las precauciones factibles para proteger a la comunidad educativa de los efectos de las hostilidades, conforme al artículo 13 del Protocolo Adicional II.

Organismos multilaterales

- Se recomienda que organismos multilaterales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo continúen apoyando y fortalezcan los procesos de formalización de predios escolares mediante la provisión de asistencia técnica y financiera orientada a: (1) apoyar la construcción de sistemas integrados de información catastral y registral que permitan consolidar un inventario nacional de predios educativos; (2) financiar proyectos piloto de titulación en territorios priorizados por su alta incidencia de informalidad y afectaciones derivadas de los conflictos armados; y (3) acompañar el diseño de marcos normativos y de políticas públicas que garanticen la seguridad jurídica de las instituciones educativas. Estas acciones, en coordinación con el Estado colombiano, contribuirían a superar las barreras estructurales que impiden la inversión en infraestructura escolar.

La formalización de los predios de las escuelas no es un proceso que pueda recaer sobre una sola entidad ni resolverse exclusivamente desde el nivel territorial. Los casos analizados evidencian que las barreras identificadas tienen un carácter sistémico: algunas son de orden normativo y requieren intervención del Congreso de la República o pronunciamiento de la Corte Constitucional; otras son institucionales y procedimentales, y demandan articulación entre entidades nacionales, departamentales y municipales. Las recomendaciones aquí formuladas son, por tanto, interdependientes: la actualización catastral habilita la formalización, la formalización habilita la inversión, y la inversión garantiza el derecho a la educación. Sin una acción coordinada que opere simultáneamente en los distintos niveles, los avances serán parciales y no sostenibles. Se requiere, en consecuencia, un compromiso institucional de alto nivel que reconozca la formalización de los predios escolares como una política de Estado y no como un trámite administrativo aislado.

1 Introducción

La persistencia de ataques a la educación, especialmente en zonas rurales de Colombia como consecuencia de los conflictos armados no internacionales, ha puesto en evidencia las limitaciones de las instituciones del Estado para garantizar entornos escolares seguros. Uno de los factores críticos que condiciona esta respuesta es la informalidad en la tenencia de predios escolares, que limita la inversión pública, restringe la adecuación de infraestructura y dificulta la implementación de medidas de prevención y protección en instituciones educativas.

En Colombia, la informalidad en la tenencia de la tierra constituye un fenómeno estructural que condiciona la planificación territorial y la capacidad del Estado para invertir en la infraestructura escolar. Para la vigencia 2020¹, más de la mitad de los predios no tenían títulos de propiedad formalmente inscritos en el país, especialmente en el sector rural. Este comportamiento refleja que la formalización de predios en el país tiene retos de fondo y que la magnitud de este problema continúa afectando de manera directa la implementación de políticas públicas y la inversión en infraestructura social.

Al observar el panorama departamental, se evidencia que entre los territorios con mayor informalidad se encuentra el departamento del Cauca con el 65,86 por ciento. En términos de área geográfica, Norte de Santander se ubica con el 65,61 por ciento de informalidad. Estos resultados muestran que la informalidad no solo se expresa en la cantidad de predios, sino también en la extensión territorial comprometida, lo que incrementa las dificultades para la gestión estatal y la consolidación de proyectos para atender las consecuencias de los conflictos armados no internacionales, implementar el acuerdo de paz o contribuir con el desarrollo del país.

A pesar de contar con estimaciones nacionales y departamentales sobre la informalidad en la tenencia de la tierra, es importante señalar que en el caso específico de los predios destinados a la educación no existe un registro nacional consolidado que permita evidenciar de manera clara el avance o el reto en los procesos de formalización. La ausencia de un mapeo sistemático sobre la formalización de la propiedad de las escuelas en Colombia limita la capacidad de evaluar con precisión la seguridad jurídica de estos espacios y, en consecuencia,

¹ Neva Díaz, N. y Prada Muñoz, R. (2020) Informalidad de la tenencia de la tierra en Colombia 2019. Bogotá: Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). Disponible en: https://upra.gov.co/sites/default/files/publicaciones/documentos/Informalidad_ten_tierra_Colombia_2019.pdf. [Consultado: 17 de marzo de 2026].

dificulta la implementación de políticas públicas orientadas a garantizar condiciones adecuadas para el acceso y permanencia escolar.

Teniendo en cuenta la persistencia de la informalidad en la tenencia de la tierra y la ausencia de un registro nacional consolidado sobre la situación jurídica de los predios educativos, este estudio de casos pretende evidenciar cómo la falta de titulación afecta la respuesta estatal frente a escuelas impactadas por ataques a la educación. Sumado a esta condición de informalidad, los dos departamentos reportan -en la matriz de Escuelas Seguras del Consejo Noruego Para Refugiados (NRC)- una de las mayores afectaciones por ataques a las instituciones educativas y al derecho a la educación de las niñas, niños y adolescentes.

Si bien la Secretaría de Educación y Cultura del departamento del Cauca han impulsado acciones orientadas a identificar la naturaleza jurídica de los predios de las escuelas, el ejercicio se mantiene como un reto significativo, condicionado por la complejidad de los trámites, la extensión de los predios a examinar y los obstáculos asociados a la actualización catastral.

En Norte de Santander, desde el año 2025 se puso en marcha un proceso de mapeo de predios escolares mediante un ejercicio articulado entre las Secretarías de Planeación y de Educación departamental, con el acompañamiento de docentes y directivos de todas las sedes educativas del departamento. A la fecha, se registra un avance superior al 84 por ciento en este proceso: de las 1.906 sedes existentes, en 1.602 se han iniciado ejercicios de levantamiento de información predial. No obstante, el proceso continúa en fase de validación para determinar la tasa de informalidad y la naturaleza jurídica de cada predio.

La falta de formalización de la propiedad debilita la aplicación de políticas para la educación y se convierte en un cuello de botella para acciones vinculadas a la Gestión Integral del Riesgo Escolar y acciones de prevención, protección y garantías de no repetición en el marco de los conflictos armados en el país. Además, obstaculiza la materialización de los compromisos asumidos por Colombia en la [Declaración de Escuelas Seguras](#) y las [directrices para prevenir el uso militar de escuelas y universidades durante conflictos](#).

En este escenario, el estudio se justifica en la necesidad de generar evidencia técnica y jurídica que permita comprender la correlación entre la informalidad de los predios de las escuelas y la respuesta estatal frente a los ataques y afectaciones a la educación, con el fin de sugerir alternativas orientadas a garantizar el cumplimiento de la obligación de las entidades del Estado de proteger a la comunidad estudiantil y asegurar condiciones jurídicas y territoriales que respalden su acceso y permanencia escolar.

2 Metodología

El análisis de casos se priorizó los departamentos de Cauca y Norte de Santander, territorios afectados por los conflictos armados y en donde los ataques a la educación han sido recurrentes de acuerdo con información obtenida por Consejo Noruego para Refugiados (NRC). El análisis se focalizó en 18 casos, 11 en Cauca y 7 en Norte de Santander que permitió comprender la correlación entre formalización de los predios y la respuesta estatal a los ataques a la educación, aportando evidencia para incidir en la formulación de políticas públicas.

El estudio implementó técnicas de investigación cualitativa y análisis de casos. Se realizó el examen detallado de 18 sedes de instituciones educativas rurales de los departamentos de Norte de Santander y Cauca con base en información del reporte sobre ataques a la educación que realiza NRC. Para ello se tuvieron en cuenta criterios como el número de ataques reportados, ubicación rural de la escuela, afectación a la infraestructura escolar, lugar de ocurrencia del ataque (en la escuela) y la falta de respuesta a los eventos. Todas ubicadas en predios con informalidad de la propiedad.

Para los casos se efectuó un análisis documental de los soportes disponibles en materia de registro y catastro, con el fin de identificar las condiciones jurídicas y administrativas de los predios. El análisis se complementó con entrevistas semiestructuradas a líderes comunitarios, docentes y funcionarios del orden local y nacional, así como la radicación de consultas formales a entidades competentes para obtener información oficial sobre procesos de titulación y gestión institucional.

Esta propuesta metodológica² permitió obtener información de diferentes fuentes, contrastar perspectivas y construir evidencia técnica sobre la relación entre informalidad de los predios y la capacidad estatal de respuesta frente a los ataques a la educación.

Finalmente, con el fin de garantizar la protección de las personas participantes en esta investigación y de las comunidades educativas analizadas, se deja constancia de que los nombres de docentes, funcionarios públicos, líderes comunitarios entrevistados y las sedes educativas objeto de estudio no se incluyen en el presente reporte. Esta medida responde al deber de prevenir y proteger en el actual contexto de riesgo, conforme a los principios de confidencialidad y seguridad establecidos en la Constitución Política, la Ley de Protección de Datos Personales y los estándares internacionales de derechos humanos y el principio de acción sin daño.

² La metodología se desarrolló mediante 25 entrevistas semiestructuradas a líderes, docentes, y autoridades y mediante peticiones escritas.

3 Afectaciones a la educación en el marco de los conflictos armados en los casos priorizados

3.1 Tipos de ataques y patrones identificados

La sistematización de las entrevistas y el reporte de ataques a la educación de NRC evidencian que los ataques a la educación no se presentan como hechos aislados, sino como dinámicas recurrentes y en algunos casos repetitivas, estrechamente vinculadas al control territorial ejercido por actores armados organizados y a la limitada presencia institucional. Los relatos dan cuenta de amenazas contra docentes, directivos y comunidades educativas, así como de la presencia de estos actores armados organizados en los entornos escolares, lo que incrementa los riesgos de protección en las instituciones educativas.

En varios testimonios tomados de ambos departamentos se describe cómo las escuelas han sido utilizadas como lugares de tránsito y reunión de actores armados, exponiendo la vida e integridad de estudiantes y personal educativo.

“A veces los grupos se meten a la escuela, o sea, ellos la utilizan para dormir o para lo que sea y dejan todo eso vuelto nada”, líder, Cauca.

“A la profesora y a los niños les tocó presenciar el asesinato de dos personas frente a ellos, es una afectación muy grande”, docente, Cauca.

Estas situaciones afectan la vida escolar cotidiana. La amenaza es un mecanismo de control eficaz que condiciona el funcionamiento de las instituciones, llegando incluso a derivar en la suspensión temporal de las clases presenciales.

“Cuando llegan ahí, toman la escuela y van los que mandan allá (...) y nos dan la orden de suspender (las clases)”, líder, Norte de Santander.

Asimismo, se identifican patrones de intimidación asociados a disputas territoriales, donde las escuelas quedan atrapadas entre el accionar de los actores armados. En estos contextos, los ataques no necesariamente se dirigen contra la infraestructura, sino que se expresan en restricciones a la movilidad, imposición de normas de comportamiento y el silenciamiento de las comunidades educativas. La recurrencia de estos patrones refuerza la idea de que la educación se ve afectada no solo por

hechos de violencia directa, sino por un entorno de riesgo permanente que limita el goce efectivo del derecho.

“En el mes de julio (2025) nos tocó desescolarizar prácticamente una semana, evacuar cinco sedes por el tema de orden público por los combates que se estaban presentando”, docente, Cauca.

Tanto las conversaciones con docentes, líderes y autoridades evidencian que la falta de formalización de la propiedad de los predios escolares incrementa la vulnerabilidad frente a los ataques porque limita la inversión de recursos en medidas de protección y mejoramiento de la infraestructura, como es el caso de los cerramientos perimetrales. Además, los ataques ocurren en un contexto donde la falta de presencia de entidades del Estado refuerza los riesgos de protección.

Del total de sedes educativas analizadas, todas reportaron afectaciones derivadas de la presencia de alguna de las partes de los conflictos armados dentro y en los alrededores de las sedes. Se identificó la ocupación o uso de las escuelas en la mayoría de ellas, tanto de su planta física como de su mobiliario y afectaciones como resultado de los enfrentamientos. Adicionalmente, se registraron amenazas contra los docentes y reportes por la contaminación por artefactos explosivos en el camino hacia las escuelas.

El patrón más recurrente identificado es la presencia permanente o intermitente de actores armados en los entornos escolares, situación referenciada en 15 de las sedes analizadas, tanto en Norte de Santander como en Cauca. Esta presencia no siempre se traduce en ataques directos a la infraestructura, pero sí configura un entorno de riesgo para la vida e integridad de docentes y estudiantes, así como el desarrollo normal de las actividades escolares, la movilidad y la toma de decisiones de docentes y directivos.

En cuanto a riesgos específicos, se evidencia que al menos 7 sedes educativas reportan situaciones asociadas a reclutamiento o riesgo de reclutamiento de niñas, niños y adolescentes. Estas situaciones se manifiestan de forma directa, a través de amenazas explícitas de reclutamiento, o de forma indirecta, mediante prácticas utilizadas por los grupos armados organizados para atraer y vincular a las niñas, niños y adolescentes, tales como entablar conversaciones, permitirles manipular armas como mecanismo de seducción, enseñarles técnicas de uso de armamento e incrementar su presencia en los entornos escolares. Estas preocupaciones son compartidas por docentes, familias y líderes comunitarios y se encuentran estrechamente vinculadas a la presencia de grupos armados organizados y a la ausencia de condiciones de protección efectivas en los territorios.

“Porque ahora hay otros actores armados que ya se dañaron el territorio, llegaban allá, colocaban sus armas y los niños casi que las manipulaban. Las podían tocar”, docente, Norte de Santander.

De igual forma, 9 sedes presentan riesgos asociados a la presencia de MAP, MSE y han presenciado el sobrevuelo de drones y trampas explosivas, lo que afecta de manera directa el acceso a la escuela, la permanencia de los estudiantes y la posibilidad de realizar actividades pedagógicas con normalidad. En estos casos, el riesgo no se limita al espacio físico de la institución, sino que se extiende a los caminos de acceso y zonas circundantes, incrementando el ausentismo y las interrupciones del calendario escolar. Es preocupante que 7 de las sedes analizadas hayan manifestado la urgente necesidad de realizar el cerramiento perimetral del predio educativo como medida para mitigar este tipo de riesgos.

Complementariamente, al menos 8 sedes registran amenazas directas o indirectas contra docentes, directivos o comunidades educativas. Estas amenazas no siempre derivan en hechos violentos visibles, pero sí generan temor, autocensura, restricciones en la gestión institucional, desplazamientos y decisiones forzadas de traslado, reducción o suspensión temporal de actividades escolares.

Es importante señalar que estos tipos de afectación no son excluyentes. Por el contrario, se logró identificar la superposición de riesgos, donde una misma sede puede enfrentar simultáneamente presencia de grupos armados, riesgos por contaminación por artefactos explosivos, amenazas y reclutamiento. Esta acumulación de factores de riesgo incrementa la importancia de la inversión en una infraestructura que proteja y promueva el acceso a la educación y la permanencia escolar en los territorios analizados.

3.2 Impacto en infraestructura, permanencia escolar y gestión institucional

Los impactos derivados de los ataques a las escuelas en el marco de los conflictos armados no internacionales se evidencian de manera directa en la infraestructura educativa, el acceso, la permanencia escolar y la capacidad de gestión institucional de docentes y directivos. Varias sedes presentan un deterioro físico como consecuencia del paso del tiempo, limitaciones presupuestales o la imposibilidad de realizar inversiones sostenidas en escenarios de violencia. La ausencia de formalización de la propiedad es la principal barrera para mejorar o reparar la infraestructura educativa, al limitar la intervención estatal, impedir mejoras estructurales y prolongar condiciones no adecuadas para el aprendizaje. Esta situación contraviene lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia T-142 de 2024 que ha enfatizado que el derecho a la educación exige una infraestructura mínima salubre y segura, y ha considerado inadmisibles que los estudiantes reciban clases en instituciones defectuosas, sin servicios básicos o con riesgos que comprometan sus derechos fundamentales.

“Prácticamente yo me he dado cuenta de que en esos proyectos grandes solamente han pasado los que tienen escritura, no he visto el primero con sana

posesión que se haya focalizado. Lo otro es que las escuelas prácticamente quedan invisibles sin esos registros oficiales, eso limita entonces para los recursos de mejoramiento, de dotación, eso es lo que yo siento en cuanto a las focalizaciones que veo que llegan para estas escuelas”, docente, Cauca.

“Porque al no tener escrituras a nombre del municipio, el municipio no invierte, ni menos el departamento y tampoco la nación, porque es de particulares”, docente, Norte de Santander.

En cuanto a la permanencia escolar, las entrevistas evidencian que los riesgos derivados de los conflictos armados, como la presencia de actores armados, afectan de manera directa la asistencia regular de estudiantes y docentes. El temor, las restricciones a la libre movilidad y los episodios de violencia en el entorno generan ausentismo, interrupciones del calendario académico y, en algunos casos, abandono del sistema educativo. Estos impactos no siempre se reflejan en cifras inmediatas de deserción, pero sí en la continuidad de la educación y en una relación diferente entre la comunidad y la escuela, al no percibir este espacio como seguro.

“Esa es la otra. Que la gente no se siga desplazando porque nos va a tocar cerrar las escuelas. (...) Me va a tocar entregar la maestra a la Secretaría porque no hay niños”, docente, Norte de Santander.

Desde la perspectiva de la gestión institucional, los testimonios evidencian que directivos y docentes deben asumir responsabilidades que trascienden sus funciones pedagógicas, dedicando tiempo y esfuerzo a la resolución de retos de seguridad o la gestión de trámites administrativos complejos ante diferentes entidades estatales. En algunos casos deben interactuar de forma reactiva con actores armados para salvaguardar a la comunidad educativa y promover el respeto por los salones de clase, procurando que las escuelas permanezcan como espacios protegidos y libres de los riesgos derivados de los conflictos armados.

La falta de articulación interinstitucional y la ausencia de respuestas oportunas por parte de las autoridades generan una sensación de desgaste y sobrecarga, que limita la capacidad de planificación y liderazgo educativo. Los docentes de ambos departamentos afirman haber presentado proyectos para inversión de mejoramiento de infraestructura escolar o haber adelantado acciones para la formalización de las sedes educativas; sin embargo, la respuesta institucional ha sido limitada o nula.

“Nos postulamos en el 2021 [a un proyecto], pero no quedamos [elegidos], dijimos que fue por culpa de ese documento, de no tener esa escritura, porque los dos que accedieron a los recursos sí tenían la escritura”, docente, Cauca.

El análisis refleja una correlación entre la falta de formalización de la propiedad y el acceso a las oportunidades de inversión para mejorar la infraestructura. A su vez, esta situación tiene un impacto en la seguridad de las sedes educativas y

posteriormente en la permanencia escolar como consecuencia de ataques a la educación.

En este contexto, hay escuelas que hacen esfuerzos para continuar educando en medio de los conflictos, cuando en realidad deberían consolidarse como un entorno protector para el aprendizaje y contribuir con el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes. Ninguna escuela, directivo o docente debería estar solo enfrentando riesgos de protección como el reclutamiento forzado, sino garantizar condiciones que promuevan la formación de sus estudiantes. Sin embargo, las limitaciones del entorno, los retos en la infraestructura y las complejas condiciones de vida de los estudiantes han transformado sus roles para poder hacer frente a escenarios que dificultan el acceso a una educación digna y de calidad.

3.3 Articulación intersectorial

Del total de 18 sedes educativas analizadas, se constató que todas han recibido el respaldo de la comunidad, especialmente de las familias, quienes han destinado directamente recursos necesarios para adelantar procesos de mejoramiento de la infraestructura escolar. La comunidad ha aportado mano de obra y esfuerzos colectivos, recurriendo a estrategias de autogestión como la organización de ventas de comida, bazares y otros eventos sociales, lo que ha permitido financiar adecuaciones, construcciones y garantizar la continuidad del servicio educativo. Este escenario refleja un alto nivel de compromiso social y capacidad de movilización comunitaria frente a la inversión institucional.

“Entonces nos toca a nosotros mismos como comunidad bregar a ver de dónde sacamos (...) haciendo actividades para nosotros mismos poder comprar así sea el bulto de cemento o la pintura para nosotros mismos arreglarla (La sede educativa)”, lideresa, Cauca.

Así mismo, los liderazgos comunitarios y docentes manifestaron que, si bien han realizado gestiones ante la institucionalidad para obtener recursos destinados al mejoramiento de las sedes educativas, dichas solicitudes se han visto limitadas por la falta de formalización de la propiedad de los predios.

“Siempre que uno va a la alcaldía o a cualquier parte a pedir un auxilio para la escuela, siempre le piden a uno que la escritura. Y como no tenemos escritura, entonces no nos dan nada”, lideresa, Cauca

Se identificaron esfuerzos tanto de la comunidad como del equipo docente encaminados a impulsar la formalización de las sedes educativas. Entre estos se destacan contratos de donación y compraventa suscritos por la Junta de Acción Comunal con particulares hace varios años, los cuales, si bien constituyen elementos probatorios frente a eventuales reclamaciones de terceros, presentan una limitación jurídica adicional: aun cuando estos actos estuvieran debidamente formalizados, la

titularidad recaería en la Junta de Acción Comunal y no en la entidad territorial, lo que impediría adelantar inversión pública en infraestructura educativa de mayor envergadura.

Es de precisar que, si bien el rol de la comunidad educativa resulta pertinente en estos procesos, no son quienes tienen la obligación de impulsarlos, pues los entes territoriales con jurisdicción en las sedes educativas son los responsables de adelantar los trámites de formalización ante la entidad que corresponda dependiendo de la naturaleza jurídica de los predios.

“Se han hecho gestiones, se han pasado documentos para la sana posesión, pero a veces eso se queda ahí estancado en la burocracia de la administración municipal”, líder, Cauca.

Por su parte, los docentes de las sedes educativas tanto en el Cauca como en Norte de Santander han adelantado gestiones ante las entidades competentes con el propósito de avanzar en la formalización predial. En el Cauca se reconoce como avance la expedición, por parte de la alcaldía, de 10 certificados de sana posesión, mientras que en Norte de Santander se destaca la radicación de la solicitud de adjudicación ante la ANT.

Así mismo, se identificaron 16 sedes educativas que han recibido apoyo de actores humanitarios, 10 escuelas del Cauca y 6 escuelas en Norte de Santander. Las intervenciones realizadas se han concentrado en aspectos puntuales como reconstrucciones parciales, reparaciones de infraestructura, dotaciones pedagógicas, kits escolares de emergencia, materiales didácticos, apoyos psicosociales y de salud.

En este marco, se destaca el caso de una institución educativa en Argelia, cuya reconstrucción del techo tras bombardeos fue posible gracias a la intervención de los actores humanitarios, que recibió un apoyo parcial para el cerramiento de la escuela y la construcción de un espacio comunal.

En Norte de Santander, dos sedes educativas de Teorama han recibido apoyo en mejoramiento de infraestructura escolar. También 5 sedes educativas de Argelia, Cauca y una en Ocaña reportaron haber recibido apoyos puntuales de los actores humanitarios como kits y material pedagógico.

Es así como la comunidad educativa, con el apoyo de la cooperación internacional, ha desempeñado un papel fundamental en garantizar la sostenibilidad mínima de las instituciones educativas en contextos de alta vulnerabilidad. En territorios afectados por los conflictos armados y la débil presencia institucional, esta articulación ha sido relevante para impulsar procesos de mejoramiento de la infraestructura escolar y fortalecer la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

Por otro lado, 10 sedes educativas reportaron haber recibido apoyo estatal por parte de Gobernaciones, Alcaldía y Ministerio de Educación, de las cuales 5 se ubican en el

Cauca y 5 en Norte de Santander. Dicho respaldo se materializó en la entrega de mobiliario, materiales tecnológicos y de construcción como ladrillos, cemento, baterías sanitarias, puertas y pintura.

De acuerdo con las consultas realizadas a docentes y líderes comunitarios, así como con el reporte de monitoreo sobre ataques a la educación elaborado por NRC, se evidenció que la respuesta estatal frente a las afectaciones sufridas por las escuelas ha sido limitada. 6 sedes educativas del Cauca y 3 en Norte de Santander reportaron afectaciones en su infraestructura, sin embargo, únicamente dos sedes educativas en Argelia reportaron haber recibido apoyo por parte del Estado, consistente en acciones de mejoramiento de infraestructura por parte de la alcaldía, específicamente el suministro de tejas y el reemplazo de techos dañados durante los enfrentamientos armados.

En contraste, las demás sedes manifestaron que, ante la ocurrencia de ataques a la educación, no han contado con una respuesta institucional para atender las afectaciones de infraestructura.

“No hemos tenido el respaldo suficiente... las sedes están en un completo abandono y hay días que les ha tocado cerrar porque la guerra se les metió allá a la sede”, líder, Cauca.

“Había un presupuesto que iba para la sede, pero precisamente la alcaldía lo quitó y lo pasó para otra institución... precisamente por eso, por no tener escrituras”, docente, Norte de Santander.

“El gobierno no ha tenido ese respaldo... se necesita que lleguen con inversión social, no solamente con fuerza pública”, líder, Cauca.

En síntesis, el panorama en ambos departamentos muestra que la autogestión comunitaria ha sido la regla y la inversión de las entidades Estatales garantes del derecho, no ha sido la esperada. La articulación con la cooperación internacional ha permitido mejoras puntuales, pero no ha resuelto las barreras estructurales. La falta de formalización de la propiedad del predio sigue siendo el principal obstáculo: sin escritura pública ni registro, las escuelas quedan excluidas de convocatorias nacionales y de inversión estatal, perpetuando un círculo de vulnerabilidad.

“No se registra ninguna escuela sin escritura pública o sin formalización predial que haya sido intervenida mediante proyectos o asignación de recursos en materia de infraestructura educativa en los departamentos de Norte de Santander y Cauca”, Ministerio de Educación Nacional, respuesta a petición.

4 Tipología de informalidad y riesgos asociados

La revisión de las sedes educativas rurales evidencia que la informalidad en la tenencia de predios constituye una barrera estructural para la garantía del derecho a la educación y para la inversión pública en infraestructura. Esta informalidad se expresa en diferentes tipologías, que responden tanto a la naturaleza jurídica del terreno como a las formas de ocupación y uso histórico por parte de las comunidades educativas.

En primer lugar, el análisis de las 18 sedes educativas rurales seleccionadas en los departamentos de Norte de Santander y Cauca, evidencia que la informalidad en la tenencia de predios se concentra en terrenos presuntamente baldíos en un 89 por ciento, esto es 16 de los predios analizados, ocupados históricamente por las comunidades educativas, diez de ellos con el debido certificado de sana posesión en el departamento del Cauca.

En estos casos, aunque existe un reconocimiento social y comunitario del uso pacífico y continuo del predio para fines educativos, la ausencia de escritura pública y registro formal a nombre de la entidad territorial impide formalizar la propiedad y limita la seguridad jurídica del predio. Esta situación expone a las instituciones educativas a reclamaciones de terceros y restringe la inversión estatal en infraestructura y medidas de protección asociada a ella.

En segundo lugar, se identificó la existencia de dos predios privados, de los cuales uno corresponde a un predio baldío que, en el pasado, fue adjudicado a un particular y posteriormente cedido de manera voluntaria a la Junta de Acción Comunal en el departamento del Cauca. Sin embargo, dicho acto de donación no fue elevado a escritura pública ni registrado ante la Oficina de Instrumentos Públicos, lo cual genera una ausencia de formalización de la propiedad sobre el inmueble a favor de la comunidad.

A pesar de la ausencia de escritura pública y registro formal, la comunidad ha mantenido una posesión pacífica, continua e ininterrumpida del predio, utilizándolo para el funcionamiento de la institución educativa. Este ejercicio prolongado de la posesión ha facultado a la JAC para invocar la posible prescripción adquisitiva de dominio, constituyéndose en una alternativa jurídica que permitiría formalizar la propiedad a favor de la comunidad y garantizar la destinación educativa del predio. Sin embargo, se mantiene latente el riesgo de que terceros o los herederos del donante reclamen derechos sobre el inmueble, lo que podría afectar el funcionamiento y permanencia de la sede escolar.

A lo anterior se suma una limitación estructural: aun cuando la prescripción adquisitiva prosperara, la propiedad quedaría radicada en cabeza de la Junta de Acción Comunal y no de la entidad territorial, condición que la normativa vigente exige para habilitar la inversión pública en infraestructura educativa de mayor envergadura.

La prescripción adquisitiva del dominio se materializó en una de las sedes educativas analizadas en Norte de Santander, donde, a pesar de encontrarse en trámite una solicitud de adjudicación del predio a favor del municipio con la ANT por tratarse de un baldío, la autoridad territorial manifestó su preocupación por la aparición de los herederos del antiguo donante. Estos han iniciado reclamaciones sobre el terreno, generando una controversia jurídica que pudiese afectar el proceso de formalización ante la ANT y la estabilidad jurídica de la sede escolar.

En tercer lugar, se identificaron cuatro sedes educativas en predios presuntamente baldíos localizadas en los municipios de Convención y Teorama (Norte de Santander), las cuales se encuentran afectadas por la Ley 2ª de 1959, al estar ubicadas dentro de zonas de reserva forestal nacional. Esta condición implica que, si bien el uso del suelo no está absolutamente excluido, sí se encuentra limitado a actividades compatibles con la conservación forestal y el manejo ecosistémico. En consecuencia, para avanzar en la formalización de la propiedad de estos predios, el municipio debe agotar un procedimiento adicional correspondiente a la solicitud de sustracción parcial de la zona de reserva ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con el fin de excluir el área específica donde funciona la sede educativa. Este requisito evidencia que la afectación por Ley 2 no constituye una prohibición absoluta, pero sí demanda una ruta institucional adicional, en la que la coordinación interinstitucional resulta indispensable para garantizar la seguridad jurídica de las sedes educativas.

Finalmente, el análisis también permitió establecer que la formalización de la propiedad de tres sedes educativas ubicadas en presuntos predios baldíos en el municipio de Convención y una sede en Tibú se ve limitada por las solicitudes de ampliación, saneamiento y delimitación de los resguardos indígenas Motilón-Barí y Catalaura-La Gabarra. Esta situación se encuentra directamente vinculada con la Sentencia T-052 de 2017, en la cual la Corte Constitucional ordenó a la ANT resolver, dentro del año siguiente, dichas solicitudes de ampliación y delimitación, y condicionó cualquier decisión sobre la constitución de la Zona de Reserva Campesina del Catatumbo pretendida por la Asociación Campesina del Catatumbo (ASCAMCAT) a la resolución previa de los procesos de los resguardos indígenas.

En este contexto, y pese a los avances reportados por la ANT, el trámite no ha sido resuelto en su totalidad, lo que implica que hasta tanto no se defina jurídicamente la ampliación y delimitación de los resguardos indígenas, no es posible avanzar en los procesos de formalización de estas sedes educativas.

5 Barreras y retos en la formalización de predios escolares

La formalización de la propiedad de los predios educativos rurales enfrenta barreras que trascienden lo meramente jurídico. En la práctica, los procesos se ven condicionados por restricciones normativas, debilidades institucionales y dificultades operativas que demoran o paralizan la gestión.

Las barreras fueron identificadas a partir de un ejercicio cualitativo de recolección de información mediante entrevistas semiestructuradas y diálogo con funcionarios de la ANT, directivos docentes, representantes de alcaldías y secretarías municipales. La triangulación de testimonios y la sistematización de las barreras revelaron obstáculos estructurales y procedimentales que afectan de manera transversal la gestión predial en el ámbito educativo nacional, no solamente en las escuelas priorizadas.

5.1 Limitaciones normativas y operativas

5.1.1 Barreras institucionales

La falta de información consolidada sobre la naturaleza jurídica de los predios escolares constituye una de las principales barreras que enfrenta la institucionalidad para avanzar en los procesos de formalización.

En el Cauca, pese a los esfuerzos adelantados, aún no existen datos consolidados sobre la totalidad de las escuelas sin título, lo que limita la posibilidad de avanzar en procesos de formalización de la propiedad. En contraste, en Norte de Santander, a mediados de mayo de 2025 las Secretarías de Planeación y Educación de la Gobernación pusieron en marcha una estrategia para lograr la identificación jurídica plena de los predios educativos con el apoyo de docentes y rectores. Este proceso, actualmente en consolidación, registra un avance del 84 por ciento en el departamento. Aunque todavía no se cuenta con cifras exactas sobre la informalidad de los predios escolares, dicho progreso constituye un insumo fundamental para iniciar las acciones de formalización.

La gestión de la ANT enfrenta limitaciones que afectan la formalización predial, derivadas de la escasez de personal técnico, en particular topógrafos y de procesos altamente centralizados que reducen la capacidad de respuesta territorial. Esta situación se ve agravada por la ausencia de bases de datos catastrales rurales

confiables en los municipios, lo que genera incertidumbre sobre áreas, linderos y naturaleza jurídica, que muchas veces sólo puede validarse con las inspecciones oculares en los predios. Sin una actualización catastral adecuada, los procesos de titulación permanecen estancados y sin posibilidad de avanzar hacia la seguridad jurídica en la propiedad del predio escolar.

La ausencia de acuerdos de articulación interinstitucional y de compromisos efectivos para impulsar y dar seguimiento a los procesos de formalización constituyen otra barrera. Esta desarticulación entre el orden local, departamental y nacional genera vacíos en la asignación de responsabilidades, reprocesos administrativos y solicitudes reiteradas que retrasan la consolidación de avances.

Así mismo, el impulso de los procesos de formalización está sujeta a la voluntad de la institucionalidad de priorizar las escuelas y destinar recursos para ello, lo que puede generar desigualdades territoriales que se agudizan con las dinámicas de los conflictos armados.

Por otro lado, los procesos se caracterizan por su excesiva duración y falta de homogeneidad: la preparación de expedientes puede tardar meses y las respuestas institucionales extenderse por uno o más años, como el caso del proceso de formalización de una escuela en Norte de Santander que a la fecha no se ha recibido una respuesta, lo que paraliza la gestión y perpetúa la inseguridad jurídica sobre los predios escolares.

5.1.2 Barreras jurídicas

La complejidad jurídica para la formalización de la propiedad de los predios escolares se deriva de la heterogeneidad de la naturaleza del bien donde se encuentran ubicados, ya sea en terrenos baldíos, en zonas de reserva forestal bajo Ley Segunda, áreas con títulos mineros o territorios en procesos de ampliación de resguardos indígenas, lo que genera incertidumbre o retrasos en la gestión.

La naturaleza jurídica del predio donde se ubica la escuela determina la ruta de formalización aplicable, y cada una de estas rutas tiene sus propias exigencias, actores responsables y tiempos de tramitación. Esta heterogeneidad procedimental complejiza la gestión y prolonga los procesos durante meses o años, sin que ello implique que la formalización sea jurídicamente imposible.

En particular, cuando se trata de territorios étnicos, la formalización predial está condicionada a la garantía de los derechos territoriales colectivos de las comunidades, lo que involucra a la Dirección de Asuntos Étnicos de la ANT y según corresponda, al Ministerio del Interior. Para el caso específico de Norte de Santander, algunos de los procesos de formalización se encuentran condicionados por la Sentencia T-052 de 2017 de la Corte Constitucional, la cual ordenó a la ANT resolver, dentro del año siguiente, las solicitudes de ampliación y delimitación de los resguardos indígenas Motilón-Barí y Catalaura-La Gabarra. En últimas, cualquier

proceso de solicitud de formalización que verse sobre la zona de pretensión de los resguardos Motilón-Barí está sujeta a la resolución previa de dichos procesos.

5.1.3 Barreras operativas y de financiamiento

Las barreras financieras se expresan en los presupuestos reducidos que las entidades territoriales destinan a la formalización predial, lo que limita la contratación de personal técnico especializado en topografía y derecho, retrasa la elaboración de los estudios requeridos y, en consecuencia, obstaculiza la apertura y el avance de los procesos.

Cuando la ANT asume de manera excepcional esta función, su gestión se ve igualmente restringida por la amplia extensión territorial y las limitaciones de su presupuesto anual, generando procesos lentos y fragmentados que perpetúan la informalidad jurídica de los predios educativos.

La gestión institucional y la continuidad de los procesos se han visto favorecidas en gran medida por el acompañamiento de actores de cooperación, dado que su participación complementa y fortalece las capacidades de la institucionalidad nacional y local, lo que significa que parte del impulso de los procesos estará sujeto a este tipo de complementariedad.

El reto de seguridad constituye otro factor determinante en la formalización de la propiedad de predios escolares, ya que los conflictos armados limitan el acceso físico, la contaminación por artefactos explosivos bloquea levantamientos topográficos y los procesos priorizados pueden quedar suspendidos indefinidamente, como el derecho a la educación en las sedes analizadas. La inseguridad está paralizando trámites, más allá de las restricciones normativas o técnicas.

5.2 Riesgos en la inversión pública y la protección educativa

En los casos analizados y conforme a las consultas realizadas a las autoridades competentes, se ha identificado que la principal limitación para la inversión de recursos públicos en instituciones educativas con afectaciones en su infraestructura surge cuando el predio en el cual se encuentra la sede escolar carece de formalización de la propiedad a favor de las entidades territoriales. Esta circunstancia genera restricciones jurídicas y administrativas para la ejecución de obras de construcción, en tanto la inversión pública sobre bienes sin propiedad pública puede comprometer la legalidad del gasto y la sostenibilidad de las intervenciones.

La preocupación más relevante identificada frente a la inversión en predios educativos certificados bajo la figura de sana posesión radica en el riesgo de que, una vez ejecutadas las obras de construcción, surjan terceros que aleguen derechos reales sobre dichos inmuebles. Este escenario de inseguridad jurídica compromete directamente la legalidad de la inversión realizada y puede derivar en investigaciones de carácter disciplinario, fiscal o incluso penal contra los funcionarios públicos de las entidades territoriales responsables de la decisión.

“Durante las vigencias fiscales recientes no se han intervenido escuelas rurales que no cuentan con escritura pública o formalización jurídica del predio a nombre del Municipio de Ocaña puesto que esto constituye falta disciplinaria e investigaciones de tipo penal”, Alcaldía de Ocaña, Norte Santander.

En consecuencia, la falta de formalización de los predios escolares constituye una barrera estructural para la inversión pública en infraestructura educativa, al generar inseguridad jurídica y riesgos de responsabilidad para los funcionarios, a pesar del mandato constitucional de garantizar el derecho a la educación.

6 Respuesta institucional frente a los ataques

Dentro del análisis realizado se evidenciaron diversas afectaciones a las escuelas, entre ellas la presencia de actores armados dentro y en inmediaciones de las sedes, ataques directos a la infraestructura educativa y riesgos de reclutamiento de niñas, niños y adolescentes. Si bien no todas las escuelas sufrieron daños materiales en su planta física, las afectaciones reflejan un escenario de vulnerabilidad que trasciende la dimensión física de la infraestructura.

Se identificaron 9 sedes educativas que reportaron afectaciones en su infraestructura y solo dos recibieron una respuesta de la alcaldía, consistente en el suministro de materiales para la reparación de sus techos, lo que permitió atender la contingencia.

No obstante, existen afectaciones que van más allá de la inmediatez y que requieren acciones de carácter preventivo. En varias escuelas se han elevado solicitudes de cerramientos perimetrales como medida para mitigar el riesgo de reclutamiento forzado y el uso u ocupación militar de las sedes educativas, así como para mitigar la exposición de las niñas, niños y adolescentes a posibles afectaciones derivadas de MAP, MSE, AEI instalados alrededores de las escuelas. Sin embargo, dichas solicitudes no han podido ser gestionadas debido a la falta de formalización de la propiedad sobre los predios y de recursos de las administraciones municipales.

En este contexto, resulta necesario precisar que la atención institucional se ha centrado en garantizar la continuidad del servicio educativo en contextos de emergencias, respondiendo de manera inmediata a daños puntuales en la infraestructura. Sin embargo, las acciones de prevención como cerramientos, reforzamientos o adecuaciones mayores requieren condiciones jurídicas y financieras que los municipios no pueden solventar en el corto plazo y en el marco de la respuesta inmediata a las emergencias.

Ahora bien, frente a las afectaciones directas al proceso educativo, todas las instituciones reportaron haber ajustado sus actividades y calendario escolar a las dinámicas propias de los conflictos armados, especialmente en situaciones de desplazamiento forzado. Para ello, los docentes implementaron mecanismos de atención remota y guías pedagógicas previamente diseñadas por el equipo docente en Cauca y Norte de Santander, con el fin de garantizar la continuidad del proceso educativo en condiciones de emergencia.

Complementariamente, en aplicación de la Ley 1448 de 2011 y su reforma la Ley 2421 de 2024, las autoridades locales dispusieron medidas de atención humanitaria inmediata y de emergencia, orientadas a la protección integral de las familias

afectadas. Entre ellas se destacan la provisión de alimentación, el hospedaje temporal y el transporte de emergencia, acciones que se inscriben en el marco de la atención inmediata y buscan dar cumplimiento a los estándares mínimos de protección establecidos por la normativa nacional en contextos de desplazamiento forzado.

Por otra parte, en la respuesta institucional frente a los ataques y afectaciones a la comunidad educativa se han evidenciado acciones de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) en el marco de las reparaciones colectivas. Aunque la entidad no tiene competencia directa sobre la formalización de predios, ha implementado medidas orientadas a la restitución de derechos y a la prevención del reclutamiento forzado de niñas, niños y adolescentes, en articulación con la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, Uso y Utilización de Niños, Niñas y Adolescentes (CIPRUNNA).

Las medidas de la UARIV se han materializado en mejoramientos de infraestructura de escuelas rurales: construcción de cerramientos, adecuación de losas deportivas, dotación de mobiliario escolar y entrega de kits pedagógicos, en el marco de Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC) y no como respuesta inmediata a las afectaciones. Estas medidas cumplen una doble función: por un lado, mejorar condiciones físicas mínimas en instituciones educativas de alta vulnerabilidad; y por otro, contribuir a la prevención del reclutamiento y utilización de niñas, niños y adolescentes en un territorio donde la presencia de grupos armados es frecuente. No obstante, la implementación de estas medidas enfrenta la misma barrera estructural identificada a lo largo de este estudio: la UARIV condiciona la inversión en infraestructura a la formalización de la propiedad del predio a favor de la entidad territorial, lo que excluye de intervenciones de mayor envergadura a las sedes que carecen de título formal, perpetuando el círculo de vulnerabilidad que este informe documenta.

6.1 Inclusión de la formalización de escuelas como respuesta y prevención de riesgos

Los Planes de Gestión de Riesgo Escolar (PGIRE) constituyen instrumentos de planificación estratégica definidos por el Ministerio de Educación Nacional para que las instituciones educativas identifiquen, analicen y gestionen los riesgos que puedan afectar la continuidad del derecho fundamental a la educación. Desde el punto de vista jurídico, estos planes se inscriben en el marco de la obligación estatal de garantizar condiciones de seguridad y calidad en la prestación del servicio educativo, conforme a lo dispuesto en los artículos 67 y 288 de la Constitución Política y en las leyes que desarrollan el derecho a la educación. Su finalidad es articular acciones de identificación, reducción y manejo de los riesgos, tanto aquellos de origen natural como aquellos derivados de los conflictos armados.

En este contexto, resulta indispensable que las instituciones educativas incorporen dentro de sus PGIRE un mapeo de la naturaleza jurídica de los predios en los que funcionan, dado que esta información es determinante para establecer el alcance de las inversiones públicas posibles frente a los riesgos identificados. La Ley 2140 de 2021 habilita la inversión pública acreditando sana posesión sin exigir propiedad formalizada; sin embargo, la Resolución 1349 de 2022 restringe esa habilitación en el sector educativo exclusivamente a obras de mejoramiento en condiciones ordinarias, excluyendo intervenciones de mayor envergadura.

Cabe señalar que, de manera excepcional, el artículo 2, parágrafo 1° de la Resolución 1349 de 2022 habilita obras de recuperación y reconstrucción de mayor alcance cuando se acredite formalmente una situación de emergencia derivada de actos violentos u otras circunstancias de caso fortuito o fuerza mayor.

De manera complementaria, los PGIRE deben contemplar un mapeo de riesgos de afectaciones a la educación, tales como la presencia de actores armados, ataques directos a las instalaciones, riesgos de reclutamiento y utilización de niñas, niños y adolescentes o la contaminación por artefactos explosivos en la escuela y en los alrededores de ellas. Estos escenarios, reconocidos por la jurisprudencia constitucional como vulneraciones directas al derecho a la educación, exigen que las instituciones diseñen rutas de respuesta diferenciadas: unas de carácter inmediato, en el marco de los planes de contingencia, y otras de carácter preventivo, que permitan mitigar riesgos estructurales con obras de mayor envergadura, como es el caso de los cerramientos perimetrales.

Así, el PGIRE se convierte en un soporte que articula la protección del derecho a la educación con la gestión de la infraestructura escolar, asegurando que las respuestas institucionales no se limiten a la inmediatez y reactividad institucional, sino que avancen hacia soluciones sostenibles y legalmente viables a través de acciones de prevención.

6.2 Inclusión de la formalización en los planes de prevención, protección y garantías de no repetición

Los Planes Integrales de Prevención y Protección (PIP) son instrumentos de planeación territorial establecidos por el Ministerio del Interior, concebidos para orientar la acción de los departamentos y municipios en la identificación de riesgos y la definición de medidas estratégicas que garanticen la protección de los derechos fundamentales de las comunidades. Estos planes se sustentan en el deber estatal de prevenir y mitigar hechos que afectan la seguridad y la convivencia, tales como la presencia de actores armados en los territorios, la utilización de bienes públicos para fines ilegales, la exposición de la población civil a situaciones de violencia y las limitaciones estructurales que impiden la garantía efectiva de derechos.

En el ámbito educativo, los PIP deben reconocer riesgos específicos que comprometen la protección integral de niñas, niños y adolescentes, así como de docentes y comunidades educativas. Entre ellos se destacan la ocupación y utilización de espacios educativos por actores armados, el riesgo de reclutamiento y utilización de niñas, niños y adolescentes, la afectación de la infraestructura escolar y la falta de condiciones materiales para implementar medidas inmediatas de seguridad. Estos hechos, al incidir directamente en el derecho a la educación, demandan respuestas articuladas entre las entidades territoriales y los comités interinstitucionales, con el fin de consolidar entornos seguros y garantizar la continuidad del servicio educativo en contextos de vulnerabilidad.

El Decreto 1581 de 2017³ reconoce que fenómenos como la concentración ilegal de la propiedad rural, la informalidad en la tenencia de tierras, el desplazamiento, el despojo y el abandono forzado de territorios, así como la falta de coordinación institucional, afectan de manera directa los derechos de personas, grupos y comunidades. Por ello, establece la necesidad de implementar medidas orientadas a la prevención de estos fenómenos, vinculando la dimensión predial como un factor determinante en la protección de derechos y en la viabilidad de las acciones estatales. Este vínculo entre informalidad predial y vulneración de derechos adquiere especial relevancia en el contexto de las sedes educativas afectadas por ataques a la educación.

En este contexto, la informalidad de los predios de las sedes educativas emerge como un condicionante crítico para la respuesta a los riesgos identificados en los PIP. En condiciones ordinarias, la falta de formalización de la propiedad limita la inversión pública en infraestructura, restringiendo la posibilidad de ejecutar obras distintas al mejoramiento e impidiendo la implementación de medidas de protección de mayor envergadura. Esta restricción se flexibiliza únicamente cuando se acredita formalmente una situación de emergencia derivada de actos violentos u otras circunstancias de caso fortuito o fuerza mayor, casos en los que la normativa habilita obras de recuperación y reconstrucción de mayor alcance que permitan garantizar la continuidad del servicio educativo.

Los cerramientos perimetrales ilustran esta restricción con claridad, pues además de delimitar físicamente el espacio escolar, constituyen una barrera concreta frente a la ocupación y utilización de las instalaciones por parte de actores armados, y una medida de protección inmediata frente al uso de MAP y MSE en territorios donde las acciones de desminado humanitario solo producen resultados a largo plazo debido al fuerte control territorial de los grupos armados. Sin embargo, su ejecución en condiciones ordinarias queda condicionada a la formalización previa del predio, lo

³ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2017). Resolución 1581 de 2017. Disponible en <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=83593>. [Consultado: 17 de marzo de 2026].

que convierte la formalización de la propiedad de las sedes educativas en una medida de protección en sí misma.

Por tanto, la incorporación explícita de la problemática de la informalidad predial en los PIP resulta indispensable para visibilizar la relación directa entre la formalización de la propiedad y la garantía del derecho a la educación, y para sustentar la priorización de acciones orientadas a superar los riesgos que afectan tanto a las sedes escolares como al ejercicio de este derecho. En este sentido, la formalización predial de las sedes educativas debe entenderse no solo como un trámite administrativo, sino como una medida de prevención, mitigación y protección alineada con los objetivos del Decreto 1581 de 2017 y con el deber estatal de garantizar entornos escolares seguros.

7 Conclusiones

El derecho fundamental a la educación en Colombia se encuentra reconocido en los artículos 67, 288, 356 y 357 de la Constitución Política, y desarrollado en un marco normativo compuesto por las Leyes 115 de 1994, 715 de 2001 y 1098 de 2006. Estas disposiciones establecen las responsabilidades tanto de la Nación como de las entidades territoriales en la prestación del servicio educativo y en la financiación de los recursos necesarios para garantizarlo. En este sentido, la Ley 115 de 1994 dispuso que la Nación y las entidades territoriales ejercerán la dirección y administración de los servicios educativos, precisando en su artículo 4 que corresponde al Estado, a la sociedad y a la familia velar por la calidad de la educación y promover el acceso al servicio público educativo, siendo responsabilidad de la Nación y de las entidades territoriales asegurar su cubrimiento.

La Corte Constitucional ha señalado que, conforme al artículo 288 de la Constitución, las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales en materia educativa deben ejercerse bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. De esta manera, al Estado le corresponde garantizar las condiciones necesarias para que las niñas, niños y adolescentes accedan a una educación idónea y de calidad. En desarrollo de esta obligación, la Nación tiene que impulsar, coordinar, financiar, cofinanciar y evaluar programas, planes y proyectos de inversión del orden nacional en materia de educación, con recursos distintos a los del Sistema General de Participaciones. Como expresión de esta obligación en el nivel nacional, el Ministerio de Educación Nacional realiza convocatorias anuales que permiten a los municipios postular proyectos de inversión en sedes rurales y acceder a recursos de financiación o cofinanciación.

En este contexto, los departamentos deben prestar asistencia técnica educativa, financiera y administrativa a los municipios, mientras que estos últimos, conforme a la Ley 715 de 2001, tienen competencias específicas en la organización, ejecución, vigilancia y evaluación del servicio educativo. La misma norma define que administrar la educación en los municipios implica orientar, asesorar y dirigir integralmente el servicio educativo. En consecuencia, tanto el Gobierno Nacional como las entidades territoriales están obligados a conocer y ejercer adecuadamente sus competencias de manera integral y no fragmentaria, garantizando la concurrencia institucional y la adecuada distribución de los recursos financieros destinados a la educación bajo los criterios establecidos en la Ley 715 de 2001.

Por otro lado, la Ley 2140 de 2021 estableció que, para efectos de financiar o cofinanciar proyectos de inversión, bastará con que las entidades territoriales acrediten la posesión del bien y su destinación al uso público o a la prestación de un servicio público, sin que sea exigible la prueba de propiedad formal, siempre que no

exista oposición de terceros. No obstante, esta habilitación general encuentra una limitación específica en la regulación del sector educativo.

La Resolución 1349 de 2022 del Ministerio de Educación Nacional precisa que cuando los predios destinados a instituciones escolares no cuentan con propiedad formalizada a favor de la entidad territorial pero se acredita título de sana posesión, las intervenciones permitidas se limitan, en el mejor de los casos, a obras de mejoramiento —definidas como mejoramiento correctivo, de emergencia, alto riesgo o contingencia— cuyo objeto es garantizar la permanencia de los estudiantes en condiciones de seguridad y comodidad. Para cualquier intervención de mayor envergadura —obra nueva, ampliación, adecuación, modificación, restauración o reforzamiento estructural— la resolución exige propiedad formalizada, sin que la sana posesión sea suficiente para habilitarla.

De manera excepcional, el artículo 2, parágrafo 1° de la misma resolución prevé un régimen especial ante situaciones de emergencia derivadas de actos violentos, desastres naturales u otras circunstancias de caso fortuito o fuerza mayor debidamente acreditadas, en cuyo caso el Ministerio de Educación Nacional queda facultado para adelantar obras de recuperación, reconstrucción y medidas de contingencia de mayor alcance para garantizar la continuidad del servicio educativo.

Se configura así una restricción estructural: en condiciones ordinarias, la sana posesión habilita únicamente obras de mejoramiento, lo que limita la capacidad del Estado de responder con intervenciones preventivas de mayor envergadura en sedes escolares sin formalización predial.

Efectos sobre la garantía del derecho a la educación

La jurisprudencia constitucional ha sido clara en señalar que la infraestructura física de los planteles educativos constituye un elemento esencial para la satisfacción plena del derecho a la educación. La Corte Constitucional ha reiterado que la ausencia de condiciones mínimas de salubridad y seguridad vulnera los componentes de aceptabilidad, asequibilidad y accesibilidad del derecho, pues los ambientes escolares no son un accesorio del proceso de enseñanza, sino un presupuesto básico para garantizar que niñas, niños y adolescentes puedan desarrollar su aprendizaje en un entorno digno. En este sentido, la infraestructura educativa impacta directamente en el bienestar de los estudiantes, en sus resultados académicos y en la posibilidad de acceder a una educación de calidad más allá de las limitaciones económicas o sociales de sus familias.

De manera enfática, la Corte Constitucional ha resaltado que no es admisible que los estudiantes reciban clases en instituciones defectuosas que generen alarma de colapso o que presenten fallas estructurales que pongan en riesgo sus derechos fundamentales. Tampoco es admisible que los estudiantes soporten riesgos injustificados derivados de discusiones administrativas o legales respecto de la

autoridad responsable del mantenimiento de la obra, pues tales controversias no pueden convertirse en un obstáculo para la garantía efectiva del derecho a la educación. Asimismo, se ha cuestionado la existencia de establecimientos sin acceso a servicios básicos como agua, alcantarillado, baños en buen estado o recolección de basuras, deficiencias que impiden el acceso a una infraestructura física digna y comprometen la continuidad de la formación en condiciones de calidad y seguridad.

En ese contexto, resulta evidente que la exigencia estricta de la propiedad como requisito para la inversión pública en infraestructura educativa se encuentra en tensión con el marco constitucional y jurisprudencial que desarrolla el derecho fundamental a la educación, pues las interpretaciones restrictivas y los condicionamientos administrativos no pueden convertirse en barreras que perpetúen ambientes no dignos o inseguros para la comunidad educativa. Frente a afectaciones derivadas de ataques o hechos violentos, el Parágrafo 1° de la Resolución 1349 de 2022 abre una vía excepcional que habilita obras de recuperación y reconstrucción, condicionadas a la acreditación formal de la emergencia. Sin embargo, esta vía no resuelve la necesidad de intervenciones preventivas en condiciones ordinarias.

No obstante, para los casos donde la normativa vigente exige la acreditación de la propiedad a favor de la entidad territorial se identifica una tensión jurídica significativa que tiene un impacto directo en la prestación del servicio educativo y por ende en los derechos de las niñas, niños y adolescentes, pues condiciona la posibilidad de brindar respuestas integrales frente a riesgos graves generados por parte de los actores armados en las instituciones educativas o el uso indebido de sus espacios y mobiliario.

En tales escenarios, la exigencia de propiedad formal se convierte en un obstáculo que limita la capacidad del Estado para garantizar el derecho fundamental a la educación, exponiendo a niñas, niños y adolescentes a situaciones de mayor vulnerabilidad. La solución no implica desconocer la protección del patrimonio público, sino armonizar la reglamentación con el mandato superior de garantizar entornos escolares seguros y dignos.

Anexo 1 Marco normativo

Normativa nacional e internacional sobre protección del derecho a la educación en contextos de conflictos armados.

El derecho a la educación en Colombia está protegido por la Constitución Política y por un conjunto de normas y pronunciamientos judiciales que lo reconocen como un derecho fundamental, especialmente en escenarios de conflictos armados.

En el ámbito nacional, se destacan:

- Constitución Política de 1991¹: artículos 44 y 67 reconocen la educación como derecho fundamental de las niñas, niños y adolescentes y como servicio público con función social, cuya prestación debe garantizarse en condiciones de igualdad y seguridad.
- Ley 12 de 1991²: Por medio de la cual se aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989. Reconoce el derecho a la educación en condiciones de igualdad de oportunidades y la obligación del Estado a adoptar las medidas necesarias para garantizarlo.
- Ley 115 de 1994³: – Ley General de Educación: establece la obligación del Estado de garantizar el acceso y permanencia en el sistema educativo, especialmente en zonas rurales y de difícil acceso.
- Ley 715 de 2001⁴: Organiza la distribución de competencias y recursos entre la Nación y las entidades territoriales, creando el Sistema General de Participaciones. Su propósito es financiar y garantizar la prestación de servicios públicos esenciales como la educación.
- Ley 1448 de 2011⁵ – Víctimas y Restitución de Tierras: reconoce la educación como un derecho fundamental de las víctimas del conflicto armado y establece medidas especiales para garantizar su acceso, permanencia y calidad en todos los niveles. En particular, ordena que las víctimas tengan

¹ Colombia (1991) Constitución Política de Colombia, art. 67. Disponible en:

<https://www.secretariassenado.gov.co/constitucion-politica> [Consultado: 2 de marzo de 2026].

² Congreso de la República de Colombia (1991). Ley 12 de 1991: Por la cual se aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=10579> [Consultado: 17 de marzo de 2026].

³ Congreso de la República de Colombia (1994) Ley 115 de 1994. Por la cual se expide la Ley General de Educación. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0115_1994.html [Consultado: 17 de marzo de 2026].

⁴ Congreso de la República de Colombia (2001) Ley 715 de 2001. Por la cual se dictan normas en materia de recursos y competencias en el sector educativo y de salud. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0715_2001.html. [Consultado: 17 de marzo de 2026].

⁵ Congreso de la República de Colombia (2011) Ley 1448 de 2011. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43043>. [Consultado: 17 de marzo de 2026].

prioridad en programas educativos, apoyos económicos y acompañamiento psicosocial dentro del sistema educativo colombiano.

- Resolución 6519 del 1 de abril de 2025⁶: mediante la cual el Ministerio de Educación Nacional adoptó el documento técnico de lineamientos generales de la Política Pública de Gestión Integral del Riesgo Escolar y Educación en Emergencias (GIRE).

En cuanto a pronunciamientos de la Corte Constitucional, se destacan:

- Sentencia T-025 de 2004⁷: declaró el estado de cosas inconstitucional frente al desplazamiento forzado, ordenando medidas específicas para garantizar el acceso a la educación de las niñas, niños y adolescentes desplazadas.
- Sentencia T-743 de 2013⁸: reconoció la educación como derecho fundamental y servicio público con función social, exigible en sus dimensiones de asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad.
- Sentencia T – 142 de 2024⁹: reiteró la obligación adicional que tienen los departamentos de prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media en sus distintas modalidades, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad, así como de administrar y distribuir los recursos entre los municipios de su jurisdicción. Dentro de las destinaciones de estos recursos está la construcción de infraestructura y mantenimiento de las instituciones educativas.
- Sentencia T-314 de 2025¹⁰: ordenó a la Gobernación adoptar un enfoque de derechos humanos en la planeación y ejecución del servicio de transporte escolar rural, con el fin de garantizar el acceso seguro de niñas, niños y adolescentes al derecho a la educación en zonas con presencia de grupos armados y riesgo de reclutamiento forzado.
- Sentencia T-513 de 2023¹¹: destacó la especial relevancia del derecho fundamental a la educación de niñas, niños y adolescentes bajo el principio del interés superior, y reconoció que su garantía está directamente ligada a

⁶ Ministerio de Educación Nacional (2025) Resolución 6519 de 2025. Por medio de la cual se adopta el documento técnico con los lineamientos generales de la Política Pública de Gestión Integral del Riesgo Escolar y Educación en Emergencias. Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=179492&dt=S>. [Consultado: 17 de marzo de 2026].

⁷ Colombia, Corte Constitucional (2004) Sentencia T-025 de 2004. Disponible en <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm> [Consultado: 17 de marzo de 2026].

⁸ Colombia, Corte Constitucional (2013) Sentencia T-743 de 2013. Disponible en <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/t-743-13.htm>. [Consultado: 17 de marzo de 2026].

⁹ Colombia, Corte Constitucional (2024) Sentencia T-142 de 2024. Disponible en <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2024/t-142-24> [Consultado: 17 de marzo de 2026].

¹⁰ Colombia, Corte Constitucional (2025) Sentencia T-314 de 2025. Disponible en <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2025/t-314-25> [Consultado: 17 de marzo de 2026].

¹¹ Colombia, Corte Constitucional (2023) Sentencia T-513 de 2023. Disponible en <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/t-513-23.htm>. [Consultado: 17 de marzo de 2026].

la protección de la salud mental como componente esencial del proceso educativo que exige atención integral.

En el ámbito internacional, Colombia ha ratificado instrumentos como:

- Convención sobre los Derechos del Niño (1989)¹²: obliga a garantizar el acceso a la educación en todas las circunstancias.
- Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra (1977)¹³: establece la protección de bienes civiles, incluyendo a las escuelas, en conflictos armados internos no internacionales.
- Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)¹⁴ y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)¹⁵: reconocen la educación como derecho humano universal.
- Declaración sobre Escuelas Seguras (2015)¹⁶, adoptada por Colombia en 2022: compromete al Estado a proteger las instituciones educativas frente a ataques armados y a garantizar entornos seguros.
- Resolución 2601 de 2021¹⁷, Consejo de Seguridad de la ONU: Condena expresamente los ataques contra escuelas y el uso militar de instalaciones educativas, e insta a los Estados a adherirse a la Declaración sobre Escuelas Seguras.
- Estándares de Educación en Emergencias (INEE)¹⁸: son un marco internacional que garantiza el derecho a una educación segura y de calidad en contextos de crisis. Fueron creados por la Inter-Agency Network for Education in Emergencies para orientar la preparación, respuesta y recuperación educativa en situaciones de conflicto, desastres naturales o desplazamiento.

¹² Organización de las Naciones Unidas (1989). Convención sobre los Derechos del Niño. Adoptada el 20 de noviembre de 1989. Disponible en <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child>. [Consultado: 17 de marzo de 2026].

¹³ Organización de las Naciones Unidas (1977) Protocolo adicional II a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional. Adoptado en Ginebra el 8 de junio de 1977. Disponible en <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/geneva-convention-relative-protection-civilian-persons-time-war>. [Consultado: 17 de marzo de 2026].

¹⁴ Asamblea General de las Naciones Unidas (1948) Declaración Universal de Derechos Humanos. Adoptada el 10 de diciembre de 1948, Resolución 217 A (III). París: ONU. Disponible en: <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>. [Consultado: 17 de marzo de 2026].

¹⁵ Asamblea General de las Naciones Unidas (1966) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado el 16 de diciembre de 1966, Resolución 2200 A (XXI). Nueva York: ONU. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>. [Consultado: 17 de marzo de 2026].

¹⁶ Organización de las Naciones Unidas (2015) Declaración sobre Escuelas Seguras. Adoptada en Oslo, Noruega, el 29 de mayo de 2015. Disponible en: <https://www.protectingeducation.org>. [Consultado: 17 de marzo de 2026].

¹⁷ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2021) Resolución 2601 (2021). Adoptada el 29 de octubre de 2021, sobre la protección de la educación en conflictos armados. Nueva York: ONU. Disponible en: <https://docs.un.org/es/s/res/2601> (2021) [Consultado: 17 de marzo de 2026].

¹⁸ Red Inter agencial para la Educación en Situaciones de Emergencia – INEE (2010, revisados en 2016) Estándares mínimos para la educación: preparación, respuesta y recuperación. Nueva York: INEE. Disponible en <https://inee.org/standards>. [Consultado: 17 de marzo de 2026].

- Protocolo Facultativo sobre la Participación de Niños en Conflictos Armados (2000)¹⁹: Prohíbe el reclutamiento de menores de 18 años por grupos armados no estatales y obliga a los Estados a protegerlos activamente, incluyendo mediante el acceso a la educación como medida de prevención.
- Resolución 1612 de 2005²⁰: Mediante el cual Consejo de Seguridad de la ONU creó un mecanismo de monitoreo y presentación de informes sobre las violaciones graves contra los niños en los conflictos armados. Fue aprobada el 26 de julio de 2005 y se convirtió en un hito en la protección internacional de la niñez frente al reclutamiento forzado, la violencia sexual, los ataques a escuelas y hospitales, entre otras graves violaciones.

Normativa nacional e internacional sobre tenencia y formalización de predios escolares.

Colombia dispone de un marco jurídico amplio que regula la tenencia y la formalización, aplicable también a los predios escolares. Esta formalización constituye una condición habilitante para la inversión pública en infraestructura educativa y para la sostenibilidad de las medidas de protección y prevención en contextos de conflictos armados.

En el ámbito nacional, destacan las siguientes disposiciones:

- Ley 2 de 1959²¹: Declara zonas de reserva forestal para proteger suelos, aguas y biodiversidad a nivel nacional. Muchos predios escolares rurales se encuentran dentro de estas áreas, lo que exige procesos de sustracción o permisos especiales para formalizar la propiedad.
- Resolución 083 de 2026 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible²²: Define las actividades de bajo impacto ambiental que generan beneficio social y pueden desarrollarse en áreas de reserva forestal sin necesidad de sustracción previa, entre las que se incluye la construcción de infraestructura pública rural destinada a la prestación del servicio de educación básica y puestos de salud.
- Ley 1448 de 2011 – Ley de Víctimas y Restitución de Tierras: Reconoce el derecho de las víctimas del conflicto armado a la restitución de

¹⁹ Asamblea General de las Naciones Unidas (2000) Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en conflictos armados. Adoptado el 25 de mayo de 2000, Resolución A/RES/54/263. Nueva York: ONU. Disponible en: [Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos \(OHCHR\) https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/opac](https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/opac) [Consultado: 17 de marzo de 2026].

²⁰ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2005) Resolución 1612 (2005). Aprobada en la 5235ª sesión celebrada el 26 de julio de 2005, sobre la creación de un mecanismo de supervisión y presentación de informes sobre los niños y los conflictos armados. Nueva York: ONU. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3635.pdf> [Consultado: 17 de marzo de 2026].

²¹ Congreso de la República de Colombia (1959). Ley 2 de 1959. Disponible en <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=9021> [Consultado: 17 de marzo de 2026].

²² Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2026). Resolución 083 de 2026. Disponible en <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=192188> [Consultado: 17 de marzo de 2026].

tierras despojadas o abandonadas forzosamente y contempla toda la política de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas.

- Ley 2140 de 2021²³: Reconoce la figura de la sana posesión con el fin de facilitar la financiación o cofinanciación de proyectos de inversión con los municipios.
- Resolución 1349 de 2022 del Ministerio de Educación Nacional²⁴: establece los lineamientos para la inversión de recursos públicos en infraestructura educativa, precisando que en predios con título de sana posesión las intervenciones se limitan a obras de mejoramiento, mientras que para intervenciones de mayor envergadura se exige propiedad formalizada a favor de la entidad territorial.

En síntesis, el marco normativo colombiano ofrece un sustento sólido para la protección del derecho a la educación en contextos de conflictos armados, respaldado tanto por la Constitución como por leyes, resoluciones y sentencias que garantizan acceso, permanencia, infraestructura escolar y prevención del reclutamiento, además de la ratificación de tratados internacionales que refuerzan estos compromisos.

No obstante, la regulación vigente en materia de formalización predial, si bien es amplia en su alcance general, no prioriza el carácter fundamental del derecho a la educación ni la protección especial de niñas, niños y adolescentes frente a los requisitos formales de titularidad. En la práctica, esto restringe la inversión pública en infraestructura escolar y limita la capacidad del Estado de responder con intervenciones integrales en zonas rurales y territorios afectados por los conflictos armados.

Se configura así una asimetría entre la solidez del marco normativo de protección del derecho a la educación y la insuficiencia del régimen predial para responder a las particularidades de los predios escolares, asimetría que se traduce en obstáculos concretos para garantizar entornos educativos seguros y dignos.

²³ Congreso de la República de Colombia (2021, 10 de agosto). Ley 2140 de 2021. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=168386>. [Consultado: 17 de marzo de 2026].

²⁴ Colombia, Ministerio de Educación Nacional (2022) Resolución 1349 de 2022, por la cual se establecen los lineamientos para la inversión de recursos públicos en infraestructura educativa. Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=122407> [Consultado: 24 de abril de 2026].

Anexo 2 Cauca y Norte de Santander: afectaciones en el marco de los conflictos armados no internacionales

El departamento del Cauca continúa siendo uno de los territorios más afectados por los prolongados conflictos armados en Colombia, con impactos sobre comunidades rurales, indígenas y afrodescendientes. De acuerdo con los datos de la Unidad para las Víctimas, a corte de diciembre de 2025, el Registro Único de Víctimas (RUV) reporta la inclusión histórica de 598.113¹ personas afectadas por distintos hechos victimizantes, principalmente el desplazamiento forzado.

La Defensoría del Pueblo emitió ocho alertas tempranas en 2023, convirtiendo al Cauca en el departamento con mayor número de advertencias ese año, y en el primer cuatrimestre de 2024 se emitió una alerta estructural que advierte sobre la intensificación del conflicto y la expansión de los grupos armados en varios municipios. En el 2025, se emitieron 4 alertas tempranas sobre los municipios de Piamonte, Popayán, El Tambo, Patía y Suárez, en donde se advierten riesgos relacionados con reclutamiento de menores de edad y el uso de las escuelas por parte de los grupos armados.

En 2025, más de 474.100² personas en el departamento del Cauca, principalmente pertenecientes a comunidades rurales y étnicas, resultaron afectadas por hechos de violencia, desplazamiento forzado, confinamiento, restricciones a la movilidad y ataques contra la población civil. Los impactos sobre la educación y sobre las niñas, niños y adolescentes son graves como lo advierte el comunicado de prensa de noviembre de 2025 por parte del Equipo Humanitario País³ (EHP).

El EHP alerta sobre el incremento de graves violaciones contra las niñas, niños y adolescentes en el contexto del conflicto armado, en particular del reclutamiento, utilización, violencia sexual y homicidios. Asimismo, señala la preocupación por la ocupación de instituciones educativas por actores armados, los ataques con explosivos en las cercanías de escuelas, las amenazas dirigidas a docentes y el reclutamiento en entornos escolares.

¹ Unidad para las Víctimas (2026) Reportes: Registro Único de Víctimas – Hechos victimizantes. Disponible en: <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Cifras/#/hechos>. [Consultado: 17 de marzo de 2026].

² United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs – OCHA (2025) Comunicado de prensa: Situación Humanitaria en Cauca, Colombia. Bogotá, 27 de noviembre de 2025. Disponible en: <https://www.unocha.org/publications/report/colombia/comunicado-de-prensa-situacion-humanitaria-en-cauca-colombia-bogota-27-de-noviembre-de-2025>. [Consultado: 17 de marzo de 2026].

³ United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs – OCHA (2025) Comunicado de prensa: Situación Humanitaria en Cauca, Colombia. Bogotá, 27 de noviembre de 2025. Disponible en: <https://www.unocha.org/publications/report/colombia/comunicado-de-prensa-situacion-humanitaria-en-cauca-colombia-bogota-27-de-noviembre-de-2025>. [Consultado: 17 de marzo de 2026].

La Defensoría del Pueblo⁴ ha identificado centros de entrenamiento en Suárez y Caloto por parte de los grupos armados. En estos centros participarían niñas, niños y adolescentes reclutados en el Cauca y en otros departamentos como el Huila. Allí reciben formación política y militar, que incluye instrucción en la utilización de armas y explosivos.

La presencia de actores armados organizados se ha consolidado en distintas subregiones del Cauca, generando disputas territoriales que se traducen en homicidios selectivos, hostigamientos y ataques contra la población civil. El impacto sobre líderes sociales y comunitarios es igualmente crítico: las amenazas y atentados han debilitado los procesos organizativos y han causado un clima de temor que limita la participación ciudadana y la defensa de derechos, ubicando al departamento en el primer lugar a nivel nacional por homicidios de líderes sociales, con un total de 38⁵ asesinatos registrados. La informalidad en la tenencia de predios escolares y comunitarios agrava esta situación, al impedir la presencia efectiva del Estado y dificultar la inversión en infraestructura y medidas físicas de protección.

En el departamento del Cauca persisten riesgos asociados a la presencia de MAP y MSE en municipios del sur, centro y pacífico, con especial incidencia en Argelia, Almaguer, El Tambo, Balboa y López de Micay. En este último, se ha documentado el riesgo en el corregimiento de Sigüí, perteneciente al consejo comunitario de El Playón, donde se han registrado víctimas de MAP instaladas en zonas rurales, caminos veredales, áreas de cultivo y en las inmediaciones de viviendas y escuelas. Esta situación ha generado graves afectaciones a la movilidad, seguridad y acceso a derechos fundamentales de la población civil, particularmente de comunidades étnicas y campesinas. De manera diferenciada, las niñas, niños y adolescentes enfrentan un impacto crítico, dado que la presencia de estos artefactos explosivos pone en riesgo su tránsito hacia las escuelas y como consecuencia su permanencia escolar y limita el ejercicio pleno de su derecho a la educación.

Por otra parte, en el departamento de Norte de Santander el conflicto armado ha tenido un impacto desproporcional en la población civil. De acuerdo con la Unidad para las Víctimas, el histórico de población víctima en el departamento es de 475.046⁶ personas afectadas por diferentes hechos victimizantes. No obstante, durante el año 2025 la región de El Catatumbo, Cúcuta y su área metropolitana enfrentó una de las emergencias humanitarias más graves de las últimas décadas en el país, debido al enfrentamiento entre los grupos armados organizados que se disputan el control territorial. Entre el 1 de enero y el 7 de diciembre del 2025 fueron

⁴ Defensoría del Pueblo (2025) Cauca: Voces que resisten 2024-2025. Bogotá, D.C.: Defensoría del Pueblo. Disponible en: https://www.defensoria.gov.co/documents/20123/3499940/Informe_Cauca-Voces-que-resisten-2024-2025.pdf (Accedido: 18 marzo 2026). [Consultado: 17 de marzo de 2026].

⁵ Fundación Paz y Reconciliación – PARES (2026) Visualización interactiva de datos sobre conflicto y paz. Disponible en: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrJjoiYWWM1MTFiNGUtMDE0YS00MjBiLWI3MjktODBjZGJkOTcyOGJiliwidCI6JQYNTYzOWEwLTRiZjUtNDJlZi1iNDYxLTZmNzQ2MTcwMTI3YiIsImMiOiR9>. [Consultado: 17 de marzo de 2026].

⁶ Unidad para las Víctimas (2026) Reportes: Registro Único de Víctimas – Hechos victimizantes. Disponible en: <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Cifras/#/hechos> [Consultado: 17 de marzo de 2026].

incluidas en el RUV 109.028⁷ personas, siendo el desplazamiento forzado el hecho victimizante más recurrente, con 102.857 personas afectadas, seguido del confinamiento con 6.405 personas afectadas, entre ellas la comunidad indígena Barí. Sin embargo, de acuerdo con el Informe del Clúster de Protección sobre el Análisis de los Riesgos de Protección en la Subregión del Catatumbo⁸, la cifra de confinamiento se aproximó a las 27.000 personas.

El impacto de esta emergencia humanitaria sobre la educación en el Catatumbo es preocupante: según datos de organismos internacionales, más de 46.000⁹ niñas, niños y adolescentes dejaron de asistir a la escuela en la región de El Catatumbo durante los primeros meses de la crisis, enfrentando amenazas de secuestro, reclutamiento y violencia en sus entornos cotidianos.

Las dinámicas de violencia y conflicto han sido reiteradamente advertidas por la Defensoría del Pueblo a través de la emisión de alertas tempranas. En el 2023 se registraron tres alertas dirigidas a los municipios de Ábrego, Bucarasica, El Zulia, Sardinata y La Esperanza. Durante el 2024 se emitieron otras tres, abarcando territorios como Los Patios, Puerto Santander, San José de Cúcuta, Villa del Rosario, González y Río de Oro (Cesar), así como Ábrego, Convención, El Carmen, La Playa, Ocaña y Teorama. Finalmente, en el 2025 se destacó la emisión de una alerta de inminencia para Tibú, donde se evidencian riesgos y afectaciones directas a la comunidad educativa en medio de las confrontaciones armadas.

Durante el año 2025, la Defensoría del Pueblo identificó un patrón crítico de afectación territorial por la presencia de MAP, MSE y AEI en el municipio de Tibú, instalados en entornos sensibles como zonas de tránsito cotidiano, áreas escolares, predios productivos y rutas comunitarias. Esta situación representa un riesgo directo para la población civil y limita gravemente la movilidad, el acceso a servicios básicos y el ejercicio de derechos fundamentales, limitado el acceso, la permanencia y la continuidad escolar.

En el departamento de Norte de Santander los riesgos de reclutamiento forzado de niñas, niños y adolescentes continúan. Según cifras del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), se registraron 60¹⁰ casos a corte del 31 de julio, de los cuales Tibú concentra la mayor proporción con 35 víctimas.

⁷ Unidad para las Víctimas (2026) Datos Paz – Datos para la paz. Disponible en: <https://datospaz.unidadvictimas.gov.co/> [Consultado: 17 de marzo de 2026].

⁸ Global Protection Cluster (2025) Protection Analysis Update: Colombia – Catatumbo. Disponible en: https://globalprotectioncluster.org/sites/default/files/2025-04/pau25_protection_analysis_update_colombia_catatumbo_espa.pdf [Consultado: 17 de marzo de 2026].

⁹ Equipo Humanitario de País – EHP Colombia; GIFMM; OCHA (2025) Colombia: Desplazamiento y confinamiento en la subregión del Catatumbo, Norte de Santander. Flash Update No. 1 (24/01/2025). ReliefWeb, 23 enero. Disponible en: <https://reliefweb.int/report/colombia/colombia-desplazamiento-y-confinamiento-en-la-subregion-del-catatumbo-norte-de-santander-flash-update-no-1-24012025>. [Consultado: 17 de marzo de 2026].

¹⁰ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD; Defensoría del Pueblo (2026) Más allá de la emergencia: Impactos multidimensionales de la crisis y recomendaciones para la recuperación temprana, la estabilización y las soluciones duraderas en el Catatumbo. Bogotá, D.C.: PNUD Colombia y Defensoría del Pueblo. Disponible en: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2026-01/undp_co_pub_paz_informe_catatumbo_ene14_2026.pdf [Consultado: 17 de marzo de 2026].

La Defensoría del Pueblo ha advertido que este delito afecta de manera particular a menores entre los 10 y 12 años, considerados por los grupos armados organizados como los más vulnerables. Este patrón evidencia una estrategia de reclutamiento forzado que desconoce el principio de interés superior del niño y los estándares internacionales de protección, configurando un escenario de alto riesgo para la niñez en contextos de conflicto.

El impacto de estas dinámicas se agrava con la aparición de nuevas modalidades de reclutamiento y el miedo de denunciar o activar las rutas institucionales. Además del reclutamiento con fines de explotación sexual, se ha identificado el uso de plataformas digitales como TikTok y Facebook para atraer y persuadir a menores en condiciones de desplazamiento forzado, pobreza extrema y desescolarización. La oficina de Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha documentado esta práctica en zonas fronterizas de El Catatumbo, señalando que constituye una nueva forma de coerción armada que incrementa la vulnerabilidad de las niñas, niños y adolescentes.

Al igual que en el departamento del Cauca, se ha tenido conocimiento de la existencia de los denominados “centros de resocialización” operados por grupos armados organizados en Norte de Santander, donde las niñas, niños y adolescentes reclutados son sometidos a procesos de adoctrinamiento ideológico y reciben instrucción en el manejo de armas de fuego y artefactos explosivos, configurando un grave escenario de vulneración de derechos y de instrumentalización de la niñez en el marco del conflicto armado. Por otro lado, Norte de Santander ocupó el cuarto lugar a nivel nacional, con 7 líderes asesinados durante el año 2025¹¹.

Ahora bien, el reporte de ataques a las escuelas elaborado por el NRC, se identificaron 228 ataques a las escuelas en los departamentos de Norte de Santander y Cauca entre los años 2022 y 2025. Las afectaciones incluyen daños en paredes, puertas, techos, pisos, lavamanos, ventanas, instalaciones eléctricas, entre otros elementos esenciales para el funcionamiento escolar.

En los dos departamentos, se evidencian dinámicas de conflictividad exacerbadas que impactan de manera crítica a la población civil. Las niñas, niños y adolescentes resultan especialmente expuestos al reclutamiento forzado, la instrumentalización por parte de los actores armados, la interrupción escolar y la presencia de artefactos explosivos en entornos comunitarios y educativos. Estas prácticas configuran un escenario de grave vulneración de derechos fundamentales.

¹¹ Fundación Paz y Reconciliación – PARES (2026) Visualización interactiva de datos sobre conflicto y paz. Disponible en: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrJm9iYWM1MTFiNGUtMDE0YS00MjBiLWI3MjktODBiZGJkOTcyOGJiliwidCI6IjQyNTYzOWFwLTRiZjUtNDJiZi1iNDYxLTZmNzQ2MTcwMTI3YiIsImMiOiR9.> [Consultado: 17 de marzo de 2026].

Anexo 3 Abreviaturas

AEI: Artefacto Explosivo Improvisado.

ANT: Agencia Nacional de Tierras.

CIPRUNNA: Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, Uso y Utilización de Niños, Niñas y Adolescentes.

EHP: Equipo Humanitario País.

GIRE: Gestión Integral del Riesgo Escolar.

ICBF: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

IE: Institución Educativa.

IGAC: Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

INEE: Estándares de Educación en Emergencias.

MAP: Minas Antipersonal.

MSE: Municiones Sin Explosionar.

NRC: Consejo Noruego para Refugiados.

OCHA: Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios.

ONU: Organización de las Naciones Unidas.

PGIRE: Plan de Gestión Integral de Riesgo Escolar

PIP: Planes Integrales de Prevención y Protección.

RUV: Registro Único de Víctimas.

UARIV: Unidad Administrativa de Reparación Integral a las Víctimas.

Anexo 4 Glosario

Adjudicación de baldíos: Procedimiento a través del cual la ANT previo estudio y lleno de requisitos legales, adjudica a solicitud del interesado, de oficio o por orden judicial un terreno baldío.

Baldío: Los baldíos son bienes públicos de la Nación, catalogados dentro de la categoría de bienes fiscales adjudicables, debido a que la Nación los conserva para adjudicarlos a quienes reúnan la totalidad de las exigencias establecidas en la ley.

Informalidad en la tenencia: Es la condición en la que una persona o comunidad se encuentra ejerciendo la ocupación o posesión de un predio sin que exista un título de propiedad debidamente registrado.

Prescripción adquisitiva de dominio: Es un modo de adquirir la propiedad de bienes muebles o inmuebles mediante la posesión pacífica, continua, pública e interrumpida y ejerciendo actos de señor y dueño durante el tiempo exigido por la ley.

Procesos de sustracción: se refieren al levantamiento parcial o total de la figura legal de una reserva forestal, con el fin de permitir el uso de esas áreas para actividades de utilidad pública o interés social, como proyectos de infraestructura, reforma agraria o servicios comunitarios.

Propiedad: Es el derecho real por excelencia en derecho civil, que otorga a una persona la facultad directa e inmediata de usar, gozar y disponer de un bien mueble o inmueble, dentro de los límites legales y respetando el derecho ajeno. Permite aprovechar totalmente el bien, incluyendo percibir sus frutos, bajo restricciones de la ley. La propiedad se garantiza mediante escritura pública o acto administrativo debidamente registrado a nombre del titular del predio.

Título de propiedad: Es el documento legal y formal, generalmente una escritura pública debidamente inscrita o acto administrativo, que acredita la titularidad, legitimidad y los derechos de dominio de una persona sobre un bien inmueble.