REPÚBLICA DE COLOMBIA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXXV - Nº 1685 | Bogotá, D. C., jueves, 29 de octubre de 2026 | EDICIÓN DE 17 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 307 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 defensa de los aprendices del SENA.

Bogotá, octubre 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" - Defensa de los aprendices del SENA.***

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 para consideración del Congreso de la República. .

Cordialmente,

ARIEL ÁVILA MARTÍNEZ
Senador
Partido Alianza Verde

Proyecto de Ley No.____ de 2026

"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"
Defensa de los aprendices del SENA.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

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 vigente (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 2°. 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 2°. 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

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL / RADICACIÓN DE PROYECTOS
[X] PROYECTO DE LEY (P.L.) No.: 307/26
[ ] PROYECTO ACTO LEGISLATIVO (PAL) No.:
FECHA: 21 / 10 / 26 FOLIOS:
AUTOR(ES):
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 1.5 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.

Escenario	Técnico – Costo contratación	Técnico – Costo monetización	Diferencial
Contratación integral 15 meses (9 de lectiva + 6 de 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 1. Elaboración propia. (2026) Datos del simulador de costos del SENA[1]

Escenario	Tecnólogo – Costo contratación	Tecnólogo – Costo monetización	Diferencial
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

[1] El Acuerdo 11 de 2008 del Consejo Directivo Nacional del SENA reconoce al empleador que contrata aprendices un período 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 período 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.

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 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 para el trabajo y el 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 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 Rodriguez (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 notarizaban 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

[2] Norbert Wollschläger and Éric Fries Guggenheim, "A History of Vocational Education and Training in Europe: From Divergence to Convergence," *European Journal "Vocational Training"*, no. 32, May–August 2004/II: p.7, https://www.cedefop.europa.eu/files/32-en.pdf.

[3] Ibid.

[4] Ibid.

[5] Ibid.

[6] Ibid.

[7] Ibid.

[8] Ibid.

[9] Diana Farley Rodríguez Muñoz, "El aprendizaje de oficios artesanales en Santafé durante la primera mitad del siglo XVII," *Credencial Historia*, 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," *Credencial Historia*, 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," *Credencial Historia*, 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.

fábrica 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 notarizaban. 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 períodos 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 período 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 4° 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 7° modificó, además, el artículo 5° 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 podrían 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 carácter 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 parágrafo 1° del artículo 34 introdujo, además, cambios innovadores en la destinación específica de la monetización: se pasó de un esquema de 80% para Fondo Emprender y 20% para apoyos de sostenimiento a otro del 50% para el fondo emprender, 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 atravesó 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.

Vigencia	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 tiene 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 benefician de él. En ese sentido, el ideal es que los contratos de aprendizaje acompañen a los aprendices durante todo su ciclo formativo, para que 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 tecnólogos. 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 tecnólogos 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.

Duración	2023	2024	2025	2026*	Tendencia
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 período. 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 períodos 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 caída 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)

Escenario	Costo contratación	Costo monetización (1,5 SMLMV)	Diferencial
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)

Escenario	Costo contratación	Costo monetización(1,5 SMLMV)	Diferencial
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**

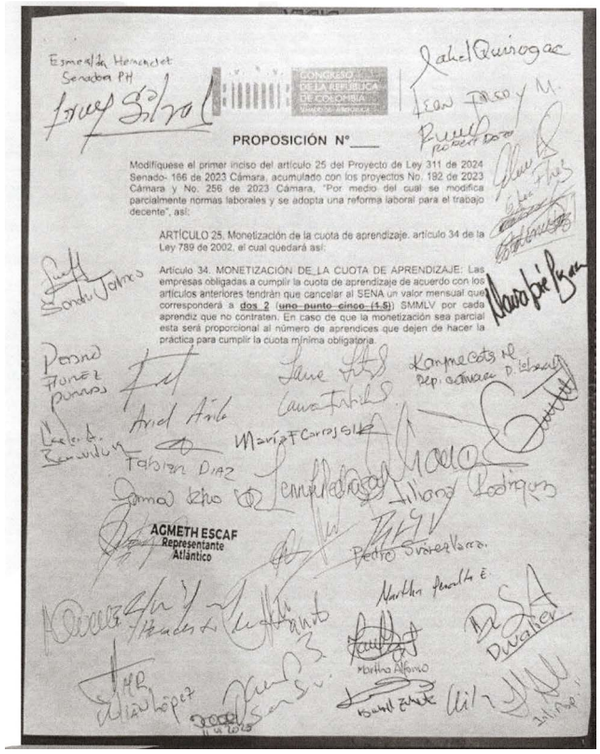
Tabla 6. Comparación de costos: contratación vs. monetización — Tecnólogo. Fuente: simulador SENA.

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:

[14] El Acuerdo 11 de 2008 del Consejo Directivo Nacional del SENA reconoce al empleador que contrata aprendices un período 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 período 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.



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)

Escenario	Costo contratación	Costo monetización(2 SMLMV — propuesta)	Diferencial
Contratación integral — 15 meses(9 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)

Escenario	Costo contratación	Costo monetización(2 SMLMV — propuesta)	Diferencial
Contratación integral — 27 meses(21 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 desestimular 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 solo 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.

[15] El Acuerdo 11 de 2008 del Consejo Directivo Nacional del SENA reconoce al empleador que contrata aprendices un período 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 período 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.

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. *Entre tiendas y conciertos: las artes y los oficios en la cultura colonial. 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). *A History of Vocational Education and Training in Europe: From Divergence to Convergence*. Special issue, *European Journal "Vocational Training"*, no. 32, May–August 2004/II. Thessaloniki: Cedefop, 2004. https://www.cedefop.europa.eu/files/32-en.pdf

Rodríguez Muñoz, Diana Farley. *El aprendizaje de oficios artesanales en Santafé durante la primera mitad del siglo XVII. 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. *Por el cual se decreta el Código del Trabajo*. 1950.
Colombia. Ley 188 de 1959. *Por la cual se regula el contrato de aprendizaje*. 1959.
Colombia. Decreto 2838 de 1960. *Por el cual se reglamenta el artículo 8° de la Ley 188 de 1959, que regula el Contrato de Aprendizaje*. 1960.
Colombia. Ley 65 de 1967. *Por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias*. 1967.
Colombia. Decreto 3123 de 1968. *Por el cual se reorganiza el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA*. 1968.
Colombia. Decreto 1970 de 1974. *Por el cual se dictan medidas destinadas a combatir el desempleo*. 1974.
Colombia. Decreto 2375 de 1974. *Por el cual se dictan medidas destinadas a combatir el desempleo*. 1974.
Colombia. Decreto 83 de 1976. *Por el cual se reglamenta el Decreto-ley número 2375 de 1974 y parcialmente el parágrafo del artículo 55 del Decreto 2053 de 1974, SENA*. 1976.
Colombia. Decreto 1047 de 1983. *Por el cual se reglamenta parcialmente el Decreto 2375 de 1974*. 1983.
Colombia. Constitución Política de Colombia. 1991.
Colombia. Decreto 2149 de 1992. *Por el cual se reestructura el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA*. 1992.
Colombia. Ley 119 de 1994. *Por la cual se reestructura el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, se deroga el Decreto 2149 de 1992 y se dictan otras disposiciones, SENA*. 1994.
Colombia. Ley 115 de 1994. *Por la cual se expide la Ley General de Educación*. 1994.
Colombia. Ley 361 de 1997. *Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas en situación de discapacidad y se dictan otras disposiciones*. 1997.
Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA. Acuerdo 13 de 1995. 1995.
Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA. Acuerdo 31 de 1996. *Por el cual se modifica el Acuerdo 13 de 1995*. 1996.
Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA. Resolución 71 de 1997. *Por la cual se delegan facultades en los directores regionales y seccionales del SENA*. 1997.
Congreso de la República de Colombia. (2025). Ley 2466 de 2025, por medio de la cual se modifica parcialmente la legislación laboral y se adopta la Reforma Laboral para el trabajo decente y digno en Colombia.
Ministerio del Trabajo. (2026). Decreto 223 de 2026, por el cual se subroga el Capítulo 3 del Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015 y se reglamentan las prácticas laborales y el contrato de aprendizaje.
Ministerio del Trabajo. (2025). Circular Externa 0083 de 2025, mediante la cual se imparten instrucciones sobre la aplicación de las disposiciones de la Reforma Laboral en materia de contrato de aprendizaje.
Consejo Directivo Nacional del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). (2012). Acuerdo 11 de 2012, por el cual se reglamentan aspectos relacionados con la cuota de aprendizaje y su cumplimiento.

c. Jurisprudenciales:

Corte Constitucional. (2004). Sentencia C-038 de 2004. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.
Corte Constitucional. (2024). Sentencia C-161 de 2024.

Cordialmente,

ARIEL ÁVILA MARTÍNEZ
Honorable Senador
Partido Alianza Verde

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL / RADICACIÓN DE PROYECTOS
[X] PROYECTO DE LEY (P.L.) No.: 307/26
[ ] PROYECTO ACTO LEGISLATIVO (PAL) No.:
FECHA: 21 / 10 / 26 FOLIOS:
AUTOR(ES):
FIRMA SECRETARIO GENERAL

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

Bogotá D.C., 21 de octubre de 2026

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.307/26 Senado **"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 – DEFENSA DE LOS APRENDICES DEL SENA"**, 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 ARIEL ÁVILA MARTÍNEZ. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **SÉPTIMA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – OCTUBRE 21 DE 2026

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

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

Proyectó: Sarly Novoa
Revisó: Dra. Lucena González

PROYECTO DE LEY NÚMERO 308 DE 2026 SENADO

por medio de la cual se regula el ejercicio del cabildeo y se crea el Registro Público de Cabilderos.

Bogotá, D. C., 21 de octubre de 2026

Señor
Diego Alejandro Gonzalez Gonzalez
Secretario General del Senado

Asunto: Presentación del Proyecto de Ley "*Por medio de la cual se regula el ejercicio del cabildeo y se crea el Registro Público de Cabilderos".*

En ejercicio de la facultad prevista en el artículo 140 numeral 1º de la Ley 5ª de 1992, presento a consideración del Congreso de la República el Proyecto de Ley *"Por medio de la cual se regula el ejercicio del cabildeo y se crea el Registro Público de Cabilderos"*, con el fin de surtir el respectivo trámite legislativo.

En este sentido, se presenta a consideración el presente Proyecto de Ley, para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Ley y la Constitución.

Cordialmente,

ARIEL ÁVILA MARTÍNEZ **Senador de la República**	**JOHN EDICKSON AMAYA** **Senador de la República**

CONTENIDO

1.	*ARTICULADO*	*5*
2.	*EXPOSICIÓN DE MOTIVOS*	*20*
2.1.	Presentación y síntesis del proyecto	20
2.2.	Contenido del proyecto	21
2.3.	Antecedentes Legislativos	21
2.4.	Justificación	22
2.5.	Marco Jurídico colombiano sobre Cabildeo	28
2.6.	La necesidad de regular el cabildeo o lobby	28
3.	*Fuentes consultadas*	*30*
4.	*Conflictos de intereses – Artículo 291 de la ley 5 de 1992*	*31*

1. ARTICULADO

PROYECTO DE LEY __DE 2026

"Por medio de la cual se regula el ejercicio del cabildeo y se crea el Registro Público de Cabilderos"

***

El Congreso de la República DECRETA:

Título I

Definiciones y normas rectoras del cabildeo

Artículo 1°. ***Objeto.*** La presente ley tiene por objeto regular el ejercicio del cabildeo para aumentar la transparencia y la igualdad de oportunidades de participación ciudadana en la toma de decisiones en el ámbito de la administración pública y para la promoción de causas e intereses ante las Ramas del Poder Público y los organismos del Estado.

Artículo 2°. ***Definiciones.*** Los términos utilizados en la presente ley deberán ser entendidos de acuerdo con el significado que a continuación se indica:

a) **Cabildeo:** Toda actividad desarrollada por personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras que, en representación propia o de terceros, de organizaciones o grupos de interés, que tenga por objeto la promoción de intereses y objetivos legítimos y lícitos de personas, entidades u organizaciones privadas o públicas ante autoridades públicas, relacionadas con las funciones y las decisiones que se adopten en el ejercicio de sus competencias.

b) **Cabildero:** Cualquier persona, natural o jurídica, nacional o extranjera que, previa inscripción en el Registro Público de Cabildeo desarrolle actividades de cabildeo ante las autoridades. También se considerarán como cabilderos las personas naturales que desarrollen actividades de cabildeo para un tercero siempre que entre estos exista un vínculo laboral u otra manifestación de subordinación. Para los efectos de esta ley, su empleador o contratante será considerado como cliente. Las obligaciones del cabildero con el cliente serán de medio.

No podrán realizar actividades de cabildeo los servidores públicos, los exfuncionarios o excontratistas por un término de dos años contados a partir de su separación del cargo, ni los condenados por delitos contra la administración pública.

c) **Cliente:** Cualquier persona, natural o jurídica empleadora de un cabildero o contratante de servicios de cabildeo. Toda actuación adelantada por un cabildero en el marco de las actividades para las que fue empleado o contratado, se presumirán aprobadas por su cliente.

d) **Interés particular**: Cualquier propósito de un cabildero o cliente, en relación con las autoridades públicas, independientemente de si reviste o no contenido económico;

e) **Nivel mínimo de revelación de información:** Es aquel que se alcanza con el suministro y la publicación de la información sobre: identificación de los cabilderos; interés promovido, defendido o representado; los clientes representados; todas las reuniones realizadas por las autoridades dentro del marco de cada actividad de cabildeo, y la información sobre viajes efectuados por las autoridades, en los términos de la presente ley.

Sin perjuicio de lo anterior, las autoridades podrán, mediante acto administrativo motivado, aumentar el nivel mínimo de revelación que establece la presente ley para sus funcionarios.

f) **Huella de Cabildeo**: Reporte que contiene todos los registros vinculados a las actuaciones de los cabilderos y que permita trazar con total veracidad y transparencia las actividades de los cabilderos asociados a cada uno.

Artículo 3°. ***Autoridades obligadas.*** En el contexto de la presente ley, se entienden como autoridades obligadas las siguientes:

a) Sector Central de la Rama Ejecutiva en el Nivel Nacional: el Presidente de la República, el Vicepresidente de la República, los Ministros, los Viceministros, los Directores de Departamentos Administrativos, los Superintendentes de Superintendencias sin personería jurídica, los Directores de Unidades Administrativas sin personería jurídica, así como los Altos Comisionados, Ministros Consejeros, Secretarios y Directores de la Presidencia de la República. También están cobijados por la presente ley sus Secretarios Privados, Secretarios Generales, Superintendentes Delegados, Directores y Asesores;

b) Sector Descentralizado de la Rama Ejecutiva en el Nivel Nacional: Los Superintendentes de Superintendencias con personería jurídica, los Directores de Unidades Administrativas con personería jurídica, los Gerentes, Presidentes o Directores de las entidades descentralizadas por servicios y los miembros de las Comisiones de Regulación. También están cobijados por la presente ley sus Secretarios Privados, Secretarios Generales, Superintendentes Delegados, Directores y Asesores;

c) Rama Ejecutiva del Nivel Territorial: Alcaldes, Gobernadores, los Gerentes, Presidentes o Directores de las entidades descentralizadas por servicios, los Diputados, Concejales y miembros de las Unidades de Apoyo Normativo. Así mismo estarán cobijados por la presente ley sus Secretarios Privados, Secretarios Generales, Subsecretarios y Asesores;

d) Rama Legislativa: los Congresistas, los Directores Administrativos, los miembros de las Unidades de Trabajo Legislativo y los Secretarios.

e) Rama Judicial: El Fiscal General de la Nación, los magistrados de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, el Director Ejecutivo de la Rama Judicial y los magistrados de las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales de la Judicatura, solamente respecto al ejercicio de la función administrativa que les compete. Así mismo, estarán cobijados por esta ley sus asesores.

Lo anterior no podrá ser interpretado en forma que restrinja, limite o menoscabe la independencia y autonomía propias de la función y autogobierno judiciales. Para los casos no previstos en el inciso anterior, está completamente prohibido el cabildeo en la rama judicial en lo relacionado con su función jurisdiccional.

f) Órganos de control, organismos autónomos e independientes: El Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República, el Registrador Nacional del Estado Civil, los magistrados del Consejo Nacional Electoral, los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República, los Rectores de las Universidades Públicas, los directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales, los comisionados de la Comisión Nacional del Servicio Civil, los Contralores Departamentales, Municipales y Distritales, los Personeros Municipales y Distritales y, en general, los servidores públicos del nivel directivo y asesor de los órganos autónomos e independientes. También están cobijados por la presente ley sus Secretarios Privados, Secretarios Generales, Delegados, Directores y Asesores.

g) En las Fuerzas Armadas: El Comandante General de las Fuerzas Militares, el Director General de la Policía Nacional, el Comandante del Ejército, el Comandante de la Armada Nacional, el Comandante de la Fuerza Aéreo, y los demás miembros de la Fuerza Pública encargados de las adquisiciones.

Parágrafo 1°. Lo anterior no podrá ser interpretado en forma que restrinja, limite o menoscabe la independencia y autonomía propias de la función judicial.
Parágrafo 2°. Estarán también sometidos a las obligaciones que estipula esta norma los servidores públicos del nivel directivo y asesor de todas las entidades señaladas en el presente artículo.
Parágrafo 3°. En ningún caso el cabildeo podrá recaer sobre temas relacionados con procesos jurisdiccionales adelantados por las autoridades señaladas en el presente artículo.

Artículo 4°. ***Actividades no consideradas como cabildeo.*** Será considerada como cabildeo toda actividad que encuadre en las definiciones del artículo 2° de la presente ley. No serán consideradas actividades de cabildeo:

a) Las realizadas por personas naturales o jurídicas para procurar el cumplimiento de las funciones propias de una autoridad, así como para manifestar a sus elegidos las preocupaciones generales que los inquietan o a su comunidad;

b) Las opiniones, sugerencias o propuestas que se formulen en ejercicio del derecho a la libre expresión;

c) Las realizadas por los medios de comunicación para recabar y difundir información;

d) El requerimiento de información de carácter público en ejercicio del derecho de petición o el derecho de acceso a la información pública;

e) Las intervenciones en las audiencias especiales y debates que se realicen ante el Congreso de la República;

f) Las opiniones, sugerencias o propuestas alternativas que presenten los ciudadanos durante el término previsto en el numeral 8 del artículo 8° de la Ley 1437 de 2011 a los actos administrativos de carácter general;

g) Las asesorías contratadas por las entidades públicas que representan las autoridades cobijadas por esta ley, de personas jurídicas sin ánimo de lucro, universidades y entidades análogas. Tampoco serán consideradas actividades de cabildeo las invitaciones que dichas instituciones extiendan a las autoridades, siempre que tengan relación con las asesorías contratadas por estas;

h) La información entregada a un servidor público que haya solicitado expresamente a efectos de realizar una actividad o adoptar una decisión, de acuerdo con el ámbito de sus competencias.

Capítulo I

Registro Público de Cabilderos

Artículo 5°. ***Registro Público de Cabilderos.*** Créase el Registro Público de Cabilderos (RPC) como el registro electrónico en el que deberán estar inscritos quienes realicen actividades de cabildeo. No podrán realizar actividades de cabildeo quienes previamente no se encuentren inscritos en el Registro Único de Cabilderos.

El Registro Público de Cabilderos será administrado por la Defensoría del Pueblo, el suministro de información y su consulta serán gratuitos.

El Registro Público de Cabilderos contendrá información sobre los cabilderos, cada uno de los cuales contará con un perfil que permita la consulta y asociación de información. La información mínima sobre cabilderos que deberá incluir será:

a) Nombre, identificación, domicilio, dirección, teléfono y correo electrónico corporativos. Si el cabildero fuera una persona jurídica deberá incluir el Certificado de Existencia y Representación Legal.

b) Nombre, identificación, dirección, teléfono y correo electrónico corporativos, así como la descripción general de actividades y áreas de interés de los clientes que represente en la actualidad y los que haya representado con anterioridad a la existencia del registro.
c) Las actividades de cabildeo desplegadas por los cabilderos en relación con cada cliente.
d) Autoridad contactada, fecha del contacto y funcionario(s) público(s) ante quien(es) se ejercieron las actividades de cabildeo.
El Registro Público de Cabilderos deberá ser actualizado por los cabilderos dentro de los cinco (5) días siguientes al surgimiento de alguna novedad. La información suministrada en el Registro Público de Cabilderos se entiende presentada bajo la gravedad de juramento una vez registrada.

Parágrafo. La Defensoría del Pueblo deberá ofrecer la asesoría y asistencia necesaria para garantizar el fácil y adecuado ingreso y consulta de la información para la utilización del Registro Público de Cabilderos.

Artículo 6°. ***Funcionalidades del Registro Público de Cabilderos.*** El Registro Público de Cabilderos deberá ser un registro virtual disponible en internet y permitirá, como mínimo:

a) El suministro, consulta y descarga de la información que contenga;

b) El suministro de información de los cabilderos y su validación por parte de las autoridades, en los términos de la presente ley;

c) Desplegar en internet y aplicaciones móviles de manera actualizada, comprensible y detallada la información señalada en los artículos 13 a 15 de la presente ley;

d) Buscar de manera personalizada, ordenar y descargar la información de manera completa y fácil de comprender;

e) La descarga de la información señalada en los artículos 13 a 15 de la presente ley como datos abiertos, en los términos de la Ley 1712 de 2014;

f) El ejercicio de las competencias que le atribuye la presente ley a la Procuraduría General de la Nación;

g) Contar con los estándares de seguridad necesarios para garantizar su integridad.

h) La exigencia de un mayor nivel de revelación a cargo de cualquier entidad, en los términos del artículo 3°, literal e), de la presente ley;

i) La obtención de un reporte de huella de cabildeo, en los términos del artículo 20 de la presente ley.

Artículo 7°. ***Validación del registro del interés promovido, defendido o representado.*** El Registro Público de Cabilderos notificará a la autoridad contactada del registro de información por parte del cabildero, luego de lo cual contará con hasta siete (7) días para validar la información suministrada por este. Agotado este plazo la información asociada a registro y validación de actividades de cabildeo será pública. La validación a cargo de las autoridades estará amparada por el principio de buena fe.

Si la autoridad contactada encuentra alguna inconsistencia, deberá corregir a través del mismo sistema de captura de información, actuación que será registrada y notificada de manera automática por el sistema a la Procuraduría General de la Nación.

Si el cabildero no hubiera registrado el contacto, la autoridad deberá poner la situación en conocimiento de la Procuraduría General de la Nación por los canales que se establezcan para el efecto.

Artículo 8°. ***Huella de cabildeo.*** El Registro Público de Cabilderos deberá permitir a la autoridad contactada la obtención de un reporte de huella de cabildeo para cada decisión adoptada.

El reporte deberá estar disponible en la página web tanto del Registro Público de Cabilderos como de la entidad a la cual pertenezca la autoridad respectiva.

Artículo 9°. ***Información sobre viajes de autoridades.*** Las autoridades definidas en el artículo 3° de esta ley deberán suministrar al Registro Público de Cabilderos la información sobre los viajes que realicen, siempre que estos sean financiados por cabilderos o clientes, dentro de los siete (7) días calendario siguientes de haber culminado el viaje. Específicamente, se deberá consignar el destino del viaje, el costo total, la persona jurídica o natural que lo financió y el objeto de este.

Capítulo II

Derechos, deberes y prohibiciones de las autoridades y cabilderos

Artículo 10°. ***Derechos de las autoridades.*** Son derechos de las autoridades, en relación con el cabildeo:

a) Decidir si aceptan o no ser contactadas por los cabilderos;

b) Tener acceso, de manera oportuna, al Registro Público de Cabilderos;

c) Establecer esquemas de atención que permitan optimizar su función, incluso a través de la delegación en los términos de la Ley 489 de 1998.

Artículo 11. ***Obligaciones de las autoridades.*** Son obligaciones de las autoridades, en relación con el cabildeo y en los términos señalados por la presente ley:

a) Verificar oportunamente que la persona que realice contactos con ella con el fin de llevar a cabo actividades de cabildeo se encuentre registrada en el Registro Público de Cabilderos.

b) Validar y corregir la información registrada por los cabilderos sobre los contactos que hubieren mantenido;

c) Denunciar ante las autoridades competentes, el incumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente ley;

e) Registrar la información requerida por esta ley sobre viajes;

f) Promover la participación de los interesados en las decisiones públicas a su cargo, garantizar la igualdad de oportunidades, transparencia e integridad en los procesos de toma de decisiones públicas;

g) Abstenerse de intervenir y promover el ejercicio de cabildeo cuando se presenten conflictos de intereses.

Parágrafo. Cuando la información registrada por los cabilderos sea errónea, las autoridades las devolverán por medio de la plataforma del Registro Público de Cabilderos, y les otorgarán un plazo de cinco (5) días para que realicen la respectiva corrección.

Artículo 12. ***Prohibiciones para las autoridades.*** Las autoridades deberán abstenerse de establecer comunicaciones para actividades de cabildeo con personas no inscritas en el Registro Público de Cabilderos.

Así mismo, a las autoridades les estará prohibido recibir cualquier tipo de regalos, dádivas u ofrenda de personas naturales o jurídicas que puedan tener intereses en las decisiones que estas adopten en ejercicio de las funciones constitucionales o legales.

Artículo 13 ***Derechos de los cabilderos.*** Son derechos de los cabilderos:

a) Acceder al Registro Público de Cabilderos y registrar su información;

b) Contactar a las autoridades listadas en la presente ley ;

c) Ingresar a las instalaciones de las entidades a las cuales pertenecen las autoridades, dentro de las limitaciones de circulación establecidas por cada entidad.

Artículo 14. ***Obligaciones de los cabilderos.*** Son obligaciones de los cabilderos, en relación con el cabildeo:

a) Inscribir de manera oportuna, suficiente y verídica la información requerida en el Registro Público de Cabilderos;

b) Informar a la autoridad ante la cual se realiza la actividad de cabildeo, que se encuentran inscritos en el Registro Público de Cabilderos, así como la información contenida en este, en particular, lo relacionado con el interés que representan en sus gestiones y la información relevante sobre el cliente;

c) Reportar oportunamente la información sobre las actividades de cabildeo que desarrollen, en los términos establecidos por esta ley;

d) Poner de presente ante sus clientes cualquier conflicto de interés que se presente en el ejercicio de su actividad y abstenerse de realizar actividades de cabildeo bajo ese supuesto.

Artículo 15. ***Prohibiciones para los cabilderos.*** A los cabilderos les estará prohibido:

a) Iniciar actividades de cabildeo sin estar debidamente inscritos en el Registro Público de Cabilderos;

b) Defender o representar simultáneamente intereses opuestos o contradictorios, aunque se haga ante autoridades o instancias distintas;

c) Adelantar actividades de cabildeo ante entidades en donde prestaron su servicio como funcionarios o contratistas dentro de los dos años anteriores al ejercicio de la actividad;

d) Hacer uso de información sujeta a reserva legal de la cual llegaren a tener conocimiento en su trato con las autoridades, incluso si esta puede representar un beneficio para su cliente.

Título II

Régimen Sancionatorio

Capítulo I

Régimen Disciplinario de los Cabilderos

Artículo 16. ***Normas Aplicables.*** El régimen disciplinario para los cabilderos comprende la determinación de la competencia sancionatoria, el catálogo especial y la clasificación de las faltas imputables, el catálogo especial de sanciones y los criterios de graduación de las sanciones.

Para el desarrollo de las investigaciones y la imposición de las sanciones, la Procuraduría General de la Nación adelantará el procedimiento establecido en la Ley 1952 de 2019 y las normas que la modifiquen, sustituyan o complementen.

Artículo 17. ***Competencia sancionatoria.*** Modifíquese el inciso primero artículo 70 de la Ley 1952 de 2019, el cual quedará así:

"***Artículo 70. Sujetos disciplinables.*** *El presente régimen se aplica a los particulares que ejerzan funciones públicas de manera permanente o transitoria; que administren recursos públicos; que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; a quien adelante actividades de cabildeo ante autoridades públicas y a los auxiliares de la justicia"*

Artículo 18. ***Faltas disciplinarias de los cabilderos.*** Constituye falta disciplinaria de los cabilderos y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquier conducta que conlleve al incumplimiento de obligaciones y violación a las prohibiciones, previstas en los artículos 14 y 15 de la presente ley, sin estar amparados por alguna de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 31 de la Ley 1952 de 2019, o la norma que lo sustituya, modifique o complemente.

Artículo 19. ***Clasificación de las faltas disciplinarias de los cabilderos.*** Las faltas disciplinarias de los cabilderos son leves, graves y gravísimas. Las faltas gravísimas están taxativamente señaladas en esta ley. Se determinará si la falta es grave o leve de conformidad con los siguientes criterios:

1. La forma de culpabilidad.
2. La trascendencia social de la falta o el perjuicio causado.
3. La reincidencia en la conducta.
4. Las modalidades y circunstancias en que se cometió la falta, que se apreciará teniendo en cuenta el cuidado empleado en su preparación, el nivel de aprovechamiento de la confianza depositada en el cabildero o de la que se derive de la naturaleza de su encargo cargo o función, el grado de participación en la comisión de la falta, o si fue inducido por un cliente o autoridad.
5. Cuando la falta se realice con la intervención de varias personas, sean particulares o servidores públicos.

Parágrafo. Las faltas leves de los cabilderos solo son sancionables a título de dolo. Las faltas graves de los cabilderos solo son sancionables a título de dolo o culpa gravísima. Las faltas gravísimas de los cabilderos serán sancionables a título de dolo o culpa grave o gravísima.

Artículo 20. ***Faltas gravísimas de los cabilderos.*** Las faltas graves serán sancionables a título de dolo o culpa grave o gravísima. Son faltas gravísimas las siguientes conductas:

1. Suministrar datos inexactos o documentación con contenidos que no correspondan a la realidad u omitir información que tenga incidencia en la decisión tomada por la autoridad obligada;
2. Omitir, alterar o consignar información falsa en el Registro Público de Cabilderos;
3. Iniciar actividades de cabildeo sin estar debidamente inscritos en el Registro Público de Cabilderos;
4. Defender o representar simultáneamente intereses opuestos o contradictorios, aunque se haga ante autoridades o instancias distintas;
5. Adelantar actividades de cabildeo ante entidades en donde prestaron su servicio como funcionarios o contratistas dentro de los dos años anteriores al ejercicio de la actividad;

6. Hacer uso de información sujeta a reserva legal de la cual llegaren a tener conocimiento en su trato con las autoridades, incluso si esta puede representar un beneficio para su cliente;

7. Ofrecer a la autoridad ante la que se ejerce la actividad de cabildeo, directa o indirectamente, dádivas o promesas remuneratorias con ocasión o por razón del proceso de toma de decisión de competencia del servidor público.

Artículo 21. ***Clases y límites de las sanciones disciplinarias.*** El cabildero que incurra en las faltas disciplinarias estará sometido a las siguientes sanciones:

1. La publicación de la información relativa a la infracción para todo tipo de faltas.
2. La obligación de terminar la conducta contraria, o dar cumplimiento inmediato a la conducta omitida, según fuere el caso, para todo tipo de faltas.
3. Amonestación escrita, para las faltas leves.
4. Cancelación de la inscripción en el Registro Público de Cabilderos hasta por un (1) año, para las faltas leves.
5. Cancelación de la inscripción en el Registro Público de Cabilderos de uno (1) a cinco años (5), para las faltas graves y gravísimas.
6. Multa de entre diez (10) y ciento ochenta (180) salarios mínimos legales mensuales vigentes, para las faltas graves y gravísimas.

Parágrafo. Los recursos provenientes de la imposición de las multas definidas en la presente ley tendrán como destinación la financiación de la implementación y ejecución del Registro Público de Cabilderos.

Artículo 22. Criterios para la graduación de la sanción. La cuantía de la multa y el término de duración de la cancelación de la inscripción en el Registro Público de Cabilderos se fijarán de acuerdo con los siguientes criterios:

1. **Atenuantes:**

a. La confesión de la falta o la aceptación de cargo;

b. Haber por iniciativa propia, resarcido el daño o compensado el perjuicio causado y;

c. La situación económica del sancionado.

2. **Agravantes:**

a. Haber sido sancionados disciplinariamente en razón a una falta cometida con ocasión de su actividad de cabildero dentro de los cinco (5) años anteriores de la comisión de la conducta que se investiga. Las sanción de las faltas leves dolosas de que trata el numeral 3° del artículo 21 de la presente ley se tendrá como agravante si fue impuesta en los tres (3) años anteriores a la comisión de la conducta que se investiga.

b. Atribuir la responsabilidad infundadamente a un tercero;

c. El grave daño social de la conducta;

d. La afectación a derechos fundamentales;

e. La naturaleza de los perjuicios causados.

Capitulo II

Régimen Disciplinario de las Autoridades

Artículo 23. ***Falta grave para las autoridades***. Será falta disciplinaria grave para los servidores públicos descritos como autoridades obligadas en la presente ley, la incursión en las conductas prohibidas o la omisión del cumplimiento de las obligaciones que establezca la regulación legal sobre esta materia y será sancionada bajo el procedimiento disciplinario vigente.

Título III

Informes y Reglamentación del Registro Público de Cabilderos

Artículo 24. ***Reporte al Congreso de la República.*** La Defensoría del Pueblo deberá producir un informe anual para el Congreso de la República, el cual podrá hacer parte del informe de que trata el numeral 7° del artículo 282 de la Constitución Política, con los resultados de la implementación del Registro Público de Cabilderos, el número de investigaciones iniciadas y el número de sanciones impuestas. Además, incluirá las demás informaciones que a su juicio resulten pertinentes para ilustrar al Congreso de la República sobre la eficacia y eficiencia de la norma y las recomendaciones necesarias para su optimización.

Asimismo, la Procuraduría General de la Nación, en el marco del informe anual para el Congreso de la República de que trata el numeral 8° del artículo 277 de la Constitución Política deberá detallar el número de investigaciones iniciadas y el número de sanciones impuestas. Además, incluirá las demás informaciones que a su juicio resulten pertinentes para ilustrar al Congreso de la República sobre oportunidades de mejora del régimen disciplinario previsto en la presente ley.

Artículo 25. ***Reglamentación y diseño del Registro Público de Cabilderos.*** El Gobierno Nacional reglamentará la presente ley en los seis (6) meses siguientes a su expedición.

El Registro Público de Cabilderos deberá estar implementado a más tardar un (1) año después de la expedición de la presente ley de forma tal que minimice la carga de trámite y maximice el acceso al público a la información allí contenida. Para su diseño e implementación, el Gobierno Nacional deberá garantizar la efectiva intervención de la Defensoría del Pueblo, como entidad administradora, al Departamento Administrativo de la Función Pública y a la Registraduría Nacional del Estado Civil, así como la participación de las autoridades de todos los niveles territoriales, la sociedad civil, los ciudadanos y quienes realicen actividades de cabildeo.

Artículo 26. ***Vigencia.*** La presente ley rige desde de la fecha de su promulgación, sin perjuicio de las obligaciones asociadas al Registro Público de Cabilderos que entrarán en vigor un año después de su promulgación.

Cordialmente,

ARIEL ÁVILA MARTÍNEZ
Senador de la República

JOHN EDICKSON AMAYA
Senador de la República

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL / RADICACIÓN DE PROYECTOS

[X] PROYECTO DE LEY (P.L.) No.: 308/26

[ ] PROYECTO ACTO LEGISLATIVO (PAL) No.:.....

FECHA: 21 / 10 / 26 FOLIOS:.....

AUTOR(ES):.....

FIRMA SECRETARIO GENERAL

2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

2.1. Presentación y síntesis del proyecto

El presente proyecto de ley busca:

i) Crear una herramienta para aumentar la transparencia y
ii) Fomentar la participación y el control ciudadano de las decisiones y discusiones de las autoridades públicas, por medio de la regulación del cabildeo y de la creación del Registro Público de Cabilderos, en el cual deberán inscribirse todas las personas que gestionen intereses particulares ante tales autoridades, tanto del orden nacional como territorial.

La inscripción en el Registro, su verificación y control será una obligación tanto para los cabilderos como para las autoridades públicas, cuyo incumplimiento será susceptible de sanción.

La Defensoría del Pueblo en tanto ente autónomo e independiente y garante de los derechos humanos de todos los residentes en Colombia desempeñará el papel de administradora del Registro Pública de Cabilderos.

Con lo anterior se pretende que, mediante una herramienta virtual, gratuita y de fácil acceso, todos los ciudadanos puedan conocer quién se reúne con las autoridades públicas, para qué y bajo cuáles circunstancias.

Este proyecto recoge los contenidos, motivaciones y principios de otros proyectos similares presentados con anterioridad por distintos partidos políticos, como se mostrará en el acápite de "Antecedentes", que no han culminado su trámite legislativo por archivo o retiro, y que han sido importantes avances que nos permitimos recoger, reconociendo su trabajo y autoría, como es el caso del Proyecto 097 de 2014 de los Senadores Carlos Fernando Galán, Iván Duque, Rosmery Martínez, Juan Manuel Galán y Angélica Lozano o el Proyecto 150 de 2018 de los Senadores José David Name Cardozo y Rodrigo Lara Restrepo, entre los más recientes.

Resulta pertinente retomar este proyecto como una respuesta a las solicitudes ciudadanas de tomar medidas en contra de la corrupción que fue expresada entre otras, en la Consulta Popular Anticorrupción que el 26 de agosto de 2018 preguntó a los colombianos sobre la implementación de 7 propuesta, dentro de las que, si bien no se encontraba esta, sí recoge el espíritu contra la opacidad pública expresada en la Consulta por más de 11 millones de votantes.

2.2. Contenido del proyecto

El Proyecto de Ley consta de 26 artículos con los siguientes temas:

- Artículo 1°. *Objeto*.
- Artículo 2°. *Definiciones*.
- Artículo 3°. *Autoridades obligadas.*
- Artículo 4°. *Actividades no consideradas como cabildeo.*
- Artículo 5°. *Registro Público de Cabilderos.*
- Artículo 6°. *Información sobre viajes de autoridades.*
- Artículo 7°. *Funcionalidades del Registro Público de Cabilderos.*
- Artículo 8°. *Validación del registro del interés promovido, defendido o representado.*
- Artículo 9°. *Huella de cabildeo*.
- Artículo 10°. *Derechos de las autoridades.*
- Artículo 11. *Obligaciones de las autoridades.*
- Artículo 12. *Prohibiciones para las autoridades.*
- Artículo 13 *Derechos de los cabilderos.*
- Artículo 14. *Obligaciones de los cabilderos.*
- Artículo 15. *Prohibiciones para los cabilderos*
- Artículo 16. *Normas Aplicables.*
- Artículo 17. *Competencia sancionatoria*.
- Artículo 18. *Faltas disciplinarias de los cabilderos.*
- Artículo 19. *Clasificación de las faltas disciplinarias de los cabilderos*.
- Artículo 20. *Faltas gravisimas de los cabilderos*.
- Artículo 21. *Clases y límites de las sanciones disciplinarias*.
- Artículo 22. Criterios para la graduación de la sanción.
- Artículo 23. *Falta grave para las autoridades*.
- Artículo 24. *Reporte al Congreso de la República.*
- Artículo 25. *Reglamentación y diseño del Registro Público de Cabilderos.*
- Artículo 26. *Vigencia*.

2.3. Antecedentes Legislativos

Como se mencionó en la Presentación, este proyecto retoma en gran medida los contenidos de otras iniciativas legislativas anteriores que se mencionan a continuación, dándoles un especial reconocimiento por su aporte al actual proyecto:

Proyecto de Ley Senado: 068 de 2009 "por la cual se desarrolla el artículo 144 de la Constitución Política y se reglamenta las actividades de cabildeo", de autoría de la Senadora Elsa Gladys Cifuentes, presentado el 11 de agosto de 2011 y archivado por retiro de la autora el 1 de diciembre de 2009.

- El Representante a la Cámara Alfredo Deluque Zuleta, radicó los Proyecto de ley números 067 de 2010 Cámara y 150 de 2014 Cámara, "por el cual se garantiza el principio de transparencia de los servidores públicos en el proceso de toma de decisiones", en ambas ocasiones el proyecto de ley fue archivado.

- Proyecto de Ley Senado: 094 de 2014 "por el cual se regula el ejercicio de cabildeo y se crea el registro único público de cabilderos", de autoría del Senador Carlos Fernando Galán Pachón, presentado el 24 de septiembre de 2014 y archivado por tránsito de legislatura luego de ser aprobado en primer debate.

- Proyecto de Ley No. 97 de 2016 Senado/296 de 2017 Cámara, "por la cual se regula el ejercicio del cabildeo y se dictan otras disposiciones", de autoría de los Senadores Carlos Fernando Galán, Iván Duque, Rosmery Martínez, Juan Manuel Galán y la Representante Angélica Lozano. Fue presentado el 10 de agosto de 2016, aprobado en primer debate el 19 de octubre de 2016, el 17 de mayo de 2017 en segundo debate y archivado por tránsito de legislatura.

- Proyecto de Ley 185 de 2018, "por la cual se regula el ejercicio del cabildeo y se dictan otras disposiciones. [Regula el cabildeo]", de autoría de los Representantes Fabio Fernando Arroyave Rivas, Alexander Harley Bermúdez Lasso, Carlos Julio Bonilla Soto, Andrés David Calle Aguas, Nilton Córdoba Manyoma, Henry Fernando Correal Herrera, José Luis Correa López, Juan Diego Echavarría Sánchez, Hernán Gustavo Estupiñán Calvache, Edgar Alfonso Gómez Román, Harry Giovanny González García, Elizabeth Jay-Pang Díaz, Víctor Manuel Ortiz Joya, Flora Perdomo Andrade, Juan Carlos Reinales Agudelo, Juan Fernando Reyes Kuri, Rodrigo Arturo Rojas Lara, Alejandro Alberto Vega Pérez y John Jairo Cárdenas Morán; radicado el 2 de octubre de 2018, fue publicada la primera ponencia, pero archivado por tránsito de legislatura.

- Proyecto de Ley Senado: 150 de 2018 "por medio del cual se regula el cabildeo y se crea el registro público nacional de cabilderos", de autoría de los Senadores José David Name Cardozo, Rodrigo Lara Restrepo, fue presentado el 18 de septiembre de 2018, y fue archivado por tránsito de legislatura.

2.4. **Justificación**

Contexto Internacional

Desde el 2012 Colombia hace parte de la Alianza por el Gobierno Abierto (AGA) una iniciativa multilateral voluntaria en la que participan más de 70 países, creada el 20 de septiembre de 2011 en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas, a través de la Declaración sobre Gobierno Abierto, que busca mejorar el desempeño gubernamental, fomentar la participación efectiva y mejorar la capacidad de respuesta de los gobiernos hacia sus ciudadanos, mediante la implementación de estrategias en materia de transparencia, acceso a la información, participación ciudadana y uso de nuevas tecnologías, que logren generar cambios concretos y visibles.

En este momento Colombia se encuentra como país en la construcción del IV Plan de Estado Abierto. En los diferentes análisis que se han realizado frente a la reducción del riesgo por corrupción en los Estados, encontramos que la OCDE formuló en 2018 el Plan de Acción: "Integridad para el buen gobierno en América Latina y el Caribe" en el cual presentan una serie de acciones para avanzar en un esfuerzo coordinado para mejorar la confianza en las instituciones públicas en toda la región, aumentar la rendición de cuentas de los Estados hacia sus ciudadanos, y establecer una cultura de integridad entre los sectores público, privado y la sociedad en general.

Este Plan de acción OCDE-LAC sobre integridad y anticorrupción es el resultado de la Tercera Reunión de Alto Nivel del Programa Regional de la OCDE para América Latina y el Caribe, celebrada en Lima, Perú, del 18 al 19 de octubre de 2018, titulada "Integridad para el buen gobierno: de los compromisos a la acción", la cual reunió a altos funcionarios de Alemania, Argentina, Austria, Bahamas, Bélgica, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Corea, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, Israel, Italia, México, Países Bajos, Panamá, Paraguay, Perú, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Dominicana, Suecia, Suiza, Uruguay y representantes de la Unión Europea, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), de la Organización de los Estados Americanos (OEA), del Banco Mundial, del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), de la Secretaría Iberoamericana (SEGIB), de IDEA Internacional y del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA).

Entre las acciones que se ejemplifican para mitigar el riesgo de la captura política encontramos las siguientes frente a la regulación del Cabildeo:

- Evaluar la definición de los grupos de cabildeo y de sus actividades (y legislar consecuentemente) para garantizar que el marco sea sólido y exhaustivo y que se eviten las malas interpretaciones.
- Hacer pública la información sobre las actividades de cabildeo, incluyendo quiénes son los lobistas, en nombre de quién actúan, sobre quiénes cabildean, qué problemas tratan y qué resultados esperan obtener.
- Reforzar el cumplimiento de los reglamentos sobre las actividades de cabildeo y los códigos de conducta de los lobistas. Aplicar sanciones tanto a funcionarios públicos como a lobistas por conductas indebidas.

- Realizar una evaluación periódica de los costos y beneficios para los gobiernos y los lobistas. Esto podría contemplarse en el marco jurídico. La recolección de datos es crucial para garantizar que el marco de actividades de los grupos de cabildeo cumpla su objetivo previsto.

- Sensibilizar sobre la normativa relativa a los grupos de cabildeo en el sector público, el sector privado y la sociedad en su conjunto para abordar la percepción negativa de las actividades de los lobistas y promover la transparencia en sus actividades.

El Índice de Percepción de la Corrupción 2020 revela que una importante cantidad de países han hecho poco o ningún progreso contra la corrupción y como las acciones para mitigar la propagación del Covid-19 ha afectado los procesos de transparencia en los países. El análisis sugiere que, para frenar la corrupción, es esencial reducir la influencia de los grandes capitales en la política y promover la inclusión en los procesos de toma de decisiones. Colombia obtuvo un puntaje de 39 sobre 100 ocupando el puesto 92 entre 180 países evaluados.

El informe incluye las siguientes recomendaciones generales para todos los países para combatir la corrupción:

- Reforzar los órganos de supervisión
- Procesos de contratación abiertos y transparentes
- Defender la democracia y fomentar el espacio público
- Publicar datos pertinentes y accesibles

Los gobiernos deben promover un acceso transparente y amplio a los procesos de toma de decisiones, y consultar a una diversidad de grupos, más allá de los lobistas acaudalados y de unos pocos intereses privados. Por tanto, la información sobre las actividades de lobby debe ser pública y accesible.

Así mismo Colombia se encuentra comprometida con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en este caso el presente proyecto de Ley se relaciona directamente con el #16 que plantea la promoción de la "Paz, Justicia e Instituciones sólidas". Siendo así la transparencia y el acceso a la información, pilares de los sistemas democráticos, que guían la gestión de las instituciones públicas, que habilitan la participación ciudadana y un control efectivo, reduciendo los riesgos de la corrupción al interior de las entidades.

En este mismo sentido, la organización Transparency International en 2019 generó el documento *Recommendation on Lobby for OGP Action Plans*, en el cual hacen énfasis en que al regular el lobby, los gobiernos pueden proteger la integridad de la democracia y renovar la confianza pública en el estado y que el verdadero reto es prohibir actividades injustas y poco éticas mientras se facilita un acceso público transparente y equitativo a la formulación de políticas. Para esto recomiendan tres acciones principales:

- Establecer un registro público obligatorio de datos abiertos de registros de interacciones entre cabilderos y funcionarios públicos.
- Crear canales abiertos, equitativos y receptivos para la consulta pública de las políticas públicas.
- Introducir códigos de conducta obligatorios para funcionarios y grupos de presión y garantizar que existan sanciones apropiadas para el incumplimiento.

A partir del Acto Legislativo 01 de 2009 se estableció en su artículo 7º, y consecuentemente en el artículo 144 de la Constitución, el mandato de regular el cabildeo, en concordancia con el derecho a la información que tienen los particulares y como corolario de la democracia participativa, el derecho de los particulares de influir en las decisiones de las autoridades debe ser garantizado y para su efectiva garantía se hace necesaria su regulación.

De acuerdo con el documento de "Estándares Internacionales para la Regulación del Lobby" publicados en 2015 como resultado de dos años de trabajo conjunto de la sociedad civil e impulsado por Transparency International, Access Info Europe, Sunlight Foundation y Open Knowledge, la regulación del lobby o cabildeo busca:

> *"(...)asegurar que haya transparencia respecto al impacto que tiene el lobby en los procesos de toma de decisiones, así como rendición de cuentas sobre las políticas y las leyes que se adoptan. La regulación del lobby debe procurar generar un terreno más equilibrado, que permita a todos los actores participar en el proceso de toma de decisiones en condiciones de igualdad, y es necesario que existan mecanismos específicos para evitar que posibles conflictos de intereses influyan en el proceso de toma de decisiones. Así mismo, es importante destacar que la regulación es solamente uno de los elementos que debe reunir una estrategia para garantizar un lobby justo: el cumplimiento de cualquier regulación pero también la voluntad de todos los actores involucrados de tener un comportamiento ético, serán cruciales para propiciar un entorno donde el lobby y las decisiones sobre asuntos públicos se lleven a cabo de manera ética y justa".*

Además, señala una serie de principios que recogen el sentir del presente proyecto de ley, estos son:

- *El lobby es una actividad legítima y un aspecto importante del proceso democrático.*
- *Existe un interés público significativo en asegurar la transparencia e integridad del lobby, así como la diversidad en la participación y la contribución a los procesos de toma de decisiones sobre asuntos públicos.*
- *Todas las medidas regulatorias que se adopten para asegurar estos objetivos deberán ser proporcionadas, adecuadas para el fin perseguido y no obstaculizar los derechos individuales de reunión, libertad de expresión y petición al gobierno.*

Asimismo, la OCDE también ha desarrollado una guía de principios para la transparencia y la integridad del cabildeo, los cuales están principalmente dirigidos a los miembros que componen esta organización, como es el caso de Colombia. En un documento de diez (10) principios, la OCDE determinó una definición del cabildeo o *lobby* entendida como la comunicación oral o escrita con un funcionario público para influir en la legislación, las políticas o las decisiones administrativas, que a menudo se centran en el poder legislativo a nivel nacional y subnacional. Sin embargo, también tiene lugar en el poder ejecutivo, por ejemplo, para incidir en la adopción de normativas o en el diseño de proyectos y contratos. En consecuencia, el término funcionarios públicos incluye a los servidores públicos y civiles, empleados y titulares de cargos públicos en los poderes ejecutivo y legislativo, sean electos o designados.

Asimismo, este ha sido un asunto que ha tratado la Comisión Europea. Dicho organismo reconoce la importancia de este proyecto de cara a fortalecer los índices de transparencia en los países que integran la comisión. El cabildeo es necesario, pero un elemento indispensable al mismo es la necesidad de que haya apertura y amplio acceso a la información para garantizar que la transparencia pueda materializarse en formas de participación democrática amparadas por el Estado Social de Derecho. Al respecto la Comisión determinó que "cuanto mayor es la apertura, más fácil resulta garantizar una representación equilibrada, evitar presiones abusivas y el acceso ilegítimo o privilegiado tanto a la información como a los responsables de la toma de decisiones. La transparencia es, a su vez, un elemento clave para fomentar la participación activa de los ciudadanos … en la vida democrática…"[2]

Experiencias internacionales

- **Estados Unidos.** El Lobbying Disclosure Act (LDA) tiene como objetivo principal hacer transparente la actividad de los cabilderos profesionales. Esta obliga a registrarse a más tardar 45 días después de haber realizado un contacto de lobby o estar empleado o contratado para hacer un contacto de cabildeo. Las empresas especializadas en cabildeo deben obtener un registro para cada cliente, identificando a la persona que será designada para practicar el cabildeo, así como el objeto de la misma.

Asimismo, se prevé la obligación de presentar un informe trimestral, el cual contiene: el nombre del titular del registro, el nombre del cliente, y cualquier cambio o actualización de la información facilitada en el registro inicial; una lista de los empleados del solicitante de registro que actuaron como grupos de presión en nombre del cliente, una descripción de los intereses, si los hubiere, de cualquier entidad extranjera, en el caso de una firma de cabildeo, un estimado de buena fe de la cantidad total de todos los ingresos del cliente (incluido el pago al titular de cualquier otra persona para actividades de cabildeo en nombre del cliente). Las sanciones establecidas por violaciones al LDA son una multa civil de no más de 200 mil dólares, dependiendo de la magnitud y la gravedad de la violación, y prisión de hasta 5 años.

- **Perú.** Ley que regula la gestión de intereses en la administración pública (LGI) firmada el 11 de julio de 2003, así como el Reglamento de la Ley No. 28024 que regula la Gestión de Intereses en la Administración Pública (RLGI). En esta Ley se prevé la creación de un Registro Público de Gestión de Intereses, el cual se encuentra a cargo de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos, el cual otorga un número de registro con duración de dos años, previo pago. Los actos de gestión que se realicen deben quedar inscritos obligatoriamente. Cada seis meses, el gestor profesional acreditado deberá presentar un informe escrito con carácter de declaración jurada, que en términos generales deberán contener la relación de actos de gestión y actividades posteriores, indicando los funcionarios con capacidad de decisión pública ante quienes haya ejercido la gestión de intereses, así como el nombre, denominación o razón social del titular del interés a favor de quien ha actuado, datos de los contratos y de los honorarios, remuneraciones o compensaciones pactadas por el ejercicio de su actividad de gestor profesional. Se realizarán informes semestrales en donde se incluirá la relación actualizada de sus representantes autorizados. Dichos informes deberán ser presentados al Registro durante los meses de mayo y noviembre de cada año, a más tardar hasta el último día hábil de los meses mencionados. Las sanciones establecidas prevén amonestación, multa, suspensión de licencia, cancelación de licencia e inhabilitación perpetua

- **México.** En 2010 se incluye en el Reglamento del Senado en el Capítulo Cuarto del Título Noveno que comprende Otras Actividades del Senado, en los artículos 298 y 299, regula las prácticas de cabildeo que se presenten ante los senadores, ya sea de forma individual o en su conjunto. Se establece o establece la obligación por parte de las comisiones y los senadores, de informar por escrito a la Mesa Directiva de las actividades realizadas ante ellos por cabilderos en la promoción de sus intereses. Por otra parte se prohíbe tanto a los senadores como a su personal de apoyo, aceptar dádivas o pagos en efectivo o en especie por parte de persona alguna que realice cabildeo o participe de cualquier otro modo para influir ilícitamente en las decisiones del Senado, toda infracción a esta norma será castigada en términos de las leyes de responsabilidades o la legislación penal, según corresponda.

El presente proyecto de Ley y sus definiciones se basan también en los 38 estándares internacionales para la regulación del Lobby, los cuales reflejan el trabajo en conjunto de la sociedad civil y liderado por Transparency International, Access Info Europe, Sunlight Foundation y Open Knowledge International. Así como las modificaciones sugeridas luego de la audiencia pública que tuvo lugar el 25 de septiembre de 2020 en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

2.5. Marco Jurídico colombiano sobre Cabildeo

Si bien en Colombia no existe una regulación integral en materia de cabildeo, varias normas se han referido al tema:

- Constitución Política, artículo 144, inciso 2°:

  Artículo 144 (Modificado por el artículo 7°, Acto Legislativo 01 de 2009. El nuevo texto es el siguiente). Las sesiones de las Cámaras y de sus Comisiones Permanentes serán públicas, con las limitaciones a que haya lugar conforme a su reglamento.
  El ejercicio del cabildeo será reglamentado mediante ley.

- Ley 1474 de 2011, Capítulo IV:

  CAPÍTULO IV - Regulación del lobby o cabildeo
  Artículo 61. Acceso a la información. La autoridad competente podrá requerir, en cualquier momento, informaciones o antecedentes adicionales relativos a gestiones determinadas, cuando exista al menos prueba sumaria de la comisión de algún delito o de una falta disciplinaria.

- Resolución MD-2348 de 2011 de la Cámara de Representantes, *"por la cual se establece el registro público de cabilderos para la actuación de grupos de interés en el trámite de las iniciativas legislativas"*.
- Resolución MD-0813 de 2012 de la Cámara de Representantes, *"por la cual se modifica la Resolución MD-2348 de 2011 - registro público de cabilderos para la actuación de grupos de interés en el trámite de las iniciativas legislativas"*.
- Ley estatutaria 1757 de 2015, por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.
- Ley 2013 de 2019 "Por medio de la cual se busca garantizar el cumplimiento de los principios de transparencia y publicidad mediante la publicación de las declaraciones de bienes y rentas y el registro de los conflictos de interés".
- Decreto Sectorial de TIC 1078 de 2015, por el cual se establecen los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en Línea de la República de Colombia
- Lo anterior sumado a la Política Pública Integral Anticorrupción y los tres Planes Nacionales de Acción de Gobierno Abierto

2.6. La necesidad de regular el cabildeo o lobby

El cabildeo o lobby en América Latina ha estado creciendo en los últimos 30 años. Cuando los países de la región comenzaron a transitar el camino hacia la democracia, el lobby profesional empezó a crecer más vigorosa y apresuradamente. El Índice de Percepción de la Corrupción 2021, publicado en enero de 2022, revela que una importante cantidad de países han hecho poco o ningún progreso contra la corrupción y como las acciones para mitigar la propagación del Covid-19 ha afectado los procesos de transparencia en los países. El análisis sugiere que, para frenar la corrupción, es esencial reducir la influencia de los grandes capitales en la política y promover la inclusión en los procesos de toma de decisiones. Colombia obtuvo un puntaje de 39 sobre 100 ocupando el puesto 92 entre 180 países evaluados.

Es pertinente aclarar que el nivel y la regulación varían en cada país de la región. Según la información publicada por el portal Nueva Sociedad[4], en 2017 solo en Chile y Perú hay una legislación con algunos rasgos equivalentes al Lobbying Disclosure Act de Estados Unidos.

Como se referenció antes, también México tiene legislación al respecto, pero es un capítulo dentro de los reglamentos interiores de las cámaras del Congreso de la Unión. En Argentina hay un decreto presidencial para regular la gestión de intereses en el Poder Ejecutivo. Los demás países no tienen legislación sobre el lobby, pero en casi todos, así como en los mencionados, hay proyectos de ley al respecto y la actividad ha venido creciendo en magnitud. También cabe resaltar que en la mayoría de los países se ha comenzado a generar mecanismos legales y prácticas para hacer más transparentes la gestión pública y los procesos legislativos. De igual forma, comenzaron a tipificar delitos como el tráfico de influencias, la corrupción y el nepotismo, entre otros.

Como lo recogió el Proyecto de Ley 150 de 2018[5], en todo el mundo, actualmente catorce (14) países cuentan con un marco regulatorio para la práctica del cabildeo: Estados Unidos, Canadá, Alemania, Australia, Francia, Polonia, Hungría, Lituania, Israel, Perú, Taiwán, México, Chile y Reino Unido.

Estados Unidos cuenta con una ley regulatoria del *lobbying* desde el año 1946, siendo esta la primera y más antigua. En el año 1995 se expidió una nueva ley y con ella se exige un alto grado de divulgación de la información financiera de los cabilderos, el cual es más amplio que el establecido en otros países.

Así las cosas, el enfoque pragmático del Reino Unido se basa en un cierto análisis costo-beneficio sobre los resultados que podría esperarse de la regulación expresa (estatutaria) y los costos de implementar y administrar un sistema burocrático de control a los grupos y firmas de lobby. En Canadá existe una ley regulatoria desde el año 1989, en ella, se creó el registro de cabilderos a nivel federal, que comprende el cabildeo ante la Rama Ejecutiva y la Legislativa. En 1995 esta ley fue enmendada para incluir un código de conducta para cabilderos, ampliar la definición de cabildero y extender sus obligaciones de divulgación.

En 2003, Perú expidió la Ley 28.024 para regular la gestión de intereses ante las autoridades públicas e incluyó a todas las autoridades como sujetos de regulación, creó el registro público de gestión de intereses y un régimen sancionatorio tanto para servidores públicos como para cabilderos.

En 2005, Polonia estableció su propio marco regulatorio con el objetivo de brindar transparencia en el diseño de políticas públicas, creando además un registro de cabilderos y un régimen sancionatorio para cabilderos.

En 2009, Francia expidió un Código de Conducta para cabilderos. En el Reino Unido la manera de abordar el lobby es diferente a los anteriores países. Cuenta con Códigos de Conducta parlamentaria, y buena parte del enfoque sobre la materia ha sido entregado a la autorregulación de los propios grupos de lobby.

Parte de este debate ha sido desarrollado por el Comité de los Estándares de la Vida Pública, en su primer reporte en 1995, y en el sexto de 2000, ha rechazado el establecimiento de una regulación estatutaria en la materia, como asimismo la imposición de un registro obligatorio y un Código de Conducta único para lobby. Asimismo, las autoridades de Gobierno (ministros y servidores civiles) cuentan con una guía de conducta para sus contactos con estos.

Este análisis comparado permite encontrar elementos comunes en las regulaciones: delimitación de los conceptos sobre la actividad, diferenciación entre quienes ejercen la actividad como un servicio a terceros y las que lo desarrollan para sus propias organizaciones, la existencia de un registro obligatorio y de un régimen sancionatorio. Este ha sido el resultado de muchos años de maduración y de la participación de muchos grupos políticos y gobiernos, que progresivamente alimentaron la reflexión y el debate, como en el caso de Colombia, en donde desde hace más de 12 años se realizan discusiones sobre este tema en el Congreso.

Todo ello, permite concluir que la regulación del cabildeo no solo se justifica desde la norma constitucional nacional, sino, además, desde las tendencias mundiales y la necesidad de abrir las puertas a las nuevas formas de participación democráticas usando las herramientas que la tecnología actual otorga.

3. Fuentes consultadas

- Estándares internacionales para la regulación del lobby - Hacia una mayor transparencia, integridad y participación. Transparency International, Access Info Europe, Sunlight Foundation y Open Knowledge. 2015. Disponible en: http://lobbyingtransparency.net/International_Standards_for_Lobbying_Regulation_ES.pdf
- Regulación del lobby en América Latina - Entre la transparencia y la participación. Nueva Sociedad. 2018. Disponible en: https://nuso.org/articulo/regulacion-del-lobby-en-america-latina/
- Análisis internacional del cabildeo y su regulación: una meta de transparencia. Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques. 2018. Disponible en: https://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/AI_Reg-Cabildeo_161018.pdf
- Modelos de regulación del lobby en el derecho comparado. Revista Chilena de Derecho, vol. 35 Nº1, pp. 107-134 [2008]. Disponible en: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-34372008000100005
- Proyecto de Ley Senado 068 de 2009 "por la cual se desarrolla el artículo 144 de la Constitución Política y se reglamenta las actividades de cabildeo".
- Proyectos de ley 067 de 2010 Cámara y 150 de 2014 Cámara, "por el cual se garantiza el principio de transparencia de los servidores públicos en el proceso de toma de decisiones".
- Proyecto de Ley Senado: 094 de 2014 "por el cual se regula el ejercicio de cabildeo y se crea el registro único público de cabilderos".
- Proyecto de Ley No. 97 de 2016 Senado/296 de 2017 Cámara, "por la cual se regula el ejercicio del cabildeo y se dictan otras disposiciones".
- Proyecto de Ley 185 de 2018, "por la cual se regula el ejercicio del cabildeo y se dictan otras disposiciones. [Regula el cabildeo]".
- Proyecto de Ley Senado: 150 de 2018 "por medio del cual se regula el cabildeo y se crea el registro público nacional de cabilderos".

4. Conflictos de intereses – Artículo 291 de la ley 5 de 1992

El artículo 291 de la ley 5 de 1992, modificada por la ley 2003 de 2019, establece a los autores de proyectos de ley la obligación de presentar en la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto con el fin de ser criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que se puedan encontrar.

Así las cosas, es preciso afirmar que no se configuran los beneficios particular, actual y directo de los que trata el artículo 286 de la ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la ley 2003, según los cuales se debe confirmar que i) la decisión pueda afectar de manera positiva mediante la asignación de un beneficio económico, privilegio, ganancia económica, ii) de manera directa al congresista de la república, su cónyuge o compañera/o permanente o sus parientes hasta segundo

grado de consanguinidad y afinidad o primero civil, iii) de manera actual y concreta al momento de la discusión y votación del proyecto, es decir, que no se trate de una ganancia futura o hipotética.

De acuerdo con el panorama esbozado atrás, un proyecto cuyo objeto es fortalecer la transparencia en el ejercicio de construcción de políticas públicas y marcos normativos por autoridades públicas, estableciendo un régimen de vigilancia por la Procuraduría General de la Nación, y el cual termina potencializando la participación ciudadana, genera un beneficio que redunda en un interés general y sobre el cual tiene acceso el grueso de la sociedad sin discriminación alguna. Así las cosas, y tal como lo establece el artículo 286 del reglamento del Congreso, no habrá conflicto de interés *cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.* De manera que para ningún caso considero que se generen conflictos de interés.

De los honorables Congresistas,

ARIEL ÁVILA MARTÍNEZ
Senador de la República

JOHN EDICKSON AMAYA
Senador de la República

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL / RADICACIÓN DE PROYECTOS
[ ] PROYECTO DE LEY (P.L.) No.: 308/26
[ ] PROYECTO ACTO LEGISLATIVO (PAL) No.:
FECHA: 21 / 10 / 26 FOLIOS:
AUTOR(ES):
ACTIVE LA DEMOCRACIA
FIRMA SECRETARIO GENERAL

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

Bogotá D.C., 21 de octubre de 2026

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.308/26 Senado **"POR MEDIO DE LA CUAL SE REGULA EL EJERCICIO DEL CABILDEO Y SE CREA EL REGISTRO PÚBLICO DE CABILDEROS"**, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores ARIEL ÁVILA MARTÍNEZ y JOHN EDICKSNO AMAYA. 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 – OCTUBRE 21 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

HONORIO MIGUEL HENRIQUEZ PINEDO

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Proyectó: Dilly Nieves
Revisó: Dra. Luciana González

C O N T E N I D O

Gaceta número 1685 - jueves, 29 de octubre de 2026

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY **Págs.**

Proyecto de Ley número 307 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 defensa de los aprendices del SENA. 1

Proyecto de Ley número 308 de 2026 Senado, por medio de la cual se regula el ejercicio del cabildeo y se crea el Registro Público de Cabilderos. 1 0

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2026