REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - Nº 981 | Bogotá, D. C., martes, 11 de agosto de 2026 | EDICIÓN DE 18 PÁGINAS

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 67 DE 2026 SENADO

por medio del cual se crea el Fondo para el Fomento de la Formación de Posgrado.

Bogotá D.C., 22 de Julio de 2026

Secretario
DIEGO ALEJANDRO GONZALEZ
Secretaría General
Senado de la República

Asunto: Radicación Proyecto de Ley No 067 del 2026 Senado ***"Por medio del cual se crea el fondo para el fomento de la formación de posgrado"***

Respetado Señor Secretario.

En mi condición de Congresista, me permito radicar ante esta Corporación el presente Proyecto de Ley, cuyo objeto es la creación de un fondo público que permita subsidiar la formación posgradual de colombianos y colombianas en áreas de importancia estratégica nacional, y de esta manera, contribuir al fortalecimiento del capital humano del país, promover la generación de conocimiento y la competitividad, y reducir las brechas en el acceso a la educación superior avanzada.

En consideración de lo anterior, presentamos el presente proyecto a consideración del Honorable Senado de la República, para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Ley.

Adjuntamos original y dos (2) copias del documento, así como una copia a los correos electrónicos.

De las y los Honorables Congresistas,

DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO
Senador de la República
Partido Alianza Verde

MAURICIO TORO ORJUELA
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Alianza Verde

JONN ARMAYA RODRÍGUEZ
Senador de la República
Partido Alianza Verde

PROYECTO DE LEY No. 067 2026 SENADO

"Por medio del cual se crea el fondo para el fomento de la formación de posgrado"

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA

Artículo 1. Objeto. El objeto de la presente ley es promover, facilitar e incrementar el acceso de los ciudadanos colombianos a los programas de posgrado a nivel nacional mediante la creación del Fondo de Fomento a la Formación de Posgrado.

Artículo 2. Definiciones.

- **CNA**: Consejo Nacional de Acreditación es una entidad de carácter pública adscrita al Sistema Nacional de Acreditación del Ministerio de Educación de Colombia, creado por la Ley 30 del 28 de diciembre de 1992.
- **SNA:** El Sistema Nacional de Acreditación, SNA, conforme a lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley 30 de 1992, es el conjunto de políticas, estrategias, procesos y organismos cuyo objetivo fundamental es garantizar a la sociedad que las instituciones de educación superior que hacen parte del sistema cumplen con los más altos requisitos de calidad y que realizan sus propósitos y objetivos.
- **Posgrado**: se entiende por posgrado el nivel educativo que comprende las especializaciones, incluidas las especialidades médicas, las maestrías y los doctorados. Siendo estos comprendidos como los programas académicos de último nivel de la educación formal superior que contribuyen a fortalecer las bases para la generación, transferencia, apropiación y aplicación del conocimiento, así como a mantener vigentes el conocimiento disciplinario y profesional impartido en los programas de pregrado.
- **Programas de especialización:** Estos programas tienen como propósito la profundización en los saberes propios de un área de la ocupación, disciplina o profesión de que se trate, orientado a una mayor cualificación para el desempeño profesional y laboral. Las instituciones podrán ofrecer programas de especialización técnica profesional, tecnológica o profesional universitaria, de acuerdo con su carácter académico (CNA).
- **Especialidades médico-quirúrgicas** Son los programas que permiten al médico la profundización en un área del conocimiento específico de la medicina y la adquisición de los conocimientos, desarrollo de actitudes, habilidades y destrezas avanzadas para la atención de pacientes en las diferentes etapas de su ciclo vital, con patologías de los diversos sistemas orgánicos que requieren atención especializada.

  Para este nivel de formación se requieren procesos de enseñanza-aprendizaje teóricos y prácticos. Lo práctico incluye el cumplimiento del tiempo de servicio en los escenarios de prácticas asistenciales y la intervención en un número de casos adecuado para asegurar el logro de los resultados de aprendizaje buscados por el programa. El estudiante deberá tener el acompañamiento y seguimiento requerido. De conformidad con el artículo 247 de la Ley 100 de 1993, estos programas tendrán un tratamiento equivalente a los programas de maestría (CNA).
- **Programas de doctorado:** Un programa de doctorado tiene como propósito la formación de investigadores con capacidad de realizar y orientar en forma autónoma procesos académicos e investigativos en un área específica del conocimiento y desarrollar, afianzar o profundizar conocimientos, actitudes y habilidades propias de este nivel de formación. Los resultados de las investigaciones de los estudiantes en este nivel de formación deben contribuir al avance del conocimiento, de acuerdo con lo contemplado en el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología o el que haga sus veces (CNA).
- **Programas de Maestría:** Los programas de maestría tienen como propósito ampliar y desarrollar los conocimientos, actitudes y habilidades para la solución de problemas disciplinares, interdisciplinarios o profesionales y/o dotar a la persona de los instrumentos básicos que la habilitan como investigador.

  Para cumplir con dicho propósito, según la normatividad vigente, los programas de maestría podrán ser de profundización o investigación. La ***maestría de profundización*** será aquella que propenda por el desarrollo avanzado de conocimientos, actitudes y habilidades que permitan la solución de problemas o el análisis de situaciones particulares de carácter disciplinar, interdisciplinario o profesional, por medio de la asimilación o apropiación de saberes, metodologías y, según el caso, desarrollos científicos, tecnológicos, artísticos o culturales. Para optar al título del programa de maestría en profundización, el estudiante podrá cumplir con lo establecido por la institución como opción de grado, mediante un trabajo de investigación que podrá ser en forma de estudio de caso, la solución de un problema concreto o el análisis de una situación particular, o aquello que la institución defina como suficiente para la obtención del título.

  La ***maestría de investigación*** será aquella que procure el desarrollo de conocimientos, actitudes y habilidades científicas y una formación avanzada en investigación, innovación o creación que genere nuevos conocimientos, procesos y productos tecnológicos u obras o interpretaciones artísticas de interés cultural, según el caso. El trabajo de investigación resultado del proceso formativo debe evidenciar las competencias científicas, disciplinares o creativas propias del investigador, del creador o del intérprete artístico, de acuerdo con lo contemplado en el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología o el que haga sus veces. (CNA).
- **Núcleo básico del conocimiento:** División o clasificación de un área del conocimiento en sus campos, disciplinas o profesiones esenciales según lo establecido en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES) a cargo del Ministerio de Educación Nacional.

Artículo 3. Ámbito de aplicación. El ámbito de aplicación de la presente ley es nacional y está dirigido a las Instituciones de Educación Superior estatales u oficiales que ofrezcan programas de posgrado.

Artículo 4. Fondo de Fomento a la Formación de Posgrado. Créese el Fondo de Fomento a la Formación de Posgrado como un mecanismo por medio del cual se facilitará el acceso de estudiantes a la formación posgradual orientada a sectores estratégicos del desarrollo económico y social del país.

Su naturaleza es la de un fondo cuenta sin personería jurídica, administrado por el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX, en virtud de los establecido en el artículo 114 de la Ley 30 de 1992.

Artículo 5. Objeto de los recursos del fondo. Con el fin de facilitar el acceso a la formación pos gradual, los recursos se destinarán para subsidiar al menos el 60% de los costos de la matrícula del respectivo programa posgradual al que accedan los beneficiarios del fondo.

A través de este subsidio, se busca facilitar el acceso a estudiantes con dificultades socioeconómicas para acceder a un nivel de formación posgradual, priorizando los programas de formación que aporten a la solución de problemas en sus comunidades y/o con los objetivos estratégicos que determine el comité intersectorial de posgrados.

Artículo 6. Comité intersectorial de posgrados. Créese el comité intersectorial de posgrados cuyo propósito consiste en estudiar dinámicas y tendencias en formación posgradual con el fin de definir las áreas y núcleos básicos del conocimiento a ser financiados con recursos del fondo de fomento a la formación posgradual y que estará conformado inicialmente, pero no exclusivamente, por:

- El presidente del ICETEX, o su delegado.
- 1 representante del sistema de universidades estatales.
- 1 representante de las IES estatales u oficiales no parte del SUE que ofrezcan programas de formación posgradual.
- El Ministro de Educación Nacional, o su delegado.
- El Ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación o su delegado.
- Un delegado de cada uno de los Comités Universidad – Empresa – Estado (CUEE) constituidos a nivel nacional.
- Dos representantes del sector empresarial colombiano.
- 1 representante de los estudiantes beneficiarios del fondo.
- 1 representante de la Procuraduría General de la Nación.

Parágrafo 1. La función principal de este comité será establecer, en coherencia con la autonomía universitaria, la lista de núcleos básicos del conocimiento priorizados que recibirán los recursos del fondo según las prioridades formativas identificadas. Este proceso de priorización atenderá a las necesidades del mercado laboral,la escasez de talento humano, las tendencias internacionales, las necesidades de sectores y fines estratégicos para la economía nacional, como la agricultura, la energía, la tecnología, la salud y la industrialización, la pertinencia con el contexto económico, de conflictos sociales y de sostenibilidad ambiental, entre otros criterios. Las prioridades serán revisadas y actualizadas en la periodicidad que defina el comité.

Parágrafo 2. El ICETEX será la secretaría técnica del comité, que funcionará ad honorem, y reglamentará la conformación de éste, los representantes del sector empresarial que serán convocados, definirá los criterios técnicos para la selección de núcleos básicos del conocimiento priorizados, fechas y frecuencia de sesiones de actualización del listado de núcleos priorizados, así como el funcionamiento y reglamento del comité.

Artículo 7. Funcionamiento. El funcionamiento del fondo parte de la cantidad de recursos disponibles en cada vigencia. Una vez el comité sepa la cantidad de recursos disponibles y según las reglas de asignación definidas se repartirán los fondos entre las Instituciones de Educación Superior que a la fecha cuenten con la oferta de los programas que resulten de la priorización de núcleos del conocimiento bajo las condiciones mencionadas en el parágrafo 2 del artículo 6 de la presente ley. Las universidades que califiquen para recibir estos fondos serán notificadas y suscribirán un acuerdo con el fondo para becar estudiantes en los respectivos programas.

Artículo 8. Fuente de financiación del Fondo. El Fondo podrá operar con recursos provenientes de la Nación y con aportes de personas jurídicas, naturales, nacionales y extranjeras y de organismos multilaterales.

Parágrafo. En ningún caso lo aquí dispuesto podrá afectar los presupuestos anuales que por ley se realizan a las IES. Los recursos provenientes de la nación se entenderán como adicionales, dispuestos por el Gobierno Nacional para dar cumplimiento a esta ley.

Parágrafo 2. Semestralmente se realizará informe de los recursos del Fondo de Fomento a la Formación de Posgrado, por parte del Icetex y se presentará a las comisiones Sextas del Congreso de la República.

Artículo 9. Beneficiarios. Podrán acceder a los recursos dispuestos por el Fondo de Financiación de Posgrado aquellos que cumplan con los requisitos académicos para cursar un posgrado.

Para la asignación del beneficio, se tendrá en cuenta las condiciones socioeconómicas de los aspirantes, priorizando a aquellos con dificultades para acceder a estos niveles de formación.

El desarrollo de la convocatoria para acceder a los beneficios del fondo, así como la cantidad de beneficiarios, dependerá de la cantidad disponible de recursos del fondo.

Parágrafo 1. El ICETEX reglamentará la documentación requerida, los mecanismos de desembolso de los recursos a las Instituciones de Educación Superior Públicas, y los criterios del mantenimiento del beneficio en función del rendimiento académico de los beneficiarios.

Parágrafo 2. Sobre la asignación, la reglamentación a la que se hace referencia en el parágrafo anterior deberá atender como mínimo a los siguientes principios:

1. En caso de empate, priorizar a los profesionales que busquen su primer posgrado o que no hayan recibido antes este beneficio.
2. Priorizar estudiantes provenientes de comunidades que gozan de especial protección constitucional.
3. Priorizar los posgrados considerados STEM (ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas).
4. Establecer condiciones de éxito y permanencia del beneficiario.
5. Priorizar a estudiantes provenientes de regiones con altos índices de pobreza multidimensional, municipios PDET y ZOMAC.
6. Asegurar una representación equitativa de mujeres y hombres en los programas de posgrado.

Artículo 10. Asignación. En el ejercicio de su autonomía universitaria, las IES que reciban recursos del fondo de fomento seguirán aplicando los criterios técnicos de admisión a sus respectivos programas de posgrado. Lo anterior en armonía con las medidas de inclusión a población afrocolombiana, comunidades étnicas y de especial protección constitucional.

Artículo 11. Divulgación. El ICETEX, en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y las demás entidades competentes, divulgarán el contenido y los efectos de esta ley, tales como la apertura de convocatorias, las condiciones para acceder, los convenios interinstitucionales, entre otros, por los medios que consideren pertinentes para garantizar la mayor divulgación posible de estas disposiciones.

Artículo 12. En un plazo no mayor a 18 meses, el ICETEX, en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y las demás entidades del orden nacional que administren programas de becas, subsidios y demás mecanismos orientados a facilitar el acceso a la educación posgradual en Colombia, deberán formular una Política Pública orientada a generar lineamientos sobre los diferentes fondos de acceso al posgrado existentes en el país, y fomentar un acceso a los mismos que se oriente al desarrollo económico y social del país.

Artículo 13. Vigencia y Derogatoria. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De las y los Honorables Congresistas,

DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO Senador de la República Partido Alianza Verde	**MAURICIO TORO ORJUELA** Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde
JOHN AMAYA RODRÍGUEZ Senador de la República Partido Alianza Verde	

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

EL día 22 de julio del año 2026
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley X Acto legislativo ____
No. 067/26 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por:
S. Duvalier Sánchez A. y otros

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso - Carrera 7 #8-68, oficina 505 B
Teléfonos: 3825000 - correo electrónico: duvalier.sanchez@senado.gov.co

SECRETARIO GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY.

El presente proyecto de ley tiene como objetivo la ***creación de un fondo que permita promover el acceso a programas de posgrado a nivel nacional en la red de universidades públicas*** para favorecer la especialización, la productividad y una mayor oferta de profesionales con conocimientos especializados en el país.

Mediante el presente proyecto de ley se busca que más colombianos y colombianas accedan a la educación de posgrado a menores precios de tal forma que pueda aumentar la oferta de profesionales especializados en diversas áreas del conocimiento y que esto contribuya a aumentar una base de profesiones de interés para el país así como favorecer la situación personal de muchos colombianos y sus familias.

II. CONVENIENCIA Y NECESIDAD DEL PROYECTO DE LEY.

A diferencia de los programas de pregrado, los posgrados buscan formar a los profesionales en temas especializados de su área de formación de base, por tanto, ofrecen la posibilidad de desarrollar un grado avanzado de dominio y maestría de un cierto saber. Lo anterior redunda en mayores niveles de productividad y calidad en el ejercicio de las profesiones, en mayores ingresos para los profesionales y en una mayor especialización a nivel social.

Un posgrado es un estudio complementario a la formación de pregrado. Este puede ser diplomado, especialización, maestría o doctorado. Los posgrados son un mecanismo de profundización en un tema y además una forma de destacar en el mercado laboral. La consecuencia social de los posgrados es la diversificación de los profesionales y el propio mercado laboral, por lo cual juegan un papel importante en la sociedad. Por otra parte, algunos estudios han mostrado los beneficios a nivel individual, como por ejemplo un incremento promedio en los ingresos salariales de 75% con respecto a quienes tienen solamente un título de pregrado. Favorecer la creación y pertinencia de los posgrados, en especial en ciertas áreas críticas como la medicina, las matemáticas y la ingeniería, complementa los procesos de sofisticación del mercado laboral, ayuda incrementar la productividad, entre otros beneficios.

En Colombia, solo entre el 2017 y el 2019 se graduaron 314.934 estudiantes en las diferentes modalidades de posgrado (especialización, maestría, doctorado). En Colombia los posgrados tienen dos modalidades, siendo estas profundización o investigación. Los datos muestran que los profesionales prefieren los programas de especialización porque son cortos, más económicos y por su enfoque aplicado al mundo laboral.

A mayo de 2021, el sistema educativo colombiano contaba con 14.310 programas de educación superior vigentes, de los cuales 4.219 pertenecen al nivel de formación de especialización (especializaciones técnico-profesionales, tecnológicas, universitarias y médico quirúrgicas). Hay un dominio de los programas de especialización sobre los programas de maestría y doctorado por las razones anteriormente mencionadas.

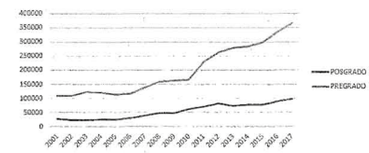
Si bien esto no es necesariamente un problema, es bien sabido que los programas con enfoque investigativo son de importancia para la creación de conocimiento que a futuro podría incorporarse en el proceso económico y mejorar la productividad, por lo tanto, estos programas también requieren promoción social.

1. Análisis de Graduados

Entre el 2001 y el 2017 el número de graduados de pregrados creció notablemente[1] mientras que el número de graduados de posgrado, aunque también tuvo un crecimiento, no siguió la misma dinámica que el pregrado; de hecho, se puede observar una divergencia a partir del año 2010 cuando la diferencia entre graduados de pregrado y posgrado se acentúa. Es decir, que para 2017 por cada 10 graduados de pregrado se graduaban aproximadamente 4 de posgrado. Este resultado puede deberse a múltiples razones, como lo serían la financiación y el desempeño académico de los estudiantes, entre otras, por ejemplo:

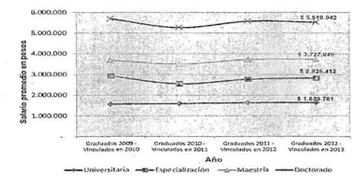
1. Alto costo en las matrículas.
2. Baja calidad académica.
3. Solamente existen en las grandes ciudades y no en las regiones.
4. Baja remuneración en el mercado laboral.
5. No se ofrecen mayores alternativas de crédito.
6. Los programas ofrecidos no son los que se necesitan o buscan los estudiantes.

[1] Lasso Cardona, L.A, (2020) "Análisis de la formación posgradual a nivel de Maestría y Doctorado en Colombia entre 2010 y 2018" Revista Espacios Vol. 41 (48) 2020.



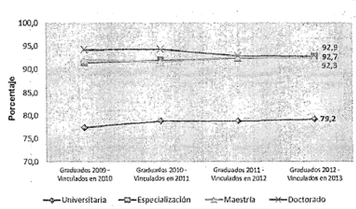
Gráfica 1. Graduados pregrado y posgrado 2001-2017. Fuente: Mineducación.

Este hecho notable del crecimiento de la educación superior en nivel de pregrado responde a los esfuerzos de los gobiernos recientes por aumentar la cobertura de los estudios universitarios pero también muestra que los estudios de posgrado han seguido principalmente una lógica de mercado, especialmente en las especializaciones. Ya desde la década pasada algunas investigaciones mostraban los beneficios privados de obtener estudios de posgrado, razón que podría justificar por qué se mantiene esta lógica, es decir, que el profesional pague por su cuenta una formación que a la larga tendrá altos rendimientos financieros. Como se observa en las dos gráficas a continuación (gráficas 2 y 3), tanto la vinculación laboral como el salario medio se incrementan al realizar un posgrado en relación a no hacerlo.[2]



Gráfica 2. Salario promedio según nivel de estudio (recién graduados). Fuente: MinEducación.

[2] Ministerio de Educación (2015) "Una mirada a los graduados de posgrado en Colombia: características e indicadores de mercado laboral" Boletín de Educación Superior.



Gráfica 3. Tasa de vinculación laboral por nivel de estudio (recién graduados). Fuente: mineducación.

Si bien, no hay duda de los beneficios de los posgrados, incluso en el mercado laboral colombiano poco sofisticado y con alta informalidad, el problema se evidencia en su poca difusión y acceso. Justamente por la baja diversidad y profesionalización de la Población Económicamente Activa (PEA), una reforma que impulse el acceso a la educación superior y a los posgrados se justifica plenamente. Diversos procesos de industrialización, requirieron contar con una masa laboral calificada y altamente entrenada para sofisticar la economía, como lo fue el ejemplo de Corea del Sur.[3]

En relación con lo anterior, entre 2000 y 2015 la informalidad laboral se ha ubicado entre 48.5 y 51.3%[4], es decir, a lo largo de más de una década aproximadamente la mitad de la población trabajadora se ha encontrado en situación de informalidad. Si bien aumentar el acceso a la educación superior y los posgrados no resuelve este problema directamente, la profesionalización y especialización de la masa laboral prepara el terreno para sacar mejor provecho si se implementan políticas complementarias de mercado laboral y sectoriales.

[3] Gutierrez, M.C. (s.f) "El proceso de industrialización de corea del sur y sus enseñanzas para los países latinoamericanos, en especial para bolivia, ecuador y colombia". Recuperado el: 15 de enero de 2023 [Disponible en: https://www.observatorioasiapacifico.org/images/publicaciones/20151215125957ArtculoMaraClaraGutierrez.pdf]

[4] Agudelo, C.A, Vasquez, J.C. (2021) "Informalidad en Colombia 2000-2020. Un análisis histórico dentro de un contexto pandémico." Tesis de Grado, Universidad EAFIT. Recuperado el: 15 de enero de 2023 [Disponible en: https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/30037/Informalidad%20Laboral%202000%20-%202020.pdf?sequence=2&isAllowed=y]

Nivel de formación	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Técnico Profesional	19.805	18.942	23.305	19.261	12.750	17.030	17.497	22.488	20.497
Tecnológica	25.016	76.904	87.219	98.045	102.486	102.185	122.020	133.755	130.681
Universitaria	120.737	132.839	153.573	161.732	167.897	178.379	194.823	208.917	226.508
Especialización	55.676	63.162	70.208	61.833	63.992	62.076	69.357	72.681	76.482
Maestría	5.933	7.669	10.260	10.589	12.074	14.602	18.870	23.756	27.151
Doctorado	211	276	339	330	408	466	615	770	803
Total	**227.378**	**299.792**	**344.904**	**351.790**	**359.607**	**374.738**	**423.182**	**462.367**	**482.122**

Tabla 1. Graduados por nivel de formación. 2010-2018.

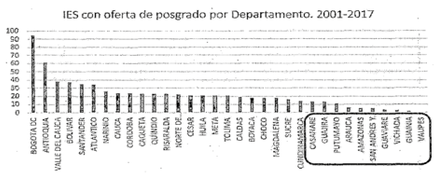
Como se ha mencionado previamente, la formación de especialización domina en las formaciones posgraduales. A lo largo del periodo referenciado en la tabla 1, el crecimiento promedio de la Población Económicamente Activa (PEA) fue de 1.89% y el crecimiento medio de los graduados en posgrado del 7% (elaboración propia con datos del banco mundial, DANE y el ministerio de educación). Pese a la evolución favorable de los posgrados, existen buenas razones para considerar que el número de profesionales con posgrado es escaso en términos relativos y que la adecuación de los programas es insuficiente.

En general, sólo el 3,1% de los colombianos tienen posgrado y, además, según el Ministerio de Educación, en los últimos 45 años, únicamente el 18% de los profesionales consiguieron cursar un programa de posgrado.[5]

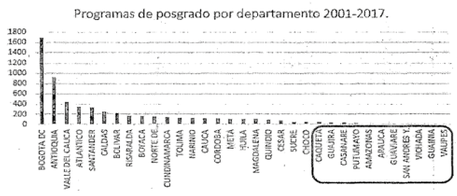
2. Distribución regional, por sexo y temática

Según la gráfica 4 y 5, a continuación, Bogotá, Antioquia, Valle y Bolívar son los departamentos con mayor oferta de instituciones (capacidad instalada). Por otra parte, los departamentos con menor oferta están centrados principalmente en la zona oriental de Colombia. Por lo anterior, es urgente una política de cierre de brechas entre regiones.

[5] Ágreda Gómez, M. F., Escobar Blanco, J.L., Sierra Rueda, D. M. (2020) "Recomendaciones para disminuir la deserción estudiantil en programas de posgrado en universidades en Bogotá" Trabajo de Grado. Repositorio de la universidad EAN. Recuperado el: 15 de enero de 2023 [Disponible en: https://repository.ean.edu.co/bitstream/handle/10882/10204/AgredaMaria2020.pdf;jsessionid=E5403EA2E20CDFC37A1DCBE60BB98D9A?sequence=1]

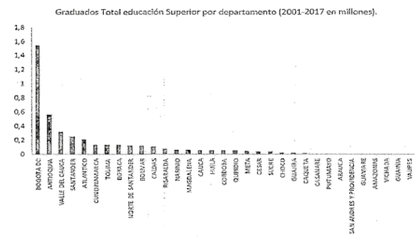


Gráfica 4. IES con oferta de posgrado por departamento. 2001-2017.



Gráfica 5. Programas por departamento 2001-2017.

Bogotá concentra una importante cantidad de graduados de programas de posgrado y esto no sorprende por su mayor oferta de instituciones y programas (gráfico 6). Algunas regiones con menos graduados de posgrado presentan al mismo tiempo una débil oferta y un PIB per cápita por debajo del promedio nacional, como es el caso de Chocó, Vichada y Vaupés. Lo anterior implicaría promover programas para ampliar la oferta y su adecuación en las zonas rezagadas. Lo anterior es de suma importancia, pues como se ha mostrado, el acceso a una formación avanzada o de posgrado está asociada con un notable incremento promedio en los ingresos.



Gráfica 6. Graduados de posgrado por departamento. 2001-2017. Fuente: Mineducación.

En lo que respecta al sexo de los graduados (tabla 2), se puede observar que para 2015 en la especializaciones las mujeres representaban la mayoría de los graduados (60.2%). Para el final de la década esta composición cambió y se emparejó un poco en favor de los hombres. A su vez en maestrías durante toda la década la relación ha sido pareja entre hombres y mujeres. Es decir, actualmente el acceso a los posgrados a nivel de especialización y maestría es relativamente igual entre sexos.

Para el caso de los doctorados la situación es algo diferente, si bien se observa una mejora ligera a lo largo de la década, las mujeres siguen teniendo una menor participación en este nivel posgradual. Esto hace necesaria definir también políticas con enfoque según los problemas de cada nivel de formación.

Nivel de formación	2010		2015		2019	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
TyT	57,3%	42,7%	49,3%	50,7%	49,1%	50,9%
Universitaria	42,9%	57,1%	42,6%	57,4%	40,6%	59,4%
Especializaciones	39,8%	60,2%	42,5%	57,5%	42,2%	57,8%
Especialización médico quirúrgica	57,2%	42,8%	52,3%	47,7%	46,9%	53,1%
Maestría	52,8%	47,2%	47,5%	52,5%	47,5%	52,5%
Doctorado	61,2%	38,8%	56,0%	44,0%	58,9%	41,1%

Fuente: MEN - Observatorio Laboral para la Educación – OLE
Datos con corte a: octubre de 2020

Tabla 2. Distribución de graduados 2010-2019 por sexo. Fuente: MEN y OLE.

En lo respectivo a la demanda y oferta de programas, en general, los profesionales se gradúan de carreras centradas en el núcleo de administración y economía y ciencias sociales, las carreras que podrían considerarse STEM (ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas) ocupan un lugar secundario en la oferta de posgrados y también en la demanda de éstas por parte de los estudiantes.

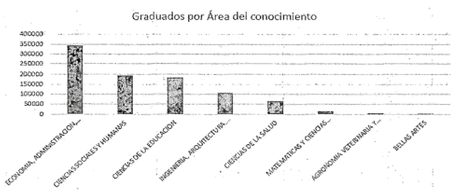


Gráfico 7. Graduados por área de conocimiento, 2001-2017. Fuente: Elaboración propia con datos del MEN.

Los programas son de baja calidad, pues no todos cuentan con la acreditación de alta calidad necesaria para garantizar que los programas estén a la altura de los desafíos modernos. En el 2016, de las 283 IES existentes en el país tan solo 39 (13.7%) contaba con acreditación de alta calidad.[6]

Sector de la IES por nivel	Número de graduados	% del Sector	% del total
OFICIAL	**1084703**	**100,00%**	**34,69%**
POSGRADO	**221561**	**20,43%**	**7,09%**
DOCTORADO	2879	0,27%	0,09%
ESPECIALIZACION	140278	12,93%	4,49%
ESPECIALIZACION MEDICO QUIRURGICA	1143	0,11%	0,04%
ESPECIALIZACION UNIVERSITARIA	31104	2,87%	0,99%
MAESTRIA	46161	4,26%	1,48%
PREGRADO	**863142**	**79,57%**	**27,60%**
UNIVERSITARIA	863142	79,57%	27,60%
PRIVADA	**2042079**	**100,00%**	**65,31%**
POSGRADO	**698073**	**34,18%**	**22,33%**
DOCTORADO	1246	0,06%	0,04%
ESPECIALIZACION	503906	24,68%	16,12%
ESPECIALIZACION MEDICO QUIRURGICA	1984	0,10%	0,06%
ESPECIALIZACION UNIVERSITARIA	107356	5,26%	3,43%
MAESTRIA	83581	4,09%	2,67%
PREGRADO	**1344006**	**65,82%**	**42,98%**
UNIVERSITARIA	1344006	65,82%	42,98%
Total general	**3126782**		**100,00%**

Tabla 3. Graduados posgrado según sector de la IES. Fuente: Elaboración propia con datos del MEN.

La tabla 3 muestra que los profesionales que se graduaron entre 2001 y 2017 de posgrado en instituciones privadas son algo más del triple de los que se gradúan en IES públicas (22.33% vs 7,09%). Las IES públicas tienen un mayor porcentaje de graduados en pregrado (79.5% vs 65.8%) y las privadas lo propio para posgrados, especialmente en especializaciones (24.6% vs 12.9%).

3. Costos

Según la ley 30 de 1992, las universidades pueden cobrar los precios que correspondan con los costos en que incurrieron para ofrecer el programa de posgrado.[7] Es decir, en el ámbito del posgrado tendremos precios sustancialmente superiores al pregrado. La deserción en posgrados es cercana al 35% concentrándose principalmente en las maestrías. Para el caso de las maestrías se han estudiado diversas causas, la principal entre ellas sigue siendo la financiación y secundariamente el desempeño académico.[8] Según una investigación realizada por el Diario la República en programas de posgrado para las principales universidades en Bogotá, las especializaciones oscilan en un rango de entre 22 millones y 30 millones, siendo las médicas las más costosas. Las maestrías y doctorados en general

[6] Ortiz Zamora, A.F. (2019) "Análisis de la Oferta de Posgrados en Colombia: el caso de las universidades con Acreditación de Alta Calidad" Tesis de grado. Universitat de Barcelona. Facultat d'Educación. Recuperado el: 15 de enero de 2023 [Disponible en: https://www.tesisenred.net/handle/10803/668714#page=95]

[7] Ley 30 de 1992. Recuperado el: 15 de enero de 2023. [Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0030_1992.html]

[8] Ágreda Gómez, M. F et al. Idem.

tienen un precio de 35 millones las primeras y 60 las segundas por su duración y variando según sea necesario conseguir materiales de apoyo para su realización.

Tipo	Núcleo Temático	Costo Promedio
Especialización	Economía	22M
	Derecho	23M
	Administración	25M
	Ingeniería	22M
	Medicina	30M
Maestría	Global	35M
Doctorado	Global	60M

Tabla 4. costos promedio posgrados, Bogotá. Fuente: Diario La República[9,10].

Por otro lado, según los datos del Ministerio de Educación Nacional sobre los costos de la matrícula semestral de los programas de posgrado se presenta el siguiente resumen:

Tipo posgrado	Área/Región	Valores Matrícula	Costo
Médico-quirúrgico	Bogotá	Mínimo	$ 3.891.000
		Promedio	$ 20.614.000
		Máximo	$ 27.149.385
	Fuera de Bogotá	Mínimo	$ 5.151.000
		Promedio	$ 20.572.645
		Máximo	$ 65.000.000
Especialización Universitaria	Bogotá	Mínimo	$ 1.245.000
	Fuera de Bogotá	Mínimo	$ 2.280.000
		Promedio	$ 10.954.000
		Máximo	$ 42.792.000
Especialización Universitaria	Bogotá	Mínimo	$ 537.000
		Promedio	$ 6.689.000
		Máximo	$ 13.980.000
	Fuera de Bogotá	Mínimo	$ 1.500.000
		Promedio	$ 6.882.000
		Máximo	$ 18.000.000
Maestría	Bogotá	Mínimo	$ 2.300.000
		Promedio	$ 7.827.000
		Máximo	$ 14.539.200
	Fuera de Bogotá	Mínimo	$ 474.600
		Promedio	$ 6.904.000
		Máximo	$ 16.240.000
Doctorado	Bogotá	Mínimo	$ 8.531.000
		Promedio	$ 9.421.000
		Máximo	$ 13.346.000
	Fuera de Bogotá	Mínimo	$ 1.735.000
		Promedio	$ 8.035.000
		Máximo	$ 23.000.000
Universitaria	Bogotá	Promedio	$ 9.229.000
		Máximo	$ 27.664.000
	Fuera de Bogotá	Mínimo	$ 660.000
		Promedio	$ 8.397.000
		Máximo	$ 22.431.000
Maestría	Bogotá	Mínimo	$ 3.821.000
		Promedio	$ 11.995.000
		Máximo	$ 48.948.000
	Fuera de Bogotá	Mínimo	$ 660.000
		Promedio	$ 9.899.000
		Máximo	$ 49.974.000
Doctorado	Bogotá	Mínimo	$ 9.786.000
		Promedio	$ 14.901.000
		Máximo	$ 38.333.000
	Fuera de Bogotá	Mínimo	$ 1.236.000
		Promedio	$ 13.515.000
		Máximo	$ 22.270.000

Tabla 5. Costo de matrícula programas selectos - Universidades privadas. Fuente: MEN.

Tipo posgrado	Área	Valores Matrícula (semestral y/o anual)	Costo
Médico-quirúrgico	Bogotá	Mínimo	$ 3.891.000
		Promedio	$ 23.000.000
		Máximo	$ 32.768.000

Tabla 6. Costo de matrícula programas selectos - Universidades oficiales. Fuente: MEN.

Se puede destacar, de manera resumida y agregada, que los posgrados en la categoría médico-quirúrgicos tienen valores promedios de entre 20 y 23 millones (dentro y fuera de Bogotá y en IES oficiales y privadas), para el caso de las especializaciones el rango va de 6 a 9 millones, para las maestrías el rango abarca de 7 a 12 millones y los doctorados de 8 a 15 millones.

4. Programas de referencia en fomento de acceso al posgrado en Colombia

Se presenta a continuación un listado de referencia de programas que otorgan becas para estudios superiores y de posgrado:

Nombre de la Beca	Descripción	Beneficiados	Financiamiento	Qué cubren
Portafolio de Becas Fulbright Colombia: https://www.eluniversal.com.co/educacion/estas-son-las-becas-para-estudiar-sin-costo-en-universidades-de-estados-unidos-EL7915632	La convocatoria aplica para colombianos que quieran realizar estudios de maestría y doctorado en uno de los programas ofrecidos por universidades de Estados Unidos	Todos los profesionales de todas las regiones del país. En especial personas que sean los primeros profesionales de su familia, indígenas, afrodescendientes, palenquero, raizal y rom	Cofinanciadas por el **Departamento de Estado de los Estados Unidos** -Dpto de Agricultura -Embajada en Colombia **Gobierno de Colombia** -Min Ciencias -Min Educación **Fundación Saldarriaga Concha**	Las becas cubren gastos académicos (exención de matrícula y/o costos universitarios), sostenimiento, tiquetes aéreos internacionales de ida y regreso, seminario de orientación, programa pre-académico, programa básico de coberturas limitadas para accidentes y enfermedades (ASPE), costo y trámite de Visa
Becas-Crédito Colfuturo: https://www.colfuturo.org/colfuturo/sobre-colfuturo https://www.colfuturo.org/sites/default/files/inline-files/20209%20Junio%20Reglamento%20PCB202	Apoyo a los interesados en realizar sus estudios de posgrado fuera del país. Los estudiantes seleccionados reciben financiación total o parcial, y el apoyo del Programa Crédito Beca durante sus estudios.	Se selecciona teniendo en cuenta el desempeño en el pregrado y búsqueda de excelencia académica	- Min Ciencias - Icetex - Otras empresas	Incluye 1. Pasajes 2. Instalación 3. Matricula 4. Seguros 5. Sostenimiento 6. Materiales de estudio

[9] *"Hacer una especialización en el país puede costarle hasta $30 millones"* Diario La República. Recuperado el: 15 de enero de 2023 [Disponible en: https://www.larepublica.co/alta-gerencia/hacer-una-especializacion-en-el-pais-puede-costarle-hasta-30-millones-2352406]

[10] Anzola Montero, G. (2011) "Realidad de los posgrados en colombia y su situación frente a la reforma de la ley 30" Revista U.D.C.A Actualidad & Divulgación Científica, vol.14 no.2 Bogotá Jul./Dec. 2011.

0.pdf	Se cubren términos de maestría y doctorado. Especialización únicamente en salud. Monto máximo: US. 50 mil dólares			
Becas Fundación Carolina: https://becascolombia.co/becas-fundacion-carolina/ https://www.infobae.com/america/colombia/2023/01/05/estudios-en-el-exterior-estas-son-algunas-becas-que-a-las-que-los-colombianos-pueden-aplicar/	Se trata de un conjunto de becas que te permitirán cursar tus estudios profesionales de doctorados o postgrados en las mejores universidades de España.	Becas para Colombia - Becas de Posgrado: Dirigidas a graduados con capacidad académica o profesional avalada por un currículum sobresaliente - Becas de doctorado y estancias cortas postdoctorales	Fundación Carolina	El año pasado se ofertaron 594 ayudas 236 becas de postgrado 90 becas de doctorado y estancias cortas postdoctorales 27 becas de movilidad de profesores 121 becas de estudios institucionales 120 renovaciones de becas de doctorado.
Becas de la OEA para estudios universitarios en Posgrados: https://becascolombia.co/becas-oea/ https://www.gestionandote.org/becas-oea-para-cursos-y-posgrados-en-diferentes-areas/	Son las becas que se otorgan a las personas que reúnan los requisitos establecidos que ya tengan un título universitario y estén habilitadas para cursar estudios superiores (estudios de postgrado o investigaciones) en una universidad o institución superior en un Estado Miembro	A todos aquellos estudiantes de los estados miembros de la organización.	Fondos propios de la OEA a través de la secretaría general y la Comisión de selección de becas para estudios académicos y técnicos. Se selecciona un país "patrocinador" quien ofrece la financiación de las becas Todas las becas están sujetas a la disponibilidad presupuestal de la OEA	El Programa de Becas Académicas puede incluir costos hasta por un monto máximo de USD 30,000 (dólares estadounidenses) Por su parte el Programa de Becas de Desarrollo Profesional (PBDP) cubre tiquetes aéreos cuando el curso es presencial o mixto, si el curso es virtual cubre el 50% de la
http://www.oas.org/es/becas/ManualdeProcedimientos.pdf				matrícula.
Becas Erasmus Mundus https://becascolombia.co/becas-erasmus/ https://erasmus-plus.ec.europa.eu/es/opportunities/opportunities-for-individuals/students/studying-abroad	Las becas Erasmus son un conjunto de planes de financiación estudiantil creados por la Comisión Europea, los cuales tienen el propósito de beneficiar a todos aquellos estudiantes de los niveles de educación superior de maestría o doctorado, que tengan interés en estudiar en Europa. Oficialmente llamadas Becas Erasmus Mundus, estos programas ofrecen becas en las áreas de agricultura, arquitectura, urbanismo y planeación regional, negocios y ciencias administrativas, educación, ingeniería, ciencias médicas, ciencias sociales, artes, entre otras.	Para estudiar en el extranjero con Erasmus+ debes estar matriculado en una institución de educación superior y en estudios conducentes a un título reconocido o a una cualificación de nivel terciario El periodo de estudio en el extranjero debe ser pertinente a efectos del título y de las necesidades de desarrollo personal y formar parte del plan de estudios que estás cursando. Las instituciones de origen y de destino deben tener un acuerdo interinstitucional entre ellas.	Las becas Erasmus Mundus son financiadas por la Unión Europea. Se otorgan un total de 2,5000 becas cada año.	La beca puede variar según las diferencias del coste de la vida entre los países de origen y de destino, el número de estudiantes que la soliciten, la distancia entre los países y la disponibilidad de otras subvenciones.
Becas Ser https://colombia.unir.net/actualidad-unir/becas-maestrias-colombia/	A través del programa Becas SER (Sector Empresarial Regional), el cual fortalecerá la inversión social de las empresas, realizada a través de las donaciones para que	La financiación de la educación superior que fomenta el acceso a esta formación en jóvenes de estratos 1, 2 y 3 que buscan	Es una estrategia conjunta entre el Ministerio de Educación Nacional, las Instituciones de Educación Superior, La Dirección de Aduanas e Impuestos Nacionales -	Matrícula: La financiación podrá ser total o parcial. Sostenimiento: El monto a financiar podrá variar en función de las
https://web.icetex.gov.co/es/-/el-icetex-lanzo-este-miercoles-el-modelo-becas-ser-que-fortalecera-la-educacion-superior-regional-y-el-sector-productivo	más jóvenes en las regiones accedan a su formación superior y posteriormente se conviertan en profesionales calificados que accederán a la oferta laboral empresarial.	incentivar su permanencia	DIAN y el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios. Mediante la aprobación de Programas de Becas para que potenciales donantes apoyen con recursos económicos a beneficiarios admitidos o matriculados en una Institución de Educación superior y a través de este proceso puedan acceder a los beneficios tributarios ya establecidos.	características propias del programa de becas.. Este rubro se establecerá en términos de Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes

5. Identificación de la problemática

El problema de los posgrados en el país tiene varios componentes. Entre ellos los siguientes:

- Altos precios tanto en la red de universidades públicas como privadas.
- Altos precios tanto en Bogotá como fuera de Bogotá.
- Oferta de programas con baja adecuación a las necesidades productivas.
- Regiones con débil oferta de programas de posgrado y concentración de programas e infraestructura en las regiones más ricas del país.

Si bien, el proyecto no resuelve todas estas dimensiones, las puede mitigar de varias maneras:

Si existe un fondo de posgrados que permita acceder a formaciones subsidiando la matrícula de los estudiantes admitidos en tales programas muchos estudiantes de regiones y de Bogotá podrán experimentar precios asequibles independiente de su ubicación. Además si las universidades extienden o fortalecen sus programas según las necesidades identificadas por un comité que priorice núcleos temáticos, podría aumentar la oferta de programas con una adecuación y vocación productiva complementando la oferta existente que usualmente responde a dinámicas del mercado de posgrados.

Por su parte, y en línea con la anterior idea, las universidades de las regiones con mayor rezago también podrían ver incentivos para abrir y certificar nuevos programas en las áreas que se prioricen.

6. Alcance

El alcance de la presente ley es nacional e involucra a los Ministerios de Educación Nacional Y de Ciencias como administradores del fondo y a las universidades del SUE como operadores o prestadores del servicio y el derecho educativo sobre el cual se legisla en la presente ley.

III. MARCO NORMATIVO.

A continuación se presentan algunos de los antecedentes normativos en la materia que se pretende legislar en la presente ley:

- **Ley 30 de 1992:** Las universidades pueden establecer libremente el precio del posgrado según los costos en que incurran para constituir el programa.
- **Decreto 1001 de 2006:** Establece formalmente la definición de un posgrado y las condiciones para obtener el registro de calidad.
- **Decreto 1330 de 2019:** En la sección 6, establece lineamientos para los programas de posgrados, definiciones y registro de calidad.
- **Ley 1678 de 2013:** Busca garantizar acceso a los posgrados al 0.1% de los mejores estudiantes de pregrado.
- **Ley 2142 de 2021:** abre la posibilidad para que los centros de investigación reconocidos por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación se acrediten para ofrecer programas de posgrado.
- **Ley 1438 de 2011**: Los programas de formación en el área de la salud serán aprobados considerando criterios de calidad y pertinencia de los mismos y la evaluación de la relación docencia-servicio y de los escenarios de práctica, según los estándares y procedimientos que definan los Ministerios de Salud y de Educación Nacional, los cuales harán parte integral del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.

IV. IMPACTO FISCAL.

Al tratarse de un fondo agotable, la creación del fondo de fomento no requiere de un monto mínimo para su establecimiento, sin embargo, a continuación, y en

cumplimiento del artículo 7 de la ley 819 de 2003, se presenta una estimación de los recursos que podrían requerirse según las metas de acceso y graduados que se proponga el fondo, por lo tanto, podría modificarse según qué tan ambiciosas sean las mismas:

Teniendo en cuenta la información presentada anteriormente, cerca del 7,06% del total de graduados anuales en el país lo son de programas de posgrado; para poder realizar una aproximación a los impactos fiscales de la presente iniciativa es posible partir de la meta establecida por el Gobierno Nacional de 500.000 nuevos cupos universitarios durante el cuatrienio; de esta manera se tendría que la meta para niveles de formación posgradual sería de 8.862 nuevos cupos anuales.

Bajo la distribución actual de estudios posgraduales, y con la meta anual de cubrimiento de matrículas para 8.862 nuevos estudiantes se tendría que el presupuesto anual del fondo comenzaría en un valor de 59.571 millones de pesos, y aumentaría significativamente para los siguientes años, debido a que al tratarse de cohortes de estudiantes, el fondo *no sólo financiará nuevas matrículas para primer semestre del ciclo posgradual, sino también que seguiría financiando los siguientes semestres hasta finalizar el ciclo*. Por lo cual, el fondo para el segundo año debería aumentar en un 115% llegando a un valor 128.077 millones y a partir del tercer y cuarto año crecería un 16%. Así las cosas, el valor para el cuatrienio de este fondo sería de 508.924 millones que beneficiarán a, al menos, 35.448 estudiantes.

ESCENARIO	8.862	NUEVOS CUPOS ANUALES			35.448	BENEFICIARIOS
FORMACIÓN	AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3	AÑO 4	TOTAL	
DOCTORADO	1.461.644.019	3.142.534.641	5.075.558.856	7.298.536.704	16.978.274.221	
ESPECIALIZACION MEDICO QUIRURGICA	3.409.566.565	7.330.568.115	8.430.153.332	9.694.676.332	28.864.964.344	
ESPECIALIZACION TECNICO PROFESIONAL	62.369.241	134.093.868	154.207.948	177.339.140	528.010.196	
ESPECIALIZACION TECNOLOGICA	86.463.125	185.895.719	213.780.076	245.847.088	731.986.008	
ESPECIALIZACION UNIVERSITARIA	36.229.376.728	77.893.159.965	89.577.133.960	103.013.704.054	306.713.374.707	
MAESTRIA	18.321.590.246	39.391.419.029	45.300.131.883	52.095.151.665	155.108.292.823	
TOTAL	59.571.009.924	128.077.671.336	148.750.966.055	172.525.254.983	508.924.902.298	

Tabla 7. Costo fiscal de la iniciativa. Elaboración UTL Representante Duvalier Sánchéz

V. CONFLICTO DE INTERESES.

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

> ***ARTÍCULO 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas.*** *Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones. Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.*
>
> *a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
> *b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*
> *c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.*

El proyecto que se pone a consideración del Honorable Congreso de la República, se trata de una norma de carácter general y abstracta, que no configura un beneficio particular, actual y directo para ningún congresista. Sin embargo, es deber de cada congresista evaluar y declarar, de manera individual, si llegara a existir alguna circunstancia específica que pueda generar un impedimento en su participación, garantizando así la transparencia y la imparcialidad en el trámite legislativo.

VI. CONCLUSIONES.

En los términos expuestos, se presenta ante el Congreso de la República el Proyecto de Ley ***"Por medio del cual se crea el fondo para el fomento de la formación de posgrado"***

De las y los Honorables Congresistas,

DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO Senador de la República Partido Alianza Verde	**MAURICIO TORO ORJUELA** Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde
JOHN AMAYA RODRÍGUEZ Senador de la República Partido Alianza Verde	

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

EL día 22 de julio del año 2026
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley X Acto legislativo
No. 067/26 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por
S. Duvalier Sanchez y otros

ACTIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso - Carrera 7 #8-68, oficina 505 B.
Teléfonos: 3822000 Ext. 3103, 3103, 3104 Cuba Vergara@senado.gov.co

SECCION DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARIA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 22 de Julio de 2026

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.067/26 Senado **"POR MEDIO DEL CUAL SE CREA EL FONDO PARA EL FOMENTO DE LA FORMACIÓN DE POSGRADO"**, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO, JOHN AMAYA RODRÍGUEZ; y el Honorable Representante MAURICIO TORO ORJUELA. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **SEXTA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 22 DE 2026

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **SEXTA** Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

HONORIO MIGUEL HENRIQUEZ PINEDO

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

Proyectó: Sara Rivas
Revisó: Dra. Lucena González

PROYECTO DE LEY NÚMERO 68 DE 2026 SENADO

por medio de la cual se modifican los artículos 73 y 74 de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones orientadas a la formalización laboral y a la garantía de los Derechos de los docentes ocasionales y de cátedra de las Instituciones de Educación superior.

Bogotá D.C., 22 de Julio de 2026

Doctor
DIEGO ALEJANDRO GONZALEZ
Secretario General
Senado de la República

Asunto: Radicación Proyecto de Ley No. 068 del 2026 Senado ***"Por medio de la cual se modifican los artículos 73 y 74 de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones orientadas a la formalización laboral y a la garantía de los derechos de los docentes ocasionales y de cátedra de las Instituciones de Educación Superior"***

Respetado Señor Secretario.

En nuestra condición de Congresista, nos permitimos radicar ante esta Corporación el presente Proyecto de Ley *"Por medio de la cual se modifican los artículos 73 y 74 de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones orientadas a la formalización laboral y a la garantía de los derechos de los docentes ocasionales y de cátedra de las Instituciones de Educación Superior"*.

Esta iniciativa responde a la necesidad de corregir la precarización laboral que afecta a los docentes ocasionales y de cátedra, cuya vinculación -concebida originalmente como de tipo excepcional-, se ha consolidado como un componente estructural de la planta docente en las Instituciones de Educación Superior estatales u oficiales.

En consecuencia, el proyecto establece límites claros al uso reiterado de figuras temporales para el desarrollo de las funciones misionales permanentes, equipara sus derechos salariales, prestacionales y de seguridad social con los docentes de carrera en proporción a su dedicación, y fija un régimen de transición para la formalización progresiva de estos trabajadores.

En consideración de lo anterior, presentamos el presente proyecto a consideración del Honorable Senado de la República, para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Ley.

De las y los Honorables Congresistas,

DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO Senador de la República Partido Alianza Verde	**JOHN AMAYA RODRIGUEZ** Senador de la República Partido Alianza Verde

PROYECTO DE LEY No. 068 2026 SENADO

"Por medio de la cual se modifican los artículos 73 y 74 de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones orientadas a la formalización laboral y a la garantía de los derechos de los docentes ocasionales y de cátedra de las instituciones de educación superior"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto fortalecer la garantía del trabajo digno de los docentes ocasionales y de cátedra de las instituciones de educación superior estatales y oficiales, prevenir el uso permanente de formas de vinculación transitoria para atender necesidades misionales de las instituciones, promover su participación en la vida institucional y establecer mecanismos de formalización progresiva.

ARTÍCULO 2°. Modifíquese el artículo 73 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:

ARTÍCULO 73. Docentes de cátedra. Los docentes de cátedra serán vinculados por las Instituciones de Educación Superior estatales u oficiales mediante acto administrativo para desarrollar actividades de docencia por horas, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley, las normas que lo desarrollen y el estatuto docente de cada institución.

La remuneración corresponderá a las horas efectivamente asignadas e incluirá el reconocimiento de los derechos salariales, prestacionales y de seguridad social que correspondan, de manera proporcional a su dedicación.

La modalidad de docente de cátedra procederá para los siguientes casos:

1. Para el desarrollo de asignaturas o actividades académicas altamente especializadas que no puedan ser cubiertas por el profesorado de planta.
2. La vinculación de expertos provenientes del sector productivo, científico, artístico, tecnológico o cultural.
3. El desarrollo de programas o proyectos académicos con una duración determinada.
4. Las demás que establezca la Ley.

PARÁGRAFO 1°. En ningún caso la modalidad de docente de cátedra podrá utilizarse para atender de manera permanente funciones misionales de docencia, investigación o extensión que correspondan a necesidades ordinarias de la institución educativa.

Cuando por necesidad del servicio se requiera desarrollar actividades de manera permanente, la Institución deberá incorporarlas dentro del Plan de Formalización Laboral Docente previsto en la presente Ley.

PARÁGRAFO 2°. Los docentes de cátedra tendrán derecho a participar, en los términos y con el alcance que definan los estatutos de cada institución, en los órganos de gobierno y decisión de las instituciones de educación superior, en proporción a su carga académica y en armonía con las funciones misionales de la institución.

ARTÍCULO 3°. Modifíquese el artículo 74 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:

ARTÍCULO 74. Docentes ocasionales. Son docentes ocasionales quienes, con dedicación de tiempo completo o de medio tiempo, sean vinculados transitoriamente por la institución de educación superior estatal u oficial para atender necesidades académicas no permanentes, por un período académico o por el término que se determine en el respectivo acto de vinculación.

Su vinculación se realizará mediante acto administrativo y dará lugar al reconocimiento de los derechos salariales, prestacionales y de seguridad social que correspondan, de manera proporcional a su dedicación.

La vinculación de docentes ocasionales procederá para los siguientes casos:

1. Reemplazo temporal de docentes de carrera que se encuentren en licencia, comisión administrativa o de estudios.
2. Provisión temporal de vacancias mientras se adelanta el correspondiente concurso público de méritos.
3. Atención de necesidades académicas temporales debidamente justificadas por la institución educativa.
4. Las demás que establezca la Ley.

PARÁGRAFO 1°. La vinculación mediante la modalidad de docente ocasional no podrá utilizarse de manera indefinida o reiterada para proveer funciones misionales permanentes de docencia, investigación o extensión.

PARÁGRAFO 2°. Los docentes ocasionales tendrán derecho a participar en los órganos de gobierno y decisión de la institución, en los términos y con el alcance que definan sus estatutos, donde se contemplen mecanismos efectivos de representación y aseguren participación en asuntos directamente relacionados con sus condiciones laborales y académicas.

ARTÍCULO 4°. Régimen de transición y formalización progresiva. Las Instituciones de Educación Superior estatales u oficiales adoptarán, dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, un Plan de Formalización Laboral Docente, sustentado en un estudio técnico de necesidades de personal, orientado a garantizar que las actividades permanentes de docencia, investigación y extensión sean desarrolladas mediante las modalidades ordinarias de vinculación previstas en la presente Ley.

El Plan deberá contener como mínimo:

1. El diagnóstico de las necesidades permanentes de personal docente que estén siendo atendidas mediante docentes ocasionales o de cátedra.
2. La identificación de los empleos o plazas docentes que deban incorporarse a la planta de personal para atender dichas necesidades.
3. Un cronograma progresivo de formalización, que no podrá exceder de cuatro (4) años contados a partir de la adopción del plan;
4. Los mecanismos de concurso público de méritos para la provisión de los cargos formalizados, que reconozcan la experiencia y la trayectoria académica de los docentes ocasionales y de cátedra vinculados a la institución;
5. Los mecanismos de participación de las organizaciones sindicales y de representantes de los docentes ocasionales y de cátedra en la construcción y el seguimiento del plan.

PARÁGRAFO 1°. Lo dispuesto en este artículo se aplicará de manera armónica con las políticas y normas expedidas por el Gobierno nacional en desarrollo de la política de formalización laboral docente.

PARÁGRAFO 2°. El Ministerio de Educación Nacional brindará acompañamiento técnico a las instituciones de educación superior estatales u oficiales para la elaboración e implementación de los planes de formalización que trata la presente Ley.

ARTÍCULO 5°. El Gobierno Nacional incorporará dentro del Presupuesto General de la Nación, las partidas presupuestales necesarias para garantizar la correcta implementación de las disposiciones contenidas en la presente Ley, de conformidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

De igual manera, las Instituciones de Educación Superior estatales u oficiales incorporarán las necesidades de financiación derivadas de sus planes de formalización en sus instrumentos de planeación y presupuesto, de conformidad con su régimen jurídico, su autonomía y las fuentes de financiación legalmente disponibles.

ARTÍCULO 6°. Vigencia. Esta Ley rige a partir de su promulgación, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De las y los Honorables Congresistas,

DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO Senador de la República Partido Alianza Verde	**JOHN AMAYA RODRÍGUEZ** Senador de la República Partido Alianza Verde

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

EL dia 22 de Julio del año 2026
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley X Acto legislativo ____
No. 068/26 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por:
S. Duvalier Sanchez y otros

SECRETARIO GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY.

Esta iniciativa parte del reconocimiento de que las modalidades de contratación de los docentes universitarios de hora cátedra y ocasionales de las Instituciones de Educación Superior estatales u oficiales, concebidas originalmente como mecanismos excepcionales para atender necesidades académicas transitorias o especializadas, se han convertido en un componente permanente del funcionamiento de las universidades públicas, para atender funciones misionales de carácter permanente.

En este contexto, el proyecto busca establecer reglas claras sobre el uso de las modalidades de vinculación de docentes ocasionales y de cátedra, delimitando los eventos en los que procede cada una de ellas y evitando que sean utilizadas para suplir de manera indefinida necesidades permanentes de docencia, investigación y extensión. Lo anterior, con el objetivo de garantizar la adecuada planeación de la planta docente.

De igual manera, se busca fortalecer las garantías de los derechos laborales de los docentes ocasionales y de cátedra, asegurando el reconocimiento de sus derechos salariales, prestacionales y de seguridad social de manera proporcional a su dedicación y las funciones efectivamente desempeñadas, con el propósito de reducir las desigualdades derivadas de esta modalidad de vinculación y no de la naturaleza del servicio prestado.

Finalmente, el proyecto incorpora un régimen de transición orientado a la formalización progresiva, con el fin de regularizar situaciones acumuladas durante años y asegurar una implementación ordenada de la reforma.

II. CONVENIENCIA Y NECESIDAD DEL PROYECTO DE LEY.

En 2025, el Gobierno nacional, a través del Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Educación, optó por desarrollar una regulación para que las Instituciones de Educación Superior pudieran avanzar en la formalización de las plantas docentes, a través del **Decreto 391 de 2025** ***"Por medio del cual se adiciona el Capítulo 5 al Título 4 de la Parte 5 del Libro 2 del Decreto 1075 de 2015 - Único Reglamentario del Sector Educación, y se establecen los elementos mínimos para el diseño e implementación de los planes de formalización laboral en las Instituciones de Educación Superior Estatales u Oficiales"***

La expedición de este decreto representó un avance significativo en la política pública de formalización laboral docente, al reconocer la necesidad de que las instituciones de educación superior revisaran la composición de sus plantas de personal y adoptarán medidas dirigidas a reducir el uso permanente de modalidades de vinculación temporal para el desarrollo de funciones misionales.

En desarrollo de dicho propósito, el decreto estableció lineamientos técnicos para la elaboración de los planes de formalización laboral, exigiendo que estos se fundamentaran en estudios sobre las necesidades reales de planta docente y administrativa, la identificación de funciones permanentes, las vacantes existentes, los cargos requeridos, el impacto fiscal y la sostenibilidad financiera de las instituciones.

Asimismo, la norma previó criterios para la financiación de los procesos de formalización, un cronograma progresivo de implementación y mecanismos de seguimiento a cargo del Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio del Trabajo y el Departamento Administrativo de la Función Pública, con participación de las organizaciones sindicales.

No obstante, aunque el Decreto 391 de 2025 constituye un instrumento importante de política pública, su alcance resulta insuficiente para resolver de manera estructural la situación de los docentes ocasionales y de cátedra. En primer lugar, por tratarse de una disposición reglamentaria, no modifica el régimen jurídico contenido en los artículos 73 y 74 de la Ley 30 de 1992, normas que continúan regulando las modalidades de vinculación docente sin establecer límites suficientemente claros frente a su utilización para atender necesidades permanentes de las instituciones de educación superior.

En segundo lugar, la política de formalización prevista en el decreto depende de decisiones administrativas y de la voluntad institucional para su ejecución, razón por la cual carece de la estabilidad y permanencia propias de una regulación legal. En consecuencia, los avances alcanzados pueden verse afectados por modificaciones posteriores de la política gubernamental o por interpretaciones disímiles entre las instituciones de educación superior.

A más de un año de su expedición, la información suministrada por diversas instituciones de educación superior estatales u oficiales evidencia que la implementación del Decreto 391 de 2025 ha estado concentrada, principalmente, en la elaboración de diagnósticos, estudios técnicos y planes de formalización, sin que ello se haya traducido de manera generalizada en procesos efectivos de ampliación de las plantas docentes y de reducción de la vinculación temporal.

La **Universidad Distrital Francisco José de Caldas** informó que el proceso aún se encuentra en una etapa de formulación técnica y revisión institucional, pese a haber elaborado el documento técnico del Plan de Formalización Laboral y radicarlo ante el Ministerio de Educación Nacional[1].

De acuerdo con el Documento Técnico para el Plan de Formalización Laboral aportado por la Universidad como respuesta al derecho de petición, los docentes de vinculación especial representan el 68.63% de la planta profesoral (1.322 docentes). De acuerdo con la Universidad:

> *"Si bien estas modalidades permiten atender coyunturas académicas y enriquecer la formación con saberes especializados, su carácter transitorio limita la estabilidad, la continuidad de proyectos de investigación y extensión, y la consolidación de liderazgos académicos dentro de la universidad.*
>
> *En este contexto, resulta prioritario orientar las políticas hacia la formalización docente. La incorporación progresiva de los profesores de vinculación especial en la carrera docente permitiría asegurar estabilidad laboral, fortalecer la calidad académica y consolidar liderazgos internos.*
>
> *Formalizar la vinculación dignifica la labor profesoral, reduce la rotación y garantiza la sostenibilidad de los procesos misionales. por lo tanto, la Universidad Distrital debería avanzar en un plan institucional de formalización docente que contemple concursos periódicos, criterios claros de escalafonamiento y mecanismos de transición"*

Por su parte, la **Universidad Nacional de Colombia** reportó avances importantes en la estructuración del Plan Estratégico para la Dignificación Laboral (2025-2028), el cual se encuentra en proceso de implementación.

No obstante, el diagnóstico institucional evidencia la magnitud de la problemática: la Universidad cuenta con 3.735 cargos docentes, de los cuales 755 permanecían vacantes al cierre de 2024, mientras durante ese mismo año vinculó aproximadamente 1.489 docentes ocasionales en el primer semestre y 1.483 en el segundo. Adicionalmente, registró cerca de 10.388 contratistas por prestación de servicios, alrededor de 400 servidores en provisionalidad y 212 supernumerarios, cifras que reflejan una elevada dependencia de modalidades de vinculación no permanentes [2].

Por su parte, la **Universidad Pedagógica Nacional**, una de las instituciones con mayores avances, inició la primera fase de implementación del plan, la cual contempla la ampliación del período de vinculación de docentes ocasionales y la apertura de un concurso para 53 cargos de planta; sin embargo, al mismo tiempo reportó 553 docentes ocasionales, 317 docentes catedráticos y 382 supernumerarios, cifras que muestran que la formalización efectiva continúa siendo limitada frente al universo de trabajadores vinculados de manera temporal[3].

La **Universidad del Valle** señaló que aunque la institución aprobó el Plan de Formalización Laboral para el componente administrativo e inició la implementación progresiva de dicho plan, el componente docente aún permanece en fase de diagnóstico, análisis técnico y construcción participativa de una propuesta institucional[4].

Como parte del diagnóstico, la Universidad realizó una caracterización de 1.156 docentes ocasionales y de hora cátedra, encontrando que el 59% depende exclusivamente de la Universidad como única fuente de empleo, circunstancia que evidencia que una parte importante del personal temporal desarrolla actividades permanentes y depende económicamente de ellas.

Para el año 2025, la Universidad del Valle reportó 966 docentes de planta, 200 docentes ocasionales y 3.459 docentes hora cátedra, para un total de 4.625 docentes, lo que significa que aproximadamente el 79% del cuerpo docente corresponde a profesores de hora cátedra, mientras que los docentes ocasionales representan otro 4%.

Aunque la Universidad proyectó la creación progresiva de 70 nuevos cargos docentes entre 2026 y 2028, esta medida resulta claramente insuficiente frente al volumen de personal actualmente vinculado mediante modalidades temporales, por lo que el proceso de formalización continuará siendo gradual y de impacto limitado en el corto plazo.

En este contexto, las respuestas de las instituciones permiten concluir que el Decreto 391 de 2025 si bien ha impulsado procesos de planeación institucional para la formalización laboral, su impacto efectivo sobre la reducción de la precarización laboral en las instituciones de educación superior públicas sigue siendo insuficiente.

III. MARCO NORMATIVO.

FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES

La presente iniciativa encuentra sustento en los principios y mandatos de la Constitución Política que consagran la especial protección del trabajo, la igualdad material, la dignidad humana y la obligación del Estado de garantizar una educación superior de calidad mediante instituciones sólidas y personal docente vinculado en condiciones laborales justas.

El **artículo 13** consagra el derecho a la igualdad y obliga al Estado a remover las barreras que generan tratos discriminatorios injustificados. Este principio adquiere especial relevancia frente a los docentes ocasionales y de cátedra, quienes desarrollan funciones sustancialmente equivalentes a las de los docentes de carrera, razón por la cual no existe una justificación constitucional para mantener diferencias salariales, prestacionales o de seguridad social que respondan exclusivamente a la modalidad de vinculación y no a la naturaleza del trabajo efectivamente realizado.

El **artículo 25** reconoce el trabajo como un derecho y una obligación social que goza de la especial protección del Estado y exige que toda actividad laboral se desarrolle en condiciones dignas y justas.

En armonía con esta disposición, el **artículo 53** incorpora los principios mínimos fundamentales del derecho al trabajo, entre ellos la igualdad de oportunidades, la remuneración mínima vital y móvil, la estabilidad en el empleo, la irrenunciabilidad de los beneficios mínimos laborales y la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales. Estos principios justifican que el legislador establezca límites al uso reiterado de figuras temporales cuando, en la práctica, se trata de funciones permanentes dentro de las instituciones de educación superior.

[1] Respuesta a derecho de petición del 25 de mayo de 2026 suscrito por la Jefe de la Oficina Asesora de Planeación de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas

[2] Respuesta a derecho de petición del 11 de mayo de 2026 suscrito por la Vicerrectoría General de la Universidad Nacional de Colombia

[3] Respuesta a derecho de petición del 27 de mayo de 2026 suscrito por el Vicerrector Académico de la Universidad Pedagógica Nacional

[4] Respuesta a derecho de petición del 25 de mayo de 2026 suscrito por el Vicerrector Administrativo (E) de la Universidad del Valle

De igual manera, el **artículo 67** reconoce la educación como un derecho y un servicio público con función social cuya calidad constituye un objetivo prioritario del Estado. La calidad de la educación superior depende, en buena medida, de la existencia de plantas docentes estables, con condiciones laborales que permitan garantizar la continuidad de los procesos de docencia, investigación y extensión. En consecuencia, la formalización progresiva del personal docente constituye una medida dirigida a fortalecer el servicio público de la educación superior.

Asimismo, el **artículo 69** garantiza la autonomía universitaria, facultando a las instituciones de educación superior para dar sus directivas y regirse por sus propios estatutos. No obstante, dicha autonomía no es absoluta y debe ejercerse dentro del marco de la Constitución y la ley. En ese sentido, el presente proyecto no interfiere en la autonomía académica, administrativa o financiera de las universidades, sino que fija parámetros generales sobre la vinculación laboral de sus docentes, materia que corresponde regular al legislador en ejercicio de sus competencias constitucionales.

En consecuencia, la presente iniciativa desarrolla los principios del Estado Social de Derecho, la especial protección constitucional del trabajo, el derecho a la igualdad, la calidad del servicio público de educación superior, la autonomía universitaria dentro de los límites constitucionales y el principio del mérito como regla de acceso al empleo público.

FUNDAMENTOS LEGALES

La presente iniciativa desarrolla el marco legal vigente sobre educación superior, empleo público y formalización laboral docente, con el propósito de corregir vacíos normativos que han permitido la utilización reiterada de modalidades temporales para atender funciones académicas permanentes.

En primer lugar, la **Ley 30 de 1992** ***"Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior"***, que organiza el servicio público de la educación superior, regula las diferentes categorías de docentes de las instituciones estatales u oficiales.

En particular, los artículos 72, 73 y 74 establecen el régimen aplicable a los docentes de carrera, de cátedra y ocasionales. Sin embargo, la regulación vigente mantiene vacíos respecto de la naturaleza jurídica de los docentes ocasionales y de cátedra, así como sobre las consecuencias derivadas del uso prolongado de estas modalidades de vinculación, situación que la presente iniciativa busca corregir mediante la modificación de los artículos 73 y 74 y la incorporación de un régimen legal de formalización progresiva.

De igual manera, el proyecto se articula con el **Decreto 391 de 2025**, expedido por el Gobierno nacional, mediante el cual se establecieron lineamientos para la formulación e implementación de los Planes de Formalización Laboral en las instituciones de educación superior estatales u oficiales. Aunque dicho decreto constituye un avance importante, su naturaleza reglamentaria limita su estabilidad y permanencia dentro del ordenamiento jurídico. La presente iniciativa busca otorgar rango legal a esos procesos de formalización, fortaleciendo su seguridad jurídica y garantizando su continuidad como política pública.

De igual manera, el proyecto encuentra soporte en la **Ley 2568 de 2026** ***"Por la cual se modifica parcialmente el capítulo V del Título III de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones"***, que modificó los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992 para fortalecer el esquema de financiación de las instituciones de educación superior estatales u oficiales.

Dicha ley reconoció expresamente en el artículo 2 que la formalización laboral docente constituye uno de los destinos legítimos de los recursos adicionales del Presupuesto General de la Nación.

FUNDAMENTOS JURISPRUDENCIALES

Sentencia C - 006 de 1996.

La Corte Constitucional mediante la sentencia C-006 de 1996 examinó la constitucionalidad de los artículos 73 y 74 de la Ley 30 de 1992 que regulaban las modalidades de vinculación de los docentes de cátedra y ocasionales en las instituciones de educación superior estatales u oficiales.

En dicha providencia, la Corte reconoció que la Ley 30 de 1992 estableció tres modalidades de vinculación docente: los docentes de carrera, los docentes ocasionales y los docentes de cátedra, cada una de ellas con finalidades distintas y acordes con las necesidades propias del servicio público de educación superior del país. No obstante, advirtió que la existencia de diferentes modalidades de vinculación no podía traducirse en un trato discriminatorio respecto del reconocimiento de los derechos laborales y prestacionales.

Con fundamento en el principio de igualdad (artículo 13), la primacía de la realidad sobre las formalidades (artículo 53) y la protección especial a los trabajadores (artículos 25 y 53), la Corte declaró inexequibles las expresiones contenidas en el artículo 74 que excluían a los docentes ocasionales del reconocimiento de prestaciones sociales y extendió el mismo razonamiento a los docentes de cátedra. En aquella oportunidad la Corte señaló lo siguiente:

> *"Decidir que el régimen aplicable a los profesores ocasionales es el mismo que la ley estableció para los supernumerarios, tal como se solicita en el concepto fiscal, implica el ejercicio de una actividad legislativa que no le corresponde a esta Corporación. Su decisión, al declarar la inconstitucionalidad de la disposición acusada del artículo 74 de la ley 30 de 1992, implica el reconocimiento de los derechos que como servidores del Estado tienen dichos docentes, los cuales constituyen una modalidad de trabajo que como tal goza de especial protección por parte del Estado.*
>
> *En este sentido los profesores ocasionales de las universidades estatales u oficiales, a los que se refiere dicha norma, tendrán derecho, a partir de la fecha de este pronunciamiento, al reconocimiento proporcional de las prestaciones sociales que se aplican a los profesores empleados públicos de carrera, de que trata el artículo 72 de la citada ley 30 de 1992.*
>
> *Ahora bien, esta misma interpretación cabe aplicarla a los profesores de cátedra a que se refiere el artículo 73 de la misma ley, pues ellos son servidores públicos que están vinculados a un servicio público y en consecuencia los respectivos actos administrativos determinarán las modalidades y efectos de su relación jurídica de acuerdo con la ley.*
>
> *(...) Entonces frente a esta similar situación de hecho que identifica la misma relación de trabajo subordinado de estos servidores públicos, debe corresponderles el mismo tratamiento en cuanto a prestaciones sociales, que deben pagárseles proporcionalmente al trabajo desempeñado"*

De esta manera, la Corte Constitucional reconoció que, aunque es ajustado a derecho la existencia de distintas modalidades de vinculación docente de conformidad con las necesidades de las instituciones de educación superior, dichas diferencias no justifican un tratamiento desigual en materia de derechos prestacionales cuando los docentes desarrollan funciones equivalentes bajo una relación jurídica de carácter subordinado.

La Sentencia C-006 de 1996 constituyó así el primer hito jurisprudencial en la protección de los derechos laborales de los docentes ocasionales y de cátedra, al eliminar la exclusión prestacional prevista originalmente en la Ley 30 de 1992 y reafirmar que las modalidades especiales de vinculación no pueden utilizarse para desconocer las garantías mínimas derivadas del derecho al trabajo.

IV. IMPACTO FISCAL.

Ahora bien, es preciso recordar que el Congreso de la República tiene la posibilidad de incluir en el trámite legislativo órdenes o disposiciones que impliquen ciertos costos o gastos, sin que ello signifique adición o modificación del Presupuesto General de la Nación. Ello bajo el entendido de que está en cabeza del Gobierno decidir si se incluyen o no en el presupuesto anual las apropiaciones requeridas para materializar el deseo del legislativo.

La Corte Constitucional lo expresó en Sentencia C-508 de 2008 en los siguientes términos:

> *"El Congreso tiene la facultad de promover motu propio proyectos de ley que decreten gastos, sin que ello implique adicionar o modificar el Presupuesto, por cuanto esas leyes solamente constituyen el título para que luego el Gobierno decida si incluye o no las apropiaciones respectivas en el proyecto de ley anual de presupuesto que se somete a consideración del Congreso. Lo que no puede es consagrar un mandato para la inclusión de un gasto, es decir, establecer una orden de imperativo cumplimiento. Por su parte, está vedado al Gobierno hacer gastos que no hayan sido decretados por el Congreso e incluidos previamente en una ley. En otras palabras, el Congreso tiene la facultad de decretar gastos públicos, pero su incorporación en el presupuesto queda sujeta a una suerte de voluntad del Gobierno, en la medida en que tiene la facultad de proponer o no su inclusión en la ley".*

En este orden de ideas se tiene que el presente proyecto de ley no vulnera la Constitución en cuanto su intención no es conminar u ordenar de manera imperativa un gasto.

El presente proyecto podría tener implicaciones fiscales para las entidades territoriales que financian instituciones de educación superior estatales u oficiales, en la medida en que fortalece el régimen de formalización laboral docente, amplía

derechos salariales y prestacionales para los docentes ocasionales y de cátedra y establece obligaciones de incorporación progresiva de cargos que actualmente son desempeñados mediante modalidades temporales.

No obstante, dicho impacto debe analizarse a la luz de la **Ley 2568 de 2026**, mediante la cual el Congreso de la República modificó los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992 y fortaleció el esquema de financiación de las instituciones de educación superior estatales u oficiales.

Esta ley reconoce expresamente que la formalización laboral docente genera necesidades permanentes de financiación y, por ello, dispuso que los recursos adicionales del Presupuesto General de la Nación podrán destinarse, entre otros fines, a financiar **las variaciones del régimen salarial y prestacional docente, la implementación de programas de formalización laboral y el fortalecimiento de las plantas docentes y administrativas**. Asimismo, extendió este esquema de financiación a las instituciones técnicas profesionales, tecnológicas, universitarias y escuelas tecnológicas estatales u oficiales, incluidas aquellas de carácter territorial.

En ese sentido, el proyecto no introduce una política pública completamente nueva, sino que desarrolla y otorga rango legal a procesos de formalización que ya fueron previstos por el legislador y cuya financiación fue incorporada como uno de los objetivos de la Ley 2568 de 2026.

V. CONFLICTO DE INTERESES.

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

> ***ARTÍCULO 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas.*** *Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones. Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.*
>
> *a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
> *b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*
> *c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.*

El proyecto que se pone a consideración del Honorable Congreso de la República, se trata de una norma de carácter general y abstracta, que no configura un beneficio particular, actual y directo para ningún congresista. Sin embargo, es deber de cada congresista evaluar y declarar, de manera individual, si llegara a existir alguna circunstancia específica que pueda generar un impedimento en su participación, garantizando así la transparencia y la imparcialidad en el trámite legislativo.

VI. CONCLUSIONES.

En los términos expuestos, se presenta ante el Congreso de la República el Proyecto de Ley No. ___ del 2026 Senado ***"Por medio de la cual se modifican los artículos 73 y 74 de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones orientadas a la formalización laboral y a la garantía de los derechos de los docentes ocasionales y de cátedra de las instituciones de educación superior"***

De las y los Honorables Congresistas,

DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO Senador de la República Partido Alianza Verde	**JOHN AMAYA RODRÍGUEZ** Senador de la República Partido Alianza Verde

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

EL día 22 de julio del año 2026
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley X Acto legislativo ____
No. 068/26 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por:
Sr. Duvalier Sanchez y otros

SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARIA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 22 de Julio de 2026

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.068/26 Senado **"POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 73 Y 74 DE LA LEY 30 DE 1992 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES ORIENTADAS A LA FORMALIZACIÓN LABORAL Y A LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS DE LOS DOCENTES OCASIONALES Y DE CÁTEDRA DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR"**, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO, JOHN AMAYA RODRÍGUEZ. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **SEXTA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 22 DE 2026

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **SEXTA** Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

HONORIO MIGUEL HENRIQUEZ PINEDO

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

Proyectó: Sarly Novoa
Revisó: Dra. Luciana González

PROYECTO DE LEY NÚMERO 69 DE 2026 SENADO

por medio de la cual se crea la Defensoría del Consumidor Inmobiliario y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C., 22 de julio de 2026

Secretario
DIEGO ALEJANDRO GONZALEZ
Senado de la República

Asunto: Radicación Proyecto de Ley No. 069 del 2026 Senado ***"Por medio de la cual se crea la Defensoría del Consumidor Inmobiliario y se dictan otras disposiciones"***

Respetado Secretario.

En mi condición de Congresista, me permito radicar ante esta Corporación el presente Proyecto de Ley que crea la Defensoría del Consumidor Inmobiliario, como una dependencia adscrita a la Superintendencia de Industria y Comercio, la cual tiene como finalidad proteger, informar y resolver las quejas y reclamaciones que presenten los consumidores inmobiliarios ante las actuaciones de las constructoras, agentes, promotores inmobiliarios y demás actores que participen en la relación contractual.

En consideración de lo anterior, presentamos el presente proyecto a consideración del Honorable Senado de la República, para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Ley.

Adjuntamos original y dos (2) copias del documento, así como una copia a los correos electrónicos.

De las y los Honorables Congresistas,

DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO Senador de la República Partido Alianza Verde	**JOHN AMAYA RODRÍGUEZ** Senador de la República Partido Alianza Verde

PROYECTO DE LEY No. _____ 2026 SENADO
"Por medio de la cual se crea la Defensoría del Consumidor Inmobiliario y se dictan otras disposiciones"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

Artículo 1. Creación de la Defensoría del Consumidor Inmobiliario. Créese la Defensoría del Consumidor Inmobiliario como una dependencia de la Superintendencia de Industria y Comercio -SIC-, la cual actuará en coordinación con las secretarías de infraestructura y vivienda municipales, distritales y departamentales, las constructoras e inmobiliarias.

Esta Defensoría tendrá alcance nacional, y su objetivo será proteger, informar y resolver las quejas y reclamaciones que presenten los consumidores inmobiliarios ante las actuaciones de las constructoras, agentes, promotores inmobiliarios y demás actores que participen en la relación contractual.

Artículo 2. Consumidor inmobiliario y alcance de la Defensoría del futuro propietario. Las competencias de la Defensoría aplican sobre transacciones de compra y venta de viviendas nuevas, usadas, VIS, VIP y NO-VIS; donde se verifique la existencia de una relación de consumo entre un comprador, persona natural o jurídica, y un vendedor persona jurídica cuya dedicación habitual y profesional sea comprobada en los términos de la ley 1480 del 2011 que se identifiquen como constructoras, agentes, promotores inmobiliarios o intermediarios de la relación contractual.

Parágrafo: La Defensoría no tramitará quejas o reclamaciones de proceso de compraventa de una vivienda entre personas naturales, dado que esta relación contractual es netamente civil.

Artículo 3. Funciones de la Defensoría del Consumidor Inmobiliario. La Defensoría tendrá funciones de acompañamiento en todas las etapas de relación contractual entre el consumidor inmobiliario y el vendedor, entre ellas, la etapa precontractual, contractual y poscontractual del negocio inmobiliario y la relacionada con la defensa de derechos con respecto a la garantía del inmueble. Algunas funciones son:

1. Verificar la calidad y validez de la información ofertada y prometida por las constructoras.
2. Garantizar la atención eficaz, eficiente y oportuna a los consumidores inmobiliarios de todo el país, a través de la coordinación con las entidades del orden territorial.
3. Acompañar a los futuros propietarios en el estudio de las condiciones contractuales para su mayor beneficio.
4. Verificar que el consumidor inmobiliario sea debidamente informado sobre los subsidios y formas de financiación a los que puede acceder.
5. Conocer, dar trámite y resolver en el tiempo que se establezca para tal fin y de forma objetiva y gratuita las quejas y reclamaciones que presenten los consumidores, ante los posibles incumplimientos, falta de información, no aplicación de garantías o la existencia de cláusulas engañosas por parte de los constructoras, agentes o promotores inmobiliarios, entre otros participantes de la relación contractual.
6. Requerir información a las constructoras e inmobiliarias sobre el estado y cronograma de los proyectos y la relación contractual con el consumidor inmobiliario.
7. Garantizar cuando sea necesario la existencia de soluciones a favor del consumidor inmobiliario, así como la implementación por parte de las constructoras, agentes o promotores inmobiliarios de medidas de mejoramiento para evitar que la conducta se vuelva a repetir.
8. Mediar y promover mejores relaciones de coordinación del sector inmobiliario para beneficio del consumidor.
9. Diseñar los mecanismos necesarios para realizar la articulación con las secretarías de infraestructura y vivienda municipales, distritales y departamentales, las constructoras e inmobiliarias.
10. Celebrar convenios con instituciones educativas para el apoyo jurídico y psicológico del consumidor inmobiliario.
11. Realizar recomendaciones a las constructoras, agentes, promotores inmobiliarios y/o intermediarios sobre la información que deben brindar al consumidor inmobiliario y los servicios que ofrece la entidad.
12. Presentar anualmente al Congreso de la República un informe sobre sus actividades, en el que se relacione el número de quejas y/o reclamaciones recibidas, el trámite y estado de cada una de ellas y las acciones realizadas por la entidad para apoyar al consumidor inmobiliario.
13. Las demás que le sean asignadas por parte del Gobierno Nacional y que tengan como propósito proteger de forma integral al consumidor inmobiliario.

Artículo 4. Temas que no serán de competencia de la Defensoría del Consumidor Inmobiliario. No serán de competencia de la Defensoría, los siguientes asuntos:

1. Aquellos que se encuentren en trámite judicial o arbitral o sobre los que ya exista sentencia en firme por estas vías.
2. Aquellos que se refieran a hechos que tuvieron ocasión cinco (05) años o más de anterioridad a la fecha de presentación de la solicitud.
3. Aquellos que tengan por objeto hechos que fueron de conocimiento previo de la Defensoría.
4. Aquellos que versen sobre compra y venta entre personas naturales.
5. Aquellos que tengan cuantías superiores a doscientos (200) Salarios Minimos Mensuales Legales Vigentes.
6. Los demás que defina el Gobierno Nacional.

Artículo 5. Financiación. La Defensoría se financiará con los recursos que asigne y apropie el Ministerio de Industria y Comercio para el pleno cumplimiento de sus funciones y la contratación del personal necesario para brindar el apoyo y acompañamiento en toda las etapas de la relación contractual del consumidor inmobiliario, de conformidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Artículo 6. Planta de Personal. La Superintendencia de Industria y Comercio podrá determinar la infraestructura necesaria para el funcionamiento de la Defensoría del Consumidor Inmobiliario; garantizando la existencia de funcionarios que tengan entre sus funciones articular con los entes territoriales para atender las quejas y reclamaciones que estos reciben.

Artículo 7. Reglamentación. Dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, la Superintendencia de Industria y Comercio definirá el procedimiento para la presentación y resolución de quejas y reclamaciones por parte de la Defensoría del Consumidor Inmobiliario.

De las y los Honorables Congresistas,

DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO Senador de la República Partido Alianza Verde	**JOHN AMAYA RODRÍGUEZ** Senador de la República Partido Alianza Verde

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

EL día 22 de julio del año 2026
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley ____ Acto legislativo ____
No. 069/26 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por:
S. Duvalier Sanchez y
otros

SECRETARIO GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Identificación de la problemática.

La protección del consumidor inmobiliario requiere de adecuaciones normativas y fortalecimiento institucional. Las cifras de la Superintendencia de Industria y Comercio -SIC- identifica el aumento en las quejas en este tipo de relaciones contractuales, señalando que: en el 2023 de 982 denuncias[1] presentadas por consumidores respecto de personas naturales y/o jurídicas que actúan en calidad de promotores inmobiliarios y/o constructores, *"motivadas por la presunta vulneración de las normas de protección al consumidor con ocasión de las disposiciones contractuales dispuestas en los contratos de adhesión denominados ofertas de compraventa, promesas de compraventa y actas de entrega que presuntamente tienen el carácter de abusivas"*.

Cifras que han venido en aumento, dado que en el 2018 se recepcionaron 330 denuncias por presuntas vulneración al régimen de protección al consumidor inmobiliario presentándose sanciones por publicidad engañosa, calidades de las obras y la existencia de cláusulas abusivas y similares.

Cabe señalar de forma general que se crea la Defensoría del Consumidor Inmobiliario como una entidad adscrita a la Superintendencia de Industria y Comercio, toda vez, que está en la encargada en los términos del Decreto 4886 de 2011, modificado por el Decreto 092 de 2022, de:

> *17. Velar por la observancia de las disposiciones sobre protección al consumidor y dar trámite a las reclamaciones o quejas que se presenten, cuya competencia no haya sido asignada a otra autoridad, con el fin de establecer las responsabilidades administrativas del caso y ordenar las medidas que resulten pertinentes.*
>
> *(...)*
>
> *55. Impartir instrucciones en materia de protección al consumidor, protección de la competencia, propiedad industrial, administración de datos personales y en las demás áreas propias de sus funciones, fijar criterios que faciliten su cumplimiento y señalar los procedimientos para su cabal aplicación".*

Es necesaria la existencia de un equipo fuerte y multidisciplinario que permitan acompañar al consumidor inmobiliario en cada una de las etapas del negocio jurídico y buscar orientar a los consumidores y garantizar que estos reciban información veraz, que tomen decisiones informadas y que se adaptan a las normas necesarias para la protección del consumidor en una relación asimétrica como esta.

II. Consideraciones.

1. ¿Quiénes han adquirido vivienda nueva en el país?

Las mujeres[2] son decisivas en la compra de vivienda nueva por diversas razones:

- Aquellas que son jefas de hogar buscan un espacio propio para su familia, respaldadas financieramente por sus parejas.
- Mujeres solteras menores de 30 años que buscan su primera vivienda.

Según investigaciones, las mujeres más interesadas en adquirir una vivienda tienen entre 25 y 35 años. Los criterios más importantes para su elección son la ubicación, que debe ofrecer seguridad, tranquilidad, zonas verdes y otros atributos específicos, así como el precio y tamaño del inmueble.

En Bogotá, las mujeres prefieren adquirir vivienda en áreas como Suba, Bosa y Fontibón, donde esperan encontrar servicios como supermercados, estaciones de Transmilenio, centros comerciales y parques. Además, son las principales usuarias de sitios web para buscar ofertas de vivienda.

En el año 2023, el 62% de los créditos hipotecarios fueron otorgados a mujeres, lo que indica una reducción notable en las brechas de acceso a este tipo de financiamiento entre hombres y mujeres.

El 74%[3] de los compradores de vivienda tienen entre 25 y 45 años. Las viviendas adquiridas tienen un valor promedio de aproximadamente 241 millones de pesos y un tamaño que oscila entre 60m² y 65m². Además, el 92% de estos compradores utilizó algún tipo de plan de financiamiento, como créditos hipotecarios o leasing habitacional. En cuanto a la distribución por edad, los compradores de 25 años representan el 11%, al igual que aquellos entre 46 y 55 años, mientras que solo el 5% corresponde a personas mayores de 56 años.

2. ¿Cómo se puede adquirir una vivienda en Colombia?

En Colombia[4] existen diversas acciones para adquirir vivienda, entre las que se encuentran:

- ***Manifestar el deseo de compra a la entidad:*** Una vez seleccionado el inmueble, es crucial contactar con la constructora, inmobiliaria o propietario. Las dos primeras se encargarán de guiar al comprador en temas relacionados con pagos, financiamiento, elección del piso y opciones de acabados, entre otros aspectos.

  Por otro lado, si la compra se realiza directamente con el propietario, es necesario clarificar detalles como el método de pago, fecha de entrega y los pasos a seguir para concretar la compra. Todos estos acuerdos deben ser formalizados en la promesa de compraventa (Valois, 2020).

- ***Asegurar el inmueble:*** El constructor o propietario del inmueble solicitará una cuota de reserva para asegurar la propiedad. Esta cuota suele ser moderada y a veces ayuda a cubrir los gastos administrativos necesarios. En caso de que el comprador decida no continuar con la compra, este monto por lo general no es reembolsable (Valois, 2020).

- ***Acceder a un préstamo para la adquisición de vivienda:*** En Colombia, es común que los compradores de vivienda opten por obtener un préstamo financiero. En este proceso, la constructora trabaja con una compañía financiera o banco donde se debe solicitar el préstamo. Esta entidad financiera establecerá condiciones como estabilidad laboral, nivel educativo y estructura familiar del solicitante (Valois, 2020).

  En el caso específico de un crédito hipotecario, la entidad financiera puede requerir la contratación de una póliza de aseguramiento de hogar y un seguro de vida para el responsable del crédito. Estos seguros también pueden ser

[1] Superintendencia de Industria y Comercio, Circular Externa 004 de 2023. Recuperado de: https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=152382&dt=S

[2] Mujeres, las más interesadas en comprar vivienda nueva. (2024). Estrenar vivienda. https://www.estrenarvivienda.com/blog/noticias-del-sector/mujeres-las-mas-interesadas-en-comprar-vivienda-nueva

[3] En Colombia el 74% de los compradores de vivienda tienen entre 25 y 45 años. (2022). Revista Semana. https://www.semana.com/finanzas/ahorro-e-inversion/articulo/en-colombia-el-74-de-los-compradores-de-vivienda-tienen-entre-25-a-45-anos/202230/

[4] Valois, M. (2020). ¿Cuál es el proceso para comprar una casa? Pérez Lara. https://perezlara.com/proceso-para-comprar-una-casa/

contratados a través de un intermediario de seguros, no necesariamente con el banco (Valois, 2020).

El préstamo puede cubrir hasta el 90% del valor total del inmueble. Aquellas personas que dispongan de ahorros para cubrir una cuota inicial pueden optar por pagar al contado y solicitar un préstamo por un monto menor. Es importante destacar que, a mayor cuota inicial pagada, menor será la cuota mensual a pagar (Valois, 2020).

- ***Pagar la cuota inicial y solicitar el desembolso del préstamo:*** Generalmente se requiere que la cuota inicial sea del 30% del valor total del inmueble. Si la persona tiene esta cantidad disponible sin necesidad de recurrir a un préstamo, debe realizar el depósito directamente en el banco o entidad financiera correspondiente (Valois, 2020).

- ***Firmar las escrituras:*** Cuando se adquiere una vivienda mediante un préstamo, el primer paso es firmar el encargo fiduciario. Este documento establece que el inmueble pasa de ser propiedad del vendedor a ser propiedad de la entidad fiduciaria que otorgó el préstamo (Valois, 2020).

  El vendedor redactará y firmará la promesa de compraventa. Antes de proceder con la firma, es fundamental revisar detalladamente el contrato para asegurarse de que todos los términos estén correctos, incluyendo la fecha de entrega, los nombres y los documentos pertinentes (Valois, 2020).

- ***Registrar la vivienda:*** Para realizar la inscripción de la escritura del inmueble en el Registro de Instrumentos Públicos en Colombia, la persona debe seguir varios pasos:
  - Presentar el trámite de escrituración en una notaría.
  - Presentar el certificado de tradición y libertad del inmueble.
  - Autenticar la promesa de compraventa en notaría.
  - Pagar el impuesto de retención en la fuente correspondiente (Valois, 2020).
- ***Documentación:*** Para la compra de una casa en Colombia, en líneas generales se necesitan los siguientes documentos y procesos:
  - Estudio de crédito hipotecario.
  - Escrituración en la notaría.
  - Certificado de tradición y libertad del inmueble.
  - Promesa de compraventa formalizada en notaría.
  - Registro de la escritura en la Oficina de Instrumentos Públicos (Valois, 2020).
- ***Subsidios:*** Antes de iniciar el proceso de compra de una vivienda, es crucial verificar si se puede aplicar a alguno de los subsidios de financiación de vivienda ofrecidos por el gobierno o las cajas de compensación familiar (Valois, 2020).

3. ¿Cuántas personas han adquirido vivienda nueva en Colombia?

En el año 2022, el 39% de las personas residían en vivienda propia, ya sea pagada de forma total o parcial. Esta cifra marcó una caída significativa respecto al 46,2% registrado en 2019, lo que representa una disminución de 7,2 puntos porcentuales en el indicador[5]. Expertos atribuyen este fenómeno a la pandemia del Covid-19, que resultó en pérdidas de empleo y una recuperación económica gradual, llevando a muchas personas a abandonar la propiedad propia y optar por el arriendo.

Además, se observó un aumento en los precios de la vivienda. A finales de 2022, los costos de producción de vivienda aumentaron más del 13%, mientras que los precios de las viviendas crecieron entre un 8% y un 8,5%. Esta situación ha dificultado aún más el acceso a la vivienda para los colombianos. También influyó el endurecimiento de las condiciones financieras para los hogares, derivado del incremento en la tasa de interés de política monetaria por parte del Banco de la República, que pasó del 1,75% en 2021 al 12,75% a fines de 2022 (Langebaek, 2023 citado por Salazar, 2023).

4. La importancia de crear la Defensoría del Futuro Propietario

a) ¿Qué defensorías existen en el país y cómo funcionan?

- *Defensoría del pueblo:* Entidad encargada de defender, promover, proteger y divulgar los derechos humanos, las garantías y libertades de los habitantes del territorio nacional y de los colombianos residentes en el exterior. Su labor incluye responder ante actos, amenazas o acciones ilegales, injustas, irrazonables, negligentes o arbitrarias tanto por parte de autoridades como de particulares. Junto con la Procuraduría General de la Nación y las personerías municipales, la Defensoría del Pueblo forma parte del Ministerio Público en Colombia[6].

[5] Salazar, C. (2023). En panorama de vivienda, de cada 10 hogares en Colombia, cuatro viven en arriendo. La República. https://www.larepublica.co/economia/de-cada-10-hogares-en-colombia-cuatro-viven-en-arriendo-3598505
[6] Defensoría del Pueblo. (s.f.). ¿Qué hacemos? Recuperado de: https://www.defensoria.gov.co/que-hacemos

Sus funciones principales son:

- Organizar y dirigir la Defensoría Pública según lo establecido por la ley.
- Presentar informes al Congreso de la República sobre el cumplimiento de las funciones de la Defensoría Pública.
- Interponer acciones populares en casos dentro de su competencia.
- Promover la divulgación de los derechos humanos y recomendar políticas para su enseñanza.
- Proponer proyectos de ley sobre temas relacionados con su ámbito de actuación.
- Ejercer el derecho de Hábeas Corpus y presentar acciones de tutela, respetando los derechos de los interesados.

- *Defensorías universitarias:* El Defensor Universitario actúa como garante dentro de la institución, asegurando que se cumplan efectivamente los derechos y deberes de la comunidad estudiantil en todos los órganos que la conforman. Su rol incluye la prevención y resolución de conflictos, ofreciendo alternativas y soluciones dentro de las normativas de la Universidad. Su labor se centra en acompañar, mediar o intervenir según sea necesario, siempre buscando mantener relaciones equitativas dentro de la comunidad universitaria[7].

  Sus funciones principales son:

  - Promover una convivencia sana y el respeto por los derechos a través de acciones internas.
  - Asegurar un trato digno, cordial y equitativo para todos los estudiantes.
  - Servir como un canal efectivo de comunicación para que los estudiantes expresen sus inquietudes y reciban orientación en trámites ante cualquier instancia académica o administrativa.
  - Evaluar las acciones de la comunidad educativa y los órganos institucionales en relación con los derechos y deberes de los estudiantes.
  - Gestionar soluciones para situaciones que afecten el proceso formativo de los estudiantes en la Universidad.
  - Formular recomendaciones para mejorar las políticas de relación estudiante-institución y verificar su efectividad.
  - Apoyar a los estudiantes en el proceso disciplinario conforme al Reglamento Estudiantil vigente.
  - Facilitar la resolución de conflictos en el entorno universitario mediante el diálogo y la conciliación.

[7] Universidad EAN. (s.f.). Defensor Universitario. Recuperado de: https://universidadean.edu.co/estudiantes/defensor-universitario

b) ¿Por qué es necesario que en Colombia exista una defensoría exclusivamente para los propietarios?

A pesar de la diversidad de conceptos, los derechos humanos se constituyen como una herramienta que facilita la coexistencia de los seres humanos en un mundo tan diverso y cambiante. Este respaldo permite abordar diversos asuntos en favor de forjar una mejor calidad de vida en distintas etapas. Por ello, la vivienda digna se erige como un derecho fundamental para la dignidad humana, garantizado por el artículo 51 de la constitución política de Colombia y desarrollado a fondo por otras normativas jurisprudenciales.

Con este derecho asegurado, es crucial proporcionar a las personas las herramientas y mecanismos necesarios para garantizar una vivienda digna. Esto implica:

- A pesar de la existencia de una amplia normativa que protege a aquellos que aspiran a adquirir una nueva vivienda, la defensoría podría desempeñar un papel fundamental en asegurar su eficaz cumplimiento, colaborando con otros actores responsables y fortaleciendo la vigilancia.
- Podría ofrecer estrategias y mecanismos especializados para asesorar de manera argumentada e imparcial a quienes buscan adquirir vivienda por primera vez. Dado el amplio sector poblacional interesado en este objetivo, esto se vuelve fundamental para evitar el desconocimiento y posibles dificultades en trámites, procedimientos o documentos, reduciendo así el riesgo de engaños.
- Emitiría opiniones fundamentadas sobre los proyectos de ley relacionados con el sector de vivienda que se discuten en el congreso, enriqueciendo los análisis con puntos de vista unificados o de expertos y académicos involucrados en la materia.
- Facilitaría el acceso equitativo y gratuito a estos mecanismos y servicios para todos los colombianos, asegurando igualdad de oportunidades.

III. MARCO NORMATIVO.

Fundamentos constitucionales.

El **artículo 51** de la Constitución Política reconoce el derecho de todos los colombianos a una vivienda digna y dispone que el Estado fijará las condiciones necesarias para hacerlo efectivo, promoviendo planes de vivienda, sistemas adecuados de financiación y formas asociativas para su ejecución.

De esta manera, la garantía del derecho a la vivienda no se limita al acceso material al inmueble, sino que comprende la existencia de mecanismos institucionales que aseguren que el proceso de adquisición se desarrolle bajo condiciones de transparencia, seguridad jurídica e información suficiente para el comprador.

El **artículo 78** establece que la ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización. Igualmente, determina que quienes produzcan o comercialicen bienes y servicios serán responsables cuando atenten contra la salud, la seguridad o el adecuado aprovisionamiento de consumidores y usuarios.

Este mandato constitucional constituye el principal fundamento de la intervención estatal en las relaciones de consumo y justifica el fortalecimiento institucional mediante la creación de una entidad especializada en la protección del consumidor inmobiliario, sector caracterizado por una marcada asimetría de información entre constructores y compradores.

El **artículo 333** garantiza la libertad económica y la libre iniciativa privada, pero establece expresamente que la empresa tiene una función social que implica obligaciones y que el Estado intervendrá por mandato de la ley para racionalizar la economía y proteger el interés general.

En consecuencia, la actividad inmobiliaria, aunque desarrollada por particulares, debe ejercerse respetando los derechos de los consumidores, bajo criterios de buena fe, transparencia y responsabilidad social.

Fundamentos legales.

Al revisar el marco normativo, se observan diversas normativas que buscan establecer protecciones para el comprador de vivienda desde lo financiero, hasta la perfección del negocio jurídico. No obstante, en el marco jurídico no existen disposiciones claras sobre la ruta de atención y una figura propia para defender al comprador de vivienda quien es la parte débil de la relación contractual.

El marco normativo se establece así:

- ***Ley 1328 de 2009***[8]: La Ley 1328 de 2009 introduce un conjunto de normas para proteger a los consumidores financieros. Su objetivo es reforzar las regulaciones existentes, promover un equilibrio justo entre las partes involucradas y evitar desigualdades en la información. Las entidades financieras están obligadas a implementar un Sistema de Atención a los Consumidores Financieros (SAC) que fomente una cultura interna de atención y respeto hacia los consumidores, provea información clara, fortalezca los procedimientos para manejar quejas y reclamos, y proteja sus derechos, además de educarnos financieramente. El cumplimiento de estas normativas busca asegurar un ambiente donde se priorice la atención adecuada y la protección de los consumidores financieros, siguiendo los principios delineados en la ley.

- ***Ley 1480 de 2011***[9]: Conocida como el Estatuto del Consumidor en Colombia desde abril de 2012, es fundamental para proteger a los consumidores frente a productos y servicios insatisfactorios. La Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) juega un papel crucial en asegurar el entendimiento y la aplicación de esta ley, así como en proporcionar los medios para que los consumidores hagan valer sus derechos. Entre los principios de la ley se encuentran la protección contra riesgos para la salud y seguridad, el derecho a información adecuada para tomar decisiones informadas, la educación del consumidor, la libertad de formar organizaciones de consumidores y la protección especial para niños, niñas y adolescentes como consumidores. Esta ley busca beneficiar a todos los colombianos asegurando que puedan hacer elecciones fundamentadas y seguras en el mercado.

- ***Decreto 282 del 2019***: Se encarga de regular los artículos 8° y 9° de la Ley 1796 de 2016, los cuales protegen los daños patrimoniales y establecen los requisitos para su cumplimiento efectivo. "Antes de realizar la primera transferencia de dominio de nuevas unidades de vivienda en proyectos sujetos al régimen de propiedad horizontal, unidades inmobiliarias o loteos que generen cinco o más unidades habitacionales, se debe establecer un mecanismo para cubrir posibles daños ocurridos si la construcción perece o amenaza ruina total o parcialmente dentro de los diez años siguientes a la expedición de la certificación técnica de ocupación"[10].

[8] Fundación Microfinanzas BBVA. (2016). Colombia Proyecto SFC – Sistema de Atención a Consumidores Discapacitados. Revista Progreso. https://www.fundacionmicrofinanzasbbva.org/revistaprogreso/wp-content/uploads/2016/11/colombia-proyecto-sfc-sistema-atencion-consumidores-discapacitados-1.pdf
[9] Superintendencia de Industria y Comercio. (s.f). Estatutos del consumidor. https://www.sic.gov.co/estatutos-consumidor

Estos "mecanismos de amparo" son opciones proporcionadas por entidades financieras y aseguradoras para que el constructor o vendedor de la vivienda nueva cumpla con compensar los daños patrimoniales ocasionados al propietario del inmueble (Legis, 2023).

Además, el decreto establece que en los contratos de fiducia donde se constituyan patrimonios autónomos o se adhieran personas jurídicas para la ejecución de planes de vivienda, se debe identificar al constructor o vendedor responsable de cubrir los perjuicios patrimoniales (Legis, 2023).

IV. IMPACTO FISCAL.

El Congreso de la República tiene la posibilidad de incluir en el trámite legislativo órdenes o disposiciones que impliquen ciertos costos o gastos, sin que ello signifique adición o modificación del Presupuesto General de la Nación. Ello bajo el entendido de que está en cabeza del Gobierno decidir si se incluyen o no en el presupuesto anual las apropiaciones requeridas para materializar el deseo del legislativo.
La Corte Constitucional lo expresó en Sentencia C-508 de 2008 en los siguientes términos:

> *"El Congreso tiene la facultad de promover motu propio proyectos de ley que decreten gastos, sin que ello implique adicionar o modificar el Presupuesto, por cuanto esas leyes solamente constituyen el título para que luego el Gobierno decida si incluye o no las apropiaciones respectivas en el proyecto de ley anual de presupuesto que se somete a consideración del Congreso. Lo que no puede es consagrar un mandato para la inclusión de un gasto, es decir, establecer una orden de imperativo cumplimiento. Por su parte, está vedado al Gobierno hacer gastos que no hayan sido decretados por el Congreso e incluidos previamente en una ley. En otras palabras, el Congreso tiene la facultad de decretar gastos públicos, pero su incorporación en el presupuesto queda sujeta a una suerte de voluntad del Gobierno, en la medida en que tiene la facultad de proponer o no su inclusión en la ley".*

[10] Comprador de vivienda nueva: medidas de protección. (2023). Legis. https://blog.legis.com.co/jurídico/comprador-de-vivienda-nueva-medidas-de-proteccion

En este orden de ideas se tiene que el presente proyecto de ley no vulnera la Constitución en cuanto su intención no es conminar u ordenar de manera imperativa un gasto.

En consecuencia, las disposiciones contenidas en la presente ley constituyen un marco de acción habilitante para la promoción e implementación de las medidas previstas, cuya ejecución podrá adelantarse mediante la articulación institucional, el uso de recursos existentes y la gestión de las diversas fuentes de financiación que se encuentran contenidas en el ordenamiento jurídico y que se establecen en el artículo 14 de la presente Ley.

Lo anterior sin perjuicio de que el Gobierno Nacional, en ejercicio de sus competencias, pueda incluir las apropiaciones necesarias en el Presupuesto General de la Nación, de acuerdo con la disponibilidad fiscal, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y las prioridades de política pública.

V. CONFLICTO DE INTERESES.

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

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

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.
b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

El proyecto que se pone a consideración del Honorable Congreso de la República, se trata de una norma de carácter general y abstracta, que no configura un beneficio particular, actual y directo para ningún congresista.

Sin embargo, es deber de cada congresista evaluar y declarar, de manera individual, si llegara a existir alguna circunstancia específica que pueda generar un impedimento en su participación, garantizando así la transparencia y la imparcialidad en el trámite legislativo.

VII. CONCLUSIONES.

En los términos expuestos, se presenta ante el Congreso de la República el Proyecto de Ley No. ___ del 2026 Senado ***"Por medio de la cual se crea la Defensoría del Futuro Propietario y se dictan otras disposiciones"***

De las y los Honorables Congresistas,

DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO Senador de la República Partido Alianza Verde	**JOHN AMAYA RODRÍGUEZ** Senador de la República Partido Alianza Verde

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

EL dia 22 de julio del año 2026
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley X Acto legislativo ____
No. 069/26 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por:
S. Duvalier Sanchez y otros

SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARIA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 22 de Julio de 2026

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.069/26 Senado **"POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA LA DEFENSORÍA DEL CONSUMIDOR INMOBILIARIO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO, JOHN AMAYA RODRÍGUEZ. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **SÉPTIMA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 22 DE 2026

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **SÉPTIMA** Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

HONORIO MIGUEL HENRIQUEZ PINEDO

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

Proyectó: Sara Novoa
Revisó: Dra. Lucena González

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Capitolio Nacional – Cámara

CONTENIDO

Gaceta número 981 - martes, 11 de agosto de 2026

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

Págs.

Proyecto de Ley número 67 de 2026 Senado, por medio del cual se crea el Fondo para el Fomento de la Formación de Posgrado. 1

Proyecto de Ley número 68 de 2026 Senado, por medio de la cual se modifican los artículos 73 y 74 de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones orientadas a la formalización laboral y a la garantía de los Derechos de los docentes ocasionales y de cátedra de las Instituciones de Educación superior. 9

Proyecto de Ley número 69 de 2026 Senado, por medio de la cual se crea la Defensoría del Consumidor Inmobiliario y se dictan otras disposiciones..... 14

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2026