



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 - N° 860

Bogotá, D. C., miércoles, 22 de julio de 2026

EDICIÓN DE 22 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 378 DE 2026 SENADO

por medio del cual se crea la Agencia Nacional del Agua, se establecen sus funciones, estructura y régimen, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C., 17 de junio de 2025

Doctor

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

Secretario General

Honorable Senado de la República

Ciudad

Asunto: Radicación del Proyecto De Ley "Por medio del cual se crea la Agencia Nacional del Agua, se establecen sus funciones, estructura y régimen, y se dictan otras disposiciones".

Respetado Doctor González:

En ejercicio de las funciones constitucionales y legales que me asisten como Senador de la República, me permito radicar el Proyecto de Ley titulado "Por medio del cual se crea la Agencia Nacional del Agua, se establecen sus funciones, estructura y régimen, y se dictan otras disposiciones".

El presente proyecto de ley tiene como objeto la creación de la Agencia Nacional del Agua ANA como una entidad de naturaleza especial, autónoma, con personería jurídica, patrimonio independiente y adscrita a la Presidencia de la República de Colombia. Esta entidad se concibe como el órgano rector de la gestión integral del recurso hídrico en Colombia, con capacidad técnica, institucional y presupuestal para diseñar, coordinar, ejecutar y evaluar la política pública del agua a nivel nacional.

La ANA busca consolidarse como el referente estatal para garantizar la seguridad hídrica, entendida esta como el acceso equitativo, suficiente y sostenible al agua para las personas, los ecosistemas y los sectores productivos. Su función será articular los esfuerzos de los diferentes niveles del Estado, las comunidades y los actores sociales, en torno a un modelo de gobernanza hídrica multinivel, participativo, con enfoque territorial, diferencial y de derechos humanos.

A través de estas iniciativa se garantizará la protección integral del agua, el acceso para las comunidades urbanas y rurales, la calidad para la protección de la biodiversidad y la disponibilidad para el desarrollo económico sostenible. Este es un logro de la excelente labor de la Red Nacional del Agua de Colombia y la Corporación Nacional de Agua y Biodiversidad, coautor de la Comisión Accidental de Agua y Biodiversidad y autor intelectual de esta iniciativa.

Agradezco su atención y solicito respetuosamente proceder con el curso legal correspondiente.

Atentamente,

NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN

Senador de la República

Partido Conservador Colombiano

TEXTO DEL PROYECTO DE LEY N.º DE 2026 SENADO

"Por medio del cual se crea la Agencia Nacional del Agua, se establecen sus funciones, estructura y régimen y se dictan otras disposiciones"

El Congreso de la República de Colombia en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las que le confiere el artículo 150 numerales 7 y 8 de la Constitución Política de Colombia, y en desarrollo de los artículos 79, 80, 365 y 366 de la misma,

DECRETA:

CAPÍTULO I – DISPOSICIONES GENERALES

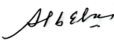
Artículo 1: Objeto

La presente ley tiene por objeto crear la Agencia Nacional del Agua ANA como una entidad estatal del orden nacional, de naturaleza especial, con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa, técnica y financiera, adscrita a la Presidencia de la República, encargada de liderar la gestión integral, sostenible y equitativa del recurso hídrico en Colombia.

La ANA tendrá como propósito coordinar, formular, implementar, evaluar y hacer seguimiento a la Política Nacional de Gestión Integrada del Recurso Hídrico PNGIRH, garantizar el cumplimiento del derecho humano al agua, la conservación de los ecosistemas acuáticos, la adaptación al cambio climático y la gobernanza territorial del agua.

Artículo 2: Definiciones: para efectos de esta ley se entenderá por

- Gestión integral del recurso hídrico:** Conjunto de políticas, estrategias y acciones orientadas a garantizar la disponibilidad, calidad, accesibilidad y sostenibilidad del agua, considerando su valor vital, ambiental, económico, cultural y espiritual, mediante la articulación de los distintos niveles de gobierno, sectores, comunidades y pueblos étnicos bajo criterios técnicos y territoriales.
- Seguridad hídrica:** Capacidad del Estado y la sociedad para garantizar agua suficiente, salubre, accesible y gestionada equitativamente para los seres humanos y los ecosistemas, asegurando su sostenibilidad frente a riesgos naturales, antrópicos o climáticos.
- Gobernanza del agua:** Conjunto de mecanismos participativos, eficaces y transparentes para la toma de decisiones sobre el recurso hídrico, incorporando enfoques de cuenca, interculturalidad, equidad y justicia socioambiental.
- Desarrollo técnico y tecnológico:** Fundamento de la gestión integral del agua que promueve la aplicación de la ciencia, la tecnología y la innovación para modernizar infraestructura, optimizar procesos y transferir conocimiento, garantizando la eficiencia, sostenibilidad y seguridad hídrica de la Nación.
- Agua como asunto de seguridad estratégica nacional:** Principio que reconoce la protección y gestión del agua como un componente esencial de la seguridad y

defensa nacional, orientado a la preservación de las fuentes, la infraestructura y los territorios hídricos, la paz territorial y la sostenibilidad del desarrollo nacional. • Ordenamiento territorial en torno al agua: Es el principio según el cual la planificación y ocupación del territorio deben estructurarse a partir del agua como eje ordenador, reconociendo su función ecológica, social y económica. Implica armonizar los usos del suelo y las actividades humanas con la disponibilidad, conservación y sostenibilidad del recurso hídrico, garantizando la adaptación al cambio climático y la justicia territorial. • Cooperación internacional y diplomacia hídrica: Reconocimiento del agua como bien común global, cuya gestión requiere colaboración solidaria entre los Estados, mediante cooperación técnica, científica, jurídica y financiera, y el fortalecimiento de la diplomacia hídrica para la prevención de conflictos y la garantía del derecho humano al agua. • Participación e incidencia de la sociedad civil: Principio según el cual la gestión del agua debe garantizar la intervención activa, informada y vinculante de la sociedad civil, pueblos étnicos y organizaciones sociales en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas hídricas, asegurando la transparencia, corresponsabilidad y justicia socioambiental. Artículo 3. Creación de la Agencia Nacional del Agua: Créase la Agencia Nacional del Agua ANA como una entidad pública descentralizada del orden nacional, de naturaleza especial, con régimen administrativo, presupuestal y contractual propio, adscrita a la Presidencia de la República de Colombia, con sede principal en Bogotá D.C. y presencia territorial a través de Unidades Técnicas Regionales. Artículo 4. Autoridad: La ANA actuará como autoridad nacional rectora de la política hídrica. Tendrá facultades de coordinación interinstitucional, de regulación técnica, planificación, vigilancia y control en lo referente al uso, protección, conservación y distribución del recurso hídrico en todo el territorio nacional. CAPÍTULO II – FUNCIONES DE LA AGENCIA Artículo 5. Funciones de la Agencia Nacional del Agua: La Agencia Nacional del Agua tendrá las siguientes funciones: 5.1. Coordinación y colaboración institucional a) Coordinar el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) en materia de recursos hídricos. b) Articular con el Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD) las acciones de monitoreo y respuesta a eventos extremos. c) Concertar con los pueblos étnicos la implementación de la política hídrica en sus territorios conforme al Convenio 169 de la OIT. 5.2. Evaluación y mitigación de riesgos a) Desarrollar sistemas de información hidrológica y bases de datos públicas. b) Emitir boletines técnicos sobre acceso, calidad y disponibilidad de agua. c) Promover la protección de fuentes hídricas estratégicas (páramos, humedales, acuíferos). d) Identificar zonas de riesgo hídrico y emitir alertas tempranas. e) Compra, uso y verificación de tecnología de alto nivel para la gestión del agua.	5.3. Educación y prevención a) Implementar campañas educativas sobre cultura del agua y consumo responsable. b) Promover la participación ciudadana, el control social y la veeduría comunitaria. c) Apoyar a instituciones educativas con herramientas pedagógicas. 5.4. Planificación a) Formular el Plan Nacional de Seguridad Hídrica con enfoque de cuenca. b) Coordinar la elaboración de Planes Regionales de Gestión Hídrica. c) Diseñar estrategias de adaptación hídrica al cambio climático. d) Apoyar la inclusión de instrumentos de gestión del agua en los POT, POMCAS y EOT. 5.5. Ejecución a) Administrar el Fondo Nacional del Agua y canalizar inversiones hídricas. b) Implementar infraestructura hídrica sostenible (acueductos rurales, soluciones naturales). c) Diseñar modelos de gobernanza público-comunitaria y de economía popular del agua. d) Supervisar concesiones, vertimientos y permisos de uso del agua. e) Diseñar, ejecutar y supervisar acueductos de carácter público. CAPÍTULO III – RÉGIMEN JURÍDICO Y PROTECCIÓN DE DATOS Artículo 6. Régimen jurídico: La ANA se regirá por el derecho público. Su régimen contractual será el previsto en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y normas reglamentarias). Podrá aplicar procedimientos especiales para convenios de cooperación técnica, inversión internacional y emergencia climática. Artículo 7. Protección de datos: La ANA deberá cumplir con lo dispuesto en la Ley 1581 de 2012 sobre protección de datos personales, garantizar el uso ético de la información hidrológica, y proteger las bases de datos de comunidades, territorios étnicos y redes de gestión comunitaria del agua. CAPÍTULO IV – ESTRUCTURA Y GOBIERNO Artículo 8. Estructura interna: La estructura interna de la ANA será definida por decreto reglamentario del Gobierno Nacional, e incluirá: • Dirección Ejecutiva • Secretaría General • Subdirección Técnica de Cuenclas y Ecosistemas • Subdirección de Participación y Gobernanza • Subdirección de Cooperación Internacional • Subdirección de Investigación y Desarrollo
• Subdirección de Infraestructura y Obras Cíviles • Oficina Jurídica • Oficina de Planeación y Evaluación • Oficina de Tecnología e Información Hidrológica • Oficina de Información y Prensa • Unidades Técnicas Regionales Artículo 9: Órganos de dirección y administración: La Dirección General estará a cargo de un(a) Director(a) General nombrado por el Presidente de la República de tema presentada por el Senado de la República y el Ministerio de Ambiente. Este cargo será de libre nombramiento y remoción, con requisitos de experiencia en política ambiental, hidrología, derecho del agua o gobernanza climática. Artículo 10. Integración del Consejo Directivo El Consejo Directivo estará conformado por: 1. Ministro(a) de Ambiente y Desarrollo Sostenible 2. Ministro(a) de Vivienda, Ciudad y Territorio 3. Ministro(a) de Agricultura 4. Director(a) del IDEAM 5. Representante de pueblos étnicos 6. Representante de universidades públicas 7. Representante de organizaciones sociales y comunitarias del agua 8. Director(a) de la ANA 9. Presidente de la Comisión de Agua y Biodiversidad del Senado 10. Director de la Comisión Reguladora de Agua Potable y Saneamiento 11. Delegado de Organizaciones Internacionales Competentes 12. Secretaría Técnica CAPÍTULO V – FINANCIAMIENTO Y CONTROL Artículo 11. Fondo Nacional para la Protección del Agua y la Biodiversidad: Créese el Fondo Nacional del Agua, cuenta especial sin personería jurídica, adscrita a la ANA, conformado por: • Asignaciones del Presupuesto General de la Nación	• Tasa retributiva por vertimientos (Ley 99 de 1993) • Tasas por uso del agua (Ley 373 de 1997) • Recursos de cooperación internacional • Donaciones, legados y convenios • Bonos hídricos y mecanismos financieros verdes • Alianzas Público-Privadas Artículo 12. Sanciones: El incumplimiento por parte de usuarios, empresas o autoridades a las normas y regulaciones establecidas por la ANA será sancionado conforme a lo dispuesto en la Ley 1333 de 2009 sancionatorio ambiental, sujetas a las acciones penales o disciplinarias a que haya lugar. CAPÍTULO VI – MECANISMOS DE COORDINACIÓN Y VIGENCIA Artículo 13. Consejo Público-Privado para la Gestión del Agua: Créase el Consejo Público-Privado para la Gestión del Agua, como instancia consultiva permanente, presidida por la ANA, e integrada por sectores empresariales, universidades, organizaciones sociales, pueblos étnicos y autoridades territoriales. Su función será asesorar, evaluar y proponer recomendaciones en materia de política hídrica. Artículo 14. Observatorio Nacional de Seguridad Hídrica: Créase el Observatorio Nacional de Seguridad Hídrica, como una dependencia técnica de la ANA, que se encargará de la recopilación, análisis y divulgación de datos sobre calidad, disponibilidad, usos del agua, conflictos, impactos climáticos y cumplimiento de ODS 6, con informes anuales al Congreso. Artículo 15. Centro Nacional del Pensamiento del Agua y la Biodiversidad: Créese el Centro Nacional del Pensamiento del Agua y la Biodiversidad en alianza con el Ministerio de Ciencias, Ministerio de Educación e institutos nacionales e internacionales del sector académico, investigación y desarrollo para la coordinación de creación, circulación y apropiación del conocimiento hídrico científico, cultural y ancestral. Artículo 17. Comisiones Territoriales de Agua y Biodiversidad: Créense las Comisiones Territoriales de Agua y Biodiversidad adscritas a las Asambleas Departamentales, Consejos Municipales para la articulación territorial nacional con la Agencia Nacional del Agua. Artículo 16. Vigencia y derogatorias: La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.  NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN Senador de la República Partido Conservador Colombiano

1. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS 1. Objeto del Proyecto La presente iniciativa legislativa tiene por objeto la creación de la Agencia Nacional del Agua ANA como una entidad de naturaleza especial, autónoma, con personería jurídica, patrimonio independiente y adscrita a la Presidencia de la República de Colombia. Esta entidad se concibe como el órgano rector de la gestión integral del recurso hídrico en Colombia, con capacidad técnica, institucional y presupuestal para diseñar, coordinar, ejecutar y evaluar la política pública del agua a nivel nacional. La ANA busca consolidarse como el referente estatal para garantizar la seguridad hídrica, entendida esta como el acceso equitativo, suficiente y sostenible al agua para las personas, los ecosistemas y los sectores productivos. Su función será articular los esfuerzos de los diferentes niveles del Estado, las comunidades y los actores sociales, en torno a un modelo de gobernanza hídrica multinivel, participativo, con enfoque territorial, diferencial y de derechos humanos. 2. Justificación El Proyecto de Ley de la creación de la Agencia Nacional del Agua de Colombia es el resultado de 17 años de trabajo incansable de la Red Nacional del Agua de Colombia, organización de la sociedad civil que por medio de esta ley consolida un instrumento fundamental para la protección integral del Agua como eje estructural de la seguridad nacional. El Honorable Senador Nicolás Echeverry en su excelente ejercicio legislativo en materia ambiental y en reconocimiento del trabajo realizado por la Dra. Juanita Ariza Guzman directora de la Red Nacional del Agua de Colombia, como secretaria y co-fundadora de la Comisión Accidental de Agua y Biodiversidad del Senado de la República y la Cámara de Representantes, y reconoce la legitimidad de este proyecto e insta al Congreso de la República a iniciar el trámite legislativo para el alcance de los objetivos propuestos en el mismo. A través de estas iniciativa se garantizará la protección integral del agua, el acceso para las comunidades urbanas y rurales, la calidad para la conservación de la biodiversidad y la disponibilidad para el desarrollo económico sostenible. La creación de esta entidad responde a una deuda histórica del Estado colombiano en materia de institucionalidad hídrica. Mientras otros sectores estratégicos como la minería, la infraestructura o el desarrollo rural han avanzado en la creación de agencias especializadas, el sector hídrico carece de una autoridad única que oriente, regule y armonice las múltiples competencias existentes. Esta fragmentación ha debilitado la capacidad de respuesta del Estado frente a la creciente crisis del agua. Colombia se enfrenta a una profunda crisis hídrica estructural, cuyo origen se encuentra tanto en causas naturales como en la acción antrópica y la debilidad institucional acumulada. A pesar de contar con una importante oferta hídrica en términos absolutos, la distribución desigual del agua en el territorio, el uso ineficiente del recurso, la contaminación de fuentes, la pérdida de ecosistemas estratégicos y el cambio climático han exacerbado los riesgos y vulnerabilidades. Zonas como La Guajira, el Caribe seco, la Amazonía degradada y los páramos en alto riesgo son ejemplo de ello. La falta de una entidad nacional con liderazgo técnico ha derivado en una fragmentación normativa e institucional que ha limitado la eficacia de las políticas públicas del agua. Actualmente, más de 17 entidades tienen competencias en materia hídrica, generando duplicidad de funciones, vacíos de responsabilidad,	conflictos jurisdiccionales y uso ineficiente de los recursos públicos. La ausencia de una instancia de articulación impide el abordaje integral de problemáticas como los conflictos socioambientales, los efectos del cambio climático o la planificación territorial basada en las cuencas hidrográficas. En ese contexto, la creación de la Agencia Nacional del Agua constituye una medida necesaria, urgente y estructural. Esta entidad permitirá superar la dispersión actual, optimizar el uso de los recursos técnicos y financieros, y garantizar una respuesta estatal coherente, territorializada, científica y con participación social. Asimismo, consolidará una gobernanza hídrica transparente, basada en principios de precaución, equidad intergeneracional, sostenibilidad y justicia ambiental. La creación de la Agencia Nacional del Agua surge como respuesta directa a los hallazgos y recomendaciones técnicas generadas por la Comisión Accidental de Agua y Biodiversidad, instancia legislativa que durante más de tres años ha analizado en profundidad las debilidades estructurales, la fragmentación institucional y los conflictos de competencia en la gestión del recurso hídrico en Colombia. A través de mesas técnicas interinstitucionales, audiencias públicas territoriales, foros académicos y estudios comparados, la Comisión identificó que el país carece de una autoridad nacional con liderazgo técnico, capacidad de coordinación multiescalar y enfoque ecosistémico para garantizar la seguridad hídrica y el derecho al agua. Este vacío institucional ha contribuido al agravamiento de la crisis hídrica, la pérdida de fuentes hídricas estratégicas y la exclusión sistemática de comunidades rurales y étnicas en las decisiones sobre el agua. Como resultado de este trabajo investigativo, la Comisión concluyó que era indispensable diseñar y proponer una entidad nacional especializada y autónoma que articule los sistemas de información, planifique con base en cuencas y territorios, y actúe con capacidad operativa real en todo el país. La Agencia Nacional del Agua no solo responde a esta necesidad técnica, sino que incorpora los aprendizajes del proceso legislativo, las demandas territoriales recogidas en los 32 departamentos, y los compromisos asumidos por Colombia ante el derecho internacional ambiental y de los derechos humanos. Su diseño refleja las recomendaciones emitidas por la propia Comisión al Congreso, incluyendo la necesidad de dotarla de un enfoque diferencial, una estructura descentralizada, y competencias precisas para actuar frente a emergencias hídricas, conflictos socioambientales y escenarios de adaptación al cambio climático. En este sentido, la ANA es también un resultado político de alto valor democrático y técnico. La propuesta de creación de la Agencia Nacional del Agua también se fundamenta en el trabajo sostenido y articulador de la Red Nacional del Agua de Colombia y la Corporación Nacional del Agua, dos plataformas ciudadanas, técnicas y territoriales que durante más de quince años han liderado la defensa del agua a través del impulso de campañas, denuncias, construcción de diagnósticos, aporte a políticas públicas, leyes, acuerdos, planes, programas y proyectos, documentado, visibilizado, sistematizado y resolviendo las problemáticas asociadas al acceso, uso y protección del agua en el país. A través de investigaciones participativas, cartografías comunitarias, campañas de incidencia y construcción de diagnósticos regionales, estas organizaciones han evidenciado tanto la crisis hídrica como el potencial de una gobernanza del agua basada en la participación social, la interculturalidad, la defensa del agua como bien común y la protección de los ecosistemas acuáticos. La acumulación de conocimiento, experiencias y propuestas impulsadas desde estas redes ha sido fundamental para nutrir el contenido técnico y normativo del presente proyecto de ley, así como la creación y coordinación de la Comisión Accidental de Agua y Biodiversidad, y la incidencia directa en el sector académico, autoridades																														
locales, nacionales y organismos multilaterales en procesos de diálogo nacional e internacional. 2.1 Definición de Términos: Para el adecuado entendimiento de esta iniciativa, se incorporan definiciones clave que orientan el diseño institucional y normativo de la Agencia Nacional del Agua, las cuales establecen el marco lógico y técnico de la entidad. Gestión integral del recurso hídrico: conjunto de políticas, estrategias, acciones y normativas orientadas a asegurar la disponibilidad, calidad, accesibilidad y sostenibilidad del agua, considerando su carácter transversal y su función vital, ambiental, económica, cultural y espiritual. Este enfoque implica la articulación de los distintos niveles de gobierno, sectores económicos, pueblos étnicos, organizaciones sociales y comunidades usuarias, con base en criterios técnicos y territoriales. Seguridad hídrica: es la capacidad de garantizar agua suficiente, salubre, accesible y gestionada de manera equitativa y sostenible para todos los usos requeridos por los seres humanos y los ecosistemas. Gobernanza del agua: es el mecanismo para establecer mecanismos participativos, eficaces y transparentes para la toma de decisiones sobre el recurso hídrico, incorporando enfoques de cuenca, interculturalidad y justicia socioambiental. Desarrollo técnico y tecnológico: es el fundamento para la gestión integral del agua para la aplicación de la ciencia, la tecnología y la innovación para la modernización de la infraestructura, la optimización de procesos, la investigación aplicada y la transferencia de conocimiento, con el propósito de garantizar la eficiencia, sostenibilidad y seguridad hídrica de la Nación en beneficio de las generaciones presentes y futuras. Agua como asunto de seguridad estratégica nacional: es el principio que reconoce el la protección y óptima gestión del agua como bien esencial para la supervivencia, la estabilidad y la soberanía del Estado. Este principio integra la seguridad hídrica dentro de las funciones de seguridad y defensa nacional, promoviendo la protección de las fuentes, la infraestructura y los territorios hídricos frente a amenazas naturales, antrópicas o climáticas, y vinculando la gestión del recurso al mantenimiento de la paz territorial, la prevención de conflictos socioambientales y la sostenibilidad del desarrollo nacional. Ordenamiento territorial en torno al agua: Es el principio y enfoque de planificación que orienta la organización del territorio con base en la estructura ecológica y el ciclo del agua como ejes del desarrollo nacional, priorizando la protección de los ecosistemas hídricos, la reducción del riesgo y la adaptación al cambio climático. Este concepto redefine la relación entre sociedad y naturaleza, promoviendo un modelo de ocupación que reconozca al agua como determinante ambiental, social, económica y cultural, articulando los instrumentos de ordenamiento territorial, ambiental y productivo bajo criterios de sostenibilidad, justicia territorial y equidad intergeneracional. Cooperación internacional y diplomacia hídrica: reconocer el agua como un bien común global cuya gestión requiere la colaboración solidaria entre los Estados y los pueblos, basada en los valores de la responsabilidad compartida, la equidad y la sostenibilidad para orientar las relaciones internacionales del Estado en materia de agua hacia la cooperación técnica, científica, jurídica y financiera, así como hacia la promoción del diálogo y la diplomacia hídrica para la prevención de conflictos, la	protección de cuencas transfronterizas, la garantía del derecho humano al agua y el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por Colombia en el marco del derecho internacional ambiental, humanitario y de los derechos humanos. Participación e incidencia de la sociedad civil: la gestión del agua debe garantizar la intervención activa, informada y vinculante de la sociedad civil en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas hídricas. Reconoce el derecho de las comunidades, organizaciones sociales y pueblos étnicos a incidir en las decisiones sobre el uso, protección y gobernanza del recurso, asegurando la transparencia, la corresponsabilidad y la justicia socioambiental en todos los niveles de la gestión del agua. 2.2 Unificación de funciones de la gestión del agua en Colombia Actualmente, la gestión del recurso hídrico en Colombia se caracteriza por una marcada fragmentación institucional y normativa. Las competencias sobre el agua se encuentran dispersas en múltiples entidades del orden nacional, regional y local, lo cual ha dificultado la formulación de una política pública integral, eficiente y coordinada. Esta dispersión genera duplicidades, vacíos de autoridad, conflictos de competencias y una alta ineficiencia en la asignación y ejecución del gasto público. Entre las entidades más relevantes con funciones sobre el recurso hídrico se encuentran: <table><tr><th colspan="2">Entidades del orden nacional</th></tr><tr><th>Entidad</th><th>Funciones actuales en agua</th></tr><tr><td>Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MinAmbiente)</td><td>Formulación de política, licenciamiento, normativa ambiental sobre recursos hídricos.</td></tr><tr><td>IDEAM</td><td>Monitoreo hidrológico, climáticos y de calidad del agua. Generación de información y boletines técnicos.</td></tr><tr><td>Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio</td><td>Planeación y financiación de proyectos de acueducto y saneamiento, especialmente urbanos.</td></tr><tr><td>Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural</td><td>Uso productivo del agua, riego, drenaje, gestión hídrica rural.</td></tr><tr><td>Ministerio de Salud</td><td>Vigilancia de la calidad del agua para consumo humano.</td></tr><tr><td>Agencia de Desarrollo Rural (ADR)</td><td>Programas de adecuación de tierras y riego para pequeños productores.</td></tr><tr><td>Departamento Nacional de Planeación (DNP)</td><td>Marco presupuestal y seguimiento a inversiones en agua.</td></tr><tr><td>Departamento Nacional de Estadística (DANE)</td><td>Generación de indicadores de cobertura y acceso al agua.</td></tr><tr><td>Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA)</td><td>Otorga licencias ambientales con componentes de uso del recurso hídrico.</td></tr></table> Tabla 2 <table><tr><th colspan="2">Entidades regionales y locales</th></tr><tr><th>Entidad</th><th>Funciones actuales en agua</th></tr><tr><td>Corporaciones Autónomas Regionales (CAR)</td><td>Otorgan permisos de uso de agua, vertimientos, concesiones, y ejecutan planes de cuenca.</td></tr><tr><td>Autoridades Ambientales Urbanas</td><td>Gestión ambiental en grandes centros urbanos.</td></tr></table>	Entidades del orden nacional		Entidad	Funciones actuales en agua	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MinAmbiente)	Formulación de política, licenciamiento, normativa ambiental sobre recursos hídricos.	IDEAM	Monitoreo hidrológico, climáticos y de calidad del agua. Generación de información y boletines técnicos.	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	Planeación y financiación de proyectos de acueducto y saneamiento, especialmente urbanos.	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Uso productivo del agua, riego, drenaje, gestión hídrica rural.	Ministerio de Salud	Vigilancia de la calidad del agua para consumo humano.	Agencia de Desarrollo Rural (ADR)	Programas de adecuación de tierras y riego para pequeños productores.	Departamento Nacional de Planeación (DNP)	Marco presupuestal y seguimiento a inversiones en agua.	Departamento Nacional de Estadística (DANE)	Generación de indicadores de cobertura y acceso al agua.	Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA)	Otorga licencias ambientales con componentes de uso del recurso hídrico.	Entidades regionales y locales		Entidad	Funciones actuales en agua	Corporaciones Autónomas Regionales (CAR)	Otorgan permisos de uso de agua, vertimientos, concesiones, y ejecutan planes de cuenca.	Autoridades Ambientales Urbanas	Gestión ambiental en grandes centros urbanos.
Entidades del orden nacional																															
Entidad	Funciones actuales en agua																														
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MinAmbiente)	Formulación de política, licenciamiento, normativa ambiental sobre recursos hídricos.																														
IDEAM	Monitoreo hidrológico, climáticos y de calidad del agua. Generación de información y boletines técnicos.																														
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	Planeación y financiación de proyectos de acueducto y saneamiento, especialmente urbanos.																														
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Uso productivo del agua, riego, drenaje, gestión hídrica rural.																														
Ministerio de Salud	Vigilancia de la calidad del agua para consumo humano.																														
Agencia de Desarrollo Rural (ADR)	Programas de adecuación de tierras y riego para pequeños productores.																														
Departamento Nacional de Planeación (DNP)	Marco presupuestal y seguimiento a inversiones en agua.																														
Departamento Nacional de Estadística (DANE)	Generación de indicadores de cobertura y acceso al agua.																														
Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA)	Otorga licencias ambientales con componentes de uso del recurso hídrico.																														
Entidades regionales y locales																															
Entidad	Funciones actuales en agua																														
Corporaciones Autónomas Regionales (CAR)	Otorgan permisos de uso de agua, vertimientos, concesiones, y ejecutan planes de cuenca.																														
Autoridades Ambientales Urbanas	Gestión ambiental en grandes centros urbanos.																														

Entidades regionales y locales	
Entidad	Funciones actuales en agua
Empresas prestadoras de servicios públicos (ESP)	Operación de acueductos, alcantarillado y saneamiento.
Alcaldías y gobernaciones	Planeación e inversión local en agua y saneamiento.
Comités de Cuenca y Consejos de Cuenca	Espacios de concertación multiactor en cuencas hidrográficas.

Tabla 3

Esta multiplicidad de entidades ha derivado en cuatro problemas estructurales principales:

1. Ausencia de una autoridad nacional especializada que centralice la rectoría técnica del agua como bien público y derecho fundamental.

2. Falta de articulación entre los niveles de gobierno (nación, departamento, municipio) y entre sectores (ambiente, agricultura, vivienda, salud).

3. Incoherencia en la planeación hídrica, sin sistemas unificados de información, seguimiento ni indicadores comunes.

4. Confusión y duplicidad en las funciones de vigilancia, control y ejecución, lo que debilita la transparencia y la eficiencia del gasto público.

Con la creación de la ANA, se propone unificar y centralizar las siguientes funciones hoy dispersas:

Funciones que se integrarían en la Agencia Nacional del Agua		
Función integrada	Actualmente ejercida por	Traslado a la ANA
Formulación de política hídrica nacional	MinAmbiente	ANA liderará y coordinará la Política Nacional de Seguridad Hídrica
Monitoreo de calidad y cantidad del agua	IDEAM, CAR	Coordinación y análisis por ANA + Observatorio de Seguridad Hídrica
Concesiones, vertimientos y permisos	CAR, ANLA	ANA establecerá lineamientos técnicos y verificará cumplimiento
Planificación de cuencas y fuentes hídricas	CAR, MinAmbiente, MinAgricultura	ANA articulará los POMCA, EOT, POT y PRGH
Gestión del riesgo hídrico (sequías, inundaciones)	UNGRD, IDEAM, gobernaciones	ANA generará alertas, mapas de riesgo y planes de respuesta
Proyectos de acceso al agua rural y diferencial	MinVivienda, ADR, alcaldías	ANA liderará soluciones territoriales en articulación
Educación y cultura del agua	MinEducación, CAR, ESP	ANA creará campañas nacionales y territoriales
Gobernanza territorial del agua	Consejos de cuenca, mesas de agua	ANA establecerá mecanismos permanentes y vinculantes de participación

Tabla 4

Ventajas de la unificación de funciones en la ANA:

En Europa, la gestión hídrica está guiada por la Directiva Marco del Agua 2000/60/CE, que ha impulsado la creación o fortalecimiento de agencias especializadas en todos los Estados miembros. En Francia, la Office Française de la Biodiversité y las Agences de l'Eau gestionan el recurso por cuencas hidrográficas, aplicando el principio de quien contamina paga y quien conserva recibe. En España, la existencia de Confederaciones Hidrográficas con autonomía técnica ha permitido una gestión descentralizada, basada en datos científicos y participación ciudadana. Este modelo europeo ha sido clave para lograr estándares ambientales y equilibrio entre usuarios, regiones y sectores.

En Europa Central, países como Suiza, Austria, Alemania y Hungría han consolidado modelos de gestión hídrica pública, descentralizada y altamente regulada, donde el agua es tratada como un bien común no privatizable y un derecho humano garantizado. Suiza gestiona el agua desde sus cantones bajo directrices federales y fuerte participación comunitaria; Austria combina planificación nacional con gestión regional vinculada a la Directiva Marco del Agua de la UE; Alemania articula su modelo federal con tecnología de punta, monitoreo permanente y control ambiental estricto; mientras que Hungría se destaca por su enfoque transfronterizo del agua, su red nacional de comités de cuenca y el reconocimiento constitucional del derecho al agua. Estas experiencias demuestran que la autonomía técnica, la planificación multiscalar y la participación social son pilares clave de la gobernanza hídrica moderna.

En Asia y el Medio Oriente, países como India han creado organismos como el Central Water Commission y la National Water Development Agency, que supervisan proyectos de riego, conservación de fuentes y coordinación intergubernamental. En Irán, la Iran Water Resources Management Company, adscrita al Ministerio de Energía, regula concesiones, infraestructura, planificación y monitoreo hídrico. En Oceanía, destaca la experiencia de Australia, donde la Murray-Darling Basin Authority (MDBA) opera bajo un modelo federal que combina ciencia, gobernanza y distribución equitativa entre estados, comunidades indígenas y sectores agrícolas. Finalmente, en América, países como México (CONAGUA), Brasil (ANA), Perú (ANA) y Chile (DGA) han consolidado agencias nacionales con marcos normativos robustos y resultados positivos en acceso, control de sequías y planificación hídrica. Estas experiencias internacionales demuestran que contar con una institución nacional técnica y especializada no solo es deseable, sino necesario para responder a los desafíos globales del agua.

3. Marco legal

El marco jurídico del agua en Colombia se fundamenta en la Constitución Política de 1991, que reconoce el agua como un bien público esencial y de interés general, base para la vida, la salud y el ambiente sano. Los artículos 8, 49, 79, 80, 365 y 367 establecen el deber del Estado de proteger las riquezas naturales, garantizar el saneamiento ambiental y asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado. A partir de esta estructura constitucional, el agua se concibe como elemento vital para la sostenibilidad, la equidad social y la planificación del desarrollo nacional.

En el ámbito legal, la Ley 99 de 1993 creó el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y las Corporaciones Autónomas Regionales, estableciendo los fundamentos de la gestión ambiental y reconociendo al agua como bien público inalienable e imprescriptible. La Ley 373 de 1997 fortaleció la obligación de usar el recurso de manera eficiente mediante los Programas de Uso Eficiente y Ahorro del Agua (PUEAA), mientras el Decreto 3930 de 2010 reglamentó los usos del agua, los vertimientos y los criterios de calidad, integrando la planificación por cuencas a través de los Planes de

- Se crea una autoridad técnica nacional especializada con legitimidad, capacidad y liderazgo.
- Se facilita la articulación entre sectores y niveles territoriales.
- Se mejora el acceso y calidad de la información sobre el agua en todo el país.
- Se optimiza el gasto público, evitando duplicidades, conflictos y dispersión.
- Se construye una política hídrica coherente, transparente, basada en datos y participativa.
- Se fortalece la capacidad del Estado colombiano para cumplir sus compromisos internacionales y enfrentar la crisis hídrica y climática.

2.3. Antecedentes de la iniciativa legislativa

El diseño institucional de la Agencia Nacional del Agua se enmarca dentro de una tradición legislativa colombiana que ha permitido la creación de entidades especializadas con funciones autónomas en sectores estratégicos del desarrollo. A partir de la reforma administrativa impulsada desde la Ley 489 de 1998 y las políticas de modernización del Estado, se ha promovido la creación de Agencias Nacionales de Naturaleza Especial para sectores como el desarrollo rural ADR, la infraestructura ANI, la minería ANM y los hidrocarburos ANH y de tierras ANT. Estas agencias tienen en común su capacidad técnica, autonomía administrativa y eficiencia operativa, que les permite responder de manera oportuna a los desafíos sectoriales y obedecen a la necesidad de la actualización de la arquitectura institucional para la superación de los problemas estructurales para la consolidación de la Colombia del siglo XXI.

En el caso del recurso hídrico no se ha contado hasta ahora con una institucionalidad de similar alcance. Aunque existen normas relevantes como la Ley 99 de 1993, Ley 373 de 1997, Decreto 3930 de 2010, y entidades con funciones parciales como las CAR, IDEAM, MinAmbiente, MinVivienda, MinSalud, entre otras, sin embargo esta subdivisión genera conflictividad en el liderazgo integral donde es necesario establecer una autoridad única con los poderes necesarios para coordinar el conjunto del sistema hídrico nacional como misión institucional en relación con el interés nacional. Esta dispersión ha impedido la formulación de una política pública coherente, de largo plazo y con enfoque territorial.

Este proyecto de ley busca replicar el modelo exitoso de las agencias mencionadas, aplicándolo a un bien estratégico vital como lo es el agua. Se trata de corregir una asimetría institucional injustificable: mientras que existen entidades robustas para sectores productivos o extractivos, no se ha desarrollado una arquitectura institucional sólida para garantizar un derecho humano fundamental como el acceso al agua, ni para proteger los ecosistemas hídricos como patrimonio natural de la Nación.

En el ámbito internacional, múltiples países han optado por la creación de Agencias Nacionales del Agua como entes especializados para coordinar la política hídrica, asegurar la sostenibilidad del recurso y garantizar el derecho humano al agua. Estas agencias han demostrado ser herramientas eficaces para la gestión integrada del agua, tanto en contextos de abundancia como de escasez. En África, países como Sudáfrica han creado autoridades como el Department of Water and Sanitation (DWS) y los Water Boards, que tienen competencias en planificación de cuencas, regulación, y provisión de servicios, bajo el marco del National Water Act (1998). En Senegal, la Office National de l'Eau Potable ha sido fundamental para extender la cobertura en zonas rurales. Estas agencias permiten combinar el enfoque técnico con participación comunitaria y estrategias de adaptación frente a la crisis climática.

Ordenamiento del Recurso Hídrico (PORH). Estos instrumentos fueron complementados por el Decreto 1076 de 2015, que unificó la normativa ambiental bajo una visión integral de sostenibilidad.

La jurisprudencia constitucional ha consolidado la evolución del agua hacia su reconocimiento como derecho fundamental autónomo, directamente vinculado con la vida y la dignidad humana. Sentencias emblemáticas como la T-418 de 2010, la C-035 de 2016 y la T-622 de 2016 ampliaron su protección al reconocer no solo el acceso al agua potable como derecho fundamental, sino también a los ecosistemas hídricos como sujetos de derechos. Este desarrollo ha permitido que el agua sea entendida como bien jurídico superior, cuya gestión no puede estar sujeta únicamente a criterios económicos, sino a la salvaguarda de la vida, la justicia ambiental y la sostenibilidad intergeneracional.

Marco Jurídico Agua en Colombia				
Categoría	Instrumento / Mecanismo	Base Legal o Normativa	Entidad Responsable	Descripción / Finalidad Jurídica
Instrumentos de planificación ambiental	Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA)	Ley 99 de 1993, Decreto 1640 de 2012, Decreto 1076 de 2015	CAR, ANLA, MinAmbiente	Planificación, ordenamiento y manejo integral de cuencas hidrográficas.
Instrumentos de planificación ambiental	Planes de Ordenamiento del Recurso Hídrico (PORH)	Decreto 3930 de 2010, Decreto 1076 de 2015	MinAmbiente y CAR	Ordenar uso, protección y aprovechamiento del agua.
Instrumentos de planificación ambiental	Planes de Manejo Ambiental de Acuíferos (PMAA)	Decreto 1076 de 2015	MinAmbiente, SGC	Protección y uso sostenible de aguas subterráneas.
Instrumentos de planificación ambiental	Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos (PSMV)	Decreto 2667 de 2012, Decreto 3930 de 2010	Empresas y CAR	Control de vertimientos y mejora de la calidad del agua.
Instrumentos de uso y control del recurso	Concesión de aguas	Decreto 1541 de 1978, Decreto 1076 de 2015	CAR y MinAmbiente	Autorización de uso del agua superficial o subterránea.
Instrumentos de uso y control del recurso	Permiso de vertimientos	Decreto 3930 de 2010	CAR	Autoriza descarga de aguas residuales dentro de límites.
Instrumentos de uso y control del recurso	Licencia ambiental	Ley 99 de 1993, Decreto 1076 de 2015	ANLA y CAR	Condiciona proyectos que afecten el recurso hídrico.
Instrumentos de uso y control del recurso	Registro de uso del agua	Decreto 3930 de 2010	CAR	Registro administrativo de usuarios del recurso hídrico.
Instrumentos de política pública	Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico (PNGIRH)	Resolución 1600 de 2010	MinAmbiente	Lineamientos nacionales para conservación y gobernanza del agua.

Marco Jurídico Agua en Colombia				
Instrumentos de política pública	Plan Nacional de Recurso Hídrico (PNRH)	MinAmbiente, 2010	MinAmbiente, IDEAM, CAR	Marco operativo de la política hídrica.
Instrumentos de política pública	Política Nacional de Humedales Interiores	Resolución 196 de 2006	MinAmbiente	Protección de humedales continentales conforme a Ramsar.
Instrumentos de política pública	Política Nacional de Educación Ambiental	Decreto 1743 de 1994	MinEducación, MinAmbiente	Promueve la cultura de conservación del agua.
Programas y proyectos	Programa de Uso Eficiente y Ahorro del Agua (PUEAA)	Ley 373 de 1997	Entidades públicas, privadas y usuarios	Gestión racional y eficiente del agua.
Programas y proyectos	Programa Nacional de Monitoreo de Calidad del Agua (Red MoniCA)	Decreto 3930 de 2010	IDEAM	Monitoreo de la calidad del agua superficial y subterránea.
Programas y proyectos	Programa de Seguridad Hídrica Nacional	Política Nacional del Agua 2021	MinAmbiente	Evaluación de riesgos hídricos y adaptación climática.
Programas y proyectos	Programa de Saneamiento y Agua Potable Rural (PSAPR)	Ley 142 de 1994	MinVivienda y DNP	Ampliación de cobertura y acceso rural al agua.
Instrumentos económicos y financieros	Tasa retributiva por vertimientos	Ley 99 de 1993, Decreto 1076 de 2015	CAR	Cobro por carga contaminante vertida.
Instrumentos económicos y financieros	Tasa por uso del agua	Decreto 1076 de 2015	CAR y MinAmbiente	Pago por aprovechamiento del recurso hídrico.
Instrumentos económicos y financieros	Fondo Nacional Ambiental (FONAM)	Ley 99 de 1993	MinAmbiente	Financia proyectos ambientales e hídricos.
Instrumentos económicos y financieros	Fondos de Agua público-privados	Ley 1955 de 2019, Convenios internacionales	MinAmbiente, ANDI, TNC	Mecanismo colaborativo para protección de cuencas.
Instrumentos internacionales	Convención Ramsar sobre Humedales	Ley 357 de 1997	MinAmbiente	Protección de humedales de importancia internacional.
Instrumentos internacionales	ODS 6 – Agua limpia y saneamiento	Agenda 2030, ONU	Gobierno de Colombia	Garantizar disponibilidad y gestión sostenible del agua.
Instrumentos internacionales	Acuerdo de París sobre Cambio Climático	Ley 1844 de 2017	Cancillería, MinAmbiente	Integrar agua en estrategias de adaptación climática.

cooperación internacional y el acceso a financiamiento climático y ambiental, al contar con una institucionalidad clara, responsable y capacitada para implementar proyectos complejos.

En el caso colombiano, replicar estos modelos no implica una simple copia, sino una adaptación a nuestras condiciones territoriales, étnicas, sociales y ecológicas. La Agencia Nacional del Agua se diseñará con enfoque diferencial, respetando los derechos de los pueblos étnicos, reconociendo la diversidad de los territorios y promoviendo una gestión participativa, comunitaria y democrática del recurso hídrico.

3.3 Acceso, Calidad y Disponibilidad del agua potable en Colombia

Colombia es uno de los países con mayor riqueza hídrica del planeta, pero enfrenta una paradoja estructural entre abundancia y acceso. Aunque concentra cerca del 6 % del agua dulce superficial del mundo, su distribución es profundamente desigual: el 60 % de la oferta se encuentra en la región amazónica, habitada por menos del 5 % de la población, mientras que amplias zonas del Caribe, la región Andina y La Guajira padecen escasez estacional y estrés hídrico severo. A ello se suma una creciente presión por el uso agrícola, minero e industrial, que compromete la disponibilidad y sostenibilidad del recurso en varias cuencas estratégicas.

En cuanto a la calidad del agua, los niveles de contaminación por vertimientos domésticos, industriales y agroquímicos representan una amenaza directa a la salud pública y a los ecosistemas. Más del 50 % de los cuerpos de agua evaluados por el IDEAM presenta algún grado de deterioro, especialmente en las cuencas del Magdalena–Cauca, Bogotá, Meta y Sinú. La falta de tratamiento de aguas residuales en cerca del 70 % de los municipios y la deforestación acelerada en zonas de recarga hídrica han reducido la capacidad de regulación natural del territorio, afectando tanto la potabilidad como la biodiversidad acuática. Los informes del Instituto Nacional de Salud y la Defensoría del Pueblo señalan la presencia de contaminantes, metales pesados y bacterias en varias fuentes de agua destinadas al consumo humano. Esta situación vulnera el derecho a la salud, afecta la seguridad alimentaria y contribuye a la reproducción de condiciones de pobreza y exclusión.

El acceso al agua potable continúa siendo un desafío social y territorial. De acuerdo con cifras oficiales, alrededor del 12 % de la población rural carece de servicio formal de acueducto y más del 40 % de las comunidades étnicas dependen de fuentes naturales sin tratamiento. Estas brechas reflejan una gestión fragmentada y desigual, que no garantiza la realización plena del derecho fundamental al agua y pese a los avances normativos y programáticos, el acceso al agua potable en Colombia sigue marcado por profundas desigualdades territoriales y sociales.

Según cifras oficiales del DANE y del Ministerio de Vivienda, más de 4 millones de personas no cuentan con acceso formal a agua potable, y en muchas zonas rurales el servicio es intermitente, de mala calidad o depende de sistemas comunitarios no reconocidos por el Estado. Las comunidades indígenas, afrocolombianas, campesinas y habitantes de zonas periféricas urbanas enfrentan mayores niveles de exclusión.

En este contexto, la creación de la Agencia Nacional del Agua se justifica como una medida estructural para fortalecer la planificación, el control y la equidad en la distribución y calidad del recurso hídrico, asegurando su disponibilidad para las generaciones presentes y futuras

4. Impacto fiscal

La creación de una entidad nacional como la Agencia Nacional del Agua implica una inversión inicial significativa por parte del Estado colombiano. Sin embargo, esta

Marco Jurídico Agua en Colombia				
Instrumentos internacionales	Carta de San José – Diplomacia Hídrica Regional	Declaración 2019	MinRelaciones Exteriores	Fortalecer cooperación internacional y diplomacia del agua.

Tabla 1

En el plano internacional, Colombia ha incorporado compromisos derivados de la Resolución 64/292 de la ONU (2010), que reconoce el derecho humano al agua y al saneamiento, así como de la Agenda 2030 (ODS 6) y la Convención Ramsar (1971) y la Resolución 78/300 de 2023 que reconoce el derecho al ambiente sano, limpio y sostenible. Estos instrumentos fortalecen la obligación del Estado de garantizar la disponibilidad, calidad y gestión sostenible del recurso.

3.1 Reconocimiento del derecho fundamental al agua en el derecho internacional

A nivel internacional, el agua ha sido reconocida como un derecho humano fundamental por diversos instrumentos jurídicos y declaraciones multilaterales. En 2010, la Resolución A/RES/64/292 de la Asamblea General de las Naciones Unidas declaró explícitamente que el acceso al agua potable y al saneamiento es un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos. Esta resolución, complementada por los informes de la Relatoría Especial de la ONU sobre el derecho al agua, ha generado un marco normativo que obliga a los Estados a adoptar medidas legislativas e institucionales para garantizar este derecho.

Colombia ha ratificado acuerdos internacionales que refuerzan esta obligación. Entre ellos destacan el Acuerdo de Escazú, que establece estándares para la participación ciudadana y el acceso a la justicia ambiental; el Convenio de Ramsar, que promueve la protección de los humedales; y el Acuerdo de París, que incluye el componente hídrico en las estrategias de adaptación al cambio climático. Asimismo, el país ha asumido compromisos frente a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), particularmente el ODS 6, que llama a garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible para todos.

La creación de la Agencia Nacional del Agua se convierte, en este contexto, en una respuesta institucional a los compromisos internacionales asumidos por Colombia. Esta entidad permitirá implementar los estándares globales sobre el derecho al agua, fortalecer el cumplimiento de los tratados multilaterales ambientales y posicionar al país como líder regional en materia de gobernanza hídrica y derechos ambientales.

3.2 Reconocimiento en algunos Estados de la región

El modelo de agencias especializadas en agua ha sido adoptado con éxito en diversos países de América Latina y otras regiones del mundo. Por ejemplo, en México, la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) ha consolidado una institucionalidad con funciones regulatorias, técnicas y de planeación hídrica nacional. En Brasil, la Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) cumple un rol estratégico en la gestión integrada de cuencas, la regulación del uso del agua y la promoción de instrumentos económicos para la sostenibilidad. Perú cuenta también con una Autoridad Nacional del Agua que articula las políticas públicas del sector en todos los niveles territoriales.

Estas experiencias comparadas muestran que la existencia de una agencia nacional especializada mejora la coordinación entre niveles de gobierno, fortalece la planificación técnica y permite responder más eficazmente a fenómenos como las sequías, las inundaciones o los conflictos por el uso del agua. Además, facilitan la

inversión debe entenderse como una medida estratégica de largo plazo, que permitirá generar ahorros, aumentar la eficiencia institucional, evitar costos asociados a la mala gestión y acceder a nuevas fuentes de financiación. Se trata de un ejercicio de responsabilidad fiscal orientado a garantizar la sostenibilidad del recurso hídrico y del bienestar colectivo.

Inicialmente, la Agencia contará con asignaciones presupuestales provenientes del Presupuesto General de la Nación, priorizando los recursos destinados actualmente a funciones hídricas dispersas en varias entidades. Se buscará además el apalancamiento de cooperación internacional multilateral y bilateral, la gestión de fondos climáticos, el uso de tasas retributivas y tasas por uso del agua, así como la emisión de instrumentos financieros innovadores como bonos hídricos.

El costo de no actuar es más alto: según estudios del DNP y la Contraloría General, la ineficiencia en la gestión del agua genera pérdidas anuales millonarias, impactos en la salud pública, pérdida de productividad y aumento de conflictos. Una institución especializada y autónoma permitirá mejorar la calidad del gasto, priorizar inversiones, y desarrollar modelos de financiación sostenibles, con criterios de equidad territorial y eficiencia técnica.

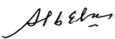
5. Impacto Social

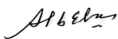
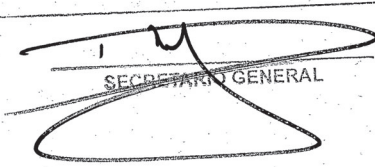
La creación de la Agencia Nacional del Agua tendrá efectos profundos sobre la equidad, la inclusión y la transformación social en los territorios. Uno de los impactos más significativos será el mejoramiento del acceso al agua potable y al saneamiento básico en comunidades históricamente excluidas, especialmente en zonas rurales, resguardos indígenas, territorios colectivos afrocolombianos, asentamientos periurbanos y regiones en condiciones de vulnerabilidad climática. En estos contextos, la falta de agua no es solo un problema técnico, sino una manifestación concreta de injusticia ambiental y social.

La ANA articulará acciones con las entidades del orden nacional y territorial para reducir las brechas de cobertura, continuidad y calidad del servicio, priorizando la inversión pública en infraestructura hídrica de bajo impacto, tecnologías alternativas, soluciones basadas en la naturaleza y modelos comunitarios de gestión del agua. Asimismo, tendrá la facultad de fortalecer los acueductos veredales, los esquemas diferenciales y los sistemas propios de los pueblos indígenas, garantizando su reconocimiento legal, su sostenibilidad financiera y el respeto por su autonomía.

Desde el punto de vista sociopolítico, la ANA generará espacios institucionales estables para la participación activa de las comunidades en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas del agua. Esto contribuirá a reducir los niveles de conflictividad socioambiental en torno a megaproyectos, concesiones extractivas o decisiones centralizadas que afectan el acceso al agua. Se espera, además, que la Agencia impulse procesos de formación, empleo y capacitación técnica a nivel territorial, generando oportunidades laborales en las Unidades Técnicas Regionales y promoviendo el liderazgo de mujeres, jóvenes, defensores del agua y sabedoras comunitarias.

El impacto social también se traduce en salud pública. La falta de acceso a agua segura está directamente relacionada con la prevalencia de enfermedades gastrointestinales, desnutrición infantil y mortalidad evitable. La ANA, al fortalecer la gestión del recurso hídrico con enfoque de salud ambiental, permitirá prevenir enfermedades, reducir la presión sobre el sistema de salud y mejorar los determinantes sociales del bienestar. En conjunto, se consolida así una nueva relación entre las comunidades y el agua: basada en la justicia, el cuidado, el conocimiento local y la dignidad.

6. Impacto Ambiental La creación de la Agencia Nacional del Agua constituye una medida estructural de gran alcance para la sostenibilidad ambiental del país. Colombia enfrenta una creciente degradación de sus ecosistemas hídricos estratégicos: más del 60% de los ríos presentan algún grado de contaminación según el IDEAM; los páramos, que abastecen de agua al 70% de la población, se ven amenazados por actividades extractivas; y los humedales—cuyo valor ecológico es incalculable—han sido reducidos o transformados en función del uso del suelo. La ANA será la entidad responsable de restaurar, conservar y monitorear estos ecosistemas, mediante planes de manejo integral de cuencas, estrategias de conservación participativa, mecanismos de incentivos para la protección comunitaria del agua, y acuerdos voluntarios de conservación con propietarios rurales, consejos comunitarios y cabildos indígenas. Además, podrá desarrollar instrumentos económicos y regulatorios para internalizar los costos ambientales del uso del agua, aplicando principios de quien contamina paga y quien conserva recibe. Un aspecto ambiental clave será el fortalecimiento de la resiliencia climática. La ANA liderará acciones de adaptación frente a los efectos del cambio climático sobre el régimen hídrico nacional: sequías prolongadas, lluvias extremas, pérdida de glaciares, y alteración de los ciclos hidrológicos. A través del Plan Nacional de Seguridad Hídrica y del Observatorio de Seguridad Hídrica, se implementarán sistemas de alerta temprana, análisis de vulnerabilidad territorial y estrategias de mitigación ecosistémica. Finalmente, la Agencia será clave para el cumplimiento de los compromisos internacionales ambientales asumidos por Colombia, incluyendo el ODS 6 (agua limpia y saneamiento), el Acuerdo de Escazú (acceso a la información y justicia ambiental), el Convenio de Ramsar (protección de humedales) y el Acuerdo de París sobre Cambio Climático. La existencia de una autoridad hídrica nacional autónoma y técnica permitirá al país elevar su ambición ambiental, mejorar sus reportes ante organismos multilaterales y acceder a financiamiento climático internacional mediante proyectos estructurados y territoriales. 7. Conflicto de Intereses De conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019 y en concordancia con los artículos 286 y 291 de la Ley 5 de 1992, una vez revisado el contenido y alcance del Proyecto de Ley No. 365 de 2026 Senado, el suscrito ponente manifiesta que no se configura causal alguna de conflicto de interés que le impida participar en su discusión y votación. Lo anterior, por cuanto la iniciativa tiene un carácter general, impersonal y abstracto sin que de su aprobación se derive un beneficio particular, actual y directo para el suscrito congresista o para sus familiares en los grados previstos por la ley. En consecuencia, no se advierte la existencia de circunstancias que constituyan conflicto de interés en los términos establecidos por la Constitución Política, la Ley 5 de 1992 y la Ley 2003 de 2019.  NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN Senador de la República Partido a conservador	TEXTO DEL PROYECTO DE LEY N.º DE 2026 SENADO "Por medio del cual se crea la Agencia Nacional del Agua, se establecen sus funciones, estructura y régimen y se dictan otras disposiciones" El Congreso de la República de Colombia en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las que le confiere el artículo 150 numerales 7 y 8 de la Constitución Política de Colombia, y en desarrollo de los artículos 79, 80, 365 y 366 de la misma, DECRETA: CAPÍTULO I – DISPOSICIONES GENERALES Artículo 1: Objeto La presente ley tiene por objeto crear la Agencia Nacional del Agua ANA como una entidad estatal del orden nacional, de naturaleza especial, con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa, técnica y financiera, adscrita a la Presidencia de la República, encargada de liderar la gestión integral, sostenible y equitativa del recurso hídrico en Colombia. La ANA tendrá como propósito coordinar, formular, implementar, evaluar y hacer seguimiento a la Política Nacional de Gestión Integrada del Recurso Hídrico PNGIRH, garantizar el cumplimiento del derecho humano al agua, la conservación de los ecosistemas acuáticos, la adaptación al cambio climático y la gobernanza territorial del agua. Artículo 2: Definiciones Para efectos de esta ley se entenderá por: • Gestión integral del recurso hídrico: Conjunto de políticas, estrategias y acciones orientadas a garantizar la disponibilidad, calidad, accesibilidad y sostenibilidad del agua, considerando su valor vital, ambiental, económico, cultural y espiritual, mediante la articulación de los distintos niveles de gobierno, sectores, comunidades y pueblos étnicos bajo criterios técnicos y territoriales. • Seguridad hídrica: Capacidad del Estado y la sociedad para garantizar agua suficiente, salubre, accesible y gestionada equitativamente para los seres humanos y los ecosistemas, asegurando su sostenibilidad frente a riesgos naturales, antrópicos o climáticos. • Gobernanza del agua: Conjunto de mecanismos participativos, eficaces y transparentes para la toma de decisiones sobre el recurso hídrico, incorporando enfoques de cuenca, interculturalidad, equidad y justicia socioambiental. • Desarrollo técnico y tecnológico: Fundamento de la gestión integral del agua que promueve la aplicación de la ciencia, la tecnología y la innovación para modernizar infraestructura, optimizar procesos y transferir conocimiento, garantizando la eficiencia, sostenibilidad y seguridad hídrica de la Nación.
• Agua como asunto de seguridad estratégica nacional: Principio que reconoce la protección y gestión del agua como un componente esencial de la seguridad y defensa nacional, orientado a la preservación de las fuentes, la infraestructura y los territorios hídricos, la paz territorial y la sostenibilidad del desarrollo nacional. • Ordenamiento territorial en torno al agua: Es el principio según el cual la planificación y ocupación del territorio deben estructurarse a partir del agua como eje ordenador, reconociendo su función ecológica, social y económica. Implica armonizar los usos del suelo y las actividades humanas con la disponibilidad, conservación y sostenibilidad del recurso hídrico, garantizando la adaptación al cambio climático y la justicia territorial. • Cooperación internacional y diplomacia hídrica: Reconocimiento del agua como bien común global, cuya gestión requiere colaboración solidaria entre los Estados, mediante cooperación técnica, científica, jurídica y financiera, y el fortalecimiento de la diplomacia hídrica para la prevención de conflictos y la garantía del derecho humano al agua. • Participación e incidencia de la sociedad civil: Principio según el cual la gestión del agua debe garantizar la intervención activa, informada y vinculante de la sociedad civil, pueblos étnicos y organizaciones sociales en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas hídricas, asegurando la transparencia, corresponsabilidad y justicia socioambiental. Artículo 3. Creación de la Agencia Nacional del Agua: Créase la Agencia Nacional del Agua ANA como una entidad pública descentralizada del orden nacional, de naturaleza especial, con régimen administrativo, presupuestal y contractual propio, adscrita a la Presidencia de la República de Colombia, con sede principal en Bogotá D.C. y presencia territorial a través de Unidades Técnicas Regionales. Artículo 4. Autoridad: La ANA actuará como autoridad nacional rectora de la política hídrica. Tendrá facultades de coordinación interinstitucional, de regulación técnica, planificación, vigilancia y control en lo referente al uso, protección, conservación y distribución del recurso hídrico en todo el territorio nacional. CAPÍTULO II – FUNCIONES DE LA AGENCIA Artículo 5. Funciones de la Agencia Nacional del Agua: La Agencia Nacional del Agua tendrá las siguientes funciones: 5.1. Coordinación y colaboración institucional a) Coordinar el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) en materia de recursos hídricos. b) Articular con el Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD) las acciones de monitoreo y respuesta a eventos extremos. c) Concertar con los pueblos étnicos la implementación de la política hídrica en sus territorios conforme al Convenio 169 de la OIT. 5.2. Evaluación y mitigación de riesgos	a) Desarrollar sistemas de información hidrológica y bases de datos públicas. b) Emitir boletines técnicos sobre acceso, calidad y disponibilidad de agua. c) Promover la protección de fuentes hídricas estratégicas (páramos, humedales, acuíferos). d) Identificar zonas de riesgo hídrico y emitir alertas tempranas. e) Compra, uso y verificación de tecnología de alto nivel para la gestión del agua. 5.3. Educación y prevención a) Implementar campañas educativas sobre cultura del agua y consumo responsable. b) Promover la participación ciudadana, el control social y la veeduría comunitaria. c) Apoyar a instituciones educativas con herramientas pedagógicas. 5.4. Planificación a) Formular el Plan Nacional de Seguridad Hídrica con enfoque de cuenca. b) Coordinar la elaboración de Planes Regionales de Gestión Hídrica. c) Diseñar estrategias de adaptación hídrica al cambio climático. d) Apoyar la inclusión de instrumentos de gestión del agua en los POT, POMCAS y EOT. 5.5. Ejecución a) Administrar el Fondo Nacional del Agua y canalizar inversiones hídricas. b) Implementar infraestructura hídrica sostenible (acueductos rurales, soluciones naturales). c) Diseñar modelos de gobernanza público-comunitaria y de economía popular del agua. d) Supervisar concesiones, vertimientos y permisos de uso del agua. e) Diseñar, ejecutar y supervisar acueductos de carácter público. CAPÍTULO III – RÉGIMEN JURÍDICO Y PROTECCIÓN DE DATOS Artículo 6. Régimen jurídico: La ANA se registrará por el derecho público. Su régimen contractual será el previsto en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y normas reglamentarias). Podrá aplicar procedimientos especiales para convenios de cooperación técnica, inversión internacional y emergencia climática. Artículo 7. Protección de datos: La ANA deberá cumplir con lo dispuesto en la Ley 1581 de 2012 sobre protección de datos personales, garantizar el uso ético de la información hidrológica, y proteger las bases de datos de comunidades, territorios étnicos y redes de gestión comunitaria del agua. CAPÍTULO IV – ESTRUCTURA Y GOBIERNO Artículo 8. Estructura interna: La estructura interna de la ANA será definida por decreto reglamentario del Gobierno Nacional, e incluirá:

• Dirección Ejecutiva • Secretaría General • Subdirección Técnica de Cuencas y Ecosistemas • Subdirección de Participación y Gobernanza • Subdirección de Cooperación Internacional • Subdirección de Investigación y Desarrollo • Subdirección de Infraestructura y Obras Civiles • Oficina Jurídica • Oficina de Planeación y Evaluación • Oficina de Tecnología e Información Hidrológica • Oficina de Información y Prensa • Unidades Técnicas Regionales Artículo 9. Órganos de dirección y administración: La Dirección General estará a cargo de un(a) Director(a) General nombrado por el Presidente de la República de terna presentada por el Senado de la República y el Ministerio de Ambiente. Este cargo será de libre nombramiento y remoción, con requisitos de experiencia en política ambiental, hidrología, derecho del agua o gobernanza climática. Artículo 10. Integración del Consejo Directivo El Consejo Directivo estará conformado por: 1. Ministro(a) de Ambiente y Desarrollo Sostenible 2. Ministro(a) de Vivienda, Ciudad y Territorio 3. Ministro(a) de Agricultura 4. Director(a) del IDEAM 5. Representante de pueblos étnicos 6. Representante de universidades públicas 7. Representante de organizaciones sociales y comunitarias del agua 8. Director(a) de la ANA 9. Presidente de la Comisión de Agua y Biodiversidad del Senado 10. Director de la Comisión Reguladora de Agua Potable y Saneamiento	11. Delegado de Organizaciones Internacionales Competentes 12. Secretaría Técnica CAPÍTULO V – FINANCIAMIENTO Y CONTROL Artículo 11. Fondo Nacional para la Protección del Agua y la Biodiversidad: Créese el Fondo Nacional del Agua, cuenta especial sin personería jurídica, adscrita a la ANA, conformada por: • Asignaciones del Presupuesto General de la Nación • Tasa retributiva por vertimientos (Ley 99 de 1993) • Tasas por uso del agua (Ley 373 de 1997) • Recursos de cooperación internacional • Donaciones, legados y convenios • Bonos hídricos y mecanismos financieros verdes • Alianzas Público-Privadas Artículo 12. Sanciones: El incumplimiento por parte de usuarios, empresas o autoridades a las normas y regulaciones establecidas por la ANA será sancionado conforme a lo dispuesto en la Ley 1333 de 2009 sancionatorio ambiental, sujetas a las acciones penales o disciplinarias a que haya lugar. CAPÍTULO VI – MECANISMOS DE COORDINACIÓN Y VIGENCIA Artículo 13. Consejo Público-Privado para la Gestión del Agua: Créase el Consejo Público-Privado para la Gestión del Agua, como instancia consultiva permanente, presidida por la ANA, e integrada por sectores empresariales, universidades, organizaciones sociales, pueblos étnicos y autoridades territoriales. Su función será asesorar, evaluar y proponer recomendaciones en materia de política hídrica. Artículo 14. Observatorio Nacional de Seguridad Hídrica: Créase el Observatorio Nacional de Seguridad Hídrica, como una dependencia técnica de la ANA, que se encargará de la recopilación, análisis y divulgación de datos sobre calidad, disponibilidad, usos del agua, conflictos, impactos climáticos y cumplimiento de ODS 6, con informes anuales al Congreso. Artículo 15. Centro Nacional del Pensamiento del Agua y la Biodiversidad: Créese el Centro Nacional del Pensamiento del Agua y la Biodiversidad en alianza con el Ministerio de Ciencias, Ministerio de Educación e institutos nacionales e internacionales del sector académico, investigación y desarrollo para la coordinación de creación, circulación y apropiación del conocimiento hídrico científico, cultural y ancestral.
Artículo 17. Comisiones Territoriales de Agua y Biodiversidad: Créense las Comisiones Territoriales de Agua y Biodiversidad adscritas a las Asambleas Departamentales, Consejos Municipales para la articulación territorial nacional con la Agencia Nacional del Agua. Artículo 16. Vigencia y derogatorias: La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.  NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN Senador de la República Partido Conservador Colombiano	GOBIERNO DE LA REPUBLICA Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992) E. del 17 del mes 06 del año 2026 se radicó en este despacho el proyecto de ley Nº 378 Acto Legislativo N°. , con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: _____  SECRETARÍA GENERAL

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 17 de junio de 2026

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 378/26 Senado “POR MEDIO DEL CUAL SE CREA LA AGENCIA NACIONAL DEL AGUA, SE ESTABLECEN SUS FUNCIONES, ESTRUCTURA Y RÉGIMEN, 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 el Honorable Senador NICOLAS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN, LAURA ESTER FORTICH SÁNCHEZ. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión PRIMERA 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 – JUNIO 17 DE 2026

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión PRIMERA Constitucional y enviase 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

LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

Proyectó: Sarly Novoa

Revisó: Dra. Mariana Rodríguez – Jefe de Sección Leyes

Revisó: Dr. Diego Alejandro González – Secretario General

PROYECTO DE LEY NÚMERO 379 DE 2026 SENADO

por medio del cual se ajusta el valor de la monetización de la cuota de aprendizaje, se fortalece el contrato de aprendizaje y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, 18 de junio de 2026

Doctor
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ
Secretario General
Senado de la República de Colombia
Ciudad

Ref: Proyecto de ley por medio del cual se ajusta el valor de la monetización de la cuota de aprendizaje, se fortalece el contrato de aprendizaje y se dictan otras disposiciones.

Respetado doctor González,

Me permito radicar el presente proyecto de ley por medio del cual se ajusta el valor de la monetización de la cuota de aprendizaje, se fortalece el contrato de aprendizaje y se dictan otras disposiciones. El proyecto está conformado por la exposición de motivos y el articulado propuesto por los autores al Congreso de la República.

Cordialmente,

ARIEL ÁVILA MARTÍNEZ
Honorable Senador
Partido Alianza Verde

Texto Propuesto Proyecto de Ley No. ____

Proyecto de ley por medio del cual se ajusta el valor de la monetización de la cuota de aprendizaje, se fortalece el contrato de aprendizaje y se dictan otras disposiciones.

Artículo 1°. El artículo 34 de la Ley 789 de 2002, modificado por el artículo 23 de la ley 2466 de 2025, quedará así:

Artículo 34. Monetización de la cuota de aprendizaje. Las empresas obligadas a cumplir la cuota de aprendizaje de acuerdo con los artículos anteriores tendrán que cancelar al SENA un valor mensual que corresponderá a dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV) SMLMV por cada aprendiz que no contraten. En caso de que la monetización sea parcial, esta será proporcional al número de aprendices que dejen de hacer la práctica para cumplir la cuota mínima obligatoria.

Parágrafo 1°. Los recursos de la monetización se destinarán en un veinticinco por ciento (25%) específicamente a apoyos destinados a las y los aprendices del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), como un estímulo para favorecer su permanencia en los procesos formativos. El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) establecerá los programas de apoyos que se requieran, dando prioridad a las y los aprendices que se encuentren en situación de pobreza extrema, pobreza moderada y vulnerabilidad y adoptará los enfoques diferenciales necesarios para asegurar que los apoyos sean destinados a los segmentos de aprendices con mayor riesgo de deserción. Estos apoyos serán de hasta un (1) Salario Mínimo Legal Mensual Vigente (SMLMV), por mes. El veinticinco por ciento (25%) será destinado para ampliar la cobertura de la educación técnica, tecnológica y de formación para el trabajo dirigida a los jóvenes rurales, a través del fortalecimiento de la presencia territorial del SENA en los municipios. Para tal efecto, el SENA podrá celebrar convenios con instituciones educativas rurales, entes territoriales y organizaciones comunitarias, que permitan llevar programas técnicos y tecnológicos directamente a los territorios, evitando el desplazamiento de los jóvenes hacia centros urbanos. El cincuenta por ciento (50%) restante de los recursos se destinará para los propósitos legales y reglamentarios del Fondo Emprender a cargo del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

En todo caso, el SENA deberá rendir un informe anual a las comisiones séptimas del Congreso sobre los beneficiarios y la asignación de estos recursos, remitiendo copia a la Contraloría General de la República.

Parágrafo 2º. El Fondo Emprender financiará de manera prioritaria iniciativas productivas, unidades productivas, unidades económicas, modelos o planes de negocios formulados por asociaciones de aprendices y/o de egresados del SENA. Adicional a las fuentes actuales de financiación, el Fondo podrá recibir recursos de entidades y fondos de la rama ejecutiva del orden nacional y territorial, a través de convenios de cofinanciación o proyectos de inversión dirigidos a fortalecer el emprendimiento en sus distintas modalidades. También podrán ser beneficiarios del Fondo Emprender las asociaciones de los campesinos, las campesinas y las iniciativas asociativas y cooperativas de las personas que integran la economía popular, siempre que estas iniciativas productivas, unidades económicas, modelos o planes de negocios cumplan con los términos de referencia establecidos para las convocatorias públicas.

Artículo 2º. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias. El nuevo valor de la monetización establecido en el artículo primero será ajustado por los empleadores obligados y les será exigible a partir del primer pago por concepto de monetización de la cuota de aprendizaje que se cause con posterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley, sin que sea necesario acto administrativo previo del Servicio Nacional de Aprendizaje para su aplicación.

Cordialmente,


ARIEL ÁVILA MARTÍNEZ
Honorable Senador
Partido Alianza Verde

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

EL día 18 de Junio del año 2026
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley X Acto legislativo _____
No. 379 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito por _____
H.S. Ariel Avila

~~SECRETARIO GENERAL~~

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto tiene por objeto incrementar de uno punto cinco (1.5) a dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes SMLMV el valor de la monetización de la cuota de aprendizaje. De esta manera, se busca fortalecer el contrato laboral de aprendizaje y garantizar que la monetización preserve su naturaleza de obligación facultativa y excepcional a la contratación de aprendices.

La Reforma Laboral recuperó el carácter laboral del contrato de aprendizaje y amplió la faceta prestacional de las etapas que lo integran. A grandes rasgos, en la etapa lectiva se pasó de un apoyo de sostenimiento del 50% del SMLMV, con afiliación en salud, a un apoyo de sostenimiento del 75%, con afiliación en salud y riesgos laborales. Por su parte, en la etapa productiva, se pasó del 75 % del SMLMV, con afiliación en salud y riesgos laborales, a la totalidad del salario más todas las prestaciones y derechos propios del vínculo laboral. En los casos de formación dual, en el primer año se reconoce el 75% del SMLMV y en el segundo el 100% y durante todo el contrato la totalidad de afiliaciones y prestaciones del contrato laboral. En el caso de los universitarios, el apoyo de sostenimiento se mantiene en el 100% del SMLMV. Respecto a la monetización, el esquema original de la ley 789 de 2002 contemplaba una fórmula que consistía en el 5% del total de los trabajadores de la empresa multiplicado por un salario mínimo, proporcional al número de aprendices dejados de contratar en los casos de monetización parcial. Es decir, una fórmula que en la práctica era de 1 SMLMV por aprendiz no contratado. La Reforma dispuso una monetización de 1,5 SMLMV por cuota no contratada.

Este ajuste, aunque significativo, no resulta suficiente para alinear plenamente los incentivos del sistema con la finalidad constitucional y legal del contrato de aprendizaje. Un aspecto muy positivo es que el incremento de la monetización al 15 SMLMV incentiva la contratación de aprendices desde el primer día de formación. Los análisis comparativos del SENA demuestran que cuando las empresas contratan a los aprendices durante la totalidad de la etapa lectiva y la etapa productiva, el costo agregado resulta más económico que monetizar. Desde esa perspectiva, el incentivo apunta en la dirección correcta. No obstante, subsiste una grieta en los casos de contratación tardía o de contratación únicamente en la etapa productiva, es decir en los últimos 6 meses de los procesos formativos en el caso de programas del SENA. En ese escenario, el costo de la monetización resulta levemente inferior a la contratación del aprendiz.

	Etapa Solista	Etapa Trío		
Contratación integral 15 meses (9 de lectiva + 6 de productiva)	\$30.208.333	\$42.021.720	Contratar:	más
			\$11.813.387	barato
Solo etapa productiva (6 meses)	\$16.337.699	\$15.758.145	Monetizar:	más
			\$579.554	barato

Tabla 1. Elaboración propia. (2026) Datos del simulador de costos del SENA

Contratación integral por 27 meses (21 de lectiva + 6 de productiva)	\$48.702.512	\$73.538.010	Contratar: \$24.835.498 más barato
Solo etapa productiva (6 meses)	\$16.337.699	\$15.758.145	Monetizar: \$579.554 más barato

Tabla 2. Elaboración propia. (2026) Datos del simulador de costos del SENA

En el trámite de la Reforma Laboral, tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado de la República, distintas voces hicimos un llamado para que la monetización tuviera un mayor incremento al 1,5, en atención a los ajustes derivados de la recuperación

El Acuerdo 11 de 2008 del Consejo Directivo Nacional del SENA reconoce al empleador que contrata aprendices un periodo de gracia de veinte (20) días hábiles, al notificarse la obligación de cuota o al vencimiento de cada contrato, para adelantar la búsqueda y selección del nuevo aprendiz, sin que durante ese lapso se configure incumplimiento de la cuota. Este beneficio no aplica para la monetización, que exige pago mensual ininterrumpido. En consecuencia, los cuadros comparativos calculan el costo de contratación sobre el periodo efectivo del programa de quince meses para el técnico y veintisiete para el tecnólogo y el costo de monetización sobre un mes adicional, por no ser objeto de dicho beneficio.

del carácter laboral del contrato de aprendizaje. Esto, bajo el entendido que el contrato de aprendizaje no es un instrumento accesorio de política laboral, sino que constituye una herramienta fundamental para el sistema de formación profesional y de formación para el trabajo en Colombia. En este sentido, es necesario que el diseño de la cuota de aprendizaje y el equilibrio entre la contratación y la monetización, como vías de cumplimiento, propendan siempre, en todos los escenarios, por la vinculación efectiva de aprendices. La propuesta de un incremento del 1.5 SMLMV a 2 SMLMV cierra esa brecha y cumple dos propósitos. El primero es que se mantenga el esquema de mayor incentivo a la contratación durante la totalidad del programa formativo. El segundo es que, incluso en los casos de vinculación tardía, el patrocinio efectivo pasa a ser la opción económicamente más conveniente. En otras palabras, este proyecto busca efectuar una calibración normativa, de tal manera que la contratación efectiva de aprendices resulte, en todos los escenarios, esto es tanto desde la etapa lectiva como en los casos de vinculación únicamente en la etapa productiva, la opción racionalmente preferible frente a la monetización. 2. ANTECEDENTES a. La cuota de aprendizaje, el contrato de aprendizaje y la monetización de la cuota en el sistema de formación profesional y del sistema de formación para el trabajo de Colombia El sistema de formación profesional y de formación para el trabajo en Colombia funciona como un engranaje que busca que las personas tengan acceso a trayectorias formativas que les permitan condiciones de inserción laboral, de acuerdo con las necesidades de los sectores productivos y de sus proyectos de vida. Es así como en Colombia funciona un sistema mixto en el que el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, junto con las demás instituciones para el trabajo y desarrollo humano y otras instituciones autorizadas, ofrecen formación a las personas que lo requieren. En el caso del SENA, la Ley 119 de 1994, de iniciativa popular, estableció que la entidad está encargada de invertir en el desarrollo social y técnico de los trabajadores colombianos a través de la oferta y ejecución gratuita de la formación profesional integral. La existencia de un sistema de formación robusto, sostenible y pertinente es fundamental para que el país cuente con el talento humano cualificado que requiere para su desarrollo social, económico y productivo. Tal y como se profundizará más adelante, la relevancia de esta materia es tanta que su origen normativo es de raigambre	constitucional y es desde ese mismo rango normativo, tal y como lo recoge el artículo 54 constitucional, que se estableció que era un asunto que es responsabilidad del Estado y de los empleadores de Colombia. Junto con el desarrollo de este mandato constitucional, se han establecido y desarrollado a lo largo de muchos años los mecanismos normativos que aseguran la existencia y sostenibilidad del sistema. Uno de los más relevantes tiene que ver con el contrato de aprendizaje. A grandes rasgos, el contrato de aprendizaje consiste en un contrato laboral especial y a término fijo entre un empleador y un aprendiz, mediante el cual el empleador aporta medios y patrocina su proceso de formación. En la última etapa del proceso formativo, que tiene lugar al interior de la empresa, se consolidan y aplican los conocimientos adquiridos, de modo que el aprendiz contribuye al desarrollo de la actividad productiva mientras culmina su formación y fortalece sus competencias para el trabajo. De esta manera, el aprendiz transita al mundo del trabajo y se inserta en él con los conocimientos y destrezas requeridos por el sector productivo. Las empresas, como empleadoras y corresponsables de la formación profesional, tienen la obligación de contratar un número determinado de aprendices. A esta obligación se le denomina cuota de aprendizaje. En principio, las empresas con más de 15 trabajadores son aquellas obligadas a contratar aprendices. El número de aprendices a contratar corresponde a uno por cada 20 trabajadores y uno adicional por fracción de 10, o superior, que no exceda los 20. Un detalle importante es que solo los trabajadores que desempeñan oficios u ocupaciones recogidas en el listado de oficios y ocupaciones del SENA cuentan para la determinación de la cuota. Las empresas obligadas tienen la facultad, correlativa al deber, de escoger libremente y de acuerdo a las necesidades de sus empresas los oficios y ocupaciones con los cuales darán cumplimiento a su cuota de aprendizaje, así como de seleccionar las modalidades formativas y a los postulantes que vinculan bajo esa figura. La carga activa de búsqueda y vinculación recae sobre el empleador obligado en el marco de todas las posibilidades que le da el ordenamiento. Ese margen de posibilidades es significativamente amplio. Más allá de los aprendices del SENA, las empresas pueden vincular a estudiantes de instituciones de educación media técnica, instituciones de educación superior con programas de desarrollo humano, con programas autorizados, instituciones de educación superior con programas técnicos profesionales y tecnológicos, empresas formadoras debidamente autorizadas, instituciones con programas reconocidos en el Subsistema de Formación para el Trabajo, y universidades, en los términos de la Ley 789. La pluralidad de fuentes
de oferta formativa o a disposición del empleador responde a la decisión de política pública de maximizar la probabilidad material de cumplimiento de la cuota mediante la contratación efectiva de aprendices. Desde el 2002, con la expedición de la ley 789, se abrió la posibilidad de monetizar la cuota de aprendizaje. Es decir, aquellas empresas obligadas a contratar aprendices podían optar por el pago mensual de una suma de dinero, correspondiente a la multiplicación del número total de trabajadores, por el 5%, por el salario mínimo mensual legal vigente, o su fracción proporcional en el caso de que la monetización fuera parcial. En la práctica ese valor ascendía a 1 SMLMV por aprendiz no contratado. La destinación de los recursos de monetización se fijó en un 80% para el Fondo Emprender y en un 20% para dar apoyos de sostenimiento a aprendices del SENA sin contrato de aprendizaje. La Reforma Laboral, como se afirmó en el primer acápite de esta exposición de motivos, recuperó el carácter laboral del contrato de aprendizaje, aumentó y amplió sus garantías e incrementó el valor de la monetización a 1.5 SMLMV por aprendiz no contratado. Asimismo modificó la destinación del recaudo de la monetización: 50% para el Fondo Emprender, 25% para apoyos de sostenimiento y 25% para aumentar la cobertura de la formación profesional integral del SENA para los jóvenes rurales. En síntesis, la cuota de aprendizaje es una de las expresiones del deber constitucional de los empleadores de ofrecer formación profesional, corresponde a la obligación de contratar un número determinado de aprendices, de acuerdo con el número de trabajadores de la empresa y la monetización es la alternativa de efectuar un pago por no contratarlos. b. Historia del contrato de aprendizaje y variación normativa de la cuota de aprendizaje, el contrato de aprendizaje y la monetización de la cuota de aprendizaje. Aproximación histórica al contrato de aprendizaje Los vestigios de las primeras relaciones de aprendizaje con cierta connotación contractual entre aprendices y maestros pueden rastrearse en la Europa del siglo XII. Para entonces, en casi todos los países europeos y por varios siglos el trabajo de los	artesanos y la formación y entrenamiento para esos oficios era muy similar.² Los gremios agrupaban a quienes se dedicaban a un mismo oficio u ocupación y se regían por sus propios estatutos y reglas que regulaban, entre otras, las condiciones de ingreso, los mecanismos de transmisión del conocimiento y dominio del oficio, y, en general, las relaciones entre maestros, aprendices y oficiales.³ Bajo el sistema gremial, el título de maestro era la única evidencia del dominio de la competencia en el oficio, mientras que los certificados de aprendizaje confirmaban la culminación de los primeros niveles de aprendizaje dentro de una estructura jerárquica compuesta por aprendices, oficiales y maestros.⁴ El acceso al aprendizaje implicaba un período de prueba y la posterior sujeción del aprendiz a la supervisión directa del maestro, quien asumía su formación a cambio de una retribución generalmente cubierta por la familia.⁵ Este proceso, que podía extenderse por varios años según la especialización del oficio, concluía con una evaluación que permitía el tránsito a la condición de oficial.⁶ A partir de entonces, los oficiales, ya cualificados y sin vínculos familiares directos, solían desplazarse entre distintos talleres y territorios para perfeccionar sus habilidades, en una forma temprana de movilidad ocupacional.⁷ Solo tras acumular suficiente experiencia podían aspirar a ser reconocidos como maestros, lo que implicaba su plena incorporación al gremio y la posibilidad de formar a nuevos aprendices, cerrando así el ciclo de transmisión del conocimiento.⁸ La idea subyacente es que aquel que tiene el dominio y conocimiento de un oficio tiene la responsabilidad de transmitirlo a quien lo aprende, bajo ciertos parámetros y formalidades. Pero estos protocolos de transmisión del saber hacer no se limitaban ² Norbert Wollschläger and Eric Fries Guggenheim, "A History of Vocational Education and Training in Europe: From Divergence to Convergence," <i>European Journal "Vocational Training"</i>, no. 32, May–August 2004/1: p.7, https://www.cedefop.europa.eu/files/32-en.pdf. ³ Ibid. ⁴ Ibid. ⁵ Ibid. ⁶ Ibid. ⁷ Ibid. ⁸ Ibid.

únicamente a los aspectos del oficio, sino que se extendían a las condiciones de vida, las expectativas de ingreso y los derechos de aquel que estaba aprendiendo. Estas nociones generales del aprendizaje de oficios hacen parte de las instituciones sociales que se implantaron en la Nueva Granada en la colonia. Diana Rodríguez (2021) explica cómo desde el mediados del siglo XVI, siguiendo el modelo hispánico, se instalaron en Bogotá los primeros talleres artesanales domésticos donde maestros y oficiales españoles iniciaron procesos de enseñanza e instrucción en sectores tales como la producción de alimentos, los textiles, la construcción, la madera, metales y cueros.⁹ De igual manera, se notariaban desde 1557 contratos denominados, conciertos de aprendizaje en los que se formalizaba que niños y jóvenes se dedicaran al aprendizaje de un oficio.¹⁰ Estos contratos, que muchas veces eran verbales y no quedan documentados, se celebraban entre el maestro del taller y los representantes del aprendiz.¹¹ En estos conciertos de aprendizaje el maestro “se comprometía a mantener, alimentar, cuidar la salud y vestir a su aprendiz y, además, a pagarle a los padres una cantidad de dinero, bajo la promesa de que estos entregarían a su hijo”.¹² Todo esto se asentó en una cultura de la formación práctica por inmersión, en la que a través del hacer, bajo esquemas de acompañamiento y supervisión, se llevaban a cabo los procesos de aprendizaje en los talleres donde se ejercían los oficios.¹³ Esta cultura de aprendizaje fue asentándose y desarrollándose en el contexto de transformaciones productivas, de procesos de industrialización y de la llegada de la ⁹ Diana Farley Rodríguez Muñoz, “El aprendizaje de oficios artesanales en Santafé durante la primera mitad del siglo XVII,” <i>Credencial Historia</i>, no. 380, septiembre de 2021, Banco de la República, https://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-380/el-aprendizaje-de-oficios-artesanales-en-santafe ¹⁰ Ibid. ¹¹ Ibid. ¹² Jaime Humberto Borja Gómez, “Entre tiendas y conciertos: las artes y los oficios en la cultura colonial,” <i>Credencial Historia</i>, no. 309, Banco de la República, 2015, https://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-309/entre-tiendas-y-conciertos-las-artes-y-los-oficios-en-cultura-colonial. ¹³ Jaime Humberto Borja Gómez, “Entre tiendas y conciertos: las artes y los oficios en la cultura colonial,” <i>Credencial Historia</i>, no. 309, Banco de la República, 2015, https://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-309/entre-tiendas-y-conciertos-las-artes-y-los-oficios-en-cultura-colonial.	fabrica como arquetipo productivo en reemplazo del taller. Las necesidades técnicas y las expectativas sobre las competencias y destrezas especializadas repercutieron en nuevas necesidades de aprendizaje que se iban presentando también en otras latitudes agudizando la necesidad de un sistema de formación más robusto y fuerte. Las relaciones entre aprendices y maestros; aprendices y gremios; aprendices y fábricas/empresas; así como las reglas que se establecían y las condiciones que se pactaban, tenían toda la relevancia social, puesto que eran la forma que permitía la transmisión de los conocimientos y del dominio del oficio y la técnica. Tal vez por ello los conciertos de aprendizaje desde la colonia se notariaban. En ese orden de ideas, el contrato de aprendizaje no fue el resultado de una innovación normativa, sino que fue una institución que surgió y se desarrolló en el marco de las relaciones productivas y que sólo, posteriormente, fue apropiada formalmente en el ordenamiento jurídico para su posterior desarrollo. Variación primera evolución normativa del contrato de aprendizaje y la cuota de aprendizaje La primera referencia normativa formal, con rango legal, del contrato de aprendizaje en el ordenamiento jurídico colombiano se encuentra en el Decreto 2663 de 1950. Con ese decreto, el presidente Mariano Ospina Pérez, en uso de facultades extraordinarias y previa propuesta de una comisión redactora, codificó las distintas disposiciones normativas sobre relaciones laborales y expidió el Código del Trabajo. El capítulo II del título II de ese Código definió y desarrolló el contrato de aprendizaje, dispuso su finalidad de enseñanza de una profesión, arte u oficio; estableció sus contenidos esenciales, su duración máxima y cobijó a los aprendices con todas las prestaciones y normas del contrato de trabajo, con la única salvedad de aquellas del salario mínimo. En cuanto a las partes, se disponía que era un contrato entre una persona natural que prestaba servicio a otra persona natural o jurídica. Luego, durante el Gobierno de Alberto Lleras en el año 1959, la Ley 188 adoptó una nueva normatividad para el contrato de aprendizaje. La fórmula gramatical usada por el legislador pasó de hablar de personas naturales y jurídicas a “empleado” y “empleador”. La finalidad del contrato se estableció en la adquisición de formación metódica y completa de un arte u oficio. Se introdujo un límite de edad en los 14 años y la exigencia de pactar un salario de al menos 50% del salario mínimo, con una escala de aumentos durante el transcurso del contrato que debía culminar en, al menos, la totalidad del salario o lo establecido en convenciones colectivas o fallos arbitrales. Se estableció
también que el pago del salario debía darse tanto en los periodos de trabajo como en los de enseñanza. El término del contrato empezaba a correr desde el inicio de la formación metódica. Esta ley resulta también relevante porque dispuso la obligatoriedad de empresas o empleadores de contratar aprendices y la obligación de reemplazar a los aprendices que finalizaron sus contratos con el propósito de mantener la proporción de aprendices asignada de manera permanente. Se le confió al Presidente de la República las facultades para determinar qué empresas y con qué proporción estarían obligadas a contratar aprendices. Con esto se tiene el primer vestigio de la cuota de aprendizaje en Colombia. En 1960, en ejercicio de las facultades investidas en la Ley 188, el presidente Lleras expidió el Decreto 2838 de 1960. Este acto fue el primero en configurar en sentido estricto la cuota de aprendizaje en Colombia. La obligación de contratar aprendices se dejó en cabeza de los empleadores con capital igual o superior a cien mil pesos o que ocuparan veinte o más trabajadores permanentes, fijando un techo del cinco por ciento del total de ocupados como cuota máxima de aprendices, cuya determinación específica quedó confiada al Servicio Nacional de Aprendizaje en función de las disponibilidades de formación profesional y de las necesidades de mano de obra calificada del país. Es necesario destacar que para entonces el Servicio Nacional de Aprendizaje era una reciente apuesta institucional establecida en el año 1957. Para 1960, el SENA contaba ya con 30 centros de formación a nivel nacional para responder a las necesidades de formación profesional integral del país. Con el Decreto 2838 el SENA comenzó a jugar un rol técnico determinante para la determinación de la cuota de aprendizaje. Resulta también relevante recordar el Decreto 3123 de 1968, expedido por el presidente Carlos Lleras Restrepo en uso de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 65 de 1967, en el marco de la profunda reforma administrativa del Estado colombiano. La norma reorganizó integralmente al Servicio Nacional de Aprendizaje, redefinió sus funciones y consolidó la arquitectura de financiación y control que regiría el sistema durante las siguientes décadas. En materia de cumplimiento de la cuota, el artículo 30 dispuso que la determinación del número de aprendices que debía ser contratada por los empleadores en los términos del artículo 1º del Decreto 2838 de 1960 se haría mediante resolución de la Dirección General del SENA, notificada al interesado con una antelación mínima de treinta días a la iniciación de los periodos de enseñanza previstos en el artículo 9º de la Ley 188 de 1959. Este acto administrativo se erigió como el instrumento jurídico mediante el cual se individualizaría la obligación general consagrada en la ley, esquema procedimental que perdura, con ajustes técnicos, hasta el régimen vigente.	En materia sancionatoria, el Decreto 3123, en su artículo 30, dispuso que el empleador que al iniciarse el periodo de enseñanza siguiente a la notificación de la resolución no hubiera suscrito los respectivos contratos, incurriría en multa de cinco mil a diez mil pesos por cada aprendiz que dejara de contratar. Esta sanción sería igualmente aplicable a quien no mantuviera de manera permanente la cuota asignada en los términos del numeral 4º del artículo 10 de la Ley 188 de 1959, o a quien dejara de pagar a un aprendiz dos meses consecutivos de salario. Las multas, impuestas por el Ministerio del Trabajo a solicitud del SENA, tenían como destinación el Servicio de Empleo de dicho ministerio. El aporte de mayor relevancia del Decreto 3123 fue, sin duda, el del artículo 29: el certificado de paz y salvo que debía expedir el SENA para que la Administración de Impuestos Nacionales aceptara la deducción por concepto de salarios solo podría otorgarse a los empleadores que hubieran cumplido a cabalidad con las obligaciones sobre aportes y contribuciones. De esta manera, el cumplimiento de las obligaciones formativas y parafiscales con un efecto fiscal directo sobre la deducibilidad de la nómina, dotando al sistema de un instrumento de coerción indirecta de gran eficacia, en la medida en que el incentivo tributario quedaba supeditado, en parte, al cumplimiento de la cuota de aprendizaje. Luego, el Decreto 2375 de 1974, expedido por el presidente Alfonso López Michelsen en desarrollo del Decreto 1970 del mismo año, “por el cual se dictan medidas destinadas a combatir el desempleo”, introdujo una alteración significativa al exonerar a la industria de la construcción de la obligación de contratar aprendices y crear, en su sustitución, el Fondo Nacional de Formación Profesional de la Industria de la Construcción-FIC, financiado con una contribución mensual de los empleadores del ramo equivalente a una vez el salario mínimo por cada cuarenta trabajadores. El artículo 7º modificó, además, el artículo 5º de la Ley 188 de 1959. Sustituyó el referente del salario mínimo legal por el referente concreto del salario efectivamente devengado por los trabajadores del mismo oficio o uno equivalente o asimilable en la respectiva empresa. Adicionalmente, reformuló la progresividad sobre bases proporcionales y fijó un hito temporal preciso, el inicio de la última etapa productiva del aprendizaje, como momento de plena equiparación salarial. Con todo esto se reforzó la naturaleza laboral del contrato de aprendizaje al consolidar una lógica de incorporación gradual al régimen laboral equiparable al de los demás trabajadores de la empresa. Con el Decreto 83 de 1976 se precisó que el paz y salvo del SENA quedaría supeditado a la acreditación del pago del aporte parafiscal, del aporte al FIC en el caso de la construcción, y de la contratación efectiva y pago de salario a los aprendices asignados.

por la Dirección General, en caso de empresas obligadas a contratar aprendices. El Decreto 1047 de 1983, reglamentó parcialmente el Decreto 2375 de 1974 y consolidó el funcionamiento del FIC con la asesoría de la Cámara Colombiana de la Construcción, refinando los parámetros del aporte y otorgando al SENA facultades para regular su administración, funcionamiento y destinación específica. Como ya se ha advertido, la Constitución Política de 1991 elevó a rango constitucional el deber del Estado y de los empleadores de ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran, consagrado en el artículo 54. Esto dotó de un fundamento robusto a todo el andamiaje normativo sobre el contrato de aprendizaje y la cuota de aprendizaje, al situarlas, no como simples cargas administrativas sino como manifestaciones concretas del deber social del Estado y de la función social de la empresa. El contrato y la cuota de aprendizaje pasaron así a configurarse como herramientas concretas de realización de derechos fundamentales y como instrumento para la materialización del Estado social de derecho. Con la Ley 119 de 1994, de iniciativa popular, se reestructuró integralmente al SENA, derogando el Decreto 2149 de 1992 y consolidando su naturaleza de establecimiento público del orden nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. La ley reafirmó la misión histórica del SENA, invertir en el desarrollo social y técnico de los trabajadores colombianos mediante la formación profesional integral, y le asignó funciones expresas relacionadas con el mantenimiento de los mecanismos de cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias del contrato de aprendizaje. El numeral 13 del artículo 13 reconoció al Director General la facultad de imponer multas mensuales hasta por un salario mínimo legal mensual vigente a los empleadores que no mantuvieran el número de aprendices correspondiente o que no hubieran suscrito los contratos al iniciarse cada período de enseñanza. La Ley 115 de 1994, Ley General de Educación, articuló el régimen tributario con el del aprendizaje al disponer en su artículo 189 que los empleadores podrán deducir anualmente de su renta gravable hasta el 130% de los gastos por salarios y prestaciones sociales de los trabajadores contratados como aprendices adicionales a los que estaban legalmente obligados. Por su parte, la Ley 361 de 1997 estableció un sistema de incentivos diferenciales para la vinculación laboral de personas con discapacidad, incluyendo una reducción del 50% en la cuota de aprendices obligatoria cuando los aprendices contratados fueran personas con discapacidad comprobada no inferior al 25%; regla que refleja una temprana integración de los enfoques de inclusión productiva en el régimen de aprendizaje.	Particular relevancia tuvo el Acuerdo 31 de 1996, que modificó el Acuerdo 13 de 1995, y autorizó el Programa de Apoyo de Sostenimiento para Capacitación, financiado con los recursos que los empleadores depositaran en él cuando, por circunstancias excepcionales a juicio del SENA, no pudieran contratar aprendices, las multas impuestas a quienes incumplieran las normas, los valores depositados por empleadores que recibieran alumnos del programa, las donaciones y los rendimientos financieros, entre otros. El artículo 4° del Acuerdo dispuso que los empleadores en circunstancias excepcionales debían exponer sus motivos al SENA y, con autorización del Director General, consignar mensualmente como mínimo el 75% del salario mínimo legal o convencional vigente por cada alumno que debieran contratar. La Resolución 71 de 1997 delegó en los directores regionales y seccionales del SENA la facultad de regular las cuotas en el área de su jurisdicción y de autorizar la consignación en el Programa de Apoyo de Sostenimiento en los casos excepcionales del artículo 2° del Acuerdo 31 de 1996. Regresión del contrato de aprendizaje, pérdida de su caracter laboral y creación de la monetización La Ley 789 de 2002, expedida durante el primer Gobierno de Álvaro Uribe Vélez, "por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo del Trabajo" reformuló integralmente el régimen del contrato de aprendizaje y representó una abrupta ruptura con la tradición laboral que había caracterizado al contrato de aprendizaje desde su origen en el Código Sustantivo del Trabajo. En efecto, el artículo 30 dispuso que la relación de aprendizaje no constituía contrato de trabajo y que el apoyo de sostenimiento mensual en ningún caso configuraría salario, generando una desnaturalización jurídica deliberada cuyas consecuencias materiales sobre los derechos prestacionales, la seguridad social y la libertad sindical de los aprendices se prolongarían durante más de dos décadas. El régimen estableció apoyos de sostenimiento equivalentes al 50% del salario mínimo en la fase lectiva y al 75% en la fase práctica, montos que en términos reales operaron como una sustracción del costo laboral típico bajo el ropaje de "una forma especial dentro del derecho laboral". En materia de cuota, el artículo 32 fijó la obligación de contratar aprendices para las empresas privadas, personas naturales o jurídicas, que desarrollan cualquier tipo de actividad económica, con un número de trabajadores no inferior a quince. El artículo 33 determinó la cuota en razón de un aprendiz por cada veinte trabajadores y uno adicional por fracción de diez o superior que no excediera de veinte.
Fue el artículo 34 el que introdujo el cambio de mayor relevancia estructural: la monetización general de la cuota de aprendizaje. Por primera vez, la norma facultó a los empleadores obligados para que, en lugar de contratar aprendices, cancelaran al SENA una cuota mensual resultante de multiplicar el 5% del número total de trabajadores, excluidos los independientes y transitorios, por un salario mínimo legal vigente, admitiéndose la monetización total o parcial proporcionalmente al número de aprendices que dejaran de contratarse. Lo que en 1974 había sido una excepción justificada por las particularidades de la industria de la construcción, y lo que en 1996 había sido una válvula de escape sometida a calificación administrativa estricta, se convirtió a partir de 2002 en una opción general y de libre disposición del empleador, que podía optar por monetizar sin necesidad de acreditar circunstancias excepcionales. La monetización se convirtió en una alternativa a la contratación de aprendices para cumplimiento de la cuota. La Corte Constitucional, mediante la sentencia C-038 de 2004, declaró exequibles las disposiciones de la Ley 789 que desnaturalizaron el carácter laboral del contrato, sobre la base de una lectura sistémica de las facultades del legislador en materia económica y de promoción del empleo; sin embargo, el debate académico, gremial y sindical sobre la legitimidad material y la pertinencia de política pública de esa configuración nunca cesó. El régimen reglamentario quedó posteriormente compilado en el Decreto 1072 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo, cuyo Capítulo 3 del Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 sistematizó la dispersión normativa producto de más de cuatro décadas de reglamentación fragmentada. No obstante, el modelo de fondo, caracterizado por una relación de aprendizaje no laboral, apoyo de sostenimiento sin carácter salarial, monetización como opción libre del empleador, se mantuvo intacto, consolidando un sistema en el cual la función social formativa de la empresa quedó progresivamente diluida en una alternativa discrecional de la empresa. Reforma Laboral, recuperación del carácter laboral del contrato de aprendizaje e incremento de la monetización Con la Ley 2466 de 2025, sancionada el 25 de junio del mismo año, "por medio de la cual se modifica parcialmente normas laborales y se adopta una Reforma Laboral para el trabajo decente y digno en Colombia" se dio un giro definitivo. El artículo 21 de la ley, que modificó el artículo 81 del Código Sustantivo del Trabajo, opera como una reconquista de derechos: la recuperación del carácter laboral del contrato de aprendizaje, perdido en	2002 y devuelto a la figura con todas sus consecuencias dogmáticas, prestacionales y de seguridad social. El contrato de aprendizaje se redefine expresamente como un contrato laboral especial y a término fijo, regido por las normas sustantivas del Código Sustantivo del Trabajo, con duración no superior a tres años, mediante el cual una persona natural desarrolla formación teórica práctica en una entidad autorizada a cambio de que una empresa patrocinadora proporcione los medios para adquirir formación profesional metódica y completa requerida en el oficio, actividad, ocupación o profesión. La reforma reconoce a los aprendices, en consecuencia, los derechos colectivos constitucionales, es decir con libertad sindical, negociación colectiva y huelga, con la única limitación expresa de que el apoyo de sostenimiento mensual no es objeto de negociación colectiva. Los aprendices en etapa práctica son ahora cotizantes plenos al Sistema General de Seguridad Social, con aportes en todos los subsistemas correspondientes. El régimen económico del aprendiz fue sustancialmente modificado. La fase lectiva pasó del 50% al 75% de un salario mínimo legal mensual vigente, y la fase práctica del 75% al 100% del mismo. Más significativamente, el artículo 21 también modificó el artículo 34 de la Ley 789 de 2002 para incrementar el valor de la monetización: las empresas obligadas a cumplir la cuota de aprendizaje que opten por no contratar aprendices deberán cancelar al SENA un valor mensual correspondiente a uno punto cinco (1.5) salarios mínimos legales mensuales vigentes por cada aprendiz no contratado, frente al equivalente a un salario mínimo del régimen anterior. El párrafo 1° del artículo 34 introdujo, además, cambios innovadores en la destinación específica de la monetización: se pasó de un esquema de 80% para Fondo Empezar y 20% para apoyos de sostenimiento a otro del 50% para el fondo empezar, 25% para apoyos de sostenimiento y 25% para aumento de cobertura de formación profesional de jóvenes rurales. La monetización conserva, así, su naturaleza sustitutiva, pero se redimensiona como instrumento de política social directa hacia la población aprendiz. El desarrollo reglamentario integral de la reforma se produjo con el Decreto 223 de 2026, expedido por el Ministerio del Trabajo el 5 de marzo de 2026, por el cual se subrogó el Capítulo 3 del Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015 y se reglamentaron las prácticas laborales y el contrato de aprendizaje. El decreto reorganizó el régimen reglamentario y lo ajustó a la reforma laboral. Toda esta evolución normativa permite concluir que el régimen vigente del contrato de aprendizaje y de la cuota de aprendizaje es el resultado de una evolución normativa que, a lo largo de setenta y cinco años, ha oscilado entre la afirmación del carácter laboral de la relación de aprendizaje, dominante entre 1950 y 2002, y restaurada en 2025, y su desnaturalización con fines de una supuesta promoción del empleo en términos de

costos laborales, dominante entre 2002 y 2025. La monetización, por su parte, ha vuelto a redimensionarse en 2025 y 2026 con un valor incrementado en un 50%, una destinación social específica y reglas procedimentales que pretenden devolverle su naturaleza excepcional y sustitutiva.

Esta trayectoria histórica revela, así, que las grandes modificaciones del régimen no han sido simples modificaciones técnicas, sino expresiones de concepciones distintas sobre la relación entre formación profesional, la función social de la empresa, los derechos de los aprendices y la arquitectura del Estado social. El desafío actual consiste, precisamente, en consolidar el modelo reconquistado, de manera que la recuperación del carácter laboral del contrato de aprendizaje se traduzca en una verdadera reactivación de la función formativa de las empresas y en un aumento en la cobertura del contrato de aprendizaje.

3. MARCO NORMATIVO

a. Marco constitucional

La cuota de aprendizaje y el contrato de aprendizaje tienen relación y fundamento con un conjunto de distintas disposiciones constitucionales, que leídas de manera sistemática configuran el marco constitucional de la formación para el trabajo en Colombia como manifestación concreta del Estado social de derecho. En primer lugar, el artículo 25 reconoce al trabajo como derecho y obligación social bajo la especial protección del Estado y reconoce a todas las personas el derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.

Por su parte, el ya mencionado artículo 54, central para este proyecto, establece de manera taxativa que es obligación del Estado y de los empleadores ofrecer formación profesional y técnica a quien lo requiera, y que el Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar. En ese sentido, la formación profesional se erige como una corresponsabilidad impuesta constitucionalmente al Estado y a las empresas. Por esto mismo, los aportes parafiscales al SENA, la cuota de aprendizaje y el contrato de aprendizaje son herramientas del repertorio del legislador para materializar esta obligación constitucional en su dimensión empresarial. A su vez, esto entra en afinidad con la función social de las empresas, prevista en el artículo 333, que deviene en obligaciones concretas para alcanzar finalidades sociales.

Por otra parte, el artículo 26 reconoce el derecho fundamental a la libertad de profesión u oficio, garantía cuyo ejercicio efectivo presupone la necesidad de un sistema y una

infraestructura de formación profesional que sirva de medio para el aprendizaje y desempeño de dichas profesiones u oficios. Adicionalmente presupone que las personas que se forman deben tener acceso a los medios para poder llevar a cabo los procesos de aprendizaje. Los artículos 44 y 45 reconocen los derechos prevalentes de niños y adolescentes y el derecho del adolescente a la protección y formación integral, principios que el sistema de formación profesional y para el trabajo desarrolla en su condición de instrumento principal de transición de la educación al trabajo para la población joven. Y el artículo 64, que ordena al Estado promover el acceso progresivo de los campesinos a los servicios de educación y capacitación, fundamenta directamente la destinación específica del 25% del recaudo a programas para jóvenes rurales, también introducida por la Ley 2466 de 2025 y profundizada en su alcance redistributivo por el presente proyecto.

b. Marco legal y reglamentario

El núcleo del régimen legal aplicable es la Ley 2466 de 2025, que modificó el artículo 81 del Código Sustantivo del Trabajo para redefinir el contrato de aprendizaje como contrato laboral especial a término fijo con duración no superior a tres años, en la etapa lectiva se pasó de un apoyo de sostenimiento del 50% del SMLMV, con afiliación en salud, a un apoyo de sostenimiento del 75%, con afiliación en salud y riesgos laborales. Por su parte, en la etapa productiva, se pasó del 75 % del SMLMV, con afiliación en salud y riesgos laborales, a la totalidad del salario más todas las prestaciones y derechos propios del vínculo laboral. El artículo 23 de la misma ley modificó el artículo 34 de la Ley 789 de 2002 y fijó el valor de la monetización en uno punto cinco salarios mínimos legales mensuales vigentes por cada aprendiz no contratado, con destinación específica del 50% del recaudo al Fondo Emprender, el 25% a apoyos económicos para aprendices en pobreza extrema, pobreza moderada y vulnerabilidad, y otro 25% a programas técnicos, tecnológicos y de formación para jóvenes rurales. Subsisten, en lo no modificado, el artículo 32 de la Ley 789 sobre las generalidades de la cuota de aprendizaje, el artículo 33 sobre la fórmula de cálculo de la cuota y el artículo 35 sobre la facultad y responsabilidad empresarial de definir oficios, modalidades y postulantes.

El desarrollo reglamentario se concretó con el Decreto 223 de 2026, expedido por el Ministerio del Trabajo el 5 de marzo de 2026, que subrogó el Capítulo 3 del Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015. El decreto desarrolla los esquemas diferenciados de apoyo de sostenimiento según la modalidad formativa, refuerza las reglas procedimentales de la monetización, detalla el régimen sancionatorio por incumplimiento, entre otros aspectos. La aplicación inmediata de la reforma a los contratos vigentes fue precisada por la Circular Externa 0083 de 2025 del Ministerio del

Trabajo. Conservan vigencia integral, articulándose con el régimen vigente, la Ley 119 de 1994 como ley principal del SENA y la base de la facultad sancionatoria por incumplimiento; la Ley 361 de 1997 con la reducción del 50% de la cuota cuando los aprendices son personas con discapacidad; el Acuerdo 11 de 2012 del Consejo Directivo Nacional del SENA, y los demás acuerdos y resoluciones internas que organizan y aseguran el funcionamiento del sistema; y el régimen sectorial del Fondo Nacional de Formación Profesional de la Industria de la Construcción, configurado por el Decreto 2375 de 1974 y reglamentado por el Decreto 1047 de 1983, único régimen sustitutivo de cumplimiento mediante aporte económico que subsiste como excepción sectorial justificada por las particularidades del ciclo productivo. Sobre este andamiaje jurídico se propone el presente proyecto, cuyo objeto es deliberadamente concreto: aumentar el valor de la monetización de uno punto cinco a dos salarios mínimos legales mensuales vigentes, sin alterar los demás pilares de las conquistas recuperadas por la Ley 2466 de 2025.

4. NECESIDAD Y CONVENIENCIA DEL PROYECTO

Este proyecto se alinea con el proceso de consolidación y fortalecimiento del modelo de contrato de aprendizaje laboral, recuperado por la Ley 2466 de 2025. La Reforma recuperó el carácter laboral del contrato, perdido durante las dos décadas de vigencia de la Ley 789 de 2002, elevó los apoyos de sostenimiento, incorporó a los aprendices al Sistema General de Seguridad Social en condiciones de igualdad material con el resto de los trabajadores, reconoció sus derechos colectivos constitucionales e incrementó el valor de la monetización. En ese sentido, esta iniciativa no pretende desconocer esa decisión política, sino profundizarla con base en la evidencia acumulada durante el primer año de aplicación de la reforma.

a. El modelo con contrato laboral de aprendizaje es funcional

Una de las objeciones más recurrentes durante el trámite de la Ley 2466 de 2025 indicaba que la recuperación del carácter laboral del contrato y el incremento del monto en los apoyos de sostenimiento producirían un colapso de la dinámica de contratación. La evidencia disponible hasta el momento desmiente esa tesis. El sistema a través tres fases entre 2015 y 2025 en relación con la meta fijada desde el Consejo Directivo del SENA. Una de cumplimiento estable de la meta entre 2015 y 2019, con ejecuciones del 93% al 100%; otra de contracción al 80% en 2020 atribuible a la pandemia de la COVID Covid 19; y otra de recuperación con sobrecumplimiento sostenido durante cinco vigencias consecutivas entre 2021 y 2025.

Año	Meta	Ejecución	Cumplimiento
2015	300.000	300.080	100%
2016	345.000	345.206	100%
2017	407.000	377.950	93%
2018	410.000	392.250	96%
2019	400.000	377.050	94%
2020	400.000	319.693	80%
2021	310.000	331.669	107%
2022	332.000	358.669	108%
2023	360.000	368.754	102%
2024	364.000	392.411	108%
2025	370.000	379.436	103%

Tabla 3. Ejecución del contrato de aprendizaje (2015–2025). Fuente: SENA- SGVA.

El dato de ejecución de 2025 especial importancia. Durante el segundo semestre de ese año entró en vigencia la Reforma Laboral, y pese a ello el sistema registró una sobre-ejecución del 103%, lo que demuestra que el incremento de las garantías y derechos laborales no produjo el colapso anticipado por los sectores que se opusieron a la reforma. Al corte del 21 de mayo de 2026, el sistema acumula 250.675 contratos de 371.000 previstos en la meta, lo que confirma que la dinámica de contratación se ha mantenido sostenida bajo el nuevo marco normativo. La demanda empresarial de aprendices es estructural y el sistema tiene capacidad de fortalecimiento adicional, lo que abre espacio para profundizar la reforma para asegurar su plena funcionalidad.

De acuerdo con su definición, el contrato de aprendizaje está diseñado para dar formación metódica y completa a los aprendices que se beneficia de él. En ese sentido, el ideal es que los contratos de aprendizaje acompañen a los aprendices durante todo su ciclo formativo, para que se reciban todos los beneficios del patrocinio de la empresa. No obstante, en la realidad, existía una tendencia desde antes de la reforma laboral en la que las empresas buscaban con preferencia a los aprendices únicamente en la etapa productiva, más no desde la etapa lectiva.

Para efectos de esta explicación es importante recordar que los dos principales niveles de formación titulada del SENA en los que se dan los contratos de aprendizaje son los programas técnicos y los programas tecnológicos. En los dos tipos, se da una formación teórico-práctica en el marco de diseños curriculares que contemplan dos etapas: una lectiva en la que la formación teórico-práctica se da en los ambientes de formación del SENA, y otra práctica o productiva que se da en entornos reales productivos, como las empresas. Para el caso de los técnicos, los diseños establecen 9 meses de etapa lectiva y 6 meses de etapa productiva. Para el caso de los tecnológicos se tienen 21 meses de etapa lectiva y 6 meses de etapa productiva. Es en esos 6 meses de etapa productiva o práctica cuando los aprendices asisten directamente a la empresa a prestar sus servicios y consolidar los procesos de aprendizaje de sus programas en entornos reales.

La distribución de duraciones de los contratos suscritos entre 2023 y 2026 revela una concentración masiva en duraciones cortas que coinciden con la sola etapa productiva del ciclo formativo. Desde la entrada en vigencia de la Reforma, los contratos largos y los integrales, aquellos que cubren tanto la fase lectiva como la productiva por su duración, han crecido de manera sostenida, mientras los contratos más cortos han cedido participación.

	2023	2024	2025	2026	
Contratos cortos (0-6 meses)	76,4%	76,7%	72,7%	69,5%	↓ Baja
Contratos largos (7-9 meses)	12,1%	12,9%	13,3%	13,1%	↑ Sube
Contratos integrales (10-12 meses)	11,6%	10,0%	13,5%	17,5%	↑↑ Sube

Tabla 4. Evolución de la distribución de contratos por duración (2023-2026). Elaboración propia con datos fuente: SENA SGVA. *2026 a abril.

Los contratos de 10 a 12 meses, los que más se aproximan al ciclo formativo completo, pasaron de representar el 11,6% en 2023 al 17,5% en lo corrido de 2026, un incremento de 6 puntos porcentuales que coincide directamente con la vigencia del nuevo régimen. En sentido contrario, los contratos cortos de cero a seis meses cayeron del 76,4% al 69,5% en el mismo periodo. La reforma está funcionando en tanto a que más aprendices están siendo vinculados desde el inicio de su formación, con el correspondiente beneficio en

términos de apoyo de sostenimiento, permanencia en el sistema y calidad del proceso formativo.

Existe, además, una consecuencia de la práctica de contratación exclusiva en la etapa práctica que tiene implicaciones directas sobre la lectura del número total de contratos suscritos en cada vigencia. Cuando una empresa contrata aprendices únicamente en etapa productiva por periodos de seis meses, necesita suscribir dos contratos por año para mantener cubierta una misma cuota de aprendizaje, dado que al vencimiento del primer contrato, debe vincular un nuevo aprendiz para el siguiente semestre, generando así dos registros anuales por cada cupo de la cuota. Por el contrario, cuando la empresa asume el ciclo formativo completo, que para un técnico equivale a quince meses y para un tecnólogo a veintisiete, un solo contrato cubre la cuota durante toda la vigencia del programa, e incluso se extiende más allá de la vigencia. La consecuencia estadística es que el número bruto de contratos anuales tiende a sobreestimar la cobertura formativa real del sistema cuando predominan los contratos cortos, y que la transición hacia contratos más largos, que los datos confirman, como se verá, desde la entrada en vigencia de la Ley 2466, genera respectivamente una reducción del número de contratos por año. Esto no significa una calda de la contratación efectiva ni un retroceso en el cumplimiento de la cuota. En otras palabras, menos contratos pero más largos son señal de fortalecimiento del modelo, no de debilitamiento. Este matiz es indispensable para interpretar correctamente la evolución futura de los indicadores del sistema y para evitar que una eventual reducción del número bruto de contratos anuales sea leída, fuera de contexto, como un deterioro del aprendizaje en Colombia.

b. Comportamiento del recaudo de la monetización luego de la entrada en vigencia de la reforma.

Los datos de recaudo deben leerse con la debida precisión técnica. El recaudo pasó de \$170.349 millones en 2022 a \$440.738 millones en 2025, un incremento que se explica en buena medida por factores previsibles, como el incremento del valor unitario de la monetización de 1 a 1,5 SMLMV, introducido por la Reforma. Un aumento del 50% en el valor base y el ajuste del salario mínimo, que en 2025 creció un 9,5% y, en 2026 un 23%, acumula un efecto de base que se refleja mecánicamente en el recaudo. Por lo tanto, resultaba esperable que el recaudo creciera de manera significativa luego de la adopción de la Reforma como efecto directo de su entrada en vigencia. No obstante, el aumento del recaudo de monetización no es, en sí mismo, un indicador adverso. Por el contrario, desde una perspectiva redistributiva del sistema, el aumento implica mayores recursos para unas finalidades con alto impacto social.

La Reforma introdujo una innovación de la mayor relevancia en esta arquitectura del sistema al destinar específicamente el 25% del recaudo de monetización, que antes era del 20%, a apoyos de sostenimiento para aprendices del SENA en situación de pobreza extrema, pobreza moderada y vulnerabilidad. Otro 25% se invierte en ampliar la cobertura de programas técnicos, tecnológicos y de formación para el trabajo dirigidos a jóvenes rurales, mediante el fortalecimiento de la presencia territorial del SENA en los municipios y la celebración de convenios con instituciones educativas rurales, entes territoriales y organizaciones comunitarias, con el propósito de llevar la formación directamente a los territorios y evitar el desplazamiento de los jóvenes hacia los centros urbanos. El 50% del recaudo de monetización se destina, además, al Fondo Emprender, mecanismo que financia iniciativas productivas, unidades económicas y planes de negocio de jóvenes egresados del SENA, campesinos y emprendedores de la economía popular, cerrando así el ciclo entre formación, emprendimiento y desarrollo territorial.

Bajo esa lógica, los recursos provenientes de la monetización terminan siendo un mecanismo que financia la permanencia en la formación de quienes más lo necesitan, que asegura que el SENA llegue de manera más progresiva a los territorios rurales del país, y que fomenta las iniciativas productivas en materia de emprendimiento. El mayor recaudo es, entonces, la fuente que permite ampliar la cobertura formativa hacia las poblaciones históricamente excluidas del mercado laboral formal. En ese orden de ideas, el incremento a 2 SMLMV propuesto en el presente proyecto fortalece esa fuente redistributiva, amplía su alcance y profundiza la lógica de corresponsabilidad social que subyace al modelo: las empresas que optan por no formar directamente contribuyen, en mayor medida, a financiar la formación de los jóvenes que el mercado aún no ha vinculado.

Ahora bien, ante una tendencia de expansión real del universo de empresas que optan por la monetización frente a la contratación, se justifica y se hace necesaria la modificación propuesta.

c. Brecha en los incentivos de contratación tardía o de contratación únicamente en etapa productiva

Tal y como se explicó en el acápite de objeto del proyecto de ley, el análisis de los costos comparativos entre contratar y monetizar revela con precisión la brecha en los incentivos de contratación tardía o únicamente en la etapa productiva. Las siguientes tablas, elaboradas con datos del simulador de costos del SENA para el régimen vigente de 1,5 SMLMV, revelan una asimetría estructural de incentivos que la reforma de 2025 abordó para los contratos integrales pero no para los de solo etapa productiva.

Técnico — Régimen vigente (Monetización de 1,5 SMLMV)

	2023	2024	2025	2026
Contratación integral — 15 meses (9 lectiva + 6 productiva)	\$30.208.333	\$42.021.720		Contratar: \$11.813.387 más barato
Solo etapa productiva — 6 meses	\$16.337.699	\$15.758.145		Monetizar: \$579.554 más barato

Tabla 5. Comparación de costos: contratación vs. monetización — Técnico. Fuente: simulador SENA.¹⁴

Tecnólogo — Régimen vigente (Monetización de 1,5 SMLMV)

	2023	2024	2025	2026
Contratación integral — 27 meses (21 lectiva + 6 productiva)	\$48.702.512	\$73.538.010		Contratar: \$24.835.498 más barato
Solo etapa productiva — 6 meses	\$16.337.699	\$15.758.145		Monetizar: \$579.554 más barato

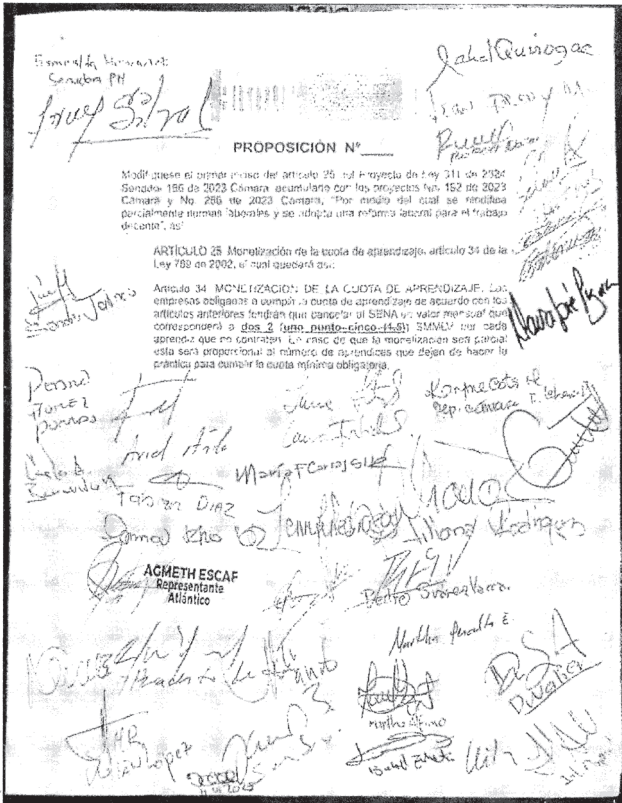
Tabla 6. Comparación de costos: contratación vs. monetización — Tecnólogo. Fuente: simulador SENA.

¹⁴ El Acuerdo 11 de 2008 del Consejo Directivo Nacional del SENA reconoce al empleador que contrata aprendices un periodo de gracia de veinte (20) días hábiles, al notificarse la obligación de cuota o al vencimiento de cada contrato, para adelantar la búsqueda y selección del nuevo aprendiz, sin que durante ese lapso se configure incumplimiento de la cuota. Este beneficio no aplica para la monetización, que exige pago mensual ininterrumpido. En consecuencia, los cuadros comparativos calculan el costo de contratación sobre el periodo efectivo del programa de quince meses para el técnico y veintisiete para el tecnólogo y el costo de monetización sobre un mes adicional, por no ser objeto de dicho beneficio.

La lectura es precisa: cuando la empresa asume el ciclo formativo completo, contratar es significativamente más barato que monetizar, \$11.813.387 para el técnico y \$24.835.498 para el tecnólogo. Aquí la Ley 2466 funcionó perfectamente porque la diferencia de costos es tan amplia que elimina cualquier incentivo económico para monetizar frente a contratar integralmente. Pero cuando la empresa efectúa el análisis únicamente en etapa productiva, el diferencial se reduce a apenas \$579.554 en favor de la monetización, menos del 3,5%, una diferencia tan marginal que, en la práctica, hace económicamente indiferente la decisión de contratar frente a monetizar en ese segmento. Es precisamente en esa zona donde persiste la brecha.

d. Propuesta de incremento a 2 SMLMV del valor de la monetización de la cuota de aprendizaje

La evidencia disponible respalda la pertinencia y necesidad de retomar la propuesta de distintos sectores que durante el trámite de la Ley 2466 defendimos el incremento a 2 SMLMV. En el marco del segundo debate en plenaria del Senado de la República del proyecto, distintos congresistas radicamos la siguiente proposición al respecto:



El presente proyecto retoma esta propuesta con un fundamento empírico que entonces no estaba plenamente disponible, pero era previsible. En ese sentido, con el salario mínimo legal mensual vigente para el 2026 se propone pasar de un valor de monetización de cuota de aprendizaje de \$2'626.357, correspondiente a 1,5 SMLMV, a \$3'501.810, correspondiente a 2 SMLMV. La simulación de costos bajo el régimen propuesto demuestra que ese ajuste resuelve la brecha identificada de manera técnicamente precisa.¹⁵

Técnico — Régimen propuesto (2 SMLMV)

Contratación integral — 15 meses (lectiva + 6 productiva)	\$30.208.333	\$56.028.960	Contratar: \$25.820.627 más barato
Solo etapa productiva — 6 meses	\$16.337.699	\$21.010.860	Contratar: \$4.673.161 más barato

Tabla 7. Simulación de costos con monetización a 2 SMLMV — Técnico. Elaboración propia con datos del simulador SENA.

Tecnólogo — Régimen propuesto (2 SMLMV)

Contratación integral — 27 meses (lectiva + 6 productiva)	\$48.702.512	\$98.050.680	Contratar: \$49.348.168 más barato
Solo etapa productiva — 6 meses	\$16.337.699	\$21.010.860	Contratar: \$4.673.161 más barato

¹⁵ El Acuerdo 11 de 2008 del Consejo Directivo Nacional del SENA reconoce al empleador que contrata aprendices un periodo de gracia de veinte (20) días hábiles, al notificarse la obligación de cuota o al vencimiento de cada contrato, para adelantar la búsqueda y selección del nuevo aprendiz, sin que durante ese lapso se configure incumplimiento de la cuota. Este beneficio no aplica para la monetización, que exige pago mensual ininterumpido. En consecuencia, los cuadros comparativos calculan el costo de contratación sobre el periodo efectivo del programa de quince meses para el técnico y veintisiete para el tecnólogo y el costo de monetización sobre un mes adicional, por no ser objeto de dicho beneficio.

Contratación integral — 27 meses (lectiva + 6 productiva)	\$48.702.512	\$98.050.680	Contratar: \$49.348.168 más barato
Solo etapa productiva — 6 meses	\$16.337.699	\$21.010.860	Contratar: \$4.673.161 más barato

Tabla 8. Simulación de costos con monetización a 2 SMLMV — Tecnólogo. Elaboración propia con datos del simulador SENA.

El efecto del ajuste a 2 SMLMV es doble y simétrico. En los contratos integrales, tanto en técnicos como en tecnólogos, el incentivo favorable a la contratación se amplía aún más de \$11.813.387 a \$25.820.627 para el técnico, y de \$24.835.498 a \$49.348.168 para el tecnólogo, consolidando así el logro de la Reforma. En el segmento de solo etapa productiva, tanto para técnicos como para tecnólogos, la diferencia se invierte y contratar pasa a ser \$4.673.161 más barato que monetizar. La monetización deja de ser la opción económicamente dominante en ese segmento, y la decisión de contratar o monetizar se orienta, en todos los escenarios, hacia la vinculación efectiva de aprendices. El ajuste propuesto asegura la finalidad de la reforma laboral. Cierra la ventana en la que la estructura de incentivos del régimen vigente aún no genera la señal económica correcta, y lo hace con la misma lógica de que inspiró la Ley 2466, esto es que formar y patrocinar sea siempre más conveniente que pagar la monetización.

El propósito no es simplemente hacer que contratar en etapa productiva sea más barato que monetizar, aunque ese efecto se produce y es bienvenido. El propósito es desestimar la monetización en todos los escenarios y, simultáneamente, ampliar la brecha de ahorro que favorece la contratación integral frente a cualquier otra opción, de modo que la decisión racional del empresario no sea solo contratar, sino contratar desde el inicio del proceso formativo.

Si el ajuste a 2 SMLMV lograra únicamente que las empresas migren de la monetización hacia la contratación exclusiva en etapa productiva, el resultado sería una mejora parcial: se recuperarían cuotas de aprendizaje con contratos cortos, pero se mantendría la falta de patrocinio durante la fase lectiva y los efectos adversos sobre la deserción de aprendices vulnerables que caracterizan esa fase. Ese no es el propósito que el presente proyecto persigue.

Lo que el ajuste a 2 SMLMV persigue, en términos de estructura de incentivos, es una reconfiguración completa del mapa de opciones del empresario. Bajo el esquema propuesto, la contratación integral es la opción económicamente más ventajosa por un margen amplio e inequívoco: para el técnico, contratar integralmente ahorra \$25.820.627 frente a monetizar, mientras que contratar solo en etapa productiva ahorra apenas \$4.673.161 frente a la misma monetización. La diferencia entre ambas opciones de contratación de \$21.147.466 a favor de la contratación integral constituye un incentivo económico de magnitud considerable para que el empresario que ya decidió contratar elija hacerlo desde la fase lectiva y no solo desde la fase productiva. Para el tecnólogo, esa diferencia es aún más pronunciada: \$49.348.168 de ahorro en contratación integral frente a \$4.673.161 en solo etapa productiva, una brecha de \$44.675.007 que hace de la contratación integral la opción dominante por una distancia que difícilmente puede ignorarse en el cálculo empresarial. El mensaje que el ordenamiento jurídico envía al sector empresarial bajo el régimen propuesto es, por tanto, triple y coherente. Primero: monetizar siempre es más caro que cualquier modalidad de contratación. Segundo: contratar solo en etapa productiva, aunque más barato que monetizar, es significativamente más caro que contratar desde la etapa lectiva. Tercero: contratar desde el inicio de la etapa lectiva es la opción que maximiza el ahorro, la que mejor aprovecha el beneficio de los veinte días hábiles de gracia del Acuerdo 11 de 2012, y la que más contribuye a la formación metódica y completa que constituye el fundamento del contrato de aprendizaje desde la Ley 188 de 1959. La estructura de incentivos pasa a ser unívoca porque el sistema premia a quienes contratan integralmente, incentiva, pero en menor medida, a quienes contratan sólo en etapa productiva, y desestimula a quienes optan por la monetización. Esa es la arquitectura de incentivos que el presente proyecto busca consolidar, y es la que permitirá que el contrato de aprendizaje cumpla plenamente su función formativa en beneficio del desarrollo social, económico y productivo del país. 5. IMPACTO FISCAL En atención al artículo 7° de la Ley 819 de 2003 y la jurisprudencia constitucional, especialmente la sentencia C-161 de 2024 de la Corte Constitucional, el análisis de impacto fiscal es exigible únicamente cuando la iniciativa legislativa ordena gasto, otorga beneficios tributarios o prevé una reducción de ingresos públicos. A juicio del autor, ninguna de estas condiciones se configura en la presente iniciativa, por las razones que se exponen a continuación.	El proyecto modifica el artículo 34 de la Ley 789 de 2002 para incrementar el valor de la monetización de la cuota de aprendizaje de 1,5 a 2 salarios mínimos legales mensuales vigentes por aprendiz no contratado. Esta modificación no ordena gasto público en los términos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 ni de la jurisprudencia constitucional, por cuanto no contiene un mandato imperativo de erogación con cargo al Presupuesto General de la Nación ni constituye título jurídico suficiente para la inclusión de una partida presupuestal. Los recursos que se recaudan por concepto de monetización son contribuciones administradas por el Servicio Nacional de Aprendizaje, establecimiento público, con personería jurídica, con patrimonio propio e independiente y autonomía administrativa, cuya destinación está regulada por la ley y cuya administración no compromete el Presupuesto General de la Nación. El incremento del valor unitario de la monetización no genera, por tanto, una erogación adicional, sino que modifica el monto de una contribución ya existente cuyos recursos se destinan, en los términos de la Ley 2466 de 2025, a programas de formación y apoyo de sostenimiento para aprendices. Tampoco otorga el proyecto beneficio tributario alguno. No se introducen exenciones, deducciones, regímenes contributivos sustitutivos ni ninguna otra medida que coloque a un sujeto o actividad en una situación de privilegio fiscal. Por el contrario, el efecto económico de la medida es el incremento de una obligación a cargo de los empleadores que opten por la monetización, lo que excluye por definición la posibilidad de que constituya un beneficio tributario en los términos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003. En consecuencia, a juicio del autor, el presente proyecto no está sujeto a la obligación de análisis de impacto fiscal prevista en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003. Sin perjuicio de lo anterior, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá, en ejercicio de las facultades que le confiere el inciso 3° del citado artículo, rendir concepto durante el trámite legislativo sobre la consistencia de esta valoración con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. 6. CONFLICTOS DE INTERÉS En cumplimiento del artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, el autor declara que no advierte causales de conflicto de interés que puedan impedir la participación en la discusión y votación del presente proyecto. La iniciativa modifica el régimen de la monetización de la cuota de aprendizaje mediante el incremento de una obligación aplicable a la universalidad de los empleadores obligados por la Ley 789 de 2002, sin establecer privilegios, exenciones, beneficios ni indemnizaciones a favor de persona o grupo determinado. El proyecto no modifica normas que afecten investigaciones penales.
disciplinarias, fiscales o administrativas, ni genera beneficio particular, actual y directo identificable. Todo esto sin perjuicio de que en el trámite legislativo algún congresista advierta que la iniciativa podría generar conflicto de interés. 7. REFERENCIAS a. Bibliográficas Borja Gómez, Jaime Humberto. <i>Entre tiendas y conciertos: las artes y los oficios en la cultura colonial</i>. Credencial Historia, no. 309. Banco de la República, 2015. Consultado el 25 de mayo de 2026. https://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-309/entre-tiendas-y-conciertos-las-artes-y-los-oficios-en-cultura-colonial. European Centre for the Development of Vocational Training (Cedefop). <i>A History of Vocational Education and Training in Europe: From Divergence to Convergence</i>. Special issue, <i>European Journal "Vocational Training"</i>, no. 32, May–August 2004/II. Thessaloniki: Cedefop, 2004. https://www.cedefop.europa.eu/files/32-en.pdf Rodríguez Muñoz, Diana Farley. <i>El aprendizaje de oficios artesanales en Santafé durante la primera mitad del siglo XVII</i>. Credencial Historia, no. 380. Banco de la República, 2021. https://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-380/el-aprendizaje-de-oficios-artesanales-en-santafe. b. Normativas: Colombia. Decreto 2663 de 1950. <i>Por el cual se decreta el Código del Trabajo</i>. 1950. Colombia. Ley 188 de 1959. <i>Por la cual se regula el contrato de aprendizaje</i>. 1959. Colombia. Decreto 2838 de 1960. <i>Por el cual se reglamenta el artículo 8° de la Ley 188 de 1959, que regula el Contrato de Aprendizaje</i>. 1960. Colombia. Ley 65 de 1967. <i>Por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias</i>. 1967. Colombia. Decreto 3123 de 1968. <i>Por el cual se reorganiza el Servicio Nacional de Aprendizaje</i>. SENA. 1968. Colombia. Decreto 1970 de 1974. <i>Por el cual se dictan medidas destinadas a combatir el desempleo</i>. 1974. Colombia. Decreto 2375 de 1974. <i>Por el cual se dictan medidas destinadas a combatir el desempleo</i>. 1974. Colombia. Decreto 83 de 1976. <i>Por el cual se reglamenta el Decreto-ley número 2375 de 1974 y parcialmente el parágrafo del artículo 55 del Decreto 2053 de 1974</i>. SENA. 1976.	Colombia. Decreto 1047 de 1983. <i>Por el cual se reglamenta parcialmente el Decreto 2375 de 1974</i>. 1983. Colombia. Constitución Política de Colombia. 1991. Colombia. Decreto 2149 de 1992. <i>Por el cual se reestructura el Servicio Nacional de Aprendizaje</i>. SENA. 1992. Colombia. Ley 119 de 1994. <i>Por la cual se reestructura el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, se deroga el Decreto 2149 de 1992 y se dictan otras disposiciones</i>. SENA. 1994. Colombia. Ley 115 de 1994. <i>Por la cual se expide la Ley General de Educación</i>. 1994. Colombia. Ley 361 de 1997. <i>Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas en situación de discapacidad y se dictan otras disposiciones</i>. 1997. Servicio Nacional de Aprendizaje. SENA. Acuerdo 13 de 1995. 1995. Servicio Nacional de Aprendizaje. SENA. Acuerdo 31 de 1996. <i>Por el cual se modifica el Acuerdo 13 de 1995</i>. 1996. Servicio Nacional de Aprendizaje. SENA. Resolución 71 de 1997. <i>Por la cual se delegan facultades en los directores regionales y seccionales del SENA</i>. 1997. Cordialmente,  ARIEL ÁVILA MARTÍNEZ Honorable Senador Partido Alianza Verde

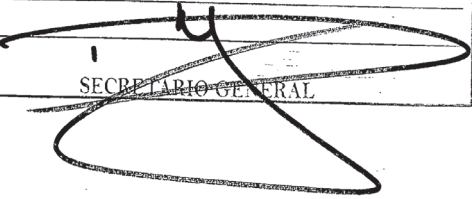
SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

EL día 18 de Mayo del año 2026
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley X Acto legislativo _____
No. 380 --- Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrita por _____
H^o. Ulbermar Delgado Blandón

~~SECRETARIO GENERAL~~

PROYECTO DE LEY No. 360 DE 2026 SENADO "POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA LA RENTA BÁSICA UNIVERSAL FOCALIZADA - RBUF, PARA LA ERRADICACIÓN DE LA POBREZA EXTREMA Y LA GARANTÍA DEL MÍNIMO VITAL EN COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES" EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA: TÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto crear la Renta Básica Universal Focalizada - RBUF como una política pública permanente del Estado colombiano destinada a garantizar el mínimo vital, erradicar focalizadamente la pobreza extrema, reducir la pobreza monetaria y fortalecer la inclusión social mediante la entrega de transferencias monetarias no condicionadas. Artículo 2. Naturaleza jurídica. La Renta Básica Universal Focalizada - RBUF constituye un mecanismo permanente de protección social, financiado con recursos públicos, de carácter no contributivo y no condicionado. Artículo 3. Principios. La interpretación y aplicación de la presente ley se regirá por los principios de: a) Dignidad humana. b) Solidaridad. c) Igualdad material. d) Progresividad. e) No regresividad. f) Universalidad Focalizada. g) Eficiencia administrativa.	h) Transparencia. i) Equidad territorial. j) Inclusión financiera. Artículo 4. Definiciones. Para efectos de esta ley se entenderá por: 1. Renta Básica Universal Focalizada - RBUF. 2. Hogar beneficiario. 3. Pobreza extrema. 4. Pobreza moderada. 5. Registro Social de Hogares. 6. Transferencia monetaria no condicionada. 7. Beneficiario titular. Artículo 5. Derechos de los beneficiarios. Los beneficiarios tendrán derecho a: a) Recibir oportunamente la transferencia. b) Elegir el mecanismo de pago. c) Acceder a información clara sobre el programa. d) Presentar peticiones, quejas y recursos. e) No ser discriminados. TÍTULO II BENEFICIARIOS Y FOCALIZACIÓN Artículo 6. Beneficiarios. Serán beneficiarios los hogares clasificados en pobreza extrema o pobreza moderada dentro del Registro Social de Hogares administrado por el Departamento Nacional de Planeación, que cuenten con al menos una persona mayor de sesenta y cinco (65) años. Artículo 7. Priorización. El Gobierno Nacional establecerá criterios de priorización para garantizar la cobertura gradual y focalizada.						
Artículo 8. Unicidad del beneficio. Solo podrá reconocerse una transferencia monetaria por beneficiario. Artículo 9. Identificación de beneficiarios. La identificación y actualización de beneficiarios se realizará con base en el Registro Social de Hogares, estadísticas del DANE y demás fuentes oficiales de información. Artículo 10. Actualización de la información. Los beneficiarios deberán mantener actualizada la información suministrada a las entidades competentes. Artículo 11. Permanencia. La permanencia en el programa estará sujeta a la conservación de las condiciones de elegibilidad definidas en la presente ley. TÍTULO III MONTO Y PROGRESIVIDAD Artículo 12. Valor y progresividad. La Renta Básica Universal Focalizada - RBUF tendrá un valor equivalente al veinticinco por ciento (25%) del Salario Mínimo Legal Mensual Vigente. Para fortalecer la viabilidad política y fiscal, se debe establecer una implementación gradual en dos fases: <table><tr><th>Fase</th><th>Beneficiarios</th></tr><tr><td>I (2027-2029)</td><td>Mayores de 65 años, pertenecientes al Grupo A del SISBEN.</td></tr><tr><td>II (2030-2032)</td><td>Mayores de 65 años que pertenezcan al Grupo B del SISBEN</td></tr></table> Artículo 14. Aceleración de la progresividad. El Gobierno Nacional podrá acelerar la implementación cuando las condiciones fiscales lo permitan. Artículo 15. Ajuste automático. El valor de la transferencia se ajustará anualmente conforme al porcentaje de aumento del Salario Mínimo Legal Mensual Vigente. Artículo 16. Inembargabilidad.	Fase	Beneficiarios	I (2027-2029)	Mayores de 65 años, pertenecientes al Grupo A del SISBEN.	II (2030-2032)	Mayores de 65 años que pertenezcan al Grupo B del SISBEN	Los recursos de la Renta Básica Universal Focalizada - RBUF serán inembargables, salvo obligaciones alimentarias decretadas judicialmente. TÍTULO IV INTEGRACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES Artículo 17. Integración institucional. La Renta Básica Universal Focalizada - RBUF integrará los programas nacionales de transferencias monetarias permanentes. Artículo 18. Programas objeto de integración. Serán integrados, entre otros: a) Colombia Mayor. b) Renta Ciudadana. c) Renta Joven. d) Ingreso Solidario. e) Devolución del IVA. f) Programas de transferencias creados durante la pandemia del COVID-19. g) Programas temporales de naturaleza equivalente. h) Otros programas de transferencias para la erradicación de la pobreza Artículo 19. Garantía de no regresividad. La integración de programas no podrá disminuir los beneficios reconocidos a la población vulnerable durante el periodo de transición. Las personas que pertenezcan al Grupo B del SISBEN que ya se encuentren recibiendo algún tipo de subsidio consistente en transferencia monetaria, continuarán con dicho beneficio. De la misma manera, las personas que aun no hayan cumplido 65 años, pero que ya son beneficiarios de otros programas para la erradicación de la pobreza extrema y moderada, continuarán disfrutando del beneficio. Artículo 20. Compatibilidad. La Renta Básica Universal Focalizada - RBUF será compatible con: a) Régimen subsidiado de salud.
Fase	Beneficiarios						
I (2027-2029)	Mayores de 65 años, pertenecientes al Grupo A del SISBEN.						
II (2030-2032)	Mayores de 65 años que pertenezcan al Grupo B del SISBEN						

b) Subsidios educativos. c) Programas alimentarios. d) Subsidios de vivienda. e) Programas de atención a la discapacidad. f) Beneficios sociales no monetarios. TÍTULO V ADMINISTRACIÓN DEL PROGRAMA Artículo 21. Entidad administradora de la RBUF. La administración integral del programa estará a cargo del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS). Artículo 22. Funciones del DPS con respecto a la RBUF. Corresponderá al DPS: a) Administrar el programa. b) Liquidar las transferencias. c) Realizar los pagos. d) Administrar bases de datos. e) Coordinar con las demás entidades del Estado. f) Diseñar mecanismos de control y auditoría. Artículo 23. Sistema de información. El DPS implementará un sistema unificado de información y trazabilidad de beneficiarios. Artículo 24. Inclusión financiera. El Gobierno Nacional promoverá la bancarización y el acceso a servicios financieros de los beneficiarios. TÍTULO VI MECANISMOS DE PAGO Artículo 25. Modalidades de pago. Las transferencias podrán efectuarse mediante:	a) Transferencia a Cuenta bancaria. b) Depósito electrónico. c) Billetera digital. d) Corresponsales bancarios. e) Redes de pago autorizadas. f) Otros mecanismos definidos por el Gobierno Nacional. Artículo 26. Libertad de elección. El beneficiario podrá escoger libremente el operador o mecanismo de pago. Artículo 27. Gratuidad. La recepción de la transferencia no podrá generar costos financieros para el beneficiario. TÍTULO VII FONDO NACIONAL DE RENTA BÁSICA UNIVERSAL FOCALIZADA - RBUF Artículo 28. Creación. Créase el Fondo Nacional de Renta Básica Universal Focalizada - RBUF como una cuenta especial sin personería jurídica administrada por el DPS. Artículo 29. Patrimonio. El patrimonio del Fondo estará constituido por: a) Recursos del Presupuesto General de la Nación. b) Recursos provenientes de programas integrados. c) Recursos de regalías autorizados por la ley. d) Cooperación internacional. e) Rendimientos financieros. f) Recursos provenientes de extinción de dominio destinados a inversión social. g) Donaciones. h) Demás recursos legalmente autorizados. Artículo 30. Destinación específica.
Los recursos del Fondo tendrán destinación exclusiva para financiar la Renta Básica Universal Focalizada - RBUF - RBUP. TÍTULO VIII FINANCIACIÓN Y SOSTENIBILIDAD FISCAL Artículo 31. Fuentes de financiación. La financiación del programa provendrá de: 1. Presupuesto General de la Nación. 2. Recursos de programas integrados. 3. Reforma de beneficios tributarios ineficientes. 4. Medidas contra la evasión y elusión tributaria. 5. Recursos de regalías autorizados por ley. 6. Cooperación internacional. 7. Rendimientos financieros. 8. Otras fuentes aprobadas por el Congreso. Artículo 32. Marco Fiscal. La implementación deberá incorporarse en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y en el Marco de Gasto de Mediano Plazo. Artículo 33. Impacto fiscal. El Gobierno Nacional presentará anualmente al Congreso un informe de sostenibilidad financiera y cobertura del programa. TÍTULO IX INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL Artículo 34. Seguimiento. El DPS realizará el seguimiento operativo del programa. Artículo 35. Evaluación. El Departamento Nacional de Planeación evaluará periódicamente el impacto social y económico del programa. Artículo 36. Actualización estadística.	El DANE apoyará la actualización de las bases de información necesarias para la focalización. Artículo 37. Control fiscal. La Contraloría General de la República ejercerá control fiscal sobre los recursos del programa. Artículo 38. Control disciplinario. La Procuraduría General de la Nación ejercerá vigilancia disciplinaria sobre los servidores públicos responsables del programa. Artículo 39. Supervisión financiera. La Superintendencia Financiera supervisará a los operadores financieros vinculados al programa. Artículo 40. Control social. Las veedurías ciudadanas debidamente conformadas, podrán ejercer vigilancia sobre la ejecución de la presente ley. TÍTULO X INFRACCIONES Y SANCIONES Artículo 41. Información falsa. Quien suministre información falsa para acceder o mantener indebidamente el beneficio será objeto de las sanciones previstas en la presente ley. Artículo 42. Restitución de recursos. El beneficiario deberá reintegrar la totalidad de los recursos obtenidos indebidamente. Artículo 43. Exclusión. La persona será excluida del programa hasta por diez (10) años. Artículo 44. Denuncia penal. Cuando la conducta configure delito, el DPS deberá poner los hechos en conocimiento de la autoridad competente. Artículo 45. Responsabilidad de funcionarios. Los servidores públicos que faciliten irregularmente el acceso al programa responderán administrativa, disciplinaria, fiscal y penalmente.

TÍTULO XI DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y FINALES Artículo 46. Régimen de transición. El Gobierno Nacional establecerá un plan de transición para la integración de los programas existentes dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley. Artículo 47. Reglamentación. El Gobierno Nacional reglamentará la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes a su promulgación. Artículo 48. Informe al Congreso. El DPS presentará anualmente al Congreso un informe detallado sobre cobertura, ejecución presupuestal e impacto del programa. Artículo 49. Derogatorias. Quedan derogadas todas las disposiciones que le sean contrarias y aquellas que regulen programas que sean absorbidos integralmente por la Renta Básica Universal Focalizada - RBUF - una vez culminado el régimen de transición. Artículo 50. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación. Atentamente,  UBEIMAR DELGADO BLANDÓN Autor H. Senador de la República	SENADO DE LA REPÚBLICA SECRETARÍA GENERAL EL día 18 de Junio del año 2026 Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley X - Acto legislativo No. 380 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrita por H.S. Ubeimar Delgado Blandón.  SECRETARIO GENERAL
---	--

3. No exigirá contraprestación laboral. 4. No exigirá asistencia obligatoria a programas de formación. 5. Tendrá carácter permanente. 6. Será individualmente reconocida al beneficiario. 7. Será acumulable con: • Régimen subsidiado de salud. • Subsidios educativos. • Programas de alimentación. • Subsidios de vivienda. • Beneficios de atención a la discapacidad. • Otros beneficios sociales no monetarios. VII. MONTO Y CRECIMIENTO PROGRESIVO La transferencia tendrá un valor equivalente al veinticinco por ciento (25%) del Salario Mínimo Legal Mensual Vigente. Para fortalecer la viabilidad política y fiscal, es conveniente establecer una implementación gradual en dos fases: <table><thead><tr><th>Fase</th><th>Beneficiarios</th></tr></thead><tbody><tr><td>I (2027-2029)</td><td>Mayores de 65 años, pertenecientes al Grupo A del SISBEN.</td></tr><tr><td>II (2030-2032)</td><td>Mayores de 65 años que pertenezcan al Grupo B del SISBEN</td></tr></tbody></table> En aras del principio de no regresividad, las personas que pertenezcan al Grupo B del SISBEN que ya se encuentren recibiendo algún tipo de subsidio consistente en transferencia monetaria, continuaran con dicho beneficio. El Gobierno Nacional podrá acelerar la progresividad cuando las condiciones fiscales lo permitan. VIII. INTEGRACIÓN DE PROGRAMAS EXISTENTES	Fase	Beneficiarios	I (2027-2029)	Mayores de 65 años, pertenecientes al Grupo A del SISBEN.	II (2030-2032)	Mayores de 65 años que pertenezcan al Grupo B del SISBEN	Con el fin de racionalizar el gasto social, se integrarán gradualmente dentro de la Renta Básica Universal Focalizada - RBUF los programas de transferencias monetarias permanentes existentes, entre ellos: • Colombia Mayor. • Renta Ciudadana. • Renta Joven. • Ingreso Solidario. • Devolución del IVA. • Programas creados durante la pandemia del COVID-19. • Programas temporales de transferencias monetarias. • Cualquier otro programa nacional de naturaleza análoga. La integración respetará los principios de progresividad y no regresividad de los derechos sociales. IX. ADMINISTRACIÓN DEL PROGRAMA La administración, operación, liquidación, seguimiento y pago de la Renta Básica Universal Focalizada - RBUF estará a cargo del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS). X. MECANISMOS DE PAGO Los pagos podrán efectuarse mediante: a) Cuenta bancaria. b) Billeteras digitales. c) Corresponsales bancarios. d) Redes electrónicas autorizadas. e) Otros mecanismos definidos por el Gobierno Nacional. El beneficiario podrá escoger libremente el canal de pago.
Fase	Beneficiarios						
I (2027-2029)	Mayores de 65 años, pertenecientes al Grupo A del SISBEN.						
II (2030-2032)	Mayores de 65 años que pertenezcan al Grupo B del SISBEN						
XI. SEGUIMIENTO, VIGILANCIA Y CONTROL Corresponderá: • Al DPS: seguimiento operativo. • Al DNP: evaluación de resultados. • Al DANE: actualización estadística. • A la Contraloría General de la República: control fiscal. • A la Procuraduría General de la Nación: control disciplinario. • A la Superintendencia Financiera: supervisión de operadores financieros. • A las Veedurías Ciudadanas: control social. XII. SANCIONES Quien aporte información falsa para acceder o mantener indebidamente el beneficio deberá: 1. Restituir la totalidad de los recursos recibidos. 2. Perder inmediatamente la condición de beneficiario. 3. Ser excluido hasta por diez (10) años del programa. 4. Ser denunciado ante las autoridades competentes cuando la conducta configure delito contra la administración pública o fraude a subvenciones. XIII. COSTO FISCAL Y FUENTES DE FINANCIACIÓN Las fuentes potenciales de financiación comprenden: 1. Recursos actualmente asignados a programas de transferencias monetarias que serán integrados. 2. Presupuesto General de la Nación. 3. Reforma Focalizada de beneficios tributarios ineficientes. 4. Impuesto permanente a dividendos de altos ingresos. 5. Lucha contra la evasión y elusión fiscal. 6. Recursos del Sistema General de Regalías.	7. Rendimientos financieros del Fondo Nacional de Renta Básica. 8. Cooperación internacional. 9. Recursos provenientes de extinción de dominio destinados por ley a inversión social. 10. Aportes extraordinarios definidos por el Congreso de la República. XIV. IMPACTO ESPERADO • Reducción significativa de la pobreza extrema. • Reducción de la pobreza monetaria. • Mayor inclusión financiera. • Protección de adultos mayores sin pensión. • Simplificación institucional. • Mayor eficiencia del gasto público social. XV. VIGENCIA La ley regirá a partir de la fecha de su sanción y promulgación y el Gobierno Nacional la reglamentará dentro de los seis (6) meses siguientes a su entrada en vigencia.						

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 18 de junio de 2026

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 380/26 Senado “POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA LA RENTA BÁSICA UNIVERSAL FOCALIZADA – RBUF, PARA LA ERRADICACIÓN DE LA POBREZA EXTREMA Y LA GARANTÍA DEL MÍNIMO VITAL EN COLOMBIA 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 el Honorable Senador UBEIMAR DELGADO BLANDÓN. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión PRIMERA 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 – JUNIO 18 DE 2026

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

LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA



DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Proyecto: Sarly Novoa
Revisó: Dra. Rolli Rojas – Jefe (E) Sección Leyes
Revisó: Dr. Diego Alejandro González – Secretario General

CONTENIDO

Gaceta número 860 - Martes, 22 de julio de 2026

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Proyecto de Ley número 378 de 2026 Senado, por medio del cual se crea la Agencia Nacional del Agua, se establecen sus funciones, estructura y régimen, y se dictan otras disposiciones	1
Proyecto de Ley número 379 de 2026 Senado, por medio del cual se ajusta el valor de la monetización de la cuota de aprendizaje, se fortalece el contrato de aprendizaje y se dictan otras disposiciones	8
Proyecto de Ley número 380 de 2026 Senado, por medio de la cual se crea la Renta Básica Universal Focalizada (RBUF), para la erradicación de la pobreza extrema y la garantía del mínimo vital en Colombia y se dictan otras disposiciones.....	17

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2026