



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - Nº 1651

Bogotá, D. C., martes, 9 de septiembre de 2025

EDICIÓN DE 19 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 295 DE 2025 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 286 y el artículo 356 de la Constitución Política de Colombia y se incluyen las comunidades negras, raizales, afrocolombianas, y palenqueras, en la organización territorial del estado.

Bogotá, D. C.

Señor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad,

Referencia. Proyecto de Acto Legislativo número 295 de 2025 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 286 y el artículo 356 de la Constitución Política de Colombia y se incluyen las comunidades negras, raizales, afrocolombianas, y palenqueras, en la organización territorial del estado.

En ejercicio de las facultades consagradas en el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia, en concordancia con el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992 y de conformidad con las modificaciones introducidas en el artículo 13 de la Ley 974 de 2005, en mi calidad de REPRESENTANTE A LA CÁMARA POR LA CITREP 9 VICTIMAS DEL PACÍFICO MEDIO me permito radicar ante la Secretaría General del honorable Cámara de Representantes de la República el presente Proyecto de Acto Legislativo número 295 de 2025 Cámara,

por medio del cual se modifica el artículo 286 y el artículo 356 de la Constitución Política de Colombia y se incluyen las comunidades negras, raizales, afrocolombianas, y palenqueras, en la organización territorial del estado.

Atentamente,

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 295 DE 2025 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 286 y el artículo 356 de la Constitución Política de Colombia y se incluyen las comunidades negras, raizales, afrocolombianas, y palenqueras en la organización territorial del Estado.

1. Objeto

El Proyecto de Acto Legislativo busca modificar el artículo 286 y el artículo 356 de la Constitución Política de 1991 con el objetivo de incorporar los territorios colectivos históricamente ocupados por las comunidades negras, raizales, afrocolombianas, y palenqueras dentro de la estructura territorial o división política del país. Se persigue con ello concretar el principio de igualdad, consagrado en el artículo 13 de la Constitución, así como el principio de no discriminación establecido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en

sus decisiones respecto a poblaciones indígenas y tribales.

2. Justificación

El Estado colombiano busca garantizar la igualdad de acceso a la cultura para todos los ciudadanos, reconociendo la igualdad y dignidad de todas las personas en el país. A través de normas como la Ley 70 de 1993 y el Decreto número 1088 de 1993, se pretende proteger a los grupos étnicos, especialmente las comunidades negras, raizales, afrocolombianas, y palenqueras e indígenas, en términos de la titularidad de sus tierras, identidad y fomentar su desarrollo económico.

Adicionalmente, el artículo 70 de la Constitución establece el objetivo de promover los valores culturales de la nación. Para comprender estos valores, se pueden identificar aspectos relacionados con las culturas afrocolombiana, indígena y española, como el idioma, los grupos étnicos, las tradiciones a nivel nacional, regional y local, así como la normativa que protege estos elementos culturales, como monumentos y patrimonios.

3. Rol histórico de las comunidades negras, raizales, afrocolombianas, y palenqueras

Desde la promulgación de leyes como la de julio de 1821 y la 2° de 1851, que abolieron la esclavitud, las comunidades negras, raizales, afrocolombianas, y palenqueras en Colombia pasaron a ser invisibles durante gran parte del Siglo XIX y XX. Su inclusión en el ordenamiento jurídico ocurrió en 1991, con la Constitución que promovió la multiétnicidad y pluriculturalidad. La propiedad de sus territorios y el derecho a la consulta previa se reconocieron, principalmente a través del Convenio 169 de la OIT, incorporado en la Ley 21 de 1991.

La Ley 70 de 1993 desarrolló los fines de protección y desarrollo social y económico de las comunidades negras, raizales, afrocolombianas, y palenqueras. A pesar de los avances normativos, persisten barreras, especialmente en términos de igualdad. La aprobación de un proyecto de acto legislativo permitiría a estas comunidades avanzar hacia la autonomía, gestionar sus asuntos, ejercer competencias territoriales, administrar recursos y participar en rentas nacionales, según lo autoriza la constitución y la ley.

4. Posición de las comunidades negras, raizales, afrocolombianas, y palenqueras en el ordenamiento

La diversidad etno-cultural y la autonomía de los pueblos tribales, de acuerdo con sus prácticas y la legislación, se consagran en el Convenio 169 de la OIT y la Ley 21 de 1991. Este convenio se fundamenta en el respeto a las culturas y estilos de vida tribales, reconociendo su derecho a definir prioridades para el desarrollo y a participar en decisiones que les afecten. Además, protege el derecho a la consulta previa y el consentimiento informado, destacando la importancia de preservar la diversidad cultural frente a proyectos extractivos. El Convenio 169 es un referente internacional para proteger los derechos

de los pueblos tribales y evitar su discriminación. La evolución del derecho internacional desde 1957 ha llevado a adoptar nuevas normas que reconocen las aspiraciones de estos pueblos y su contribución a la diversidad cultural global, con la colaboración de diversas organizaciones internacionales.

Se ha establecido una especial protección para las Comunidades Indígenas; por ello la Ley 89 de 1890 facultó a los Cabildos Indígenas para administrar lo relativo al gobierno económico de las parcialidades; las facultad para asociarse, de tal manera que posibilite su participación y permita fortalecer su desarrollo económico, social y cultura, tal como lo estableció para las comunidades negras, raizales, afrocolombianas, y palenqueras el artículo primero de la Ley 70 de 1993; Pero a diferencia de la comunidades negras, raizales, afrocolombianas, y palenqueras, estos derechos para las comunidades indígenas se materializaron en el Decreto Ejecutivo número 1088 de 1993 proferido por dicho Ministerio, y en su artículo primero la citada norma consagra sobre la Aplicabilidad de las normas a Los Cabildos y/o Autoridades Tradicionales Indígenas, en representación de sus respectivos territorios indígenas, y que estas podrán conformar asociaciones o entidades sin ánimo de lucro, el artículo segundo consagra que la naturaleza Jurídica de las asociaciones que crea el decreto, son entidades de Derecho Público de Carácter Especial, con Personería Jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa. Entendiendo según lo previsto en el artículo tercero que estas asociaciones tienen por objeto, el desarrollo integral de las comunidades indígenas y en su segundo aparte Para el cumplimiento de su objeto podrán desarrollar las siguientes acciones entre otras; Fomentar en sus comunidades proyectos de salud, educación y vivienda en coordinación con las respectivas autoridades nacionales, regionales o locales y con sujeción a las normas legales pertinentes.

Siendo así las cosas, llama profundamente la atención el porqué razón las comunidades negras, raizales, afrocolombianas, y palenqueras asentadas en los Consejos Comunitarios no pueden constituir sus propias entidades de salud, asociadas sin ánimo de lucro, de tal manera que posibilite su participación y permita fortalecer su desarrollo económico, social y cultural, y en el más sentido humano es la posibilidad de superar esa deuda histórica del estado y poder resarcir económicamente los servicios de aquellos curanderos de culebras, parteras, curadores ancestrales, médicos alternativos, entre otros, que en efecto integrarían la nómina salarial de estas asociaciones sin ánimo de lucro, y que día a día en los más apartados rincones del litoral pacífico vienen salvando vidas y se convierten en la atención primaria de salud o urgencia intercultural, que no han podido acceder como prestadores al Sistema General de Seguridad Social en Salud y por esta razón su trabajo no es remunerado, partiendo de aplicación igualitaria de la máxima establecida en el Convenio 169 de la OIT (Organización Internacional

del Trabajo) sobre Pueblos tribales, adoptado el 27 de junio de 1989 y ratificado por Colombia por medio de la Ley 21 de 1991, por lo que tiene un rango superior a la propia Constitución Nacional.

Este convenio que es una supra norma, reconoce el derecho de los Pueblos tribales a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven. Es un instrumento jurídico internacional muy importante ya que protege los derechos de los pueblos tribales como sujeto colectivo.

La Ley 70 de 1993, por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política, define en su artículo 1° señala en su artículo 1° que: La presente ley tiene por objeto reconocer a las comunidades negras, raizales, afrocolombianas, y palenqueras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva, de conformidad con lo dispuesto en los artículos siguientes. Así mismo tiene como propósito establecer mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras, raizales, afrocolombianas, y palenqueras de Colombia como grupo étnico, y el fomento de su desarrollo económico y social, con el fin de garantizar que estas comunidades obtengan condiciones reales de igualdad de oportunidades frente al resto de la sociedad colombiana.

De igual manera, en el artículo 3°, Capítulo II, de la Ley 70 se señala que los principios son:

1. *El reconocimiento y la protección de la diversidad étnica y cultural y el derecho a la igualdad de todas las culturas que conforman la nacionalidad colombiana.*

2. *El respeto a la integralidad y la dignidad de la vida cultural de las comunidades negras, raizales, afrocolombianas, y palenqueras.*

3. *La participación de las comunidades negras, raizales, afrocolombianas, y palenqueras y sus organizaciones sin detrimento de su autonomía, en las decisiones que las afectan y en las de toda la Nación en pie de igualdad, de conformidad con la ley.*

4. *La protección del medio ambiente atendiendo a las relaciones establecidas por las comunidades negras, raizales, afrocolombianas, y palenqueras con la naturaleza.*

La Resolución número 1035 de 14 de junio de 2022, página 85 define el enfoque diferencial de derechos así:

Como se expresó en el marco de los derechos humanos, sus características estructurantes y en particular; la igualdad y no discriminación, se constituyen en un elemento central de las maneras en las que la vida digna se debe materializar. Esto significa para la salud pública que las aspiraciones

derivadas del contrato social basado en derechos, relativas al logro del más alto nivel de salud posible, se deben dar sin discriminaciones por ninguna razón y con acciones afirmativas que prevengan, superen, corrijan y reparen cualquier condición o situación en las que se generen desigualdades o brechas de equidad entre grupos o segmentos poblacionales.

La normatividad vigente establece que el Estado debe ofrecer garantías especiales a estos segmentos, con el fin de responder a sus particularidades, pues se diferencian del resto en cuanto a la especificidad de sus fragilidades, “la desigualdad formal y real”, las necesidades de protección y atención distintas y a las posibilidades de reconstruir su proyecto de vida digna (Corte constitucional: Sentencia C-438 de 2013).

La Corte Constitucional se ha referido a la categoría de “sujetos de especial protección constitucional”, señalando como tales a sujetos como los niños y niñas, las madres cabeza de familia, a las personas en situación de discapacidad, a la población desplazada, a las personas mayores, y todas aquellas personas que por su situación de “debilidad manifiesta” o “estado de indefensión”, están en una posición de desigualdad material con respecto al resto de la población, considerando que requieren de un tratamiento de especial protección y, por ende, se les debe aplicar un “amparo reforzado”, debido a la deuda histórica del Estado con estos grupos poblacionales” (Corte Constitucional en su Auto 006 de 2009, Sentencia T-282, 2008 y T-341 de 2012, C-293 de 2010).

El Enfoque con Pueblos y Comunidades en salud propia e intercultural permite identificar, comprender y resolver, en perspectiva intercultural, más allá de las vulnerabilidades existentes, la cultura para la vida y la ‘salud, el ambiente y salud, la ‘protección social y’ la integralidad en salud concebidos en el Plan Decenal de Salud Pública 2022-2031, con el propósito de orientar la gestión de la salud pública con enfoque territorial y con visión biocéntrica, para la garantía del derecho a un ambiente sano y por tanto, a la protección del ambiente natural, sus ecosistemas y la biodiversidad.

El enfoque con pueblos y comunidades se aplica a las comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y ROM, que conservan su identidad cultural y sus cosmovisiones, que los distingue de la mayoría de la población nacional.

Las comunidades negras, raizales, afrocolombianas, y palenqueras están protegidas por un robusto y consistente bloque normativo, así como por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y por distintas leyes y actos administrativos. Los desarrollos estratégicos de estos pueblos y comunidades los cuales nacen de sus voces, sentires y necesidades en un marco de construcción conjunta con los actores del SGSSS, estos como apuestas políticas, jurídicas y organizativas para el reconocimiento de los derechos como pueblos

en materia de salud para las comunidades negras, raizales, afrocolombianas, y palenqueras, entre los fundamentos están los acuerdos protocolizados mediante Consulta Previa (Decreto 1372 de 2018), Convenio 169 de 1989 de la OIT, Plan de Acción del Decenio de las y los Afrodescendientes en las Américas (2016-2025), Ley 70 de 1993 y los Planes de Etnodesarrollo. Finalmente, para el caso de las comunidades negras, raizales, afrocolombianas, y palenqueras, su fundamento es el Acta de Protocolización por Consulta Previa.

La jurisprudencia constitucional ha identificado y garantizado los derechos a la diversidad, pluralidad, identidad y al reconocimiento cultural de estas colectividades. Lo ha hecho mediante decisiones que buscan eliminar toda forma de discriminación o negación histórica en su contra y avalando acciones afirmativas que materializan su derecho a la igualdad, en una sociedad con una historia excluyente y diferenciadora. También ha concretado el alcance de estos derechos, a través de sentencias que protegen expresiones de esa diversidad, tales como el idioma, la educación, la salud, la participación en política, la consulta previa, el derecho colectivo a la propiedad de la tierra y a la cultura.

La Corte Constitucional, mediante Sentencia C- 932 del 2007, ha sostenido que la interpretación sistemática de la Constitución de 1991 permite concluir que las autoridades públicas pueden adoptar medidas para favorecer a un grupo de personas que se encuentran en situación de debilidad producida por desigualdades culturales, históricas, sociales o económicas. Así, en la sentencia precedente dijo que estas medidas son “instrumentos diferenciales diseñados para asegurar la satisfacción de bienes y servicios en una sociedad caracterizada por la escasez”. De esta forma, las acciones afirmativas como género y las medidas de discriminación positiva o inversa como especie, están dirigidas a remover diferencias fácticas que si bien son reales no deben continuar en un Estado cuya finalidad primordial es conseguir una sociedad más equitativa y justa, por lo cual se entiende la presente medida como acción afirmativa a favor de los Pueblos indígenas, en cumplimiento de los fines estatales, reconociendo capacidad contractual a las estructuras organizativas propias de los pueblos indígenas.

La Corte Constitucional destaca el caso de las comunidades indígenas y negras como paradigmático, ubicadas generalmente en la periferia geográfica y económica del país, enfrentando altos niveles de pobreza y marginación. Considera que, debido a su situación de indefensión, merecen una protección especial por parte del Estado, en línea con el artículo 13 de la Constitución, y ve el proyecto bajo revisión como una forma válida de discriminación positiva para contrarrestar desigualdades materiales.

En cuanto a la modificación del artículo 286, la Corte busca preservar la coherencia de representación, autonomía territorial y garantías

constitucionales, destacando la exclusión de las comunidades negras, raizales, afrocolombianas, y palenqueras de la organización territorial como una violación al derecho a la igualdad. A semejar a las comunidades negras, raizales, afrocolombianas, y palenqueras como un grupo étnico les otorga derechos colectivos similares a las comunidades indígenas, que sí están contempladas en la organización territorial.

La Corte reconoce las acciones afirmativas y la discriminación positiva como herramientas para materializar la igualdad real, considerando que son medidas transitorias cuyo desmonte se evalúa según su eficacia en superar la desigualdad.

5. Principio de no discriminación

Vinculado a la garantía de la igualdad se halla el principio de no discriminación, establecido en el artículo 13 de la Constitución. Este principio es crucial para todos los Estados en la protección de garantías y derechos, siendo inseparable de la actuación estatal. La CIDH afirma que este principio es imperativo del derecho internacional general y se aplica a todo Estado, incluso si no es parte de un tratado internacional. El Estado no puede actuar en contra del principio de igualdad y no discriminación, según la CIDH.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos destaca la importancia y validez del principio de igualdad, considerándolo parte del *ius cogens*, esencial para el orden público nacional e internacional. Este principio, junto con la justificación objetiva y razonable para tratos diferenciales a grupos vulnerables, completa el esquema de garantías derivadas del derecho a la igualdad y principio de no discriminación.

La Corte Europea de Derechos Humanos sostiene que una distinción solo es discriminatoria si carece de justificación objetiva y razonable. La Corte Interamericana de Derechos Humanos también reconoce la discriminación indirecta, que se produce cuando normas aparentemente neutrales resultan en efectos negativos desproporcionados para ciertos grupos vulnerables. En este contexto, se destaca la importancia de evaluar cualquier trato desigual en base a justificaciones objetivas y razonables para evitar violaciones al principio de igualdad y no discriminación.

6. Razonabilidad y proporcionalidad de los medios para el fin propuesto

Dado la imperiosa finalidad de generar igualdad material y aseverar tratos igualitarios a todos los colombianos, el juicio de proporcionalidad para este caso debe ser estricto. Siendo los fines la corrección de un trato desigual, que como consecuencia generaría que territorios históricamente relegados de actividad económica gocen del principal instrumento de planificación nacional. Por tanto, es conducente la inclusión planteada dado que corrige el trato desigualitario del actual artículo 286. Además, hacer partícipe a las comunidades negras, raizales, afrocolombianas, y palenqueras de las

rentas nacionales crearía mayor cobertura educativa, hospitalaria, entre otros servicios esenciales, son todos estos fines imperiosos por su consonancia con el fin último dispuesto en el artículo 13 de nuestra carta magna.

Para mayor claridad de los honorables legisladores es necesario precisar que, a propósito del juicio de proporcionalidad la corte constitucional ha señalado: “El juicio de proporcionalidad de intensidad estricta exige verificar, previamente, (i) persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa, urgente o inaplazable. Una vez ello se establece, debe determinarse si tal medio resulta (ii) efectivamente conducente, (iii) necesario y (iv) proporcionado en sentido estricto. Se trata de una revisión rigurosa de la justificación de la medida juzgada y se aplica, entre otros casos, en aquellos en los que la medida supone el empleo de categorías sospechosas, afecta a grupos especialmente protegidos, o impacta el goce de un derecho constitucional fundamental” (C - 115, 2017)

Teniendo en cuenta que el territorio es la base de la construcción de la autonomía y autodeterminación del pueblo afrocolombiano, el espacio en el que se crea y recrea su identidad cultural en lo rural y por medio de la extensión de la territorialidad resignan también lo urbano, el cual requiere de condiciones materiales y espirituales acordes con la cosmovisión de esta comunidad étnica, es imperioso para la democracia colombiana el reconocimiento del derecho constitucional de las comunidades negras, raizales, afrocolombianas, y palenqueras a administrar sus territorios ancestrales.

7. Impacto fiscal

La aprobación del presente proyecto de acto legislativo por parte del congreso de la República no genera ningún impacto fiscal, pues se trata del reconocimiento de un derecho que ha estado ausente en el ordenamiento jurídico colombiano, lo cual no afecta el presupuesto general de la nación, ni el marco fiscal de mediano plazo ni la regla fiscal, pues no ordena ningún gasto ni genera cambio fiscal alguno.

8. Conflicto de interés

De acuerdo con lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, en la que se estableció que el autor del proyecto y el ponente presentarán en la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, me permito precisar que el presente proyecto de acto legislativo no genera conflictos de interés ni para su autor ni los ponentes, en atención a que se trata de un proyecto que no genera un beneficio particular, actual y directo a los Congresistas, de conformidad con lo establecido en el artículo 1° de la Ley 2003 de 19 de noviembre de 2019; sino que, por el contrario, se trata de la

inclusión de un derecho de las comunidades negras, raizales, afrocolombianas, y palenqueras en la constitución, adicionando la expresión y “y de comunidades negras, raizales, afrocolombianas, y palenqueras”. Es decir que se trata de modificar una norma general, por tanto, el beneficio no puede ser particular.

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

Atentamente.


ORLANDO CASTILLO ADVÍNCULA
REPRESENTANTE CITREP 9 – PACIFICO MEDIO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 295 DE 2025 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 286 y el artículo 356 de la Constitución Política de Colombia y se incluyen las comunidades negras, raizales, afrocolombianas, y palenqueras en la organización territorial del estado.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

ARTICULO 1°. Modifíquese el artículo 286 de la Constitución Política de Colombia la expresión “y de comunidades negras, raizales, afrocolombianas, y palenqueras”, el cual quedará así:

Artículo 286. Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas **y de comunidades negras, raizales, afrocolombianas, y palenqueras.**

La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley.

ARTÍCULO 2°. Modifíquese el artículo 356 de la Constitución Política de Colombia la expresión “**y a los Consejos Comunitarios de las comunidades negras, raizales, afrocolombianas, y palenqueras**”, el cual quedará así:

Artículo 356. Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios. Para

efecto de atender los servicios a cargo de éstos y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios. Los Distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos para efectos de la distribución del Sistema General de Participaciones que establezca la ley. Para estos efectos, serán beneficiarias las entidades territoriales indígenas, una vez constituidas. Así mismo, la ley establecerá como beneficiarios a los resguardos indígenas y a los Consejos Comunitarios de las comunidades negras, raizales, afrocolombianas, y palenqueras, siempre y cuando estos no se hayan constituido en entidad territorial indígena. Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándole prioridad al servicio de salud y los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, garantizando la prestación de los servicios y la ampliación de cobertura. Teniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, la ley señalará los casos en los cuales la Nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como de competencia de los departamentos, distritos y municipios. La ley reglamentará los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, de acuerdo con las competencias que le asigne a cada una de estas entidades; y contendrá las disposiciones necesarias para poner en operación el Sistema General de Participaciones de estas, incorporando principios sobre distribución que tengan en cuenta los siguientes criterios:

- a) Para educación y salud: población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad;
- b) Para otros sectores: población, reparto entre población y urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y pobreza relativa.

No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas. Los recursos del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios se distribuirán por sectores que defina la ley. El monto de recursos que se asigne para los sectores de salud y educación, no podrá ser inferior al que se transfería a la expedición del presente acto legislativo a cada uno de estos sectores.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. El Gobierno deberá presentar el proyecto de ley que regule la organización y funcionamiento del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, a más tardar el primer mes de sesiones del próximo período legislativo.

ARTÍCULO 3°. Vigencia. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

 ORLANDO CASTILLO ADVÍNCULA REPRESENTANTE A LA CÁMARA - CITREP 9 PACÍFICO MEDIO	 GERSON LISÍMACO MONTAÑO ARIZALA REPRESENTANTE A LA CÁMARA - CITREP 10 NARIÑO
--	---


 GERSON MONTAÑO ARIZALA

*Dorina Hernández P.
 Rep Cámara P.H*

 JAMES MOSQUERA TORRES Representante a la Cámara CITREP Chocó- Antioquia	 WILLIAN FERNEY ALJURE MARTÍNEZ Representante a la cámara - CITREP 7 Meta - Guaviare
 JHON FREDI VALENCIA CAICEDO Representante a la Cámara Citrep No. 11 Putumayo	 GERSON PÉREZ
 Juan Fredy Nieto Ramos	 Deymar Quintana

SECRETARÍA GENERAL

2 de Septiembre del año 2025

Se hizo presentado en este despacho el Proyecto de Ley Acto Legislativo

No. 295 Con su correspondiente Motivos suscrito Por:

Orlando Castillo Advíncula y otros

SECRETARIO GENERAL

PROYECTOS DE LEY

PROYECTOS DE LEY NÚMERO 131 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se prohíbe la maternidad subrogada en Colombia - Ley vientres libres de alquiler.

Bogotá, D. C., julio 30 de 2025

Doctores

JULIÁN DAVID LÓPEZ TENORIO

Presidente

Cámara de Representantes

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

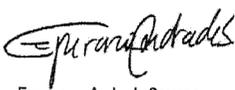
Cámara de Representantes

Asunto. Radicación Proyecto de Ley número 131 de 2025 Cámara, por medio de la cual se prohíbe la maternidad subrogada en Colombia – Ley vientres libres de alquiler.

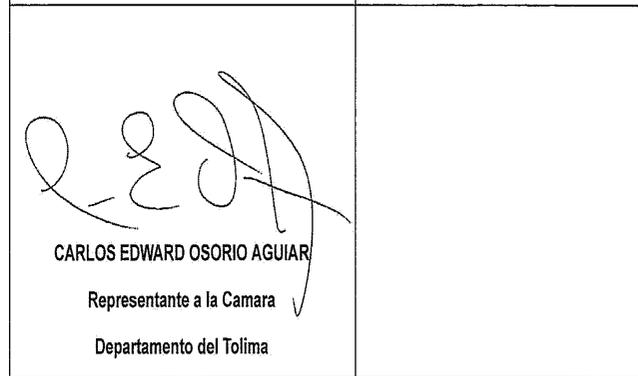
Respetados doctores López y Lacouture:

En uso de las facultades que nos confiere la Constitución Política y la Ley 5ª de 1992, presentamos el siguiente Proyecto de Ley número 131 de 2025 Cámara, *por medio de la cual se prohíbe la maternidad subrogada en Colombia - Ley vientres libres de alquiler*, con el fin de que sea considerado por la Honorable Cámara de Representantes en su trámite legislativo respectivo.

Cordialmente,

 OSCAR MAURICIO GIRALDO HERNANDEZ Senador de la República Autor del Proyecto	 LUIS MIGUEL LOPEZ ARISTIZABAL Representante a la Cámara Autor del Proyecto
 KARINA ESPINOSA OLIVER Senadora de la República	 Esperanza Andrade Serrano Senadora de República

 ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA Representante a la Cámara por Antioquia Partido Centro Democrático	 KARINA-ESPINOSA-OLIVER Senadora de la República
 Juan Daniel Peñuela Calvache Representante a la Cámara Departamento de Nariño	 LORENA RÍOS CUÉLLAR Senadora de la República



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

- I. Objeto del proyecto
- II. Contenido del proyecto
- III. Justificación e importancia del proyecto de ley
 - a) Definiciones
 - b) Derecho comparado
 - c) Situación en Colombia
- IV. Impacto Fiscal
- V. Conflicto de Intereses

I. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley busca ‘garantizar los derechos fundamentales a la vida, la salud y dignidad de la mujer y del *nasciturus* mediante la prohibición de la práctica de la maternidad subrogada para frenar la explotación reproductiva de las mujeres y la mercantilización de los niños’. El tipo penal se incluye en el artículo 188F del Código Penal, Ley 599 de 2000.

Este delito se tipificará como constreñimiento a la maternidad subrogada: “el que por sí o como miembro de una organización nacional o internacional, promueva, induzca, financie, reclute, colabore o constriña a una mujer para alquilar su vientre o publicite la maternidad subrogada, incurrirá en prisión de setenta y dos (72) a noventa y seis (96) meses y multa de cincuenta (50) a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.

II. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

La iniciativa legislativa consta de siete artículos, incluida la vigencia, así: en el artículo primero se encuentra el objeto. En el artículo segundo se define el concepto de maternidad subrogada. En el artículo tercero, se crea el tipo penal de “Constreñimiento a la maternidad subrogada”. En el artículo cuarto se dispone la nulidad de todo acto jurídico en el que se pacte la obligación de subrogar o alquilar el vientre. En el artículo quinto se modifica el artículo 188A del Código Penal para incluir en la definición de explotación la maternidad subrogada y la venta de niños. En el artículo sexto se adiciona un párrafo al artículo 68 de la Ley 1098 de 2006, *por la cual se*

expide el Código de la Infancia y la Adolescencia, para incluir la prohibición de adoptar por parte de personas naturales o parejas que hayan sido parte de un contrato, acuerdo o acto de maternidad subrogada. Finalmente, en el artículo séptimo se establece la vigencia.

III. JUSTIFICACIÓN E IMPORTANCIA DEL PROYECTO DE LEY

La maternidad subrogada es una práctica que ha venido creciendo exponencialmente a nivel internacional en los últimos años (tras el desarrollo de las Técnicas de Reproducción Humana Asistida, como la Inseminación Artificial y la Fecundación In Vitro¹) y que está asociada a graves violaciones de los derechos humanos de los niños y las mujeres involucrados, especialmente porque propicia la mercantilización de los niños y la explotación reproductiva de las mujeres.

Según la Organización de las Naciones Unidas, la maternidad subrogada es “una forma de práctica reproductiva por parte de terceros en la que los futuros padres contratan a una madre sustituta para que dé a luz a un niño”.² Detrás de esta práctica internacional actual hay una red de traficantes, agentes y organizaciones que se dedica a la venta de niños mediante la gestación subrogada, que se ha convertido hoy en un negocio multimillonario, un mercado que ha ido en crecimiento³ especialmente en países en vías de desarrollo en los que las mujeres de escasos recursos son utilizadas para satisfacer los deseos de parejas heterosexuales, homosexuales o solteros que buscan un hijo a toda costa.

Así, por ejemplo, en el Evento paralelo al 37.º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, celebrado el 6 de marzo de 2018, varios expertos alertaron sobre los excesos que se están cometiendo en el tráfico y venta de niños a raíz de esta práctica: El honorable John Pascoe habló de los casos de “mujeres indias trasladadas a Nepal, así como de mujeres camboyanas y laosianas traficadas a Tailandia [...] Mencionó el reciente caso tailandés en el que se

otorgó la custodia a un hombre que había engendrado trece hijos mediante gestación subrogada”.⁴

Durante ese mismo periodo de sesiones del Consejo de Derechos Humanos el Relator Especial sobre la venta y la explotación sexual de niños, presentó un informe al Consejo de Derechos Humanos en el que se exponía como preocupación urgente la realidad de que la maternidad subrogada “se ha perfilado como esfera preocupante en la medida en que un sistema determinado por la demanda puede poner en peligro los derechos de los niños. También cunden la “inquietud” y la preocupación porque “la práctica de contratar a madres gestantes de Estados con economías emergentes para que den a luz a hijos de aspirantes a progenitor más adinerados de otros Estados presente dimensiones semejantes a las examinadas en los informes preparatorios sobre la adopción internacional”.⁵

La maternidad subrogada es una práctica que ha crecido junto con un turismo reproductivo internacional en el que agencias internacionales se aprovechan y se lucran de la vulnerabilidad de mujeres de escasos recursos o con necesidades apremiantes, para usarlas como conejillos de indias, cosificándolas y explotándolas aun cuando se presenta como altruista. Genera un grave conflicto en torno a la filiación legal y la nacionalidad de los niños nacidos por esta práctica además de los múltiples problemas en torno a la identidad personal de los mismos y el tráfico infantil que se ha promovido. La proliferación de casos escandalosos demuestra la existencia de una industria que ha convertido la maternidad subrogada en un negocio millonario a costa de la utilización de las mujeres y la mercantilización y tráfico de niños.

La maternidad subrogada constituye un conflicto internacional al que los países han ido respondiendo de formas muy variadas. En el derecho comparado se encuentran países que expresamente prohíben la maternidad subrogada, otros que la permiten – solo de manera altruista, otros también en su forma comercial – y otros que no prevén su regulación. Esta realidad ha dado paso a una gran incertidumbre jurídica que propicia prácticas abusivas tanto en contextos regulados como no regulados. Mientras no exista un Tratado Internacional de Abolición de la Maternidad Subrogada,⁶ los Estados que

¹ En 1978 nació el primer niño concebido mediante FIV y transferencia de embriones y la primera gestación subrogada del mundo tuvo lugar en 1984.

² Relator Especial sobre la venta y la explotación sexual de niños, “Gestación subrogada”, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, consultado el 11 de julio de 2025. <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-sale-of-children/surrogacy>

³ Según un informe de Mordor Intelligence, el mercado mundial de gestación subrogada alcanzó los 23.66 millones de dólares en 2025 y se prevé que alcance los 66.04 millones de dólares para 2030, lo que refleja una sólida tasa de crecimiento anual compuesto (TCAC) del 22.78 %. Mordor Intelligence, “Tamaño del mercado de subrogación y análisis de participación: tendencias de crecimiento y pronósticos (2025-2030)”, consultado el 11 de julio de 2025. <https://www.mordorintelligence.ar/industry-reports/surrogacy-market>.

⁴ Relator Especial sobre la venta y la explotación sexual de niños, “La gestación subrogada y la venta de niños”, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 6 de marzo de 2018, <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-sale-of-children/surrogacy-and-sale-children>

⁵ Relator Especial sobre la venta y la explotación sexual de niños, “Informe de la Relatora Especial sobre la venta y la explotación sexual de niños, incluidos la prostitución infantil, la utilización de niños en la pornografía y demás material que muestre abusos sexuales de niños”, 15 de enero de 2018. <https://docs.un.org/es/A/HRC/37/60>.

⁶ Así lo sugiere La Declaración de Casablanca, firmada el 3 de marzo de 2023, en Casablanca (Marruecos),

contemplan su prohibición seguirán afrontando la dificultad de los contratos de maternidad subrogada efectuados por sus nacionales en el extranjero, eludiendo las legislaciones nacionales y propiciando un conflicto de dimensiones internacionales.

En la actualidad, muchos de los países que se mostraron permisivos con esta práctica la han ido limitando cada vez más para evitar los abusos y escándalos a los que se ha dado pie. En Colombia no existe una ley que prohíba o regule la maternidad subrogada, lo cual hace que sean los jueces los que tengan que resolver, caso por caso, los conflictos sobre maternidad, filiación, nacionalidad o custodia en medio de una gran incertidumbre jurídica dejando desprotegidos y en gran vulnerabilidad a los niños y las mujeres involucrados en estos temas. La Corte Constitucional en distintas sentencias de tutela ha exhortado al Congreso de la República a regular esta situación y por su parte en el Congreso se han radicado más de 10 proyectos de ley específicos sobre este tema en los últimos años sin que ninguno haya sido aprobado hasta el momento.

El interés superior del menor es el que debe prevalecer en cualquier conflicto que se suscite con ocasión de los acuerdos de maternidad subrogada. Este proyecto de ley prevé que las autoridades judiciales y administrativas están obligadas a hacer un examen integral del arraigo y situación de vida de los niños, niñas y adolescentes que hayan sido entregados en desarrollo de estos acuerdos. La Convención de los Derechos de los Niños (Artículo 3); la Declaración de los Derechos del Niño (Principio 2); el artículo 19 de la Convención Interamericana de los Derechos del Niño y la jurisprudencia de la Corte Constitucional sustentan esta especial protección. En desarrollo de este principio, las autoridades están obligadas a:

i. “Deben contrastarse sus “circunstancias individuales, únicas e irrepetibles” con los criterios generales que, según el ordenamiento jurídico, promueven el bienestar infantil.

ii. Los operadores jurídicos cuentan con un margen de discrecionalidad para determinar cuáles son las medidas idóneas para satisfacer el interés prevalente de un menor de edad en determinado proceso.

iii. Las decisiones judiciales deben ajustarse al material probatorio recaudado en el curso del proceso, considerar las valoraciones de los

profesionales y aplicar los conocimientos técnicos y científicos del caso. Esto, para garantizar que lo que se decida sea lo más conveniente para el niño, niña o adolescente. El requisito de conveniencia se entiende vinculado a la verificación de los criterios jurídicos relevantes reconocidos por la jurisprudencia constitucional.

iv. Los funcionarios judiciales deben ser especialmente diligentes y cuidadosos, lo cual implica que no pueden adoptar decisiones y actuaciones que trastornen, afecten o pongan en peligro sus derechos. Lo expuesto, en atención al impacto que las mismas pueden tener sobre su desarrollo, sobre todo si se trata de niños de temprana edad.

v. Las decisiones susceptibles de afectar a un menor de edad deben ajustarse a parámetros de razonabilidad y proporcionalidad” (Ver Sentencias T-391 de 2024; T-225 de 2022; y T 387 de 2026, entre otras.)

El interés superior del menor es el que debe prevalecer en cualquier conflicto que se suscite con ocasión del acuerdo de subrogación de maternidad subrogada para lo cual tiene plena aplicación el artículo 11 de la Convención internacional sobre la restitución internacional de menores del 25 de octubre 1980, ratificada por Colombia, mediante la Ley 880 de 2004.

Definiciones

Gestación subrogada tradicional: es aquella en la que “la madre sustituta proporciona su propio material genético (óvulo) y, por lo tanto, el niño que nace está genéticamente relacionado con la madre sustituta [...] Estos acuerdos a menudo (pero no siempre) se llevan a cabo entre los padres responsables y alguien a quien ya conocen (por ejemplo, un pariente o un amigo). Este tipo de acuerdo puede implicar procedimientos de concepción natural o de inseminación artificial”.⁷

Gestación subrogada: es aquella en la “que la madre sustituta no aporta su propio material genético y, por lo tanto, el niño que nace no está genéticamente relacionado con la madre sustituta. Este tipo de arreglo suele ocurrir tras un tratamiento de FIV. Los gametos pueden provenir de ambos progenitores, de uno solo o de ninguno”.⁸

Acuerdo de gestación subrogada comercial: es aquel en el que “el/los progenitor(es) responsable(s) paga(n) a la gestante una remuneración económica que excede sus gastos razonables. Esto puede denominarse “compensación” por “dolor y

por 100 expertos de 75 nacionalidades, en la que se pide a los Estados que se comprometan a la abolición universal de la maternidad subrogada. “La Declaración de Casablanca tiene sus raíces en un grupo de expertos, principalmente abogados, médicos y psicólogos, que actúan como investigadores y profesionales en sus respectivos campos... Han llegado a la conclusión compartida de que la dimensión internacional de la maternidad subrogada exige una respuesta internacional, y que un Convenio internacional sería la única forma eficaz de lograr finalmente la abolición de la maternidad subrogada”. <https://declaration-surrogacy-casablanca.org/es/declaracion-genesis/>

⁷ Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado, “Informe preliminar sobre los problemas que se plantean con las convenciones internacionales de maternidad subrogada”, 10 de marzo de 2012. <https://assets.hcch.net/docs/d4ff8ecd-f747-46da-86c3-61074e9b17fe.pdf>.

⁸ *Ibid.*

sufrimiento” o simplemente ser el honorario que cobra la gestante por el embarazo”.⁹

Acuerdo de gestación subrogada altruista es “un acuerdo de gestación subrogada en el que el/los progenitor(es) responsable(s) no paga(n) nada a la gestante o, más habitualmente, solo paga(n) los gastos razonables asociados a la gestación subrogada. No se paga ninguna remuneración económica adicional a la gestante”.¹⁰

Sin embargo, como afirma el mismo informe de la Conferencia de La Haya, en la práctica es muy difícil distinguir entre un acuerdo de gestación subrogada altruista y un acuerdo comercial pues bajo el concepto de “gastos razonables”, se llega a la remuneración económica. Es más, incluso aunque la mujer gestante no recibiera remuneración ninguna, en la mayoría de los casos sí hay instituciones que se lucran con esta práctica, como las clínicas de fertilidad y los intermediarios, para los que la maternidad subrogada es una industria lucrativa de grandes proporciones, como ya hemos mencionado.

a) Derecho Comparado

Como se mencionó anteriormente el panorama internacional de la maternidad subrogada es muy variado, hay países que la prohíben, otros que la permiten y otros en los que no está regulada.

Dentro de los países que la permiten se encuentran:

Ucrania: Esta práctica está regulada por el Código de Familia desde el año 2002, además está contemplada en el Código Civil, la Ley de Sanidad Pública y una Orden del Ministerio de Salud. Pueden recurrir a ella parejas heterosexuales casadas con problemas médicos de infertilidad, tanto nacionales como extranjeras. A pesar de la guerra, Ucrania sigue siendo uno de los principales destinos turísticos para la maternidad subrogada, generando grandes polémicas, especialmente desde que a raíz de la pandemia se conociera el caso de “más de cien bebés varados en Ucrania tras partos subrogados”,¹¹ destapando la industria de la maternidad comercial en este país. Según un artículo publicado en The Guardian en el año 2000 se estimaba que “el 80% de estos bebés son de parejas extranjeras que eligen Ucrania porque el proceso es legal y económico”.¹²

India: Se convirtió en uno de los principales destinos para la maternidad subrogada en el mundo. En el año 2005 el Consejo Indio de Investigación Médica (ICMR) publicó las “Directrices nacionales

para la acreditación, supervisión y regulación de las clínicas de TRA en la India”, regulando también en ellas el tema de la maternidad subrogada, permitiéndola en casi todos los casos.¹³ Dados los bajos costos comparados con otros países y la ausencia de restricciones, se crearon cientos de clínicas, especialmente en estados como Gujarat, Maharashtra y Delhi, dando pie a una gran cantidad de abusos por tráfico de mujeres, niños abandonados y violaciones de derechos humanos de las madres gestantes provenientes principalmente de contextos económicamente precarios. El Ministerio del Interior emitió periódicamente instrucciones para regular la gestación subrogada hasta que en el año 2021 el Parlamento aprobó la Ley de Regulación de la Maternidad Subrogada¹⁴ que ha sido una respuesta restrictiva a la situación de abusos presentada por décadas en este país. La Ley actual permite solo la maternidad subrogada altruista a matrimonios indios.

Tailandia: Era también uno de los principales destinos turísticos para la maternidad subrogada hasta que varios escándalos relacionados con este tema¹⁵, llevaron a la promulgación de la “Ley de protección de un niño nacido mediante tecnología de reproducción médica asistida”¹⁶ promulgada

¹³ En estas directrices se afirmaba: “El certificado de nacimiento deberá estar a nombre de los padres genéticos. Sin embargo, la clínica también, debe proporcionar un certificado a los padres genéticos con el nombre y la dirección de la madre sustituta. Todos los gastos de la madre sustituta durante el período de embarazo y la atención posnatal relacionada con el embarazo deberán ser asumidos por la pareja que busca la gestación subrogada. La madre sustituta también, tendrá derecho a una compensación monetaria de la pareja por aceptar actuar como madre sustituta; el valor exacto de esta compensación deberá decidirse mediante diálogo entre la pareja y la madre sustituta propuesta. Una donante de óvulos no puede actuar como madre sustituta para la pareja a la que se dona el óvulo...Un donante externo y una madre sustituta deben renunciar por escrito a todos los derechos parentales sobre la descendencia y viceversa”
https://www.jaypeedigital.com/eReader/chapter/9789351529286/preliminary?utm_source=chatgpt.com

¹⁴ Parlamento de India, *The Surrogacy (Regulation) Act*, (2021).
<https://www.indiacode.nic.in/bitstream/123456789/17046/1/A2021-47.pdf>

¹⁵ Entre ellos el de “una pareja australiana acusada de abandonar a un bebé con síndrome de Down gestado por una madre subrogada tailandesa mientras se llevaban a su hermana gemela sana. Una segunda controversia de gran repercusión en el mundo de la gestación subrogada estalló cuando se descubrieron en un apartamento de Bangkok nueve bebés engendrados por un japonés que utilizaba madres subrogadas tailandesas”. Online Reporters, “Law banning commercial surrogacy takes effect Thursday”, Bangkok Post, 29 de julio de 2015. <https://www.bangkokpost.com/thailand/general/637960/law-banning-commercial-surrogacy-takes-effect-thursday>

¹⁶ Asamblea Legislativa Nacional de Tailandia, *Protection of a Child Born by Medically Assisted Reproductive Technology Act*, B.E. 2558, (2015). <https://www.thaisuperiorart.com/wp-content/uploads/2020/02/Protection-of-a-child-born-by-Medically-Assisted-Re->

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Así lo titulaba la noticia en el New York Times el 16 de mayo de 2020. <https://www.nytimes.com/2020/05/16/world/europe/ukraine-coronavirus-surrogate-babies.html>

¹² Oksana Grytsenko, “Los bebés abandonados en Kyiv y las mujeres que dan a luz por dinero”, The Guardian, 15 de junio de 2020. https://www.theguardian.com/world/2020/jun/15/the-stranded-babies-of-kyiv-and-the-women-who-give-birth-for-money?utm_source=chatgpt.com

en 2015 que restringió la maternidad subrogada a matrimonios registrados legalmente en Tailandia, además de exigir que la madre sustituta sea hermana de uno de los padres biológicos, tener ya un hijo propio y contar con el consentimiento de su esposo, imponiendo multas y penas de prisión a quienes hagan de intermediarios de gestación subrogada o a quienes comercien con espermatozoides y óvulos.

Estados Unidos: La legislación no es homogénea y varía en función del territorio, en algunos estados como California, Nevada, Illinois, o Washington se permite incluso comercialmente, mientras otros estados la prohíben o incluso la consideran un delito penal como Arizona o Michigan, imponiendo multas y penas de cárcel, no solo a los padres de intención, sino a todo aquel que participe en la maternidad subrogada. Estados Unidos es uno de los principales destinos de la maternidad subrogada especialmente porque la mayoría de sus estados la permiten para parejas del mismo sexo, siendo uno de los pocos países en el mundo en permitirlo de forma legal. Por ejemplo, La Ley de Seguridad Infantil y Parental (CPSA, por sus siglas en inglés), que entró en vigor el 15 de febrero de 2021 legalizó la gestación subrogada en el estado de Nueva York.

Canadá: En el año 2004 mediante la Ley de Reproducción Humana Asistida, se penalizó la gestación subrogada comercial (remunerada), permitiendo la subrogación altruista, no se permite pagar a la gestante más allá de gastos razonables.

Uruguay: Es uno de los tres países en América Latina que regula expresamente en su legislación la maternidad subrogada junto con Brasil y algunos estados de México. La ley N° 19.167 de Regulación de las Técnicas de Reproducción Humana Asistida promulgada el año 2014 prohibió los contratos “a título oneroso o gratuito entre una pareja o mujer que provea gametos o embriones, sean estos propios o de terceros para la gestación en el útero de otra mujer, obligando a esta a entregar el nacido a la otra parte o a un tercero”, sin embargo exceptuó a las mujeres con enfermedades genéticas o adquiridas, permitiendo que recurran a un familiar suyo de segundo grado de consanguinidad, o de su pareja para la implantación y gestación del embrión propio. En conclusión, en Uruguay la maternidad subrogada está legalmente permitida, pero con una regulación muy estricta.

Dentro de los países que la prohíben se encuentran:

España: Es uno de los países más prohibitivos de la práctica de la maternidad subrogada, especialmente desde la promulgación de la Ley 14/2006 sobre técnicas de reproducción asistida¹⁷ que declaró nulos los contratos de subrogación, estableciendo que la filiación se determina por el parto. Además, por la Ley Orgánica 2/2010 de salud

sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo¹⁸ se ratificó la nulidad de los contratos por gestación subrogada y se declaró la ilicitud de la publicidad que promueva las prácticas comerciales para la gestación por sustitución. En octubre de 2010 la Dirección General de los Registros y del Notariado emitió una Instrucción en la que se requería la presentación de una resolución judicial dictada por un tribunal extranjero competente para el acceso al Registro Civil español de los nacimientos ocurridos en el extranjero mediante gestación subrogada cuando uno de los progenitores era de nacionalidad española. A través de este procedimiento, durante varios años, muchos españoles evadieron la prohibición de la maternidad subrogada, recurriendo a este procedimiento en otros países.

No obstante, el Tribunal Supremo reiteró en distintas Sentencias (835/2013, de 6 de febrero de 2014, y 277/2022), que los contratos de gestación subrogada son contrarios al orden público y cosifican a las mujeres y a los niños. Finalmente, en la Sentencia 1626/2024, este Tribunal negó la validez de una resolución judicial extranjera que reconocía el contrato de gestación subrogada, al considerarlo contrario al ordenamiento jurídico español. De acuerdo con esta última Sentencia, el 28 de abril de 2025 la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública emitió una Instrucción¹⁹ por la que se dejan sin efecto las Instrucciones de 5 de octubre de 2010 y de 18 de febrero de 2019 de la Dirección General de los Registros y del Notariado, sobre régimen registral de la filiación de los nacidos mediante gestación por sustitución.

La nueva Instrucción afirma que no se admitirá en ningún caso como título apto para la inscripción del nacimiento y filiación de los nacidos mediante gestación subrogada una certificación registral extranjera, o la simple declaración acompañada de certificación médica relativa al nacimiento del menor, ni sentencia firme de las autoridades judiciales del país correspondiente. Lo que significa que el Estado Español solo admitirá la determinación de la filiación a través de la filiación biológica, en su caso, respecto de alguno de los progenitores de intención y filiación adoptiva posterior cuando se pruebe la existencia de un núcleo familiar con suficientes garantías.

Italia: La Ley 40/2004 prohibió la maternidad subrogada en Italia en los siguientes términos: “Quien, bajo cualquier forma, realice, organice o anuncie la comercialización de gametos o embriones o la gestación subrogada será castigado con pena de prisión de tres meses a dos años y multa de 600.000

¹⁸ Esta ley fue luego modificada por la Ley Orgánica 1/2023, pero los artículos 32 y 33, dedicados a la maternidad subrogada no sufrieron cambios. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2023-5364>

¹⁹ España, Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, *Instrucción sobre actualización del régimen registral de la filiación de los nacimientos mediante gestación por sustitución*, (2025). https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2025-8647

productive-Technology-ACT.pdf

¹⁷ España, Ley 14/2006, de 26 de mayo, sobre técnicas de reproducción humana asistida. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2006/BOE-A-2006-9292-consolidado.pdf>.

a 1 millón de euros”.²⁰ Posteriormente dada la proliferación de casos de italianos que recurrían a la maternidad subrogada en el exterior para luego registrar los niños en Italia, el Parlamento promulgó una ley en el año 2024 por la cual se modifica el artículo 12 de la Ley 40/2004, añadiendo “Si los actos a que se refiere la frase anterior, en relación con la gestación subrogada, se cometen en el extranjero, el ciudadano italiano será castigado conforme a la legislación italiana”.²¹ Por lo tanto, a partir del año 2024 los ciudadanos italianos que recurran a la gestación subrogada en el extranjero también serán penalmente responsables en Italia.

b) Estado de la maternidad subrogada en Colombia

En los últimos años Colombia se ha convertido en un destino muy atractivo para la maternidad subrogada por los “bajos costos” comparativos con otros países y la falta de regulación jurídica sumado a una jurisprudencia bastante permisiva. Esto ha propiciado un aumento de clínicas e intermediarios que atraen a mujeres, la mayoría de escasos recursos y de origen venezolano, para involucrarlas en estos procesos. Según una investigación reciente “en 2024, al sistema judicial ingresaron 8435 demandas de impugnación de la maternidad y la paternidad. Son 445 más que en 2023, según cifras del Consejo Superior de la Judicatura, y muchas de esas acciones legales, en el caso de las madres, fueron interpuestas por clínicas de reproducción asistida que operan en el país y que ofrecen, en su mayoría a parejas homoparentales extranjeras, el servicio de maternidad subrogada”.²²

En nuestro país no existe una ley que prohíba o regule la maternidad subrogada, lo cual hace que sean los jueces los que tengan que resolver, caso por caso, los conflictos sobre maternidad, filiación, nacionalidad o custodia en medio de una gran incertidumbre jurídica dejando desprotegidos y en gran vulnerabilidad a los niños y las mujeres involucrados en estos temas. “Después del nacimiento en el registro civil aparecen, por ley, el nombre de la mujer que da a luz y el del padre que aportó el material genético. Pero para todos los efectos legales, incluido sacar del país al niño, se

requiere ‘borrar’ el nombre de la madre. Por eso las oficinas jurídicas de esos centros están impugnando centenares de maternidades anexando las pruebas de ADN que demuestran que el bebé no comparte material genético con la mujer que lo dio a luz”.²³ Finalmente con el fallo en firme, se modifica el registro civil de nacimiento del niño para sacar a la madre gestante del mismo.

Ante este panorama la Corte Constitucional de Colombia se ha pronunciado en varias Sentencias de tutela, entre ellas la **Sentencia T-968 de 2009** que analizó el caso de una mujer, madre soltera de escasos recursos económicos que se prestó a ser madre sustituta para un ciudadano colombiano, residente en Estados Unidos y casado con otra mujer. La mujer accedió a donar sus gametos y se presentó con el hombre a una clínica de reproducción asistida como un matrimonio solicitando la FIV. Posteriormente la gestante se arrepintió de entregar a los bebés y los registró como hijos extramatrimoniales sin señalar el nombre del padre; por ello comenzó una disputa que condujo a la asignación, de la custodia provisional al padre y la autorización de salida del país de los niños, aunque garantizando la protección integral de los derechos de los niños, y asegurando su vínculo con la madre biológica.

Esta Sentencia la Corte Constitucional se pronuncia sobre este tema sentando una definición de maternidad subrogada:

“el acto reproductor que genera el nacimiento de un niño gestado por una mujer sujeta a un pacto o compromiso mediante el cual debe ceder todos los derechos sobre el recién nacido a favor de otra mujer que figurará como madre de éste”. En este evento, la **mujer que gesta y da a luz no aporta sus óvulos**.²⁴ Las madres sustitutas aceptan llevar a término el embarazo y una vez producido el parto, se comprometen a entregar el hijo a las personas que lo encargaron y asumieron el pago de una suma determinada de dinero o los gastos ocasionados por el embarazo y el parto.²⁵

Aunque en este caso la Corte entiende que no se trata de maternidad subrogada pues la señora Sarai es la madre biológica de los menores. Es decir que en esta sentencia la Corte excluye de la maternidad subrogada la llamada gestación subrogada tradicional. Además, la Corte afirma que, aunque la maternidad subrogada no está regulada tampoco está prohibida expresamente y exhorta a “regular la materia para evitar, por ejemplo, la mediación

²⁰ Italia. *Legge 19 febbraio 2004, n. 40: Norme in materia di procreazione medicalmente assistita*. Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 45, 24 febbraio 2004. <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2004/02/24/004G0062/sg>

²¹ Italia. *Legge 4 novembre 2024, n. 169: Modifica all'articolo 12 della legge 19 febbraio 2004, n. 40, in materia di perseguibilità del reato di surrogazione di maternità commesso all'estero da cittadino italiano*. Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 270, 18 novembre 2024. <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:sta:to:legge:2024-11-4;169>

²² Sara Valentina Quevedo Delgado, “Maternidad subrogada: cascada de demandas refleja el ‘boom’ del ‘turismo reproductivo’ en el país”, *El Tiempo*, 12 de julio de 2025. <https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/maternidad-subrogada-cascada-de-demandas-refleja-boom-del-turismo-reproductivo-en-el-pais-3471429>

²³ Quevedo, “Maternidad subrogada”.

²⁴ Aquí la Corte agrega la siguiente nota: “Si lo aportara estaríamos frente a la hipótesis de la mujer que se compromete a entregar su hijo biológico a cambio de una suma de dinero, la cual si está prohibida en nuestro ordenamiento por constituir trata de seres humanos”. Con lo cual la Corte reconoce que la gestación subrogada tradicional constituye trata de personas.

²⁵ Corte Constitucional Colombia, *Sentencia T-968/09*. MP. María Victoria Calle Correa (el 18 de diciembre de 2009), <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/t-968-09.htm>

lucrativa entre las partes que llegan a un acuerdo o convenio de este tipo; la desprotección de los derechos e intereses del recién nacido; los actos de disposición del propio cuerpo contrarios a la ley; y los grandes conflictos que se originan cuando surgen desacuerdos entre las partes involucradas”. En esa sentencia la Corte establece una serie de requisitos y condiciones²⁶ que se convirtieron en la práctica en una hoja de ruta para legitimar contratos privados de gestación subrogada en Colombia sin control estatal ni protección suficiente.

En la **Sentencia T-275 de 2022**, la Corte Constitucional aborda el caso de un hombre que solicitó a la EPS Sanitas el reconocimiento y pago de licencia de paternidad por un tiempo equivalente al número de semanas que le es otorgado a las madres en la ley, con el fin de dedicarse al cuidado de su hija recién nacida mediante la figura de gestación subrogada considerando que él era padre único y cabeza de familia. Tanto la EPS como el juez de primera instancia habían negado la licencia porque la maternidad subrogada no implica que el padre adquiera el derecho a la licencia de maternidad, pues esta se encuentra en cabeza de la madre biológica. La Corte resuelve, en virtud del principio de igualdad y del interés superior de la niñez, extender la licencia de maternidad en favor del accionante.

En cuanto a la maternidad subrogada, la Corte repite que en Colombia no está regulada pero tampoco está prohibida expresamente y exhorta al Congreso de la República la necesidad de legislar sobre la materia advirtiendo:

En conclusión, esta Corte lleva más de doce años advirtiendo la imperiosa necesidad de que el Congreso de la República cumpla con su obligación de legislar no solamente sobre la maternidad subrogada, sino sobre los aspectos que están directamente relacionados con esta figura. Además, el vacío legislativo que existe sobre la materia ha generado una situación jurídica que, de paso, ha obligado al juez de tutela a resolver asuntos concretos sin que las reglas puedan hacerse extensivas a otros casos, al no existir una regulación de por medio.²⁷

²⁶ Que la mujer tenga problemas fisiológicos para concebir; que los gametos que se requieren para la concepción no sean aportados por la mujer gestante (quien facilita su vientre); que la mujer gestante no tenga como móvil un fin lucrativo, sino el de ayudar a otras personas; que la mujer gestante cumpla una serie de requisitos como mayoría de edad, salud psicofísica, haber tenido hijos, etc.; que la mujer gestante tenga la obligación de someterse a los exámenes pertinentes antes, durante y después del embarazo, así como a valoraciones psicológicas; que se preserve la identidad de las partes; que la mujer gestante, una vez firmado el consentimiento informado, e implantado el material reproductor o gametos, no pueda retractarse de la entrega del menor; que los padres biológicos no pueden rechazar al hijo bajo ninguna circunstancia; que la muerte de los padres biológicos antes del nacimiento no deje desprotegido al menor; y que la mujer gestante sólo pueda interrumpir el embarazo por prescripción médica, entre otros.

²⁷ Corte Constitucional Colombia, Sentencia

En la **Sentencia T-127 de 2024** la Corte Constitucional conoció la acción de tutela interpuesta por MRZ, ciudadano estadounidense, en representación de su hija menor de edad, nacida en el 2022 en Colombia, en virtud de un procedimiento de gestación por sustitución. Tras el nacimiento, la menor fue registrada con el nombre del padre biológico y de la mujer gestante colombiana, quien no aportó material genético alguno, ya que la fecundación *in vitro* se realizó con óvulos de una donante anónima. Por tanto, la madre genética es una donante distinta a la mujer que gestó, quien no tiene vínculo biológico con la niña.

Posteriormente, el accionante promovió un proceso de impugnación de maternidad, que culminó con la eliminación del nombre de la gestante del registro civil de nacimiento. Al actualizar el registro, se eliminó la anotación que acreditaba la nacionalidad colombiana, y la Cancillería se negó a expedir un nuevo pasaporte, argumentando que el padre no tenía domicilio en Colombia y que el registro no era válido para acreditar nacionalidad.

Al momento de la decisión, la niña se encontraba bajo el cuidado de su padre en Estados Unidos, y enfrentaba una situación de apátrida, sin posibilidad de adquirir la nacionalidad de su país de residencia. Ante esta situación, MRZ presentó acción de tutela, señalando la afectación de múltiples derechos fundamentales de su hija. La Corte concluyó que el Estado no podía desentenderse del deber de protección reforzada ante el riesgo real y concreto de apátrida, y que debía aplicar una interpretación constitucional del derecho a la nacionalidad, más allá de formalismos administrativos.

En consecuencia, ordenó al Ministerio de Relaciones Exteriores y al Consulado General de Colombia en Orlando expedir el pasaporte colombiano para la niña. También exhortó al Congreso de la República y al Ministerio de Justicia a regular integralmente la gestación subrogada.

Adicionalmente, la Corte exhortó expresamente a los jueces de familia para que, en los procesos de filiación derivados de técnicas de reproducción asistida, eviten adoptar decisiones que desconozcan el interés superior del menor, en especial aquellas que afectan registros civiles de nacimiento sin prever las consecuencias legales que ello puede tener sobre la nacionalidad de los niños. En palabras de la Corte, los jueces deben ponderar integralmente los efectos de sus decisiones y, cuando sea necesario, articular su actuación con las autoridades administrativas, especialmente cuando el menor quede sin un vínculo jurídico con el Estado colombiano que permita el reconocimiento de su nacionalidad en los siguientes términos:

Por último, la Sala estima conveniente recordarle a los jueces de la república, en particular al Juzgado Décimo de Familia de Bogotá, que la utilización

T-275/22. MP. Cristina Pardo Schlesinger (el 1 de agosto de 2022), <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/t-275-22.htm>.

de instituciones jurídicas que no son propias de la gestación subrogada –como lo es el proceso de impugnación de la maternidad y la modificación en el registro civil de nacimiento– puede conllevar a un riesgo de apátrida, de tráfico y/o explotación sexual de los niños, pues al suprimir sus datos de identificación personales, se entorpece el vínculo que tienen con el Estado, y por consiguiente, la posibilidad de éste de protegerlos. En consecuencia, la Sala le sugiere a las entidades referidas que –mientras se expide la regulación correspondiente– se abstengan de alterar los documentos de identidad de los niños, niñas y adolescentes a los que se refiere esta decisión, con el propósito de que el Estado pueda protegerlos y efectúe el debido control sobre su nacionalidad, filiación, nombre y, en general, refuerce el control migratorio requerido.²⁸

Del mismo modo, la Corte exhortó al Congreso a legislar sobre la materia teniendo en cuenta:

(i) su deber de definir la forma en que regulará la gestación subrogada, ya sea para prohibirla, permitir la libremente o limitarla a circunstancias específicas; (ii) el interés superior del niño y la garantía prevalente de los derechos de la niñez y (iii) el enfoque de género y la protección de los derechos de las mujeres.

Posteriormente, en la **Sentencia T-232 de 2024**, la Corte Constitucional conoció la acción de tutela presentada por Boris, ciudadano ucraniano, en representación de su hija menor de edad, Leticia, nacida en Colombia en el año 2022 como resultado de un procedimiento de gestación subrogada. La niña fue concebida mediante fecundación in vitro con óvulos de una donante anónima y esperma del accionante, por lo que la mujer gestante colombiana no tenía vínculo genético alguno con la menor.

Tras el nacimiento, Leticia fue registrada con los apellidos del padre y de la gestante. Esto permitió la expedición de un pasaporte colombiano, posteriormente anulado a raíz de un proceso de impugnación de maternidad iniciado por el padre, mediante el cual fue eliminada la gestante del registro civil. La menor quedó sin madre reconocida, sin posibilidad de adquirir la nacionalidad ucraniana, y sin un marco jurídico que le permitiera ser protegida por el Estado colombiano.

Desde entonces, Leticia –niña menor de tres años– permaneció bajo el cuidado exclusivo de su padre en Colombia, en condición real de apátrida. Las autoridades colombianas, lejos de actuar con diligencia, ignoraron durante más de un año su situación, pese a estar obligadas a protegerla bajo el principio constitucional del interés superior del menor. La Corte concluyó que se vulneraron los derechos fundamentales de Leticia a la nacionalidad, identidad, igualdad y a la protección frente a la apátrida. Finalmente, la Sala ordenó la expedición

del pasaporte colombiano, el reconocimiento definitivo de su nacionalidad y exhortó al Congreso de la República y al ejecutivo a adelantar y diseñar medidas de alcance general que eviten la ocurrencia de estos hechos en el futuro. Además, reiteró los exhortos hechos al Congreso en el sentido de promover una discusión seria sobre si se debe permitir o no, y si es del caso bajo qué condiciones, la gestación por subrogación en el país.

Podemos observar que la línea jurisprudencial trazada por la Corte Constitucional frente a la maternidad subrogada ha producido efectos mixtos: por un lado, ha evitado consecuencias tan graves como la apátrida de menores nacidos en Colombia mediante esta técnica, al imponer deberes de protección reforzada al Estado y exhortar a las autoridades –especialmente a los jueces de familia– a no aplicar mecánicamente figuras jurídicas como la impugnación de maternidad sin ponderar el interés superior del menor.

Sin embargo, estas providencias también, han consolidado un escenario de profunda inseguridad jurídica. La Corte ha emitido líneas de interpretación que permiten normalizar acuerdos privados de gestación subrogada sin una base legal expresa, abriendo la puerta a la validación indirecta de contratos que mercantilizan el cuerpo de las mujeres y la vida de los niños, pese a advertir sus riesgos –como el tráfico o la explotación infantil– cuando se usan mecanismos jurídicos inapropiados para alterar registros civiles.

En lugar de una postura decidida que delimite los contornos morales y jurídicos de la maternidad subrogada, la jurisprudencia ha romantizado la falta de regulación, enfocándose únicamente en reparar las consecuencias sin prevenir el fenómeno estructural. Esto ha dado lugar a una legitimación implícita del modelo, donde el deseo de tener hijos justifica la utilización de técnicas que instrumentalizan a los menores y que podrían derivar en formas modernas de cosificación y trata de personas, bajo una apariencia de legalidad y con respaldo constitucional.

Intentos legislativos en el Congreso de la República

En el Congreso se han radicado más de 10 proyectos de ley específicos sobre este tema en los últimos años sin que ninguno haya sido aprobado hasta el momento. Estos proyectos en su mayoría de naturaleza prohibitiva son:

Proyecto de Ley número 037/2009C, por medio del cual se establecen procedimientos para permitir en todo el territorio nacional la práctica de la gestación sustitutiva en desarrollo de las técnicas de reproducción asistida y se dictan otras disposiciones.

Proyecto de Ley número 202/2016C, Santiago Valencia González y María del Rosario Guerra de la Espriella. Por medio de la cual se prohíbe la práctica de la maternidad subrogada al ser una

²⁸ Corte Constitucional Colombia, Sentencia T-127/24. MP. Jorge Enrique Ibáñez Najar (el 18 de abril de 2024), <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2024/T-127-24.htm>.

categoría de trata de personas y explotación de la mujer con fines reproductivos.

Proyecto de Ley número 026 de 2016C, Proyecto de Ley número 241 de 2017 Senado, *por medio del cual se prohíbe la práctica de alquiler de vientres en Colombia por ser una categoría de trata de personas y una explotación de la mujer con fines reproductivos.*²⁹

Proyecto de Ley número 186/2017C, Santiago Valencia González y María del Rosario Guerra de la Espriella. *Por medio del cual se prohíbe la maternidad subrogada con fines lucrativos y se crean controles para prevenir esta práctica.*³⁰ Se hundió en Comisión Primera de Cámara de Representantes.

Proyecto de Ley número 070/2018S, María del Rosario Guerra de la Espriella y Santiago Valencia González. *Por medio de la cual se prohíbe la maternidad subrogada con fines de lucro en Colombia y se reglamenta en otros casos.*³¹

Proyecto de Ley número 118/2019S, María del Rosario Guerra de la Espriella y Santiago Valencia González. *Por medio de la cual se prohíbe la maternidad subrogada con fines de lucro y se establecen los parámetros generales para la práctica de la maternidad subrogada con fines altruistas.*³²

Proyecto de Ley número 263/2020S, María del Rosario Guerra de la Espriella, Santiago Valencia González, Juan Fernando Espinal, José Jaime Uscátegui. *Por medio de la cual se crea el tipo penal que sanciona a quien constriña a la mujer a la maternidad subrogada con fines de lucro y se prohíbe su práctica, se frena la ‘cosificación de los bebés’, y se dictan otras disposiciones.”*³³ Se hundió en Comisión Primera de Senado.

Proyecto de Ley número 113/2021C, María del Rosario Guerra de la Espriella, Santiago Valencia González, José Jaime Uzcátegui Pastrana, Juan Fernando Espinal Ramírez. *Por medio de la cual se crea el tipo penal que sanciona a quien constriña a la mujer a la maternidad subrogada con fines de lucro*

*y se prohíbe su práctica, se frena la ‘cosificación de los bebés’, y se dictan otras disposiciones.*³⁴

Proyecto de Ley número 334/2023C, Jorge Alejandro Ocampo Giraldo. *Por medio de la cual se reglamenta la Subrogación gestacional en Colombia, se prohíbe con fines lucrativos, se garantizan los derechos de la mujer, los niños y niñas, y se dictan otras disposiciones.*³⁵

Proyecto de Ley número 551/2025C, Juan Manuel Cortés Dueñas. *Por medio de la cual se reglamenta la gestación por sustitución en Colombia, se prohíbe con fines lucrativos, se garantizan los derechos de la mujer, los niños y niñas, y se dictan otras disposiciones.*³⁶

Conclusión

La maternidad subrogada, impulsada por el avance de las Técnicas de Reproducción Humana Asistida, ha crecido exponencialmente a nivel internacional y se ha vinculado con graves violaciones de derechos humanos, especialmente por su tendencia a mercantilizar a los niños y explotar reproductivamente a las mujeres, en su mayoría pobres y vulnerables. Esta práctica ha generado preocupación global debido al auge de una industria multimillonaria que opera en contextos de desigualdad, promoviendo redes de tráfico y venta de menores. Organismos como el Consejo de Derechos Humanos de la ONU y relatores especiales han advertido sobre los riesgos que plantea esta práctica, en especial por su similitud con esquemas de adopción internacional abusiva y por poner en riesgo los derechos fundamentales de niños y mujeres.

En el derecho comparado, la maternidad subrogada se enfrenta a un panorama fragmentado: algunos países la prohíben, otros la permiten bajo ciertas condiciones (altruistas o comerciales), y muchos carecen de regulación específica, lo que genera una inseguridad jurídica que propicia prácticas abusivas, incluso a través del llamado “turismo reproductivo”. Aunque varios países han empezado a restringir esta práctica por los escándalos y abusos asociados, Colombia aún no cuenta con una legislación específica que la regule o prohíba. Esta ausencia legal ha obligado a los jueces a resolver los casos de forma casuística, dejando en situación de vulnerabilidad a los niños y mujeres involucrados.

El Congreso de la República de Colombia está en un gran deber de custodiar los derechos de los niños y mujeres más vulnerables y puede hacerlo efectivamente con la aprobación de este proyecto de Ley prohibiendo de una vez por todas la maternidad subrogada en Colombia.

²⁹ <https://www.camara.gov.co/alquiler-de-vientres>

³⁰ <https://www.camara.gov.co/maternidad-subrogada>

³¹ <https://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/cuatrenio-2018-2022/2018-2019/articulo/70-por-medio-de-la-cual-se-prohibe-la-maternidad-subrogada-con-fines-de-lucro-en-colombia-y-se-reglamenta-en-otros-casos>

³² <https://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/cuatrenio-2018-2022/2019-2020/articulo/118-por-medio-de-la-cual-se-prohibe-la-maternidad-subrogada-con-fines-de-lucro-y-se-establecen-los-parametros-generales-para-la-practica-de-la-maternidad-subrogada-con-fines-altruistas>

³³ <https://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/cuatrenio-2018-2022/2020-2021/articulo/263-por-medio-de-la-cual-se-crea-el-tipo-penal-que-sanciona-a-quien-constrina-a-la-mujer-a-la-maternidad-subrogada-con-fines-de-lucro-y-se-prohibe-su-practica-se-frena-la-cosificacion-de-los-bebes-y-se-dictan-otras-disposiciones>

³⁴ <https://www.camara.gov.co/maternidad-subrogada-0>

³⁵ <https://www.camara.gov.co/maternidad-subrogada-1>

³⁶ <https://www.camara.gov.co/gestacion-por-sustitucion>

IV. IMPACTO FISCAL Y SOSTENIBILIDAD

De conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 “En todo momento, el impacto fiscal de cualquier Proyecto de Ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”.

En ese sentido, la presente ley no genera erogaciones con cargo al Presupuesto General de la Nación, ni crea nuevas obligaciones para el Estado, ni afecta las proyecciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Su contenido es de carácter regulatorio y no presupuestal.

V. CONFLICTO DE INTERESES

El artículo 3° de la Ley 2003 de 2019 que modificó el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 señala que: “el autor del proyecto y el ponente presentaran en el cuerpo de 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, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán 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 el Congresista pueda encontrar”.

Por lo cual, en cumplimiento de lo dispuesto en el marco normativo citado, me permito señalar que en el trámite de este proyecto podrían presentarse conflictos de interés moral por parte de aquellos Congresistas que por razones de conciencia no quieran participar en la discusión y votación del presente proyecto.

De igual forma podrían incurrir en conflicto de interés los Congresistas cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil que tengan interés directo o actual en el presente proyecto.

TEXTO PROPUESTO PARA PROYECTO DE LEY NÚMERO 131 DE 2025 SENADO

por medio de la cual se prohíbe la maternidad subrogada en Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto garantizar los derechos fundamentales a la vida, la salud y dignidad de la mujer y del *nasciturus* mediante la prohibición de la práctica de la maternidad subrogada para impedir la explotación reproductiva de las mujeres y la mercantilización de los niños.

Artículo 2°. *Definición.* Se entiende por maternidad o gestación subrogada, o comúnmente llamada también alquiler de vientres, todo acuerdo de voluntades, verbal o escrito, a título gratuito o con fines de lucro, unilateral o bilateral, a título personal o por interpuesta persona, que tenga por objeto el compromiso de gestar uno o varios hijos y entregarlos al nacer a un tercero, cediendo la filiación derivada de la maternidad y renunciando a los derechos sobre el recién nacido.

Artículo 3°. *Créese el tipo penal de “Constreñimiento a la maternidad subrogada”.* Adiciónese el artículo 188F a la ley 599 de 2000, el cual quedará así:

Artículo 188F: Constreñimiento a la maternidad subrogada: El que por sí o como miembro de una organización nacional o internacional, promueva, induzca, financie, reclute, colabore o constriña a una mujer para llevar a cabo el proceso de subrogación o alquilar su vientre o publicite la maternidad subrogada, incurrirá en prisión de setenta y dos (72) a noventa y seis (96) meses y multa de cincuenta (50) a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 4°. *Aplicación extraterritorial de la ley penal.* Los ciudadanos colombianos que celebren cualquier tipo de acuerdo de subrogación, en cualquiera de sus modalidades, serán penalmente responsables en los términos del artículo 188F del Código Penal, aun cuando el hecho se haya ejecutado total o parcialmente fuera del territorio nacional.

Esta disposición se aplicará conforme al artículo 16, numeral 4 de la Ley 599 de 2000 - Código Penal, en atención a la especial protección que el ordenamiento jurídico colombiano otorga a los derechos fundamentales del niño, la dignidad de la mujer, la filiación y la familia.

Artículo 5°. *Nulidad.* Todo acto jurídico en el que se pacte la obligación de subrogar o alquilar el vientre, se entenderá nulo de pleno derecho. La filiación de los hijos nacidos por gestación de sustitución será determinada por el parto.

Parágrafo 1°. La nulidad prevista en este artículo se aplicará únicamente a los acuerdos celebrados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

En los casos anteriores a la entrada en vigencia de la presente ley, y aún no ejecutados totalmente, las autoridades deberán abstenerse de darles validez o efectos jurídicos, garantizando siempre el interés superior del menor y la dignidad de la mujer gestante.

Parágrafo 2°. En todo caso, en los procesos judiciales cuya causa sea los acuerdos de maternidad subrogada o de alquiler de vientre y que se reclame la restitución internacional de los niños, niñas y adolescentes, en los que se impugne la paternidad, o se solicite la privación de la patria potestad; prevalecerá el interés superior del menor; para tales casos, las autoridades judiciales y administrativas estarán obligadas a hacer un examen integral y objetivo de las condiciones de vida y arraigo del menor.

Artículo 6°. Modifíquese el artículo 188A del Código Penal así:

Artículo 188A. Trata de personas. El que capte, traslade, acoja o reciba a una persona, dentro del territorio nacional o hacia el exterior, con fines de explotación, incurrirá en prisión de trece (13) a veintitrés (23) años y una multa de ochocientos (800) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Para efectos de este artículo se entenderá por explotación el obtener provecho económico o cualquier otro beneficio para sí o para otra persona, mediante la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, maternidad subrogada, venta de niños, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre, la explotación de la mendicidad ajena, el matrimonio servil, la extracción de órganos, el turismo sexual u otras formas de explotación.

Artículo 7°. Adiciónese un párrafo al artículo 68 de la Ley 1098 de 2006 así:

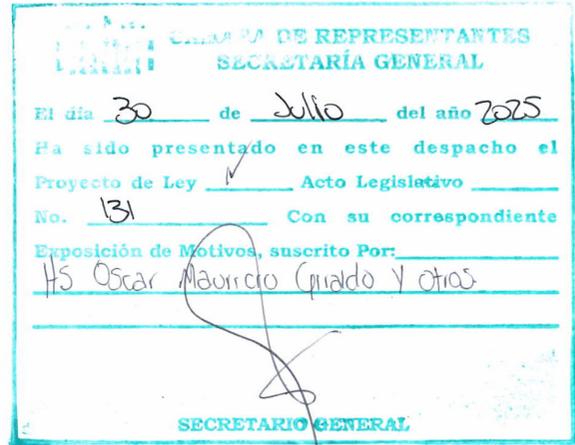
Artículo 68. Requisitos para adoptar.

Párrafo. No podrán ser adoptantes las personas naturales o parejas que hayan sido parte de un contrato, acuerdo o acto de maternidad subrogada, cualquiera sea su denominación, celebrado con posterioridad a la vigencia de esta ley.

Artículo 8°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

 OSCAR MAURICIO GIRALDO HERNANDEZ Senador de la República Autor del Proyecto	 LUIS MIGUEL LOPEZ ARISTIZABAL Representante a la Cámara Autor del Proyecto
 KARINA ESPINOSA OLIVER Senadora de la República	 Esperanza Andrade Serrano Senadora de República
 ÓSCAR DARIÓ PÉREZ PINEDA Representante a la Cámara por Antioquia Partido Centro Democrático	 KARINA-ESPINOSA-OLIVER Senadora de la República
 Juan Daniel Peñuela Calvache Representante a la Cámara Departamento de Nariño	 LORENA RÍOS CUÉLLAR Senadora de la República
CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR Representante a la Cámara Departamento del Tolima	

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 289 DE 2025
CÁMARA**

por la cual se autoriza al Banco de la República para emitir en el territorio colombiano una especie monetaria de curso legal con fines conmemorativos por los doscientos años de fundación de la Universidad del Cauca y la Universidad de Cartagena y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto autorizar al Banco de la República para emitir en el territorio colombiano una moneda de curso legal con fines conmemorativos o numismáticos por los doscientos años de fundación de la Universidad del Cauca y la Universidad de Cartagena y vincular a la Nación para rendir público homenaje a cada una de las instituciones de educación superior.

Artículo 2°. La Nación se vincula a rendir público homenaje a la institución de educación superior denominada “Universidad del Cauca”, fundada el 11 de noviembre de 1827, en reconocimiento a sus doscientos años de existencia y su valiosa contribución al desarrollo educativo, cultural y social del país.

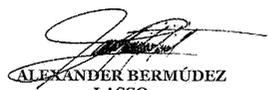
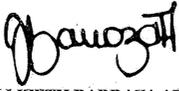
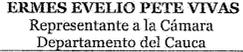
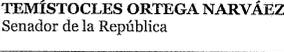
Artículo 3°. La Nación se vincula a rendir público homenaje a la institución de educación superior denominada “Universidad de Cartagena”, fundada el 6 de octubre de 1827, en reconocimiento a sus doscientos años de existencia y su valiosa contribución al desarrollo educativo, cultural y social del país.

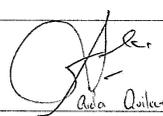
Artículo 4°. Autorícese al Banco de la República acuñar una especie monetaria de curso legal conmemorativa, por los doscientos años de existencia de la Universidad del Cauca y la Universidad de Cartagena y su valiosa contribución al desarrollo educativo, cultural y social del país. Se emitirá una especie monetaria por la conmemoración de cada uno de los bicentenarios de las Instituciones de Educación Superior.

Parágrafo. La aleación, monto de emisión, condiciones, precio de venta y demás características de la moneda serán determinadas por la Junta Directiva del Banco de la República.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Cordialmente,

 CESAR CRISTIAN GOMEZ CASTRO REPRESENTANTE A LA CÁMARA.	 ANIBAL HOYOS FRANCO REPRESENTANTE A LA CÁMARA
 ALEJANDER BERMÚDEZ LASSO Representante a la Cámara	 GILMA DÍAZ ARIAS Representante a la Cámara Departamento del Caquetá
 JEZMI LIZETH BARRAZA ARRAUT Representante a la Cámara Departamento del Atlántico	 ÓSCAR RODRIGO HURTADO Representante a la Cámara Departamento del Cauca
 ERMES EVELIO PETE VIVAS Representante a la Cámara Departamento del Cauca	 TEMÍSTOCLES ORTEGA NARVÁEZ Senador de la República

 JORGE HERNAN BASTIDAS ROSERO Representante a la Cámara Pacto Histórico - Cauca	 ANGELA MARIA VERGARA GONZALEZ Representante a la Cámara Departamento de Bolívar
 CARLOS JULIO GONZÁLEZ VILLA Senador de la República	 FERNEY SILVA IDROBO Senador del Pacto Histórico

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

por la cual se autoriza al Banco de la República para emitir en el territorio colombiano una especie monetaria de curso legal con fines conmemorativos por los doscientos años de fundación de la Universidad del Cauca y la Universidad de Cartagena y se dictan otras disposiciones.

OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley tiene como objetivo rendir homenaje público a los doscientos años de fundación de la Universidad del Cauca y la Universidad de Cartagena, mediante la expedición de una moneda conmemorativa, un hito significativo que refleja no solo su longevidad institucional, sino también su contribución al desarrollo cultural, social y científico de Colombia. Desde su fundación en 1827, ambas universidades han sido pilares fundamentales en la formación de generaciones de profesionales que han transformado la sociedad colombiana.

Este bicentenario es una ocasión para reflexionar sobre su rica historia, su influencia en el fortalecimiento del conocimiento y su compromiso con la excelencia académica. Con este propósito, se propone la emisión de una moneda conmemorativa que simbolice este legado y su impacto en el país.

RECONOCIMIENTO DEL LEGADO HISTÓRICO Y ACADÉMICO

La historia de la Universidad del Cauca y la Universidad de Cartagena está profundamente entrelazada con los procesos de independencia y la construcción del Estado colombiano. Desde su creación, ambas instituciones han sido protagonistas en el fortalecimiento de la educación superior, promoviendo ideales de libertad, igualdad y conocimiento.

La Universidad del Cauca, fundada bajo la visión de líderes como Simón Bolívar y Francisco de Paula Santander, ha contribuido a la consolidación del modelo republicano del país, siendo alma máter de 17 presidentes de la República. Por su parte, la Universidad de Cartagena, también fundada en 1827, ha sido un baluarte de la educación en la región Caribe, formando figuras emblemáticas como Rafael Núñez y Gabriel García Márquez.

CELEBRACIÓN DE LA DIVERSIDAD Y FORTALECIMIENTO DE LA IDENTIDAD NACIONAL

Ubicadas en regiones de gran riqueza cultural y biodiversidad, estas universidades han fomentado la integración y el reconocimiento de la diversidad como una fortaleza nacional. Este bicentenario brinda una oportunidad única para fortalecer el sentido de pertenencia y orgullo en la comunidad universitaria y en la sociedad colombiana.

SÍMBOLO TANGIBLE DE LA HISTORIA Y PROYECCIÓN HACIA EL FUTURO

La emisión de una moneda conmemorativa permitirá rendir homenaje al pasado y al mismo tiempo proyectar el impacto de estas instituciones hacia el futuro. En su diseño, se reflejarán los valores de resiliencia, innovación y compromiso social que han guiado a ambas universidades durante dos siglos.

VALOR EDUCATIVO Y CULTURAL

La moneda conmemorativa no solo será un elemento simbólico, sino también, una herramienta educativa que permitirá a las nuevas generaciones comprender la importancia del desarrollo académico en la construcción de la nación. Asimismo, incentivará el interés por la historia y la cultura del país, estimulando el turismo cultural y la preservación del legado histórico.

FOMENTO DE LA NUMISMÁTICA Y PROMOCIÓN INTERNACIONAL

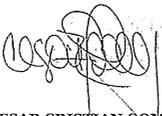
Estas monedas atraerán a coleccionistas y entusiastas, promoviendo el interés por la historia nacional y destacando a nivel internacional el impacto de estas universidades en el desarrollo académico y social de Colombia.

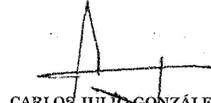
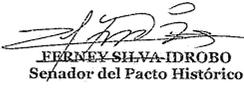
HOMENAJE A LA UNIVERSIDAD DEL CAUCA

La emisión de la moneda conmemorativa será un reconocimiento al rol crucial que la Universidad del Cauca y la Universidad de Cartagena han desempeñado en la sociedad. Este símbolo perdurable será una forma tangible de recordar y celebrar los aportes de estas instituciones, fortaleciendo su legado y proyectando su impacto hacia el futuro.

Por lo anterior, solicitamos respetuosamente la aprobación de este proyecto de ley para la emisión de una moneda conmemorativa que celebre el bicentenario de la Universidad del Cauca y la Universidad de Cartagena. Este reconocimiento será un homenaje a la historia y un recordatorio del compromiso continuo de estas instituciones con el progreso y la excelencia académica en Colombia.

Cordialmente,

 CESAR CRISTIAN GOMEZ CASTRO REPRESENTANTE A LA CÁMARA.	 ANIBAL HOYOS FRANCO REPRESENTANTE A LA CÁMARA
 ALEXANDER BERMÚDEZ LASSO Representante a la Cámara	 GILMA DÍAZ ARIAS Representante a la Cámara Departamento del Caquetá
 JEZMI LIZETH BARRAZA ARRAUT Representante a la Cámara Departamento del Atlántico	 ÓSCAR RODRIGO HURTADO Representante a la Cámara Departamento del Cauca
 TEMÍSTOCLES ORTEGA NARVÁEZ	

ERMES EVELIO PETE VIVAS Representante a la Cámara Departamento del Cauca	Senador de la República
 JORGE HERNAN BASTIDAS ROSERO Representante a la Cámara Pacto Histórico - Cauca	 ANGELA MARIA VERGARA GONZALEZ Representante a la Cámara Departamento de Bolívar
 CARLOS JULIO GONZÁLEZ VILLA Senador de la República	 FERNEX SILVA IDROBO Senador del Pacto Histórico
	 Abel Obispo

SECRETARÍA GENERAL DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

El día 9 de Septiembre del año 2025

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley Acto Legislativo número 289 Con su correspondiente Reporte de Motivos, suscrito Por: HR Cesar Cristian Gomez y otros

SECRETARIO GENERAL

CONTENIDO

Gaceta número 1651 - martes, 9 de septiembre de 2025

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

Págs.

Proyecto de acto legislativo número 295 de 2025 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 286 y el artículo 356 de la Constitución Política de Colombia y se incluyen las comunidades negras, raizales, afrocolombianas, y palenqueras, en la organización territorial del estado. 1

PROYECTOS DE LEY

Proyectos de ley número 131 de 2025 Cámara, por medio de la cual se prohíbe la maternidad subrogada en Colombia - Ley vientres libres de alquiler..... 7

Proyecto de ley número 289 de 2025 Cámara, por la cual se autoriza al Banco de la República para emitir en el territorio colombiano una especie monetaria de curso legal con fines conmemorativos por los doscientos años de fundación de la Universidad del Cauca y la Universidad de Cartagena y se dictan otras disposiciones..... 17