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 1317 | Bogotá, D. C., jueves, 17 de septiembre de 2026 | EDICIÓN DE 21 PÁGINAS

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 220 DE 2026 SENADO

por medio de la cual se adoptan medidas de simplificación de trámites para las empresas, propiciar el acceso al crédito y se dictan otras disposiciones.

PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2026 SENADO

«Por medio de la cual se adoptan medidas de simplificación de trámites para las empresas, propiciar el acceso al crédito y se dictan otras disposiciones,

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1. Modifíquese el artículo 146 del Decreto Ley 2106 de 2019, el cual quedará así:

Artículo 146. Ventanilla Única Empresarial. La Ventanilla Única Empresarial (VUE) es una estrategia interinstitucional de articulación público privada, coordinada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la cual será operada por las Cámaras de Comercio, estará articulada con el Registro Único Empresarial y Social (RUES), el Sistema de Afiliación Transaccional, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y todos los demás sistemas de información administrados por entidades públicas y contará con una plataforma web, o la herramienta tecnológica que haga sus veces, como canal virtual principal, que integrará progresivamente todos los trámites, procesos, procedimientos y/o servicios, del orden nacional y territorial, necesarios para la creación, operación y liquidación de las empresas, y así simplificar y reducir los costos de transacción para los empresarios.

Las autoridades deberán velar por la virtualización e interoperabilidad con la VUE de los trámites, procesos, procedimientos y/o servicios para la creación, operación y cierre de empresas que tengan a su cargo, incluyendo aquellos necesarios para el ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia y control de las actividades económicas, todo en función de su disponibilidad presupuestal.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo establecerá el cronograma y lineamientos de integración, incorporación e interoperabilidad progresiva de los trámites, procesos, procedimientos y/o servicios de creación, operación y cierre de empresa a la Ventanilla Única Empresarial (VUE).

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en coordinación con el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, adelantarán las gestiones necesarias para garantizar la conectividad total de la Ventanilla Única Empresarial en todas las entidades territoriales.

La Ventanilla publicará mensualmente en su página web la relación de solicitudes recibidas, resueltas y tiempo promedio de resolución.

Artículo 2. Liquidación voluntaria de sociedades y cancelación de matrícula mercantil. Para la liquidación voluntaria de una sociedad y la cancelación de la matrícula mercantil se deberá cumplir el siguiente procedimiento:

1. Una vez disuelta la sociedad, de acuerdo a lo previsto en el Código de Comercio, el liquidador deberá registrar en la Ventanilla Única Empresarial el acta de disolución.

A partir del registro del acta de disolución, se suspenderá el cobro de todas las obligaciones tributarias y administrativas respectivas, tanto del nivel nacional como territorial, que debe cumplir la sociedad. Los cobros que se realicen con posterioridad a ese momento no serán válidos.

La Ventanilla Única Empresarial, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 4 de la presente ley, deberá garantizar que todos los sistemas de información del Estado y los acreedores de la sociedad sean notificados en tiempo real de la disolución. Para tales efectos, el liquidador deberá proporcionar en el registro del acta de disolución la dirección de notificación electrónica de los acreedores.

La Ventanilla Única Empresarial dispondrá de un lugar de fácil acceso donde se publique el listado de sociedades en trámite de liquidación.

Solamente se podrán cobrar acreencias causadas con anterioridad al registro de la disolución de la sociedad.

2. Dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de la disolución de la sociedad, las entidades públicas nacionales y territoriales que sean acreedoras de obligaciones tributarias o administrativas de la sociedad deberán enviar al liquidador la relación de obligaciones por pagar.
3. Las cámaras de comercio deberán prestar el servicio de acompañamiento permanente durante todo el proceso de liquidación de las micro y pequeñas empresas que lo soliciten, lo cual incluye asesoría tributaria, contable y administrativa, y deberá propender para que el trámite se realice en el menor tiempo posible.

La Superintendencia de Sociedades, en ejercicio de las facultades de inspección, vigilancia y control, supervisará que las cámaras de comercio cumplan con este deber de manera ágil y efectiva, so pena de iniciar las actuaciones sancionatorias correspondientes.

4. El liquidador deberá realizar el inventario y el balance final de la sociedad de acuerdo a lo establecido en el Código de Comercio.

Artículo 3. Interoperabilidad. Modifíquese el artículo 12 de la Ley 2069 de 2020, el cual quedará así:

Artículo 12. Interoperabilidad y requerimiento único de documentos. Los sistemas de información de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, del Registro Único Empresarial y Social, del Sistema de Afiliación Transaccional, de la Ventanilla Única Empresarial, de la Ventanilla Única de Comercio Exterior y de las demás entidades que manejen registros empresariales intercambiarán datos entre sí de forma automática, permanente y sin costo entre ellas.

Ninguna entidad pública podrá solicitarle a una persona natural o jurídica información, documentos, certificados o trámites que ya reposen en cualquiera de esos sistemas, ni requerir que los lleve de una entidad a otra. El dato entregado una vez a una entidad pública se entiende entregado a todo el Estado. El requisito que se exija así no es oponible ni exigible.

En todos los puestos de atención físicos y virtuales de las Cámaras de Comercio y las entidades públicas deberá haber un aviso de fácil acceso indicando lo dispuesto en este artículo, en el que, además, se deberá establecer un canal rápido de quejas administrado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el cual deberá supervisar el cumplimiento efectivo de este artículo.

La inobservancia de lo previsto en este artículo deberá ser investigada disciplinariamente por la Procuraduría General de la Nación.

Parágrafo. El intercambio se sujeta a las normas de protección de datos personales y a las reservas legales, y se limita a los datos necesarios para el asunto que la entidad receptora deba resolver.

Artículo 4. Historial de pagos de servicios para acceder a microcréditos. Las entidades financieras deberán, con autorización previa del titular de los datos, consultar a las empresas de servicios públicos, los operadores de telecomunicaciones y demás registros de facturación electrónica, el historial de pagos de servicios de las personas naturales y microempresas que soliciten microcréditos para efectos de analizar el cumplimiento de sus obligaciones.

La consulta de esta información será gratuita y no puede condicionarse a comprar productos. Cualquier requerimiento en este sentido no será válido.

Ninguna entidad vigilada por la Superintendencia Financiera podrá negar un crédito alegando solamente que el solicitante no tiene historial crediticio cuando este haya autorizado la consulta del historial de pago de servicios. La negativa debe constar por escrito y expresar qué factores se tuvieron en cuenta. Lo anterior no obliga a las entidades a prestar, ni a modificar el régimen de riesgos.

Parágrafo primero. La Superintendencia Financiera definirá el formato técnico dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley. Mientras tanto, basta con entregar la información.

Parágrafo Segundo. Este artículo no modifica el régimen de habeas data de las Leyes 1266 de 2008 y 1581 de 2012. La autorización debe ser previa, expresa e informada, puede revocarse en cualquier momento, debe decir a quién se envía la información y para qué, y solo se transmite lo necesario para evaluar el crédito. Quien entrega la información no se vuelve por este hecho, fuente ni operador de información.

Artículo 5. Modifíquese el artículo 773 del Decreto 410 de 1971, Código de Comercio, el cual quedará así:

Artículo 773. Aceptación de la factura. Una vez que la factura sea aceptada por el comprador o beneficiario del servicio, se considerará, frente a terceros de buena fe exenta de culpa, que el contrato que le dio origen ha sido debidamente ejecutado en la forma estipulada en el título.

El comprador o beneficiario del servicio deberá aceptar de manera expresa el contenido de la factura, por escrito colocado en el cuerpo de la misma o en documento separado, físico o electrónico. Igualmente, deberá constar el recibo de la mercancía o del servicio por parte del comprador del bien o beneficiario del servicio, en la factura y/o en la guía de transporte, según el caso, indicando el nombre, identificación o la firma de quien recibe, y la fecha de recibo. El comprador del bien o beneficiario del servicio no podrá alegar falta de representación o indebida representación por razón de la persona que reciba la mercancía o el servicio en sus dependencias, para efectos de la aceptación del título valor.

La factura se considera irrevocablemente aceptada por el comprador o beneficiario del servicio, si no reclamare en contra de su contenido, bien sea mediante devolución de la misma y de los documentos de despacho, según el caso, o bien mediante reclamo escrito dirigido al emisor o tenedor del título, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a su recepción. En el evento en que el comprador o beneficiario del servicio no manifieste expresamente la aceptación o rechazo de la factura, y el vendedor o emisor

pretenda endosarla, deberá dejar constancia de ese hecho en el título, la cual se entenderá efectuada bajo la gravedad de juramento.

Parágrafo primero. Los tres (3) días hábiles se cuentan desde que el cliente recibe la factura. Vencidos sin reclamo, la factura queda aceptada. Producida la aceptación, el tenedor legítimo podrá registrarla acreditando la fecha de recepción de la factura, sin que se requiera actuación del cliente. La omisión del cliente en registrar el evento no impide dar la factura en garantía ni transferirla.

Para efectos ejecutivos, la factura aceptada se acredita con la certificación de sus registros expedida por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Parágrafo segundo. La factura podrá transferirse después de haber sido aceptada por el comprador o beneficiario del bien o servicio. Tres (3) días antes de su vencimiento para el pago, el legítimo tenedor de la factura informará de su tenencia al comprador o beneficiario del bien o servicio.

Artículo 6. Adiciónese tres parágrafos al artículo 778 del Decreto 410 de 1971, Código de Comercio, los cuales quedarán así:

Parágrafo tercero. Toda empresa puede dar en garantía o transferir sus facturas por cobrar para obtener financiación, sin necesidad de autorización, aviso previo ni consentimiento de su cliente. La estipulación, política, manual, pliego o instrucción que lo impida, lo limite o lo condicione no produce efecto alguno y no puede oponerse a la entidad financiera, al factor, ni a quien reciba la factura.

Parágrafo cuarto. Retener la factura, exigir autorización para transferirla, imponer con quién debe negociarla o condicionar el pago o los pedidos a que el proveedor no la utilice son actos que impiden su libre circulación, para los efectos del parágrafo primero de este artículo. Probada la conducta por el proveedor, corresponderá al cliente justificarla.

Artículo 7. Plazos, financiación y reglamentación. El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, adoptará las medidas necesarias para garantizar la implementación de la presente Ley dentro de los doce (12) meses siguientes a su promulgación.

Para tales efectos, autorícese al Gobierno Nacional para incorporar en el Presupuesto General de la Nación las partidas que sean necesarias.

Artículo 8. Vigencia y derogatorias. Esta ley rige desde su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

María Clara Posada

Senadora de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

EL día 01 de Sptbre del año 2026
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley X Actó legislativo ____
No. 220/26 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por:____

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2026 SENADO

I. OBJETO Y ALCANCE DE LA INICIATIVA

La formalización empresarial es, en Colombia, una política de Estado sostenida durante más de dos décadas y ejecutada con instrumentos de calidad reconocida. El país cuenta con un registro mercantil unificado, con una ventanilla única empresarial en operación, con un registro de garantías mobiliarias moderno y con un régimen de insolvencia recientemente actualizado. No se trata, por tanto, de una iniciativa que denuncie la ausencia de instrumentos, sino de una que constata que varios de ellos no alcanzan el rendimiento que su diseño prometía, e identifica con precisión las causas jurídicas de esa brecha.

Esas causas son dos y se repiten con notable regularidad. La primera es de **condicionamiento**: obligaciones formuladas como imperativas quedaron sujetas a la disponibilidad presupuestal de quien debía cumplirlas, con el previsible resultado de que no se cumplieron. La segunda es de **ausencia de consecuencia jurídica**: mandatos dirigidos a la administración, sin efecto alguno derivado de su incumplimiento, se degradaron con el tiempo hasta convertirse en recomendaciones.

El proyecto interviene sobre esas dos causas, no sobre los instrumentos. Amplía el perímetro legal de la Ventanilla Única Empresarial, hoy articulada únicamente con el Registro Único Empresarial y Social, para incorporar el Sistema de Afiliación Transaccional, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y los demás sistemas de información administrados por entidades públicas; incorpora expresamente al mandato legal los trámites del orden territorial; ordena la publicación mensual de las solicitudes recibidas, resueltas y de los tiempos de resolución; extiende esa ventanilla al cierre de la empresa, hoy desatendido; convierte el mandato de interoperabilidad en un derecho oponible del ciudadano; y remueve dos obstáculos jurídicos que impiden a la empresa pequeña acreditar su comportamiento de pago y movilizar sus cuentas por cobrar.

II. ANTECEDENTES NORMATIVOS

2.1. La simplificación de trámites empresariales como línea legislativa consolidada

El Congreso de la República ha legislado de manera reiterada y sin controversia constitucional sobre trámites administrativos y formalización empresarial. La Ley 962 de 2005 consagró la reserva legal de los requisitos exigibles a los administrados, al disponer que «únicamente podrán exigirse las autorizaciones, requisitos o permisos que estén previstos taxativamente en la ley o se encuentren autorizados expresamente por esta».[1] El Decreto Ley 019 de 2012 añadió la consecuencia que hacía falta: el trámite no inscrito en el Sistema Único de Información de Trámites no es oponible ni exigible al particular.[2] Y la Ley 2052 de 2020, de iniciativa parlamentaria, ordenó la digitalización obligatoria de los trámites creados con posterioridad a su vigencia.

En materia de formalización, la Ley 1429 de 2010 introdujo la reactivación de sociedades y reglas sobre sociedades no operativas, y la Ley 2069 de 2020 adoptó un conjunto de medidas de racionalización, entre ellas el mandato de

[1] Ley 962 de 2005, «por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos», art. 1°, num. 1.

[2] Decreto Ley 019 de 2012, art. 40: «para que un trámite o requisito sea oponible y exigible al particular, deberá encontrarse inscrito en el Sistema Único de Información de Trámites y Procedimientos —SUIT— del Departamento Administrativo de la Función Pública, entidad que verificará que el mismo cuente con el respectivo soporte legal».

interoperabilidad que más adelante se examina. La presente iniciativa se inscribe en esa línea y no innova en materia de competencia.

2.2. El régimen vigente de la Ventanilla Única Empresarial

La Ventanilla Única Empresarial fue creada por el Decreto 1875 de 2017, que adicionó un capítulo al Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, y recibió fundamento legal en el artículo 146 del Decreto Ley 2106 de 2019, norma con fuerza de ley sobre la cual opera el artículo 1° de este proyecto.[3] El instrumento fue correctamente concebido: se la define como estrategia de articulación público-privada coordinada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; se dispone que la plataforma incorpore el Registro Único Empresarial y Social y permita integrar los trámites de apertura, operación y cierre de empresas; y se declara que la plataforma «será el canal obligatorio de flujo de información».

Sus resultados acreditan la calidad del diseño. Entre 2022 y 2025 se crearon cerca de 306.000 empresas a través de la Ventanilla, con cobertura en 32 departamentos y 129 municipios y más de cuarenta trámites y servicios integrados.[4] Precisamente por eso resulta injustificado que la obligación de integración territorial —la única que alcanza el cuello de botella real— haya quedado subordinada a la disponibilidad presupuestal de la autoridad respectiva, condicionamiento que explica que la integración de los trámites del orden territorial siga siendo la excepción y no la regla.[5]

2.3. La factura como título valor y su circulación electrónica

[3]Decreto 1875 de 2017, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, que adiciona el Capítulo 55 al Título 2, Parte 2, Libro 2 del Decreto 1074 de 2015 (arts. 2.2.2.55.1 a 2.2.2.55.9).
[4]Confecámaras, «Entre 2022 y 2025 se han creado cerca de 306.000 nuevas empresas en Colombia a través de la Ventanilla Única Empresarial», comunicado de 16 de diciembre de 2025.
[5]Decreto 1074 de 2015, art. 2.2.2.55.9, adicionado por el Decreto 1875 de 2017.

La Ley 1231 de 2008 unificó la factura como título valor con un propósito declarado desde su propio título: servir de «mecanismo de financiación para el micro, pequeño y mediano empresario».[6] Para hacerlo viable, su artículo 7° estableció la regla que sostiene todo el sistema: «toda estipulación que limite, restrinja o prohíba la libre circulación de una factura o su aceptación, se tendrá por no escrita». La Ley 1676 de 2013 reforzó ese régimen desde el ángulo de la conducta, al calificar como práctica restrictiva de la competencia «toda retención de la factura o acto del comprador del bien o beneficiario del servicio que impida la libre circulación de la misma», y al reducir de diez días calendario a tres días hábiles el término de aceptación.[7]

La circulación electrónica del título fue habilitada por el parágrafo 5° del artículo 616-1 del Estatuto Tributario, incorporado por la Ley 2010 de 2019, y reglamentada por el Decreto 1154 de 2020, que definió el registro administrado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, el tenedor legítimo, los eventos y el endoso electrónico.[8] explica el diseño de los artículos 5° y 6° de este proyecto: el registro es condición de **circulación**, no de existencia del título; la factura no registrada sigue siendo título valor, pero no puede circular.

Debe dejarse constancia, además, de que el propio Gobierno nacional ha reconocido formalmente el problema que aquí se atiende. En enero de 2026 el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo publicó para comentarios un proyecto de decreto sobre la circulación de la factura electrónica, cuya memoria justificativa admite que existen «diversas interpretaciones» que generan

[6]Ley 1231 de 2008, «por la cual se unifica la factura como título valor como mecanismo de financiación para el micro, pequeño y mediano empresario, y se dictan otras disposiciones». Diario Oficial No. 47.053 de 17 de julio de 2008. Modificó los artículos 772, 773, 774, 777, 778 y 779 del Código de Comercio.
[7]Ley 1676 de 2013, artículos 86 y 87, ubicados en el Título IX «Sobre la actividad del factoring». El artículo 87 adicionó dos parágrafos al artículo 7° de la Ley 1231 de 2008.
[8]Ley 2010 de 2019, art. 18; Decreto 1154 de 20 de agosto de 2020, que sustituye el Capítulo 53 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1074 de 2015 y deroga el Decreto 1349 de 2016. En el plano operativo rige la Resolución 000085 de 8 de abril de 2022 de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

incertidumbre jurídica, limitan su negociación y reducen su valor financiero.[9] Esta iniciativa comparte ese diagnóstico y difiere en el instrumento: la oponibilidad de las cláusulas que restringen la circulación de un título valor y el momento en que este nace son materia de ley, no de reglamento.

2.4. El régimen de salida del mercado y su reciente actualización

Conviene precisar el estado del derecho vigente, porque determina el ámbito útil de esta iniciativa. La Ley 1116 de 2006 estableció el régimen judicial de insolvencia empresarial, con la finalidad de «la protección del crédito y la recuperación y conservación de la empresa como unidad de explotación económica y fuente generadora de empleo, a través de los procesos de reorganización y de liquidación judicial».[10] Ese régimen fue complementado, con carácter transitorio, por los Decretos Legislativos 560 y 772 de 2020, y **la Ley 2437 de 2024 incorporó su contenido como legislación permanente**, incluidos el proceso de reorganización abreviado y el proceso de liquidación judicial simplificado para deudores con activos iguales o inferiores a cinco mil salarios mínimos legales mensuales vigentes.[11]

De ello se sigue una delimitación importante: **Colombia ya cuenta con un procedimiento judicial de liquidación simplificada**, y esta iniciativa no pretende duplicarlo ni sustituirlo. El vacío que aquí se atiende es distinto y de naturaleza administrativa y registral: el de las sociedades sin pasivo externo para las cuales incluso el procedimiento judicial simplificado resulta desproporcionado, y el de las personas jurídicas que quedan disueltas por inactividad registral sin que exista mecanismo alguno que conduzca a su liquidación efectiva y a la cancelación de sus registros. Ese segundo fenómeno tiene origen legal preciso: el artículo 31 de la Ley

[9]Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, proyecto de decreto y memoria justificativa publicados el 23 de enero de 2026, relativos a los artículos 2.2.2.53.3, 2.2.2.53.4 y 2.2.2.53.12 del Decreto 1074 de 2015.
[10]Ley 1116 de 2006, art. 1°. Diario Oficial No. 46.494 de 27 de diciembre de 2006.
[11]Ley 2437 de 2024, «por medio del cual se establece la legislación permanente de los Decretos Legislativos 560 y 772 de 2020», arts. 18 y 19; el art. 21 derogó los artículos 37 y 38 de la Ley 1116 de 2006.

1727 de 2014 dispone que las sociedades que incumplan la obligación de renovar la matrícula mercantil durante cinco años «quedarán disueltas y en estado de liquidación», pero no designa liquidador, no fija plazo y no prevé procedimiento de cierre.[12]

III. FUNDAMENTOS EMPÍRICOS

3.1. Una brecha institucional que no está en la norma sino en su ejecución

La medición Business Ready del Banco Mundial, sucesora del descontinuado Doing Business, ofrece el instrumento analítico más adecuado para diagnosticar el problema colombiano, porque evalúa por separado la calidad del marco regulatorio (pilar I), la suficiencia de los servicios públicos que lo soportan (pilar II) y la eficiencia con que ese marco se ejecuta (pilar III).[13]

Los resultados de la medición del Business Ready en Colombia describen con precisión un país que legisla mejor de lo que ejecuta. En apertura de empresas el país obtiene 85,40 puntos sobre 100, con 84,72 en marco regulatorio, 83,44 en servicios públicos y **88,05 en eficiencia operacional**. En sentido contrario, en comercio internacional obtiene 67,83 puntos en marco regulatorio y **31,70 en eficiencia operacional** —una diferencia de treinta y seis puntos—, con un puntaje temático de 48 que sitúa al país en el cuarenta por ciento inferior; el despacho de mercancía importada toma en promedio veintiocho días. Brechas de la misma naturaleza, aunque de menor magnitud, aparecen en tributación (62,19 frente a 38,32) y en trabajo (71,32 frente a 51,39).

[12]Ley 1727 de 2014, art. 31, num. 1. La norma añade que «cualquier persona que demuestre interés legítimo podrá solicitar a la Superintendencia de Sociedades o a la autoridad competente que designe un liquidador para tal efecto», lo que subordina la liquidación a la iniciativa de un tercero interesado.
[13]Banco Mundial, *Business Ready 2025*, perfil de economía de Colombia. La edición inaugural de 2024 cubrió 50 economías, entre ellas Colombia; la edición de 2025 amplió la cobertura a 102.

La lectura que se impone es doble y ambas partes importan. Colombia **sabe** construir capacidad de ejecución: allí donde la ha construido —el registro empresarial, los servicios domiciliarios— los resultados son comparables con los de economías de renta alta. Y allí donde no la ha construido, la calidad del marco normativo no la sustituye. De ahí que esta iniciativa no proponga normas nuevas de conducta empresarial, sino obligaciones de integración, plazo y consecuencia sobre instrumentos que ya existen.

3.2. La entrada al mercado formal

La creación de empresas en Colombia es un fenómeno de masa y de escala mínima. En 2024 se crearon 297.475 empresas, con una reducción de 2,8 % frente al año anterior; en el primer semestre de 2025 se crearon 173.907, con un incremento de 1,9 %.[14] De estas últimas, **el 99,7 % son microempresas** y el 74,2 % corresponden a personas naturales. A cierre de 2025 el país superó por primera vez el umbral de 1,8 millones de empresas activas.

La relevancia de esa composición para el diseño legislativo es directa. Para una microempresa unipersonal, cada trámite no integrado no representa un costo marginal sino una barrera desproporcionada: el tiempo de desplazamiento, la espera y la gestión ante una ventanilla adicional pueden exceder el margen de varias semanas de operación. El registro, medido aisladamente, funciona razonablemente bien; lo que no funciona es el conjunto de actuaciones que separan al registro del inicio efectivo de operaciones —afiliación a seguridad social, registro de industria y comercio, uso del suelo, conceptos sanitarios y de seguridad—, precisamente porque la integración territorial quedó condicionada a la disponibilidad presupuestal de cada municipio.

3.3. La permanencia y la salida del mercado

[14]Confecámaras, *Dinámica de Creación de Empresas en Colombia 2024* (enero de 2025) y *Dinámica de creación de empresas en Colombia – Primer semestre 2025* (4 de agosto de 2025).

La supervivencia empresarial colombiana es baja y está concentrada en el segmento de menor tamaño. De las 296.896 unidades productivas creadas en 2017, solo 98.696 continuaban operando cinco años después: **una tasa de supervivencia de 33,5 %**. La desagregación por tamaño es elocuente: sobreviven a cinco años el 33,4 % de las microempresas, el 60,9 % de las pequeñas, el 73,7 % de las medianas y el 85,7 % de las grandes.[15]

Si dos de cada tres empresas creadas salen del mercado antes de cinco años, la calidad del procedimiento de salida no es una cuestión accesoria de la política de formalización: es la mitad de esa política. Y los datos indican que esa mitad está desatendida. Entre 2017 y 2023 se cancelaron 1.509.111 empresas en Colombia —cerca de 215.000 al año—, de las cuales el 99 % eran microempresas. Lo decisivo es el modo de esa salida: en 2023, **el 23,9 % de las cancelaciones no obedeció a una decisión de cierre sino a la depuración registral por no renovación de la matrícula.**[16]

Casi una de cada cuatro salidas del mercado formal ocurre, por tanto, por abandono. Ese abandono no es gratuito: produce el efecto previsto en el artículo 31 de la Ley 1727 de 2014, esto es, un conjunto creciente de personas jurídicas disueltas y en estado de liquidación que nunca se liquidan, cuyos registros tributarios y de seguridad social permanecen activos y sobre las cuales siguen corriendo obligaciones formales y sanciones. El costo se distribuye en tres direcciones: para el empresario, un pasivo administrativo por una actividad que cesó; para el Estado, un registro empresarial que no refleja la realidad y sobre el cual se construyen estadísticas y políticas; y para el sistema financiero, información de peor calidad sobre el tejido empresarial efectivamente vivo.

[15]Confecámaras, *La supervivencia empresarial en Colombia: estudio de los factores clave que impulsan la permanencia de las empresas en el mercado*, 16 de mayo de 2023. Un estudio posterior sobre la cohorte de 2019 reporta una tasa de 32 % a cinco años.
[16]Confecámaras, *Dinámica de cancelaciones de empresas en Colombia*, serie 2017–2023. En 2023 se cancelaron 233.044 empresas; el 76,1 % fueron cancelaciones declaradas y el 23,9 % por depuración.

La literatura económica ha documentado el costo agregado de las barreras a la salida. Los trabajos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos sobre regímenes de insolvencia y asignación del capital concluyen que las reformas que reducen las barreras a la reestructuración y el costo personal del fracaso empresarial disminuyen la proporción de capital inmovilizado en empresas inviables y aceleran su reasignación hacia empresas más productivas.[17] El mismo diagnóstico inspiró en la Unión Europea la exigencia de que el empresario insolvente pero honrado pueda obtener la exoneración plena de sus deudas en un plazo no superior a tres años, «permitiéndole así una segunda oportunidad».[18] Colombia ya avanzó en esa dirección en el plano judicial con la Ley 2437 de 2024; lo que falta es el plano administrativo.

3.4. La factura por cobrar: el activo que la empresa pequeña tiene y no logra vender

La restricción de acceso al crédito es una barrera medida y no una presunción. Según la Encuesta de Micronegocios del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Colombia cuenta con 5.297.252 micronegocios, y entre quienes no solicitan crédito el 14,6 % declara como razón no cumplir los requisitos de garantías, codeudores, avales o fiadores.[19] Del lado de la oferta, el documento CONPES 4005 de 2020 consignó que «al 31 % de los micronegocios que solicitaron crédito se los negaron por falta de garantías (fiador o aval)».[20]

[17]Adalet McGowan, M., Andrews, D. y Millot, V., *Insolvency Regimes, Zombie Firms and Capital Reallocation*, OECD Economics Department Working Papers No. 1399, OECD Publishing, París, 28 de junio de 2017. Véase también, de los mismos autores, *The Walking Dead? Zombie Firms and Productivity Performance in OECD Countries*, OECD Economics Department Working Papers No. 1372, 24 de enero de 2017.
[18]Directiva (UE) 2019/1023 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, sobre marcos de reestructuración preventiva, exoneración de deudas e inhabilitaciones, arts. 20 y 21 y considerandos 1 y 5. DO L 172 de 26.6.2019.
[19]DANE, *Encuesta de Micronegocios (EMICRON)*, boletín técnico año 2024, publicado el 30 de julio de 2025. De quienes buscaron financiación, el 60,0 % acudió a una institución financiera regulada y el 22,9 % a prestamistas informales; en zonas rurales la proporción que accede a institución regulada desciende al 25,9 %.
[20]Documento CONPES 4005 de 2020, Política Nacional de Inclusión y Educación Económica y Financiera, Departamento Nacional de Planeación.

Ese diagnóstico contrasta con una circunstancia que rara vez se advierte: la empresa que no tiene inmueble ni maquinaria **sí tiene** un activo de calidad, y lo tiene precisamente cuando le vende a un comprador solvente. Una factura por cobrar es un derecho cierto, de monto determinado, con fecha de vencimiento conocida y con un deudor identificado. Reúne, en principio, todas las condiciones de un colateral líquido. El país lo entendió así hace dieciocho años y construyó el andamiaje para aprovecharlo. El problema es que el instrumento no alcanzó el rendimiento que su diseño permitía.

Las cifras oficiales del sistema de facturación electrónica describen esa trayectoria. El registro de facturas como título valor pasó de 88 en 2021 a 671.246 en 2022, a 1.791.902 en 2023 y a 1.869.138 en 2024; en 2025 **descendió** a 1.766.898.[21] Más revelador que el agregado es su composición: la cesión de derechos económicos —la modalidad que no exige endoso y resulta más accesible para el proveedor pequeño— cayó de 99.643 operaciones en 2023 a 66.497 en 2024 y a 42.037 en 2025. Y una porción no menor de la actividad ocurre por fuera del registro: se estima que entre el 13 % y el 24 % de las operaciones de factoring y confirming se realizan sin pasar por él.[22] Un instrumento que se usa esquivando su propio registro es un instrumento cuya seguridad jurídica los participantes no consideran suficiente. La comparación regional cierra el cuadro: el factoring electrónico colombiano equivale a cerca del 2,7 % del producto interno bruto, frente a alrededor del 16 % en Chile.[23]

La causa de ese estancamiento no es tecnológica. Es que el proveedor pequeño no teme la validez de la cláusula que le prohíbe ceder su factura —esa cláusula ya es ineficaz—: teme la reacción del comprador. Aunque la estipulación se tenga por no escrita, ceder la factura contra la voluntad de quien le compra puede costarle el

[21]Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, «Consolidado Cifras SFE», micrositio del sistema de facturación electrónica. Los valores asociados fueron de $35,5 billones en 2023, $43,85 billones en 2024 y $48,1 billones en 2025.
[22]Colombia Fintech, «Fintech Snapshot – Factoring y Confirming 2025», 22 de mayo de 2025, que reporta además que las fintech financiaron más de 388.000 facturas por $5,8 billones en 2024.
[23]Cifras difundidas por la Asociación Colombiana de Factoring, mayo de 2026. Se trata de fuente gremial y así debe citarse.

contrato, la renovación o el próximo pedido. Y el factor, por su parte, no adquiere un crédito si existe la posibilidad de que el deudor invoque el pacto para discutir el pago. Que ese temor es fundado lo acredita la actuación de la autoridad de competencia: en 2021 la Superintendencia de Industria y Comercio sancionó a una empresa con multa superior a los cinco mil millones de pesos por imponer, mediante sus políticas internas, requisitos que excluían a los factores habilitados por la ley y restringían el acceso de sus proveedores al factoring.[24]

3.5. La ausencia de historial crediticio como barrera circular

La garantía no es, sin embargo, el único obstáculo, ni siquiera el más frecuente. El mismo documento de política registra que **al 17,1 % de los micronegocios les negaron el crédito por no contar con historial crediticio**, junto a un 35,2 % al que se lo negaron por figurar con reporte negativo. La primera de esas cifras describe una barrera de naturaleza distinta a las demás y particularmente perversa, porque es circular: no se otorga crédito a quien no tiene historial, y no se construye historial sin haber obtenido crédito.

Lo notable es que esa ausencia de historial no equivale a ausencia de información. El micronegocio que lleva años pagando puntualmente la energía y el agua del establecimiento, que sostiene un plan de telefonía o de conectividad, que recibe pagos electrónicos a través de un datáfono o de una pasarela, o que emite facturas electrónicas a compradores solventes, genera de manera continua un rastro verificable de comportamiento de pago. Esa información existe, es de calidad y su titular es el propio empresario; lo que no existe es la posibilidad de trasladarla, en formato utilizable, a quien evalúa el crédito. El resultado es que un historial de pago impecable resulta invisible para el sistema financiero por el solo hecho de haberse formado fuera de él.

[24]Superintendencia de Industria y Comercio, Resolución 30410 de 20 de mayo de 2021. Con anterioridad, en 2017, la misma entidad formuló pliego de cargos contra varias empresas por retención de facturas y por imponer a los proveedores la negociación con factores designados.

La consecuencia de esa invisibilidad se mide en el destino de quienes buscan financiación: aunque el 60,0 % acude a una institución financiera regulada, **el 22,9 % termina recurriendo a prestamistas informales**, proporción que se agrava fuera de las cabeceras municipales, donde el acceso a institución regulada desciende al 25,9 %. No se trata, por tanto, de una población que rehúya el crédito, sino de una que lo obtiene en el mercado que no le exige historial y que tampoco le ofrece protección alguna.

Colombia dio recientemente un paso decisivo en la dirección correcta. El **Decreto 0368 del 7 de abril de 2026** sustituyó el modelo voluntario que regía desde 2022 y estableció un sistema de finanzas abiertas de carácter obligatorio para las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, con estándares técnicos y cronograma a cargo de esa Superintendencia.[25] Ese avance, sin embargo, deja intacto el problema que aquí se examina, y conviene explicar por qué.

El sistema de finanzas abiertas hace circular **datos financieros que reposan en entidades financieras**: productos de depósito y de crédito, vinculación de clientes y características de los servicios. Su beneficiario natural es quien **ya tiene** relación con el sistema financiero. El micronegocio que nunca ha obtenido un crédito no tiene nada que portar dentro de ese perímetro: precisamente su problema es que toda su información de comportamiento de pago se formó **fuera** de él —en la factura de energía, en el plan de telefonía, en el datáfono, en la factura electrónica que le expide a su comprador—. La portabilidad que este proyecto establece no duplica el sistema de finanzas abiertas: lo complementa por el único costado que este no puede cubrir, porque las empresas de servicios públicos, los operadores de telecomunicaciones y el registro de facturas electrónicas no son entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera y, por tanto, están fuera del alcance de un

[25]Decreto 0368 de 7 de abril de 2026, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que modifica el Decreto 2555 de 2010 en lo relacionado con el Sistema de Finanzas Abiertas y sustituye el esquema voluntario del Decreto 1297 de 2022.

decreto expedido en ejercicio de la potestad de intervención en la actividad financiera.

IV. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

4.1. Marco constitucional

La iniciativa desarrolla tres mandatos constitucionales concurrentes. **El artículo 333** garantiza la libertad de empresa y dispone que «para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley». **El artículo 84** completa esa garantía en el plano de la actuación administrativa: «cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio». Y el **artículo 209** somete la función administrativa a los principios de eficacia, economía y celeridad, y ordena que las autoridades coordinen sus actuaciones para el cumplimiento de los fines del Estado.

De la lectura conjunta de esas tres disposiciones se desprende el fundamento de la regla central del proyecto. Si los requisitos exigibles al empresario solo pueden tener origen legal, y si las autoridades están constitucionalmente obligadas a coordinar sus actuaciones, entonces la exigencia al particular de un documento que ya obra en poder de otra autoridad del mismo Estado carece de sustento constitucional: no es un requisito autorizado por la ley, sino el traslado al administrado de una carga de coordinación que la Constitución impone a la administración.

4.2. Competencia del Congreso y ausencia de reserva de iniciativa

La competencia del Congreso para expedir esta ley se apoya en los numerales 1 y 2 del artículo 150 de la Constitución —el régimen de garantías mobiliarias y el procedimiento administrativo son materias de reserva legal, como lo acreditan la propia Ley 1676 de 2013 y la Ley 1437 de 2011—, en el numeral 23 del mismo artículo, y en los artículos 84 y 333 ya citados.

La iniciativa **no incide en ninguna de las materias reservadas** a la iniciativa privativa del Gobierno nacional por el inciso segundo del artículo 154 de la Constitución. No aprueba el plan nacional de desarrollo; no determina la estructura de la administración nacional ni crea, suprime o fusiona entidades, pues las obligaciones se asignan a autoridades y plataformas existentes sin determinar su organización interna, que corresponde al Presidente de la República conforme a los numerales 14 y 16 del artículo 189; no establece rentas ni fija gastos de la administración; no se refiere al Banco de la República ni a las funciones que la Constitución asigna a su Junta Directiva, cuya competencia queda expresamente preservada; no fija el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos; y no decreta exenciones ni beneficios tributarios.

4.3. La inoponibilidad como técnica de eficacia

La experiencia colombiana en materia de simplificación administrativa arroja una lección que este proyecto incorpora deliberadamente: **las obligaciones dirigidas a la administración que no llevan aparejada una consecuencia jurídica no se cumplen**. El ejemplo más próximo es el del artículo 12 de la Ley 2069 de 2020, que ordenó que los sistemas de seguridad social y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales interoperaran con el Sistema de Afiliación Transaccional y este con la Ventanilla Única Empresarial, dentro de un plazo de seis meses. Han transcurrido más de cinco años sin que ese mandato se haya cumplido íntegramente, y su incumplimiento no ha producido efecto jurídico alguno.

Tampoco es novedosa la regla sustantiva. El artículo 3° del Decreto 4149 de 2004 dispuso, hace más de veinte años, que las entidades con competencias en comercio exterior deberán consultar en línea el certificado de existencia y representación

legal y el registro único tributario, y que «en ningún caso se podrá exigir al usuario la presentación de estos documentos».[26] La regla existe; lo que ha faltado es su generalización y, sobre todo, su exigibilidad.

Por ello el proyecto adopta la técnica que el ordenamiento colombiano ya ha probado con éxito en el artículo 40 del Decreto Ley 019 de 2012: **la inoponibilidad del requisito**. Su ventaja jurídica es doble. De una parte, no interfiere con la validez ni con la vigencia del acto administrativo que establece el requisito, materia cuya definición corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo; opera exclusivamente sobre la exigibilidad frente al particular, y solo respecto de aquello que constituye carga, nunca de lo que reconoce derechos. De otra, es autoejecutable: el ciudadano puede invocarla directamente ante la autoridad que exige el documento, sin necesidad de un pronunciamiento judicial previo, lo que la convierte en una garantía real y no meramente declarativa.

4.4. De la ineficacia de la cláusula a su inoponibilidad frente al cesionario

La distinción sobre la que se construye el artículo 6° de este proyecto es técnica y decisiva. Tener una cláusula «por no escrita» es una sanción que opera **entre las partes del contrato**: la estipulación no produce efectos y no puede invocarse para sostener la validez de una restricción. Pero no resuelve la posición del tercero que adquiere el crédito, ni impide que el deudor emplee la infracción del pacto como fundamento de represalias contractuales o de excepciones frente a quien le exige el pago. De ahí que una regla vigente desde 2008 no haya bastado para que el instrumento despegue.

El derecho uniforme resolvió ese problema, y lo hizo en el instrumento que Colombia tomó como modelo para su régimen de garantías mobiliarias. El artículo 13 de la Ley Modelo de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional dispone que la garantía sobre un crédito por cobrar «surtirá efectos aunque exista un pacto entre el otorgante inicial o cualquier otorgante posterior y el deudor del crédito o cualquier acreedor garantizado por el que se limite de algún modo el derecho del otorgante a constituir una garantía mobiliaria», y añade que el incumplimiento de ese pacto no anula la garantía ni faculta para resolver el contrato.[27] La Ley 1676 de 2013 incorporó buena parte de esa Ley Modelo —su artículo 3° comprende expresamente «las garantías y transferencias sobre cuentas por cobrar»— **pero no adoptó una disposición equivalente al artículo 13**. Ese es, con precisión, el vacío que el artículo 6° cierra.

El artículo 5° atiende, en su parágrafo primero, un problema de seguridad jurídica distinto y complementario: el momento en que nace el título. De la aceptación depende su aptitud para circular, y un financiador que no puede determinar con certeza si la factura que compra está aceptada —o que teme que el adquirente discuta después ese punto— descuenta esa incertidumbre en el precio o simplemente no opera. Fijar en la ley el punto de partida del término, el carácter irrevocable de la aceptación tácita y la irrelevancia de la omisión registral del adquirente no innova sobre el régimen sustantivo: lo estabiliza. Y lo hace en el instrumento apropiado, porque el momento en que nace un título valor y las condiciones de su circulación son materia que el Código de Comercio y sus leyes modificatorias han reservado siempre al legislador.

4.5. La certeza sobre la aceptación de la factura

El artículo 2° de la Ley 1231 de 2008, modificado por el artículo 86 de la Ley 1676 de 2013, dispone que la factura se entiende aceptada si el adquirente no reclama dentro de los tres (3) días hábiles siguientes. La regla existe, y sin embargo tres cuestiones que ella no resuelve permiten hoy bloquear la circulación del título. Ninguna de las tres exige modificar el régimen sustantivo; todas exigen precisarlo.

Primera: desde cuándo corren los tres días. El texto vigente admite dos lecturas —desde la recepción de los bienes o la prestación del servicio, o desde la recepción de la factura—, y de esa diferencia depende la fecha en que nace el título valor. Un financiador que no puede determinar con certeza si la factura que va a adquirir está aceptada descuenta esa incertidumbre en el precio o se abstiene de operar. Que el problema es real y no doctrinal lo acredita el propio Gobierno nacional: el proyecto de decreto publicado en enero de 2026 se propone precisamente corregir el punto de partida del término, y su memoria justificativa reconoce que las interpretaciones divergentes limitan la negociación de la factura y reducen su valor financiero. La coincidencia en el diagnóstico refuerza la iniciativa; la diferencia está en el instrumento, porque el momento en que nace un título valor es materia que el Código de Comercio y sus leyes modificatorias han reservado siempre al legislador, y no puede quedar librada a un reglamento que otro reglamento modifique.

Segunda y la más eficaz de las obstrucciones: la omisión de registro. Conforme al régimen vigente, la factura electrónica que no se registra no puede circular, aunque conserve su condición de título valor, y son los propios participantes quienes registran los eventos que les corresponden. De ello se sigue una consecuencia que conviene enunciar sin rodeos: al adquirente le basta con no registrar la aceptación para impedir que su proveedor movilice la factura. No necesita retenerla —conducta expresamente sancionada—, ni negarse a nada, ni dejar constancia de su decisión. Es una obstrucción que se ejerce por omisión, no deja rastro y no expone a consecuencia alguna. La disposición propuesta la neutraliza al establecer que la aceptación ya producida por el transcurso del plazo no depende de que el adquirente la registre, y que su omisión no impide dar la factura en garantía ni transferirla.

Se añade, finalmente, una precisión de orden probatorio y no sustantivo. La factura aceptada ya presta mérito ejecutivo por su condición de título valor; lo que el entorno electrónico ha hecho incierto no es la existencia de ese mérito sino qué documento lo acredita, cuando el título es un mensaje de datos y su historia consta en un registro público. Identificar en la ley la certificación de los registros expedida por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales como el soporte de esa acreditación evita una discusión procesal que hoy se resuelve caso por caso.

La portabilidad del historial de pagos y su relación con la reserva de ley estatutaria

La disposición sobre portabilidad del historial de pagos exige una precisión de competencia, porque el artículo 152, literal a), de la Constitución Política reserva a la ley estatutaria la regulación de los derechos fundamentales, y el habeas data lo es. La jurisprudencia constitucional ha delimitado esa reserva con criterios constantes: no toda norma que incida en un derecho fundamental debe tramitarse como estatutaria, sino únicamente aquella que lo regule de manera **integral, estructural o completa**, o que afecte su **núcleo esencial**; la regulación puntual, sectorial o instrumental corresponde al legislador ordinario.

La disposición propuesta se sitúa deliberadamente del lado ordinario de esa frontera, y su redacción lo hace explícito. **No modifica el régimen de habeas data**: la Ley 1266 de 2008 y la Ley 1581 de 2012 quedan íntegramente vigentes y el artículo así lo declara. **No crea, amplía ni restringe facultad alguna del titular del dato** distinta de la de disponer que una información que ya le pertenece sea entregada a quien él indique, lo que constituye desarrollo instrumental de la

[26] Decreto 4149 de 2004, «por el cual se racionalizan algunos trámites y procedimientos de comercio exterior, se crea la Ventanilla Única de Comercio Exterior y se dictan otras disposiciones», art. 3°.

[27] Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, *Ley Modelo sobre Garantías Mobiliarias* (2016), artículo 13, párrafos 1 y 2.

facultad de conocer que aquellas leyes ya reconocen. **No habilita tratamiento sin consentimiento**: por el contrario, exige autorización previa, expresa e informada, revocable en cualquier momento, con destinatario y finalidad determinados, e impone el principio de minimización. Y **no convierte a los obligados en fuentes ni en operadores de información** en los términos de la Ley 1266, lo que impediría cualquier lectura de que se está reconfigurando ese régimen.

El resto del artículo es, sin discusión, materia de ley ordinaria: la obligación de entregar información en formato interoperable es una regla de relación entre proveedores de servicios y sus usuarios; y la prohibición de negar un crédito invocando como causal única la ausencia de historial —acompañada del deber de motivar la negativa— es una regla de conducta de las entidades vigiladas que no interfiere con su autonomía para conceder o negar el crédito ni con su régimen de administración de riesgos, según se declara expresamente en el inciso respectivo.

4.6. Salvaguardas: protección de datos y autonomía territorial

La obligación de interoperabilidad se acompaña de las dos salvaguardas que el derecho comparado ha identificado como indispensables. En materia de datos personales, el intercambio queda sujeto al régimen de la Ley 1581 de 2012 y a las reservas legales aplicables, y se limita expresamente a los datos estrictamente necesarios para el ejercicio de la competencia de la autoridad receptora, incorporando así el principio de minimización. Este diseño sigue el del sistema técnico europeo de intercambio de pruebas, que somete el mecanismo a solicitud expresa del usuario, le reconoce el derecho de previsualizar la información antes de su envío y limita el tratamiento a lo técnicamente necesario.[28]

En materia territorial, la sujeción de los municipios y distritos se limita a los trámites de su competencia asociados al ciclo empresarial, se acompaña del deber de la Nación de prestar el soporte tecnológico y se escalona en plazos diferenciales de veinticuatro y treinta y seis meses según categoría. La supresión de la condicionalidad presupuestal no traslada al municipio un costo que deba asumir con sus propios recursos: traslada a la Nación la obligación de proveer la infraestructura, que es lo que corresponde a un sistema nacional de registro empresarial. Así entendida, la disposición respeta la autonomía reconocida por el artículo 287 de la Constitución.

[28]Reglamento (UE) 2018/1724 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de octubre de 2018, art. 14, apartados 3, 4 y 8. DO L 295 de 21.11.2018.

V. ESTÁNDARES INTERNACIONALES Y DERECHO COMPARADO

5.1. El principio de «una sola vez»

La regla según la cual el Estado no puede exigir dos veces el mismo dato ha dejado de ser una aspiración de buena administración para convertirse en derecho positivo vinculante. En la Unión Europea, el Reglamento sobre la pasarela digital única estableció un sistema técnico de intercambio automatizado de pruebas entre autoridades competentes «y aplicación del principio de "solo una vez"», plenamente exigible desde diciembre de 2023 y desarrollado por un reglamento de ejecución que define su arquitectura.[29] Su formulación como derecho del ciudadano proviene de la Declaración Ministerial de Tallin sobre Administración Electrónica, suscrita en 2017 por treinta y dos países, que reconoce el derecho de los usuarios «a no tener que suministrar la misma información a los servicios públicos más de una vez, con el debido respeto de las normas de protección de datos».[30]

El caso estonio ilustra la magnitud del rendimiento alcanzable. Su capa de interoperabilidad procesa alrededor de 2.200 millones de transacciones anuales y soporta más de 3.000 servicios electrónicos, y ha sido replicada en más de veinte países.[31] Lo relevante para esta iniciativa no es la escala tecnológica, que Colombia no necesita replicar, sino el principio jurídico subyacente: el dato entregado una vez a la administración se entiende entregado a toda ella.

[29]Reglamento (UE) 2018/1724, art. 14; y Reglamento de Ejecución (UE) 2022/1463 de la Comisión, de 5 de agosto de 2022, por el que se establecen las especificaciones técnicas y operativas del sistema técnico para el intercambio transfronterizo automatizado de pruebas.
[30]*Tallinn Declaration on eGovernment*, 6 de octubre de 2017, anexo sobre centralidad en el usuario. La Declaración de Berlín de 8 de diciembre de 2020 reiteró el compromiso remitiendo su implementación al Reglamento (UE) 2018/1724.

5.2. La salida del mercado como componente de la política de formalización

El tratamiento de la salida empresarial ha experimentado un cambio de paradigma en las dos últimas décadas. La Directiva europea sobre reestructuración e insolvencia parte de constatar que «en muchos Estados miembros se necesitan más de tres años para que los empresarios insolventes pero honrados obtengan la exoneración de sus deudas y puedan empezar de nuevo», y por ello impone un plazo máximo de exoneración de tres años, con exoneración automática al vencimiento y sin necesidad de solicitar la apertura de un procedimiento adicional.[32] El fundamento no es indulgente sino económico: la dificultad para salir del mercado desincentiva la entrada, inmoviliza capital y activos en unidades inviables e impide su reasignación hacia usos más productivos.

Colombia adoptó ese enfoque en el plano judicial con la Ley 2437 de 2024. Esta iniciativa lo extiende al plano administrativo, que es donde subsiste la brecha: la de la microempresa sin pasivo externo, para la cual incluso un procedimiento judicial simplificado resulta desproporcionado, y la de la persona jurídica disuelta por inactividad registral que permanece indefinidamente sin liquidar. Para ambos supuestos, el instrumento adecuado no es un proceso ante juez sino un módulo de cierre en la misma plataforma en que la empresa nació, con cancelación de oficio en cadena de los registros de las entidades ya integradas.

5.3. La portabilidad de los datos como instrumento de inclusión financiera

[31]e-Estonia, portal oficial del Estado estonio, sección X-Road. Las estimaciones oficiales de ahorro de tiempo publicadas por esa misma fuente se construyen sobre supuestos declarados —un tiempo estimado por consulta— y deben leerse como estimaciones y no como mediciones directas.
[32]Directiva (UE) 2019/1023, considerando 5 y art. 21, apartados 1 y 2.

El derecho del titular a obtener sus datos en formato estructurado y de uso corriente, y a transmitirlos a otro responsable sin impedimento, fue consagrado en el derecho europeo por el Reglamento General de Protección de Datos.[33] Su rasgo distintivo es que no se concibió como una regla de protección frente a un riesgo, sino como un instrumento de **competencia y de movilidad**: la información que una persona genera al usar un servicio le pertenece y no puede quedar cautiva del proveedor que la recolectó.

Trasladado al crédito, ese principio produce un efecto que ninguna otra política de inclusión financiera consigue con igual economía de medios: convierte en historial reputacional utilizable un comportamiento de pago que el solicitante ya acreditó durante años ante otros proveedores. No exige subsidio, no traslada riesgo al Estado y no obliga a nadie a prestar. Se limita a impedir que la información quede retenida y que la decisión de crédito se adopte ignorándola.

5.4. La ineficacia de los pactos que prohíben ceder créditos comerciales

El Reino Unido adoptó en 2018 una regulación diseñada específicamente para proteger a las pequeñas y medianas empresas proveedoras, conforme a la cual la cláusula contractual que prohíbe o restringe la cesión de un crédito «no produce efecto en la medida en que prohíba o imponga una condición» sobre esa cesión, y extiende esa ineficacia a las estipulaciones que impidan al cesionario obtener la información necesaria para valorar el crédito.[34]

El diseño británico es instructivo por su acotamiento: no se trata de una regla general del derecho de obligaciones, sino de una protección deliberadamente dirigida al proveedor pequeño frente al comprador grande. El artículo 6° de este

[33]Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, art. 20 («Derecho a la portabilidad de los datos»). DO L 119 de 4.5.2016.
[34]*The Business Contract Terms (Assignment of Receivables) Regulations 2018*, SI 2018 No. 1254, Reglamentos 2 y 3. La protección se excluye cuando el proveedor es una gran empresa o un vehículo de propósito especial, y respecto de contratos financieros, inmobiliarios y de financiación de proyectos, entre otros.

proyecto sigue esa lógica y la del artículo 13 de la Ley Modelo de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, adaptándolas al régimen colombiano de la factura como título valor.

VI. UNIDAD DE MATERIA Y CORRESPONDENCIA DEL TÍTULO

El artículo 158 de la Constitución Política exige que todo proyecto de ley se refiera a una misma materia y declara inadmisibles las disposiciones que no se relacionen con ella. La materia única de esta iniciativa es **el ciclo de vida de la empresa y la reducción de las barreras administrativas y jurídicas que lo obstaculizan**.

La conexidad **temática** es manifiesta: todas las disposiciones regulan la relación entre la empresa y el Estado, desde su constitución hasta su liquidación, incluyendo la interoperabilidad que permite que esa relación no exija duplicaciones y las condiciones jurídicas que le permiten financiarse. La conexidad **causal** reside en que todas responden al mismo origen: la fragmentación de trámites, registros y sistemas de información que eleva el costo de operar formalmente. La conexidad **teleológica** es igualmente única: reducir el tiempo, el costo y el número de actuaciones exigidas al empresario, en desarrollo de la libertad económica del artículo 333 de la Constitución. Y la conexidad **sistemática** ni la ventanilla de creación ni el procedimiento de cierre pueden operar como canal único, mientras las disposiciones sobre portabilidad del historial de pagos y sobre el uso de la factura por cobrar como garantía completan el ciclo por su extremo financiero, atendiendo las dos causas que la evidencia identifica como determinantes de la exclusión crediticia: la ausencia de historial que acredite al deudor y la imposibilidad de movilizar el único activo líquido que la empresa pequeña efectivamente posee. El financiamiento no es, en este proyecto, una materia añadida: es la condición sin la cual la empresa creada no opera y la empresa que opera no crece.

El título corresponde con precisión al contenido, conforme al artículo 169 de la Constitución Política: enuncia los cuatro ejes efectivamente regulados —creación, financiamiento, operación y cierre de las empresas— sin exceder el alcance de las disposiciones ni anunciar materias que el articulado no desarrolla.

VII. IMPACTO FISCAL

En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 se hace explícito el análisis de impacto fiscal de la iniciativa.

El proyecto **no ordena gasto público ni otorga beneficios tributarios**. Su contenido consiste en reglas de procedimiento administrativo y deberes de integración e interoperabilidad entre sistemas que ya operan. No crea entidades, dependencias, plantas de personal ni plataformas tecnológicas: la Ventanilla Única Empresarial, el Registro Único Empresarial y Social, el Sistema de Afiliación Transaccional y el registro de facturas electrónicas administrado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales se encuentran en operación, y el articulado dispone expresamente que las obligaciones se atenderán con las plataformas y capacidades institucionales existentes.

La obligación de portabilidad del historial de pagos **no genera erogación con cargo al Presupuesto General de la Nación**: recae sobre operadores privados de servicios públicos domiciliarios, de telecomunicaciones y de sistemas de pago, que ya administran esa información como parte ordinaria de su operación y que ya están obligados a entregarla a su titular por virtud del régimen de habeas data. Lo que la disposición añade es el formato y el destinatario, no la recolección del dato. La facultad de la Superintendencia Financiera de Colombia para definir el estándar técnico se ejerce dentro de sus funciones actuales y es potestativa, y la disposición se declara autoejecutable mientras dicho estándar no se expida, de modo que su eficacia no depende de gasto ni de reglamentación previa.

Las disposiciones sobre la factura por cobrar como garantía y como fuente de financiación son reglas de derecho mercantil que rigen relaciones entre particulares y no comprometen recurso público alguno. Operan sobre registros e infraestructura que ya se encuentran en funcionamiento y no imponen obligación de reporte, desarrollo ni gasto a entidad estatal alguna.

El costo de adecuación tecnológica que pueda derivarse se concentra en desarrollos de interoperabilidad cuyo mandato legal existe desde 2020, se distribuye en un calendario de implementación de hasta treinta y seis meses y se atiende mediante autorización presupuestal sujeta al Marco Fiscal de Mediano Plazo y al Marco de Gasto de Mediano Plazo. En sentido contrario, la eliminación de actuaciones duplicadas y de la exigencia de documentos que ya reposan en el Estado reduce costos de administración tanto para los particulares como para las entidades públicas, y la depuración del registro empresarial mejora la calidad de la información sobre la cual se construyen las políticas y las estadísticas oficiales.

Se deja constancia, conforme a la jurisprudencia constitucional consolidada, de que tratándose de una iniciativa de origen congresional la carga que recae sobre el legislador no exige un análisis detallado o exhaustivo del costo fiscal, sino una consideración mínima que permita establecer los referentes básicos para analizar sus efectos, y de que corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, si estima que existe incompatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, sustentarla mediante un estudio técnico serio, detallado y concreto, sin que su concepto constituya poder de veto sobre el órgano legislativo.[35]

VIII. POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

[35] Corte Constitucional, Sentencias C-502 de 2007, C-315 de 2008, C-866 de 2010 y C-425 de 2023. En la Sentencia C-315 de 2008 la Corte precisó que el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituye un parámetro de racionalidad legislativa y «no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas».

En cumplimiento del artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, y en concordancia con el artículo 286 del mismo estatuto, se indica que la presente iniciativa es de carácter general y abstracto, dirigida a la universalidad de las empresas y de los usuarios de los trámites empresariales. Conforme al artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, no configura conflicto de interés el beneficio de carácter general ni el que corresponde a la mayoría de la población, de modo que el proyecto, considerado en su conjunto, no crea beneficio ni perjuicio particular, actual y directo a favor o en contra de congresista alguno, de su cónyuge o compañero permanente, o de sus parientes en los grados previstos en la ley.

IX. CONCLUSIÓN

Colombia no necesita inventar los instrumentos que esta ley perfecciona: los construyó, los puso en marcha y ha demostrado que sabe operarlos. La medición internacional confirma que el país alcanza estándares de economía avanzada precisamente allí donde ha invertido en capacidad de ejecución. El rezago no está en la calidad de sus normas ni en su tecnología, sino en dos decisiones de diseño normativo: haber condicionado a la disponibilidad presupuestal una obligación que debía ser incondicionada, y haber formulado mandatos a la administración sin consecuencia alguna para su incumplimiento.

Dos de cada tres empresas que nacen en Colombia no llegan a su quinto año, y casi una de cada cuatro que salen del mercado lo hacen por abandono registral y no por una decisión ordenada de cierre. Una política de formalización que atiende con esmero la entrada y desatiende la salida es, por construcción, una política incompleta. Y un instrumento de financiación creado en 2008 que, tras alcanzar

una meseta, ve retroceder año tras año la modalidad más accesible para el pequeño empresario, tampoco está cumpliendo su propósito.

Lo que este proyecto propone es, en definitiva, modesto en medios y considerable en efecto: que el empresario no tenga que hacer de mensajero entre las entidades del Estado que ya poseen su información; que pueda cerrar su empresa por el mismo canal por el que la creó; que los años de pagos puntuales que ya acreditó ante otros proveedores dejen de ser invisibles para quien evalúa su crédito; y que pueda vender la factura que ya devengó sin arriesgar por ello la relación comercial de la que depende. Ninguna de esas cuatro cosas exige tecnología que el país no posea ni recursos que no pueda destinar. Exigen, únicamente, una decisión legislativa.

X. FUENTES

Normativa nacional

Constitución Política de Colombia, artículos 84, 150, 154, 158, 169, 189, 209, 287, 333, 345 y 346. Código de Comercio, artículos 218 a 259 y 772 a 779. Ley 5ª de 1992, artículos 139, 140, 151, 152, 286 y 291. Ley 222 de 1995. Ley 819 de 2003, artículo 7°. Decreto 4149 de 2004. Ley 962 de 2005, artículo 1°. Ley 1116 de 2006. Ley 1231 de 2008. Ley 1429 de 2010. Ley 1437 de 2011. Decreto Ley 019 de 2012, artículos 39 y 40. Ley 1581 de 2012. Ley 1676 de 2013, artículos 86 y 87. Ley 1727 de 2014, artículo 31. Decreto 1074 de 2015, adicionado por el Decreto 1875 de 2017. Ley 2003 de 2019, artículo 3°. Decretos Legislativos 560 y 772 de 2020. Decreto 1297 de 2022 y Decreto 0368 de 2026. Ley 2010 de 2019, artículo 18. Ley 2052 de 2020. Ley 2069 de 2020, artículo 12. Decreto 1154 de 2020. Resolución 000085 de 2022 de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Ley 2437 de 2024.

Jurisprudencia constitucional

Corte Constitucional, Sentencias C-512 de 1997, C-1113 de 2004, C-258 de 2023, C-502 de 2007, C-315 de 2008, C-1005 de 2008, C-866 de 2010, C-810 de 2014, C-390 de 2023 y C-425 de 2023.

Instrumentos internacionales y derecho comparado

Organización de los Estados Americanos, Ley Modelo Interamericana sobre Garantías Mobiliarias (CIDIP-VI, 2002). Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, Ley Modelo sobre Garantías Mobiliarias (2016) y Resolución A/RES/71/136 de la Asamblea General. The Business Contract Terms (Assignment of Receivables) Regulations 2018 (Reino Unido). Reglamento (UE) 2016/679, artículo 20. Reglamento (UE) 2018/1724 y Reglamento de Ejecución (UE) 2022/1463. Directiva (UE) 2019/1023. Declaración Ministerial de Tallin sobre Administración Electrónica (2017) y Declaración de Berlín (2020). Brasil, Lei nº 14.478 de 2022. Chile, Ley 21.521 de 2023. Perú, Decreto Legislativo 1400 de 2018.

Fuentes estadísticas y de política pública

Banco Mundial, Business Ready 2024 y 2025, perfiles de economía de Colombia. Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Encuesta de Micronegocios (EMICRON), boletín técnico año 2024. Departamento Nacional de Planeación, Documento CONPES 4005 de 2020. Confecámaras, Dinámica de Creación de Empresas en Colombia (2024 y primer semestre de 2025), Dinámica de cancelaciones de empresas en Colombia (serie 2017-2023), La supervivencia empresarial en Colombia (2023) . Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, Consolidado Cifras del Sistema de Facturación Electrónica. Colombia Fintech, Fintech Snapshot – Factoring y Confirming 2025. Superintendencia de Industria y Comercio, Resolución 30410 de 2021. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OECD Economics Department Working Papers Nos. 1372 y 1399 (2017). Superintendencia de Sociedades, Circular Básica Jurídica, Capítulo VIII.

MARÍA CLARA POSADA
Senadora de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

EL día 01 de Sptbre del año 2026
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley X Acto legislativo ____
No. 220/26 con su correspondiente
Exposición de ...

SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES
SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARIA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 01 de Septiembre de 2026

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.220/26 Senado **"POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS DE SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES PARA LAS EMPRESAS, PROPICIAR EL ACCESO AL CRÉDITO 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 la Honorable Senadora MARÍA CLARA POSADA CAICEDO. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **TERCERA** 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 – SEPTIEMBRE 01 DE 2026

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **TERCERA** 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

...VIVE LA DEMOCRACIA

PROYECTO DE LEY NÚMERO 225 DE 2026 SENADO

por medio de la cual se crea la Universidad Nacional del Catatumbo.

Bogotá D.C., 02 de septiembre de 2026

Doctor,
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ
Secretario General
Senado de la República

Asunto: Radicación de Proyecto de Ley "Por medio de la cual se crea la Universidad Nacional del Catatumbo".

Respetado Secretario General,

En mi condición de miembro del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, por su digno conducto me permito poner a consideración del Honorable Congreso de la República, el siguiente proyecto de ley "Por medio de la cual se crea la Universidad Nacional del Catatumbo".

Cordialmente,

AIDA AVELLA ESQUIVEL Senadora de la República Unión Patriótica - Pacto Histórico	**ALEJANDRA OMAÑA ORTÍZ** **Senadora de la República** **Pacto Histórico**

GABRIEL BECERRA YAÑEZ **Representante a la Cámara por Bogotá** **Unión Patriótica - Pacto Histórico**	**HERÁCLITO LANDÍNEZ SUÁREZ** **Representante a la Cámara** **Movimiento Político Pacto Histórico**
Miguel Angel Rubio Bravo Representante a la Cámara por Putumayo Pacto Histórico	**MARY JURADO PALOMINO** Senadora de la República Pacto Histórico
DANIEL MAURICIO MONROY HERNÁNDEZ Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico	**LAURA CRISTINA AHUMADA GARCIA** Senadora de la República PACTO HISTÓRICO
Miguel Angel Grisales Suárez Representante a la Cámara Departamento del Quindío MOVIMIENTO POLITICO PACTO HISTORICO	**KAMELIA EDITH ZULUAGA NAVARRO** Senadora de la República PACTO HISTÓRICO

David Ricardo Racero Mayorca Senador de la República de Colombia Pacto Histórico	**ROSITA GUEVARA ROSERO** **Representante a la cámara por Nariño** **Pacto Histórico**
MARIA DEL CARMEN MAYUSA **Representante a la Cámara - Meta** **Pacto Histórico**	**ALEXANDRA PINEDA ORTIZ** Representante a la Cámara por el Cesar Pacto Histórico
LUZ MIRYAN MONCAYO Representante a la Cámara por el Cauca Pacto Histórico	**JOHANA OSORIO MÁRQUEZ** **Senadora de la República** **Pacto Histórico**
HEINER GAITAN PARRA Representante a la Cámara por Cundinamarca Pacto Histórico	**MARÍA DEL MAR PIZARRO GARCIA** Representante a la Cámara Pacto Histórico

LAURA ISABEL VERA ZAPATA Representante a la Cámara Valle del Cauca Pacto Histórico	**MARÍA EUGENIA LONDOÑO OCAMPO** Senadora de la República Pacto Histórico

PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2026

"POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA LA UNIVERSIDAD NACIONAL DEL CATATUMBO"

El Congreso de Colombia

Decreta:

Artículo 1°. Objeto, denominación y naturaleza. Créase la Universidad Nacional del Catatumbo como ente universitario autónomo del orden nacional, con régimen especial y vinculado al Ministerio de Educación Nacional en lo que se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo, con autonomía administrativa, académica, financiera y patrimonio propio, con capacidad de manejar y gestionar su presupuesto de conformidad con la normatividad vigente.

Artículo 2°. Domicilio. La sede principal de la Universidad Nacional del Catatumbo será en el municipio de El Tarra (Norte de Santander) y podrá establecer sedes o seccionales en cualquier lugar de Colombia, previa autorización que para el efecto se requiera, según la normatividad legal vigente, y participar en la fundación o formar parte de otras entidades públicas con el propósito de cumplir su misión.

Artículo 3°. Misión y Visión. La Universidad Nacional del Catatumbo podrá definir en el marco de su autonomía universitaria la misión y visión que se pretenda conforme el enfoque territorial correspondiente y previo el cumplimiento de los requisitos que se establezcan para el efecto a través de sus estatutos y/o reglamentos.

Artículo 4°. Objetivos. Adicional a los objetivos generales de las Instituciones de Educación Superior que se encuentran en el Capítulo II artículo 6 de la Ley 30 de 1992, la Universidad Nacional del Catatumbo, define los siguientes objetivos:

a. Ofrecer educación superior para la vida y la construcción plena del ser humano y las comunidades, con bases científicas, de conocimientos y saberes, proyectada hacia el fortalecimiento y construcción de un tejido social más equilibrado, democrático, autónomo, justo y en paz, con autonomía académica e investigativa.

b. Fortalecer y promover la identidad Catatumbera reconociendo la diversidad del territorio y sus comunidades como eje del desarrollo regional, reconociendo el ser desde sus propios saberes y capacidades para transformar su vida y su entorno.

c. Desarrollar y ofertar programas en los niveles académicos de pregrado y posgrado, así como oferta de educación continua y formación pertinente para el territorio y sus poblaciones.

d. Propiciar el ingreso, la permanencia y la graduación a la educación superior de las comunidades, con énfasis en poblaciones de especial protección constitucional de la zona rural y urbana de la región del Catatumbo.

e. Diseñar y acompañar estrategias de articulación entre la educación media y la superior, con calidad y pertinencia, con enfoque territorial y mediante modelos curriculares innovadores, diversos y críticos.

f. Incorporar y desarrollar programas, estrategias y tecnologías que permitan fortalecer las funciones sustantivas de docencia, de investigación y de extensión y proyección social.

g. Apoyar y contribuir de manera participativa y pluridiversa con el desarrollo económico, cultural, comunitario, multicultural, patrimonial, social, empresarial y ecológico de la región del Catatumbo y del país, integrando dichos sectores con la educación superior.

h. Promover la formación pedagógica, académica, investigativa, científica, multilingüe, intercultural, comunitaria y en educación propia, del personal docente para garantizar la calidad educativa de la institución en las diferentes metodologías de formación.

i. Impulsar programas para el bienestar de la comunidad académica y su entorno, que favorezcan el desarrollo integral de los individuos y las comunidades con las que interactúa, así como la promoción de la conservación de los bienes naturales y ambientales de la región.

j. Consolidar programas que se relacionen y articulen con ambientes locales y globales, donde la comunidad académica logre insertarse en estos escenarios, promoviendo la interacción nacional e internacional.

k. Fomentar la integración con las Instituciones de la Región de Catatumbo, del País y del mundo, con el fin de fortalecer y racionalizar los recursos técnicos, tecnológicos, científicos, académicos, investigativos y de gestión.

l. Divulgar de manera amplia sus logros académicos y progresos científicos, que aporten a la comunidad académica, a las comunidades, a la sociedad local y territorial.

m. Promover la oferta de formación y de programas y proyectos institucionales que permitan el fortalecimiento productivo de la región de El Catatumbo, mediante una interacción privilegiada y recíproca entre el conocimiento académico y los saberes y necesidades de las comunidades catatumberas.

Artículo 5°. Órganos de dirección y gobierno. De acuerdo con lo establecido en la Ley 30 de 1992 y en el Estatuto General incorporado en el Estudio de Factibilidad para la creación de la Universidad Nacional del Catatumbo, la Institución contará al menos con los siguientes órganos de gobierno.

a. Consejo Superior Universitario.
b. Consejo Académico.
c. Rectoría.
d. Comité consultivo Barí.
e. Comité Consultivo Comunitario.

Parágrafo. Los integrantes, las calidades, los requisitos y demás aspectos relacionados con la conformación de los órganos colegiados y los demás órganos de gobierno de la Universidad Nacional del Catatumbo serán los señalados en el Estatuto General incorporado en el Estudio de Factibilidad socioeconómica, que acompaña el acto de creación de la Universidad Nacional del Catatumbo.

Artículo 6°. Ingresos y Patrimonio. Los ingresos y el patrimonio de la Universidad Nacional del Catatumbo estarán constituidos por las partidas e ingresos definidos en la Ley 30 de 1992 o la que haga sus veces.

I. Las partidas que le sean asignadas dentro del presupuesto nacional, departamental, distrital o municipal.
II. Los bienes muebles e inmuebles que actualmente posean y los que adquieran posteriormente, así como sus frutos y rendimientos.
III. Las rentas que reciban por concepto de matrículas, inscripciones y demás derechos.
IV. Los bienes que como personas jurídicas adquieran a cualquier título.

Parágrafo. La Institución destinará los bienes y recursos exclusivamente para el cumplimiento de su misión y de sus fines establecidos en la Constitución, la ley, los reglamentos internos y sus estatutos.

Artículo 7°. Normativa Presupuestal. El presupuesto de la universidad deberá sujetarse, en el marco de su autonomía, a las normas que desarrolle en el marco de la Ley 30 de 1992, sus estatutos y los principios que establece el Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional.

Artículo 8°. Estructura Presupuestal. La elaboración del presupuesto atenderá los principios de planeación, anualidad, universalidad, unidad de caja, programación integral, especialización e inembargabilidad y, por lo tanto, no podrán incluirse partidas de ingresos inciertos que provengan de operaciones de crédito no aprobadas definitivamente.

Parágrafo. El presupuesto de la universidad podrá estructurarse por programas y contener como mínimo los siguientes aspectos:

I. Objetivos generales y específicos del Plan Estratégico de Desarrollo de la Institución y de los programas para cumplir en la correspondiente vigencia.
II. Descripción de cada programa.
III. Determinación de la unidad responsable de cada programa.
IV. Identificación clara y precisa de los ingresos clasificados de acuerdo con la fuente y concepto que los origine.
V. Monto y distribución por el objeto del gasto, programa y unidad ejecutora del mismo.

Artículo 9°. Ejecución Presupuestal. La ejecución presupuestal deberá hacerse sobre la base del Acuerdo de aprobación de apropiaciones y gastos para la respectiva vigencia que, para tal efecto, expida el Consejo Superior. Los créditos y los traslados del presupuesto deben ser aprobados por el Consejo Superior, con sujeción a la normatividad vigente sobre la materia.

Artículo 10°. La creación de la Universidad del Catatumbo se realizará respetando la regla fiscal y el Marco Fiscal de Mediano Plazo, conforme lo establecido en la Ley 1473 del 2011.

Artículo 11°. Vigencia y derogatorias de la ley. La presente rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los Congresistas,

AIDA AVELLA ESQUIVEL Senado de la República Unión Patriótica – Pacto Histórico	**ALEJANDRA OMAÑA ORTÍZ** **Senadora de la República** **Pacto Histórico**
GABRIEL BECERRA YAÑEZ **Representante a la Cámara por Bogotá** **Unión Patriótica - Pacto Histórico**	**HERÁCLITO LANDÍNEZ SUÁREZ** **Representante a la Cámara** **Movimiento Político Pacto Histórico**
Miguel Angel Rubio Bravo Representante a la Cámara por Putumayo Pacto Histórico	**MARY JURADO PALOMINO** Senadora de la República Pacto Histórico
DANIEL MAURICIO MONROY HERNÁNDEZ Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico	**LAURA CRISTINA AHUMADA GARCIA** Senadora de la República PACTO HISTÓRICO

Miguel Angel Grisales Suárez Representante a la Cámara Departamento del Quindío MOVIMIENTO POLITICO PACTO HISTORICO	**KAMELIA EDITH ZULUAGA NAVARRO** Senadora de la República PACTO HISTÓRICO
David Ricardo Racero Mayorca Senador de la República de Colombia Pacto Histórico	**ROSITA GUEVARA ROSERO** **Representante a la cámara por Nariño** **Pacto Histórico**
LUZ MIRYAN MONCAYO Representante Cámara Cauca Pacto Histórico	**HEINER GAITAN PARRA** Representante a la Cámara por Cundinamarca Pacto Histórico
JOHANA OSORIO MÁRQUEZ **Senadora de la República** **Pacto Histórico**	**ALEXANDRA PINEDA ORTIZ** Representante a la Cámara por el Cesar Pacto Histórico

MARIA DEL CARMEN MAYUSA **Representante a la Cámara - Meta** **Pacto Histórico**	**MARÍA DEL MAR PIZARRO GARCIA** Representante a la Cámara Pacto Histórico
LAURA ISABEL VERA ZAPATA Representante a la Cámara Valle del Cauca Pacto Histórico	**MARÍA EUGENIA LONDOÑO OCAMPO** Senadora de la República Pacto Histórico

Orlando Pedraza Acosta (MAIS)

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

EL día 02 de Sptbre del año 2026 Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley X Acto Legislativo ____ No. 225/26 Con su correspondiente Exposición de Motivos.
H.S. Aida Avella Esquivel, Alejandra Omaña, Mary Jurado Palomino, Kamelia Zuluaga, David Racero, Johana Osorio y otros

SECRETARIO GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DEL PROYECTO

La presente iniciativa legislativa tiene como propósito crear la "*Universidad Nacional del Catatumbo*", como ente universitario autónomo del orden nacional, con régimen especial y vinculado al Ministerio de Educación Nacional en lo que hace referencia a las políticas y la planeación del sector educativo. Lo anterior, con el fin de promover el acceso a la educación superior en la subregión del Catatumbo, contribuir a su desarrollo y el del país en general, a través de la atención de las demandas históricas de las comunidades del territorio en relación con la formación académica como medio para un buen vivir.

2. JUSTIFICACIÓN

El Catatumbo es una subregión conformada por once (11) municipios del departamento del Norte de Santander: Ábrego, Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, La Playa, Ocaña, San Calixto, Sardinata, Teorama y Tibú; dos (2) municipios del departamento del Cesar: Río de Oro y González; y los territorios indígenas de los resguardos del pueblo Barí: Motilón Barí y Catalaura La Gabarra. Esta subregión ha padecido el conflicto armado en Colombia y el abandono estatal, los cuales han condicionado la situación socioeconómica y ambiental que hoy constituyen las principales limitantes del territorio. Dentro de dichas situaciones se encuentran la disputa del territorio por parte de múltiples actores, conflictos sociales, la pobreza y las necesidades básicas insatisfechas en los municipios de la región, la limitada infraestructura física y tecnológica, las economías informales y el extractivismo.

En el marco del Consejo de Seguridad Integral realizado en el municipio de El Tarra, Norte de Santander, el 28 de agosto de 2022, se presentó la solicitud de priorizar el proyecto de educación superior para el Catatumbo. A partir de esta solicitud, durante la administración del presidente Gustavo Petro se impulsó, junto con las comunidades, organizaciones sociales y productivas de la región, el proyecto de la Universidad Nacional del Catatumbo, con domicilio principal en el municipio de El Tarra, Norte de Santander. Esta iniciativa buscó responder a una demanda histórica del territorio y ampliar las oportunidades de acceso de las y los jóvenes a una oferta pertinente de educación superior, acorde con los saberes y las necesidades de la región.

En atención a la Paz Total como política del Estado colombiano, el artículo segundo de la Ley 2272 de 2022[1] la define como un concepto especial de la Seguridad Humana, entendida como la protección a las personas, la naturaleza y los seres sintientes, de tal manera que se realcen las libertades y la plena realización del ser humano por medio de la creación de políticas sociales, medioambientales, económicas, culturales y de seguridad que en su conjunto brinden las piedras angulares de la supervivencia, los medios de vida y la dignidad.

En este sentido, la seguridad humana debe orientarse desde el enfoque de derechos, diferencial, de género, étnico, cultural, e interseccional y bajo una perspectiva de reconocimiento y transformación territorial en términos económicos, sociales, culturales y ambientales. La aplicación de esta política en el territorio descrito favorece las condiciones para la garantía de derechos, la presencia del Estado a través de instituciones académicas, la reconciliación dentro de la biodiversidad étnica, social y cultural de la nación que parte de la cultura de la Paz Total.

La región del Catatumbo presenta una situación crítica en cuanto a nivel de pobreza. Según datos del DANE (2021), las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en 2018 (último dato disponible), que ponderan las siguientes variables: i. viviendas inadecuadas, ii. viviendas con hacinamiento crítico, iii. viviendas con servicios inadecuados, iv. viviendas con alta dependencia económica, y v. viviendas con niños en edad escolar que no asisten a la escuela, en todos los municipios que componen la región del Catatumbo (excepto Ocaña) es superior a la del promedio nacional, con situaciones críticas como las de El Tarra, con el 50,6% de su población con NBI y 21,8% de su población en situación de miseria.

Tabla 1. Porcentaje de la población con NBI y en Miseria en la Región del Catatumbo.

MUNICIPIOS	% POBLACIÓN CON NBI	% POBLACIÓN EN MISERIA
ABREGO	27,89	6,14
CONVENCIÓN	31,24	11,21
EL CARMEN	48,72	24,85
EL TARRA	50,60	21,80
HACARÍ	42,35	14,13
LA PLAYA	24,41	3,20
OCAÑA	12,58	1,78
SAN CALIXTO	38,52	13,89
SARDINATA	37,18	16,02
TEORAMA	38,25	11,79
TIBÚ	46,17	20,83
RÍO DE ORO	21,68	3,97
GONZÁLEZ	21,24	2,80
PROMEDIO NACIONAL	14,28	3,80

Fuente: DANE (2021). Información Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

Estas mismas variables, analizadas en particular en los municipios con una incidencia significativa de población indígena[2], son mucho más crónicos. Nuevamente, en El Tarra, casi el 90% de la población indígena se encuentra en situación de miseria, y con excepción de Ocaña, todos los municipios tienen más del 80% de su población con NBI, muy por encima del promedio nacional, ubicado en 50,7%.

Tabla 2. Porcentaje de la población autorreconocida indígena con NBI y en Miseria en la Región del Catatumbo.

MUNICIPIOS	% POBLACIÓN CON NBI	% POBLACIÓN EN MISERIA
CONVENCIÓN	83,59	61,25
EL CARMEN	95,36	81,16
EL TARRA	91,77	89,87
OCAÑA	14,00	5,00
TEORAMA	97,59	64,77
TIBÚ	82,59	51,95
PROMEDIO NACIONAL	50,71	27,60

Fuente: DANE (2021). Información Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

La educación constituye uno de los instrumentos fundamentales para la construcción de paz en los territorios, al contribuir a superar desigualdades y a fortalecer una sociedad basada en el conocimiento y en el reconocimiento de los saberes propios. En este sentido, el Plan Nacional de Desarrollo "Colombia, potencia mundial de la vida" 2022–2026 incorporó una estrategia para el mejoramiento de la educación superior en contextos caracterizados por profundas brechas sociales y económicas, abandono estatal y conflicto armado, mediante el fomento de una oferta educativa pertinente y articulada con los sectores productivo, social y cultural.

A este respecto, la situación en Norte de Santander, departamento que concentra la mayoría de los municipios de la región del Catatumbo, evidencia la necesidad de fortalecer la presencia y oferta de la educación superior en la región. Según el DANE (2026a), en la Encuesta de Calidad de Vida 2025, de la población mayor a 17 años, sólo el 22,5% alcanza el nivel de pregrado, mientras el promedio nacional se encuentra en 27,9%.

Bajo este marco, el Gobierno Nacional y el Departamento Nacional de Planeación promovieron la participación ciudadana para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo mediante 51

diálogos regionales vinculantes, realizados entre el 11 de octubre y el 3 de diciembre de 2022. Estos encuentros permitieron recoger propuestas ciudadanas sobre asuntos como el ordenamiento territorial en torno al agua, la seguridad humana, el derecho humano a la alimentación, la economía productiva para la vida, la lucha contra el cambio climático y la convergencia regional (DNP, 2022). Estos antecedentes constituyen parte del proceso institucional y participativo que dio sustento a la iniciativa de educación superior para el Catatumbo.

En el caso del diálogo regional para la subregión PDET Catatumbo, realizada en Ocaña el 3 de octubre de 2022, las comunidades del Catatumbo plantearon la necesidad del fortalecimiento de la educación superior para la subregión PDET Catatumbo con el impulso al proyecto *Universidad Nacional del Catatumbo* consignado en el Plan de Acción para la Transformación Territorial, dado el difícil acceso a programas de educación superior por parte de los jóvenes, mujeres y víctimas pertenecientes a la región y ante su compleja situación social y económica, caracterizada por altos niveles de pobreza y desigualdad, la persistente presencia del conflicto armado, cultivos ilegales, abandono social por parte de las instituciones, falta de inversión social, infraestructura vial deteriorada y limitado acceso a servicios básicos como salud, educación y empleo (DNP, 2022).

La propuesta de fortalecimiento de la educación en la subregión del Catatumbo contribuyó a la visión educativa delineada en el documento base del Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026. En su primer numeral, se estableció: "Para hacer de Colombia una potencia mundial de la vida proponemos una visión de educación que parte de una idea: la paz y la educación son un solo proyecto. Sin equidad territorial, con jóvenes desterrados de cualquier forma de esperanza, sumidos en el miedo a la exclusión, será imposible hablar de paz. La educación como derecho, potenciará las capacidades diversas de las personas y comunidades para construir más y mejores historias de desarrollo. La apuesta es por una educación humanista, confiada en la capacidad colectiva de resolver nuestros asuntos más urgentes; una educación que conduce a una sociedad en paz y a una economía basada en el conocimiento" (DNP, 2023). Esta visión forma parte de los antecedentes de la presente iniciativa, cuyo propósito es convertir una política impulsada durante el período 2022–2026 en una institución educativa de carácter permanente.

En desarrollo de los compromisos institucionales asociados al Plan Nacional de Desarrollo y a los instrumentos de planeación territorial, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la Agencia de Renovación Territorial (ART), la Unidad de Implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y el Fondo Paz impulsaron el Pacto Territorial del Catatumbo. Este pacto buscó coordinar las acciones previstas en el Plan Nacional de Desarrollo con los planes sectoriales derivados del Acuerdo Final de Paz, los pilares PDET y el Plan de Acción para la Transformación Territorial (PATR) del Catatumbo. Su importancia para la presente iniciativa radica en que incorporó entre sus ejes la Red Educativa Regional y el Complejo de Educación Superior del Catatumbo, junto con la transformación económica y productiva y la conectividad e infraestructura territorial.

El Pacto Territorial es un acuerdo que articula políticas, planes y programas para gestionar técnicamente y financiar proyectos de alto impacto. Una vez aprobados, los Pactos Territoriales se convierten en herramientas de planificación regional y subregional.

En el Pacto Territorial del Catatumbo participan diversas entidades gubernamentales y organismos internacionales, como la Agencia de Renovación del Territorio; el Fondo Colombia en Paz; la Oficina del Alto Comisionado de Paz; así como los ministerios de Comercio, Industria y Turismo; Educación; Vivienda; Ambiente; Energía; Cultura; de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; Transporte; y Deporte. Además, se incluye el Departamento Administrativo de Prosperidad Social, la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental, el Instituto Alexander Von Humboldt, la Dirección de Sustitución de Cultivos de Coca, Amapola y Marihuana, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; la Escuela Superior de Administración Pública ESAP; FAO Colombia; la Agencia de Desarrollo Rural; Parques Nacionales Naturales; y el SENA. También participan empresas como Ecopetrol; entidades de infraestructura y transporte como Invias; y el Ejército Nacional de Colombia - Ingenieros Militares. Además, están involucrados la Gobernación del Norte de Santander y los alcaldes de los municipios PDET de la subregión Catatumbo (DNP, 2023).

En el ámbito educativo, el Eje 3: Red Educativa Regional y Universidad Nacional del Catatumbo, tiene como objetivo garantizar el acceso a una formación pertinente en todos los municipios de la región, desde la educación inicial hasta la superior (MEN, 2024) y transformar al Catatumbo en un territorio con justicia social, soportado en una red educativa regional consistente con la transformación productiva, fortaleciendo el tejido social y la paz total, para que se priorice la educación y la violencia sea erradicada (DNP, 2023).

Para el cumplimiento de este eje, liderado por el Ministerio de Educación Nacional, se facilitaron dieciséis encuentros intersectoriales con las comunidades del Catatumbo hasta el 4 de mayo de 2024. En estos espacios se concretaron cuatro proyectos financiados por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República para la construcción de la infraestructura de la universidad y uno adicional, financiado por el Ministerio de Educación Nacional, para la elaboración participativa del estudio de factibilidad socioeconómica requerido para su creación conforme a la Ley 30 de 1992. Estas actuaciones constituyen antecedentes institucionales del proyecto y fueron desarrolladas en colaboración con las comunidades y los gobiernos locales y departamentales de la subregión.

Durante el período 2022–2026, el Ministerio de Educación Nacional adelantó acciones en el marco del Pacto por el Catatumbo que, con corte a marzo de 2026, representaban una inversión de 716.934 millones de pesos en educación inicial, formación integral, formación y docentes, alimentación escolar, infraestructura, dotación y educación superior. Dentro de esta inversión se incluyeron 400 millones destinados al estudio de factibilidad de la Universidad del Catatumbo, 40.000 millones desde el Fondo Paz para la construcción e interventoría de la Universidad y 56.198 millones para el fortalecimiento financiero de las IES públicas en la región del Catatumbo, entre otras inversiones. Estos recursos y actuaciones constituyen un punto de partida institucional que debe ser preservado y proyectado más allá del período de gobierno en el que fueron impulsados.

Para la Universidad del Catatumbo ya se encuentra suscrito el Convenio No. 735 de 2022 entre el Fondo de Programas Especiales para la Paz, el Fondo Colombia en Paz y el Ministerio, para la *Construcción de la infraestructura Universitaria en El Tarra – Estudios, diseños y construcción Etapa I de la Universidad del Catatumbo*. El alcance de este proyecto, con fecha de terminación a 19 de julio del 2026, contempla 11 aulas con capacidad de 25 estudiantes; 1 aula para 40 estudiantes; 3 aulas de tecnología de 25 estudiantes; 4 laboratorios con capacidad de 32 estudiantes cada uno; 1 sala de estudio con capacidad de 16 estudiantes; 1 espacio múltiple con capacidad de 50 estudiantes; y 1 área de coworking con capacidad de 18 estudiantes, para una capacidad en puestos de trabajo de 627 puestos.

Además, el fortalecimiento de la educación básica y media es determinante para el acceso a la educación superior: la estrategia de Educación Superior en tu Colegio amplió la cobertura en 38 colegios de 24 municipios que incluyen al Catatumbo y circundantes en Norte de Santander, beneficiando a por lo menos 3.464 estudiantes. Durante el periodo 2022–2026, la contratación para mejoramientos en infraestructura educativa en la región alcanzó un valor de 102.580 millones de pesos, sin contar los 90.164 millones invertidos en el mejoramiento y construcción de sedes educativas en el marco de la Conmoción Interior. Asimismo, desde el Ministerio de Educación Nacional se entregaron 2.391 computadores a 8 municipios de la región del Catatumbo, incluyendo al pueblo Barí.

En términos de alimentación escolar, la cobertura pasó de 76,2% de estudiantes beneficiarios del Programa de Alimentación Escolar (PAE) en 2020 en la región del Catatumbo, a 84,1% en el 2025. Esto implica que cerca de 61.247 estudiantes han podido verse beneficiados. En el marco de estas acciones y en cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo, se hace necesario la creación de la Universidad Nacional del Catatumbo como un reconocimiento de la diversidad poblacional y territorial, la inclusión diferencial de las poblaciones rurales y campesinas en la educación superior, el reconocimiento de la complejidad ecosistémica de la región, la diversidad étnica y cultural y los retos productivos de las economías campesinas.

A continuación, se describe la situación del territorio objeto de la presente iniciativa legislativa, de acuerdo con cifras del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES) y el estudio de pertinencia educativa para la Región del Catatumbo *"una apuesta para la transformación del territorio"* de julio de 2023, proveniente de la Universidad Francisco de Paula Santander seccional Ocaña:

Acceso a la educación superior.

En el departamento de Norte de Santander hacen presencia 23 Instituciones de Educación Superior – IES, el 74% de estas pertenecen al sector privado y el 26% al sector oficial. Sin embargo, con relación a la oferta puntual en la región del Catatumbo, solo existe presencia de dos (2) instituciones, el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA en Tibú y la Escuela de Administración Pública – ESAP con presencia en los municipios de Ábrego, Convención, Sardinata y Tibú.

Este escenario se evidencia en el indicador de tasa de cobertura bruta de educación superior, que señala la relación entre los estudiantes matriculados en el nivel de pregrado (técnico profesional, tecnológico y universitario) y la población entre 17 y 21 años, por lo tanto, mide la participación de los jóvenes y adultos que se encuentran cursando un programa de formación en educación superior según la oferta del territorio.

En el caso del Catatumbo, para el año 2023, según la información reportada por las IES en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior – SNIES, la tasa de cobertura bruta de los municipios que conforman la región es del 1,50%, que es 45,8 puntos por debajo frente a la del departamento (48,8%) y 53,9 puntos por debajo de la nación (55,38%). Los municipios del El Carmen, El Tarra, Hacarí, La Playa, San Calixto y Teorama, no cuentan actualmente con oferta de educación superior.

Tabla 3. Región del Catatumbo -Tasa de Cobertura Bruta en educación superior 2023

Municipio	Matrícula en pregrado (A)	Población de 17 a 21 años (B)	TCB 2023 (A/B)
Ábrego	74	2.948	2,51%
Convención	12	1.864	0,64%
El Carmen	0	1.224	0,00%
El Tarra	0	2.160	0,00%
Hacarí	0	1.030	0,00%
La Playa	0	702	0,00%
San Calixto	0	1.258	0,00%
Sardinata	11	2.548	0,43%
Teorama	0	1.597	0,00%
Tibú	217	5.560	3,90%
Total Zona	314	20.891	1,50%

Fuente: Datos matrícula MEN – SNIES. Proyecciones de población: DANE

De acuerdo con la información que integra el estudio mencionado, la oferta en educación superior en la región es mínima y no genera los impactos de eficacia adecuados para lograr que las y los jóvenes cuenten con oportunidades para continuar con sus trayectorias educativas en IES. En el departamento, la oferta se ubica principalmente en los municipios de Pamplona (Tasa de Cobertura Bruta -TCB 291%), Ocaña (TCB 75%), Cúcuta (TCB 57%) y Villa del Rosario (TCB 47%) de acuerdo con el SNIES.

La carencia de oferta en educación superior en la región impacta directamente en el acceso de las y los jóvenes que se gradúan anualmente de la media académica, al tenor del estudio de pertinencia, únicamente el 33% del total de bachilleres ingresaron de forma inmediata a estudios de educación superior; brecha que tiene mayor incidencia en la zona rural, puesto que solo el 27% de los estudiantes provenientes de la ruralidad lograron acceder a estudios de educación superior en comparación al 41% de zonas urbanas de la región, tal como se evidencia en el indicador de tasa de tránsito inmediato, calculado por el Ministerio de Educación Nacional, mediante el cruce de la información reportada por las Instituciones de Educación Superior a través del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior y la información de matrícula reportada las diferentes entidades territoriales al Sistema de Información de Matrícula de Educación Básica y Media – SIMAT.

Tabla 4. Región del Catatumbo -Tasa de Tránsito Inmediato a educación superior 2023

MUNICIPIO	Total Matrícula Grado 11 2022	Bachilleres que ingresaron a educación superior en 2023	Tasa de Tránsito Inmediato 2023
Abrego	207	96	46,4%
Convención	156	35	22,4%
El Carmen	75	30	40,0%
El Tarra	229	57	24,9%
Hacarí	52	18	34,6%
La Playa	70	30	42,9%
San Calixto	49	22	44,9%
Sardinata	174	68	39,1%
Teorama	140	49	35,0%
Tibú	417	126	30,2%
Total Zona	1.569	531	33,8%

Fuente: MEN – Cruce SIMAT -SNIES.

El estudio indica que la diferencia en las oportunidades de acceso de educación superior de las y los jóvenes de la región se establece con la siguiente relación: 33 de cada 100 jóvenes que se gradúan en los colegios de la región del Catatumbo ingresan a educación superior, frente a 45 que lo hacen para la totalidad del Departamento y 43 que logran en Colombia de acuerdo con la información del SNIES.

Teniendo en cuenta que la oferta de programas de educación superior en los municipios analizados es limitada, implica que la oferta del recurso humano se concentra por fuera de la región del Catatumbo, en tal sentido, de los docentes de Instituciones de Educación Superior del departamento, el 57% se encuentra en el municipio de Pamplona, el 33% en Cúcuta y el restante 10% en Ocaña.

Del mismo modo este estudio indica que respecto a la formación académica de los docentes, el 39% de ellos cuenta con Maestría, el 34% tiene una especialización, el 16% registra únicamente título universitario y un 9% ha realizado un doctorado de acuerdo con el estudio de pertinencia educativa para la Región del Catatumbo.

Por otra parte, a partir de la actualización de las proyecciones de población (DANE, 2023) de la región del Catatumbo, contemplando los municipios de Ábrego, Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, San Calixto, Sardinata, Teorama, Tibú, El Zulia, Puerto Santander, considerados dentro de la zona de influencia de la nueva universidad, se estima que en el 2026 la población estudiantil matriculada en el primer año de operación de la institución alcanzaría 484 personas vinculadas en programas de pregrado en niveles de formación técnico profesional, tecnológica y profesional universitaria.

Para realizar la proyección de matrícula potencial en la Universidad Nacional del Catatumbo, se tuvieron en cuenta los siguientes supuestos:

- Meta de tránsito inmediato a la educación superior (TTI) en la zona del Catatumbo a 2029 del 40%.
- Nivel de deserción de la institución igual a la de la Universidad Francisco de Paula Santander sede Ocaña (IES más próxima a la zona) con disminuciones anuales de 1,3pp.
- Cambios de matrícula de 10,8 pp anuales. Correspondiente al promedio de la variación anual promedio entre 2010 y 2022 en la zona.
- Cambios en la cantidad de graduados de grado 11 de 4pp. anuales.
- Cambios en la cantidad de personas que transitan inmediatamente a la educación superior anuales de 5pp.

- Potencial de captura de la IES en la zona 50% de la matrícula proyectada en el Catatumbo.
- Matrícula adicional en población de entre 17 a 21 años en el Catatumbo del 1% según la proyección de población a 2023 (244 anuales), que la universidad podría capturar de la matrícula en la zona.
- Graduados 11: Promedio graduados entre 2014 y 2021
- Tránsito: Se fija una tasa teniendo en cuenta una meta de crecimiento de 1,87 pp por año

De acuerdo con lo anterior, el comportamiento de estudiantes graduados de la educación media, el tránsito inmediato de la región, el comportamiento de la población entre 17 a 21 años, la deserción de las Instituciones de Educación Superior públicas cercanas, cambios en la matrícula, comportamientos regulares de las tasas de graduación, provenientes del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior – SNIES, se presenta la matrícula proyectada de la Universidad Nacional del Catatumbo con una senda de crecimiento en un quinquenio:

Tabla 5. Proyección matrícula en programas de pregrado

2026	2027	2028	2029	2030
484	977	1.258	1.574	2.037

Fuente: Proyecciones Subdirección de Desarrollo Sectorial – MEN.

Democracia y autonomía universitaria.

La inclusión del pueblo Barí y las comunidades campesinas como órganos de dirección con voz y voto es un pilar fundamental para la democracia participativa en el Catatumbo. La Universidad no es solo una institución para las comunidades, sino que nació con ellas y desde ellas como resultado de un Pacto Social tras años de diálogo. Este poder real garantiza el cumplimiento del artículo 2 de la Constitución Política, que obliga al Estado a facilitar la participación ciudadana en las decisiones que los afectan.

La participación de estos actores asegura que la institución responda a las realidades del territorio. Es imposible diseñar programas académicos genuinamente arraigados si quienes poseen el conocimiento ancestral y territorial no pueden votar en las decisiones que moldean la universidad, particularmente la de la oferta académica y su pertinencia. Al permitir que el pueblo Barí y las organizaciones sociales dirijan la institución, se fortalece una autonomía que es intercultural, protegiendo los saberes propios y evitando que la universidad sea capturada por intereses ajenos a la región.

Para el pueblo Barí, su presencia en los órganos de gobierno es un derecho respaldado por el Convenio 169 de la OIT y la jurisprudencia de la Corte Constitucional (Sentencia T-052 de 2017), que exige su participación en la toma de decisiones a todos los niveles.

Financiación de la Universidad Nacional del Catatumbo.

Ahora bien, con el objeto de asegurar la sostenibilidad y permanencia en el tiempo de esta Institución de Educación Superior, es necesaria una financiación adecuada. Para lo cual se describe el esquema público de financiación de la educación superior en Colombia: Este se compone de dos grandes mecanismos que se concretan mediante la financiación de la oferta pública del servicio, y la financiación de la demanda, esta última, asociada a la disposición de recursos principalmente desde la Política de Gratuidad en la Matrícula o a través del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX, para que los estudiantes puedan financiar los costos asociados a la prestación del servicio.

Por su parte, la financiación de la oferta se configura mediante transferencias de recursos que la Nación realiza a las Instituciones de Educación Superior – IES públicas para fortalecer sus presupuestos de funcionamiento e inversión. En cuanto a la composición de los ingresos de las Universidades, el artículo 85 de la Ley 30 de 1992 *"Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior"*, establece:

"Artículo 85. Los ingresos y el patrimonio de las instituciones estatales u oficiales de Educación Superior, estará constituido por:

a) Las partidas que se le sean asignadas dentro del presupuesto nacional, departamental, distrital o municipal.

b) Los bienes muebles e inmuebles que actualmente posean y los que adquieran posteriormente, así como sus frutos y rendimientos.

c) Las rentas que reciban por concepto de matrículas, inscripciones y demás derechos.

d) Los bienes que como personas jurídicas adquieran a cualquier título." (Énfasis añadido).

En virtud de lo establecido en el literal a), actualmente la Nación concurre con la financiación de las universidades públicas mediante la transferencia de recursos dispuestos a través del Presupuesto General de la Nación establecidos en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, que constituyen su base presupuestal, correspondientes al valor transferido en el año inmediatamente anterior, indexado de acuerdo con el Índice de Precios al Consumidor – IPC certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE.

Considerando que cerca de la región se encuentran las Instituciones de Educación Superior públicas: la Universidad Francisco de Paula Santander, seccionales Cúcuta y Ocaña, y el Instituto Superior de Educación Rural – ISER , se estableció con la información presupuestal de dichas instituciones el gasto de funcionamiento promedio entre 2018 y 2022 por estudiante, estimando que para 2025 se requerirían cubrir gastos de operación tanto en funcionamiento como en inversión por cerca de $12.803 millones de pesos, que contempla la generación de nueva oferta en el municipio de El Tarra y sus condiciones de acceso, indexadas con la estimación del Índice de Precios al Consumidor - IPC en los siguientes años.

Tabla 6. Proyección transferencias

Concepto Transferencia	2025	2026	2027	2028	2029
Total Transferencias Articulo 86	$12.803 M	$13.187 M	$13.582 M	$13.991 M	$14.410 M

Fuente: Proyecciones Subdirección de Desarrollo Sectorial – MEN, (M, cifras en millones)

Para realizar la proyección financiera en la Universidad Nacional del Catatumbo, se tuvieron en cuenta los siguientes supuestos:

- Meta matrícula proyectada de acuerdo con las estimaciones previamente establecidas en este documento.
- Gastos de funcionamiento promedio por estudiante de la institución con base en el promedio de las tres IES de referencia de ubicación en la región. Universidad Francisco de Paula Santander, seccionales Cúcuta y Ocaña, y el Instituto Superior de Educación Rural – ISER.
- Gastos de inversión de la institución con base en la participación sobre el total de transferencias del PGN calculada para la Universidad Francisco de Paula Santander sede Ocaña y Cúcuta. Esta participación ascendería al 3% del total de transferencias de esta Institución y fue resultado del modelo aplicado a las IES del orden territorial para dar cumplimiento a lo establecido en la Sentencia C- 505 de 2023 con el objetivo de estimar la base de inversión de artículo 86 de la Ley 30 de 1992 para las 19 IES que no recibían recursos de inversión previo a lo establecido en la mencionada sentencia de la Corte Constitucional.

A continuación, se presenta el presupuesto elaborado con base en la estructura de operación de tres Instituciones de Educación Superior Públicas de referencia de acuerdo con el presupuesto estimado para la Universidad Nacional del Catatumbo, bajo 4 objetos de gasto: gastos de personal, adquisición de bienes y servicios, transferencias corrientes y finalmente, tributos y tasas, con la siguiente desagregación:

Tabla 7. Proyección de desagregación por objeto de gastos de las transferencias de funcionamiento e inversión

Concepto	2025	2026	2027	2028	2029
Gastos de personal	$7.551 M	$8.296 M	$9.079 M	$10.452 M	$11.332 M
Adquisición bienes y servicios	$5.937 M	$5.564 M	$5.163 M	$4.148 M	$3.670 M
Transferencias corrientes	$322 M	$354 M	$387 M	$446 M	$483 M
Tributos y tasas	$157 M	$172 M	$188 M	$217 M	$235 M
Total funcionamiento	$13.967 M	$14.386 M	$14.818 M	$15.263 M	$15.721 M
Total inversión	$432 M	$445 M	$458 M	$472 M	$486 M
Total	$14.399 M	$14.831 M	$15.276 M	$15.735 M	$16.207 M

Fuente: Proyecciones Subdirección de Desarrollo Sectorial – MEN. (M, cifras en millones)

De esta manera se estima que los gastos de operación de la "Universidad Nacional del Catatumbo" entre 2025 y 2026 alcanzaría los $29.230 millones, y hasta 2029 cerca de $76.448 millones.

Por su parte, el impacto fiscal de la puesta en marcha de la Universidad ascendería a $25.989 millones entre 2025 y 2026, y hasta el año 2029 a cerca de $67.973 millones, que serían financiados con recursos del Gobierno Nacional bajo el mecanismo de oferta establecido en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992. En este sentido, los restantes $8.475 millones requeridos hasta el año 2029 estarían proyectados como fuente de financiación en virtud de la Ley 2307 de 2023 (mecanismo de gratuidad en la matrícula). Estas cifras corresponden a las proyecciones financieras elaboradas para la puesta en marcha de la institución y constituyen un referente para garantizar su sostenibilidad, con independencia del período de gobierno en que se produzca su creación legal.

Tabla 8. Proyección de desagregación de las transferencias por concepto

Concepto Transferencia	2025	2026	2027	2028	2029
Funcionamiento	$12.371 M	$12.742 M	$13.124 M	$13.519 M	$13.924 M
Inversión	$432 M	$445 M	$458 M	$472 M	$486 M
Total Transferencias Articulo 86	$12.803 M	$13.187 M	$13.582 M	$13.991 M	$14.410 M
Recursos propios (Política de Gratuidad)	$1.596 M	$1.644 M	$1.694 M	$1.744 M	$1.797 M
Total	$14.399 M	$14.831 M	$15.276 M	$15.735 M	$16.207 M

Fuente: Proyecciones Subdirección de Desarrollo Sectorial – MEN. (M, cifras en millones)

Como parte de las acciones impulsadas durante la administración 2022–2026 para materializar el proyecto, en diciembre de 2023 se suscribió contrato con el Consorcio Educativo Catatumbo para la ejecución de la obra y con el Consorcio MyR Intereducación Catatumbo para su interventoría, con una inversión de $39.073 millones y un plazo de ejecución de 23 meses. Los recursos fueron dispuestos por Fondo Paz en articulación con la Agencia de Renovación del Territorio – ART.

El proyecto de infraestructura tiene como objeto realizar los estudios, diseños y construcción de la infraestructura de Educación Superior en la subregión del Catatumbo, contemplando áreas académicas de aulas convencionales, laboratorios, talleres, áreas administrativas y salas de profesores, áreas de bienestar y auditorio. El contrato fue concebido como parte de la materialización de la infraestructura necesaria para la Universidad y, de acuerdo con la información consignada en esta exposición de motivos, no implica una erogación adicional desde el Presupuesto General de la Nación.

Continuación de la iniciativa.

La culminación del período constitucional del Gobierno que impulsó esta iniciativa no modifica las necesidades que dieron origen al proyecto de Universidad Nacional del Catatumbo ni extingue los procesos institucionales adelantados para su materialización. Por el contrario, la creación legal de la institución permitirá dar continuidad y estabilidad a un proceso construido durante varios años con participación de las comunidades, las entidades territoriales y distintas entidades del orden nacional. La Universidad debe entenderse, por tanto, como una respuesta permanente del Estado a una necesidad histórica del territorio y no como una iniciativa circunscrita a una administración particular.

3. MARCO JURÍDICO

La Constitución Política de Colombia de 1991 incluye disposiciones relacionadas con la educación en el país, las cuales se han desarrollado a través de normas como la Ley 115 de 1994 *"Ley General de Educación"*; la Ley 30 de 1992 *"Por la cual se organiza el servicio público de educación superior"*; y la Ley 749 de 2002 *"Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior en las modalidades de formación técnica, profesional y tecnológica y se dictan otras disposiciones"; y el decreto 1075 de 2015 "por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector educación"*.

Dichas disposiciones constitucionales y legales han sido objeto de análisis por la Corte Constitucional en jurisprudencia que integra el fundamento jurídico de la presente iniciativa. Además, con ocasión de la aplicación del enfoque territorial mencionado, es relevante referenciar normas como el Decreto 893 de 2017 *"Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)"*, la Ley 2155 de 2021 *"Por medio de la cual se expide la ley de inversión social y se dictan otras disposiciones"* y el Decreto 1667 de 2021 que establece las disposiciones relacionadas con la Política de Gratuidad en la Matrícula. A continuación, se indican las fuentes de derecho que conforman el marco jurídico aplicable:

El artículo 67 de la Constitución Política de Colombia establece que la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con la que se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. La educación forma en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

En el mismo sentido, el artículo 69 de la Constitución Política de Colombia consagra la autonomía universitaria como una garantía y señala que las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley, y entendiendo que esta última, establecerá un régimen especial para las universidades del Estado, régimen contenido en la Ley 30 de 1992. De allí tiene su origen la autonomía por la cual las instituciones de educación superior pueden autodeterminarse, autoorganizarse y autorregularse, lo que implica arbitrar y aplicar sus recursos de acuerdo con su misión social y función institucional.

El artículo 70 de la carta magna contempla que el Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional. La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las personas que conviven en el país y promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación.

En consonancia con la Constitución Política de Colombia, la Ley 30 de 1992, indica en el artículo 1 que la "*Educación Superior es un proceso permanente que posibilita el desarrollo de las potencialidades del ser humano de una manera integral, se realiza con posterioridad a la educación media o secundaria y tiene por objeto el pleno desarrollo de los alumnos y su formación académica o profesional*".

De igual manera la misma ley señala que la educación superior es un servicio público cultural, inherente a la finalidad social del Estado. Puntualmente, en su artículo 3°, establece que el Estado, de conformidad con la Constitución Política de Colombia y con la mencionada norma, "*garantiza la autonomía universitaria y vela por la calidad del servicio educativo a través del ejercicio de la suprema inspección y vigilancia de la Educación Superior*".

En concordancia con lo anterior, el artículo 16 de la Ley 30 de 1992[3], el artículo 213 de la Ley 115 de 1994[4], y el artículo 2 de la Ley 749 de 2002[5], señalan que las Instituciones de Educación Superior en Colombia se clasifican teniendo en cuenta su carácter académico en:

- Instituciones Técnicas Profesionales,
- Instituciones Tecnológicas,
- Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas, y
- Universidades.

Por otra parte, la Ley 30 de 1992 señala que, por razón de su origen, las Instituciones de Educación Superior – IES, se clasifican en: Estatales u Oficiales, Privadas y de Economía Solidaria, y que las instituciones privadas son personas jurídicas de utilidad común, sin ánimo de lucro, pueden estar organizadas como corporaciones, fundaciones o instituciones de economía solidaria.

En cuanto a las Instituciones de Educación Superior de naturaleza Estatal u Oficial, su creación corresponde al Congreso de la República, a las asambleas departamentales, a los concejos distritales o a los concejos municipales, o a las entidades territoriales que se creen, con el cumplimiento de las disposiciones de la Ley 30 de 1992. La naturaleza jurídica de dichas instituciones está determinada por el artículo 57 de esta misma ley, que dispone su forma de organización como entes universitarios autónomos con personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y manejo autónomo de su presupuesto de acuerdo con las funciones que le corresponden. Además, este artículo indica que las instituciones tienen un régimen especial que comprende la organización y elección de directivas, del personal docente y administrativo, el régimen financiero, de contratación y control fiscal.

El preámbulo del Acuerdo Final suscrito entre el Estado y las FARC – EP (2016) señala como eje central de la paz impulsar la presencia y la acción eficaz del Estado en todo el territorio nacional, y en especial en múltiples regiones doblegadas hoy por el abandono, por la carencia de una función pública eficaz y por los efectos del conflicto armado interno para lo cual el Acuerdo establece cinco ejes temáticos relacionados con: i) una reforma rural integral; ii) participación política; iii) fin del conflicto; iv) solución integral al problema de las drogas ilícitas; y v) acuerdo sobre las víctimas. Asimismo, incorpora un sexto punto ateniente a la implementación, verificación y refrendación de dicho Acuerdo.

Los principios generales para la implementación del Acuerdo establecidos en el punto seis señalan la necesidad de fortalecer la presencia institucional del Estado en el territorio, de manera tal que las políticas públicas que se adopten aseguren que la respuesta del Estado sea amplia y eficaz, promoviendo el fortalecimiento de las capacidades de gestión de los departamentos, municipios y demás entidades territoriales, con el fin de que puedan ejercer el liderazgo en la coordinación de planes y programas necesarios en la construcción de la paz.

El Gobierno Nacional a través del Decreto 893 de 2017[6], creó los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial — PDET, como un instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral — RRI y las medidas pertinentes que establece el Acuerdo Final. Cada PDET tiene por finalidad la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad en las zonas priorizadas, asegurando el bienestar y el buen vivir, la protección de la riqueza pluriétnica y multicultural, el desarrollo de la economía campesina y familiar y las formas propias de producción de los pueblos, comunidades y grupos étnicos, el desarrollo y la integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto y el reconocimiento y la promoción a las organizaciones de mujeres rurales y hacer del campo colombiano un escenario de reconciliación.

Teniendo en cuenta que la Universidad Nacional del Catatumbo tendrá el carácter de Institución de Educación Superior Estatal u Oficial de carácter nacional corresponde al Congreso de la República aprobar su creación mediante ley de la República. El proyecto fue radicado por primera vez el 25 de febrero de 2025, durante la legislatura 2024-2025 ante la Cámara de Representantes, bajo el número 514/2025 de Cámara y 340/2025 de Senado. El proyecto fue aprobado en Comisión Cuarta de Cámara durante la legislatura, y en el período 2025-2026, lo aprobó la plenaria de Cámara y luego la Comisión Cuarta de Senado. Finalmente, el proyecto nunca fue agendado para discusión en plenaria del Senado, por lo que terminado el período legislativo procedió su archivo.

4. CONSIDERACIONES ADICIONALES

Durante los últimos años, el Estado colombiano ha avanzado en la gradualidad de la gratuidad de la educación superior. Entre los antecedentes de esta política se encuentran la expedición de la Ley 2155 de 2021 y el Decreto 1667 de 2021, mediante los cuales se estableció la gratuidad en la educación superior pública para estudiantes en condiciones de mayor vulnerabilidad. Estos instrumentos constituyen antecedentes normativos de una política que trasciende una administración gubernamental y que resulta relevante para la sostenibilidad financiera y el acceso a la Universidad Nacional del Catatumbo.

En desarrollo de la Política de Gratuidad se pretende avanzar en el acceso a la educación superior, implementar el Estado de gratuidad en la matrícula para todos los estudiantes de las regiones y grupos poblacionales que históricamente no han transitado a la educación superior, por cuestiones de vulnerabilidad socioeconómica, de equidad territorial y poblacional, entre otros.

En este accionar, las necesidades educativas del país deben ser resueltas mediante la ampliación de la oferta y los cupos disponibles, focalizando a la población vulnerable y generando oportunidades de trabajo dignas.

Por estas razones, la creación de la Universidad Nacional del Catatumbo permitirá consolidar la educación superior como herramienta para el cierre de las brechas sociales y la garantía de equidad territorial, facilitando el acceso de las poblaciones más vulnerables de la región a la educación superior y a otros servicios conexos que contribuyan al desarrollo sostenible de las comunidades asentadas en el territorio. La institución deberá reconocer especialmente la importancia de las comunidades indígenas como cuidadoras ancestrales de la tierra y de las comunidades campesinas como transformadoras productivas de esta, promoviendo su articulación en torno a un interés común de desarrollo territorial y buen vivir.

El proyecto legislativo se encuentra en el marco de las líneas de inversión y proyectos estratégicos del PPI 2023-2026 como inversiones estratégicas nacionales: Fortalecimiento y construcción de infraestructura física y tecnológica de la educación superior, media, básica y preescolar, urbana y rural; garantía del disfrute y ejercicio de los derechos de todos los grupos poblaciones, con énfasis en la atención de los actores diferenciales (pueblos y comunidades étnicas; mujeres; población LGBTIQ+; niños, niñas y adolescentes; jóvenes; personas con discapacidad; población migrante; campesinos y campesinas; habitantes de calle, familias; adultos mayores) y desarrollo integral con base en el acceso a la Jornada Educativa Ampliada en el acceso a la cultura, artes, deporte y espacio público.

5. CONFLICTO DE INTERÉS

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, "*Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992*", se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir la circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, que reza:

> *"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.*

(...)"

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

"No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna".

Se estima que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley podría generar conflictos de interés en razón de beneficios particulares, actuales y directos a favor de un congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, conforme a lo dispuesto en la ley, que ostente cargos administrativos, docentes o de dirección en las Universidades Públicas del País o; que tengan participación en empresas que puedan beneficiarse de la creación de la Universidad.

Es menester señalar, que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente Proyecto de Ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

---

[1] Ley 2272 de 2022 "*por medio de la cual se modifica adiciona y prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, se define la política de paz de Estado, se crea el servicio social para la paz, y se dictan otras disposiciones*".

[2] Consideramos sólo aquellos municipios en que, en el Censo Nacional de Población y Vivienda 2018, más de 100 personas se hayan autorreconocido como indígenas.

[3] Ley 30 de 1992, "*Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior*". Artículo 16.

[4] Ley 115 de 1994, "*por la cual se expide la ley general de educación*". Artículo 213.

[5] Ley 749 de 2002, "*por la cual se organiza el servicio público de la educación superior en las modalidades de formación técnica profesional y tecnológica, y se dictan otras disposiciones*". Artículo 2.

[6] Decreto 893 de 2017, "por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)". Artículo 1.

De los Congresistas,

AIDA AVELLA ESQUIVEL Senadora de la República Unión Patriótica - Pacto Histórico	**ALEJANDRA OMAÑA ORTÍZ** **Senadora de la República** **Pacto Histórico**
GABRIEL BECERRA YAÑEZ **Representante a la Cámara por Bogotá** **Unión Patriótica - Pacto Histórico**	**HERÁCLITO LANDÍNEZ SUÁREZ** **Representante a la Cámara** **Movimiento Político Pacto Histórico**

Miguel Angel Rubio Bravo Representante a la Cámara por Putumayo Pacto Histórico	**MARY JURADO PALOMINO** Senadora de la República Pacto Histórico
DANIEL MAURICIO MONROY HERNÁNDEZ Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico	**LAURA CRISTINA AHUMADA GARCIA** Senadora de la República PACTO HISTÓRICO
Miguel Angel Grisales Suárez Representante a la Cámara Departamento del Quindío MOVIMIENTO POLITICO PACTO HISTORICO	**KAMELIA EDITH ZULUAGA NAVARRO** Senadora de la República PACTO HISTÓRICO
David Ricardo Racero Mayorca Senador de la República de Colombia Pacto Histórico	**ROSITA GUEVARA ROSERO** **Representante a la cámara por Nariño** **Pacto Histórico**

LUZ MIRYAN MONCAYO Representante Cámara Cauca Pacto Histórico	**HEINER GAITAN PARRA** Representante a la Cámara por Cundinamarca Pacto Histórico
JOHANA OSORIO MÁRQUEZ **Senadora de la República** **Pacto Histórico**	**ALEXANDRA PINEDA ORTIZ** Representante a la Cámara por el Cesar Pacto Histórico
MARIA DEL CARMEN MAYUSA **Representante a la Cámara - Meta** **Pacto Histórico**	**MARÍA DEL MAR PIZARRO GARCIA** Representante a la Cámara Pacto Histórico
LAURA ISABEL VERA ZAPATA Representante a la Cámara Valle del Cauca Pacto Histórico	**MARÍA EUGENIA LONDOÑO OCAMPO** Senadora de la República Pacto Histórico

Orlando Pedraza Herrera (MAIS)

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

EL día 02 de Sptbre del año 2026
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley X Acto legislativo ____
No. 225/26 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por:
HS. Aida Avella, Alejandra Omaña,
Laura Ahumada, Kamelia Zuluaga,
David Racero, Johana Osorio y otros

SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES
SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARIA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 02 de Septiembre de 2026

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.225/26 Senado **"POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA LA UNIVERSIDAD NACIONAL DEL CATATUMBO"**, 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 AÍDA YOLANDA AVELLA ESQUIVEL, ALEJANDRA OMAÑA ORTÍZ, MARY JURADO PALOMINO, LAURA CRISTINA AHUMADA GARCÍA, KAMELIA EDITH ZULUAGA NAVARRO, DAVID RICARDO RACERO MAYORCA, JOHANA OSORIO MÁRQUEZ, MARÍA EUGENIA LONDOÑO OCAMPO; y los Honorables Representantes GABRIEL BECERRA YÁÑEZ, HERÁCLITO LANDINEZ SUÁREZ, MIGUEL ÁNGEL RUBIO BRAVO, DANIEL MAURICIO MONROY HERNÁNDEZ, MIGUEL ÁNGEL GRISALES SUÁREZ, ROSITA GUEVARA ROSERO, MARÍA DEL CARMEN MAYUSA, ALEXANDRA PINEDA ORTIZ, LUZ MIRYAN MONCAYO, HEINER GAITÁN PARRA, MARÍA DEL MAR PIZARRO GARCÍA, LAURA ISABEL VERA ZAPATA. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **CUARTA** 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 – SEPTIEMBRE 02 DE 2026

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **CUARTA** 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 HENRÍQUEZ PINEDO

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

Proyectó: Sarly Novoa
Revisó: Dra. Lucero González

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

CONTENIDO

Gaceta número 1317 - Jueves, 17 de septiembre de 2026

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY **Págs.**

Proyecto de Ley número 220 de 2026 Senado, por medio de la cual se adoptan medidas de simplificación de trámites para las empresas, propiciar el acceso al crédito y se dictan otras disposiciones 1

Proyecto de Ley número 225 de 2026 Senado, por medio de la cual se crea la Universidad Nacional del Catatumbo..... 1 1

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2026