



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - N° 898

Bogotá, D. C., viernes, 31 de julio de 2026

EDICIÓN DE 33 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 049 DE 2026
CÁMARA

por medio de la cual se crea el programa nacional de manillas salvavidas para la identificación, localización y protección de personas con trastornos neurocognitivos mayores y otras condiciones cognitivas que generen riesgo de desorientación y extravío y se dictan otras disposiciones.

Doctor

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ

Secretario General

Cámara de Representantes

Asunto: Radicación Proyecto de Ley 049 de 2026 Cámara, *por medio de la cual se crea el programa nacional de manillas salvavidas para la identificación, localización y protección de personas con trastornos neurocognitivos mayores y otras condiciones cognitivas que generen riesgo de desorientación y extravío y se dictan otras disposiciones.*

Respetado Secretario,

De manera atenta y en virtud de lo dispuesto por los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, presento ante el Senado de la República el Proyecto de Ley 049 de 2026 Cámara, *por medio de la cual se crea el programa nacional de manillas salvavidas para la identificación, localización y protección de personas con trastornos neurocognitivos mayores y otras condiciones cognitivas que generen riesgo de desorientación y extravío y se dictan otras disposiciones*, iniciativa legislativa que cumple con los requisitos legales de acuerdo con el orden de redacción previsto en el artículo 145 de la referida ley.

Solicito al señor Secretario se sirva a darle el trámite legislativo previsto en el artículo 144 de la Ley 5ª de 1992.

Bleidy Pérez Ballesteros
BLEIDY PÉREZ BALLESTEROS
Representante a la Cámara
Bogotá D.C.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 049 DE 2026
CÁMARA

por medio de la cual se crea el programa nacional de manillas salvavidas para la identificación, localización y protección de personas con trastornos neurocognitivos mayores y otras condiciones cognitivas que generen riesgo de desorientación y extravío y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Objeto, beneficiarios, definiciones y objetivos

Artículo 1º. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto crear el Programa Nacional de Manillas Salvavidas, orientado a la identificación, localización y protección de las personas diagnosticadas con trastornos neurocognitivos mayores u otras condiciones cognitivas que puedan generar episodios de desorientación, extravío o situaciones de riesgo para su integridad personal.

Para tal efecto, se establecerán mecanismos de identificación, un sistema de información y una ruta de atención y búsqueda que permitan la actuación coordinada de las autoridades sanitarias, territoriales y de policía.

Artículo 2°. *Beneficiarios*. Serán beneficiarias del Programa Nacional de Manillas Salvavidas las personas que cuenten con diagnóstico médico de trastorno neurocognitivo mayor o de cualquier otra condición cognitiva, neurológica o mental que, de acuerdo con criterio clínico, pueda ocasionar desorientación, pérdida de ubicación espacial o riesgo de extravío.

La vinculación al programa será voluntaria y requerirá el consentimiento informado de la persona o de quien legalmente la represente cuando corresponda.

Artículo 3°. *Definiciones*. Para efectos de la presente ley, se adoptan las siguientes Definiciones:

- a) Trastorno Neurocognitivo Mayor (TNMA): Condición clínica caracterizada por un declive cognitivo significativo en uno o más dominios cognitivos que interfiere con la independencia en las actividades cotidianas. Se incluye a hombres y mujeres de cualquier edad, en cualquier estadio clínico de la enfermedad, cuyo trastorno neurocognitivo mayor sea debido a la Enfermedad de Alzheimer (EA), la Enfermedad de Parkinson (EP) o a enfermedad cerebrovascular.
- b) Otras condiciones cognitivas: Trastornos del espectro autista, trastorno del desarrollo intelectual (discapacidad intelectual), entendido como aquella condición de inicio en el período de desarrollo que cursa con limitaciones significativas tanto en el funcionamiento intelectual como en la conducta adaptativa, expresada en habilidades conceptuales, sociales y prácticas; epilepsia con afectación cognitiva, trastornos mentales graves con episodios de desorientación, y demás condiciones que el Ministerio de Salud y Protección Social incluya mediante acto administrativo motivado, conforme a evidencia técnico-científica.
- c) Mecanismo de identificación: Dispositivo físico o tecnológico manilla, código QR, *chip* de radiofrecuencia u otro análogo que permita la identificación rápida del beneficiario y la activación de la ruta de atención.
- d) Cuidador: Se entiende por cuidador o asistente personal a la persona natural sea familiar, profesional o no que, de manera continua o periódica, asume el cuidado directo o brinda apoyo en las tareas básicas de la vida cotidiana a un beneficiario del programa quien sin dicha asistencia no podría realizarlas.
- e) Ruta de atención y búsqueda: Conjunto articulado de acciones, procedimientos y responsabilidades institucionales orientados a la localización, atención y reintegración familiar o protección de los beneficiarios en situación de riesgo.

Artículo 4°. *Objetivos*. Son objetivos del Programa Nacional Manillas Salvavidas:

1. Facilitar la identificación y localización de las personas beneficiarias en situaciones de desorientación, extravío o riesgo.
2. Implementar mecanismos tecnológicos y de información que permitan la activación oportuna de las rutas de atención.
3. Promover la capacitación de familiares, cuidadores y personal de salud para la prevención de situaciones de riesgo.
4. Garantizar la articulación institucional para la protección de las personas beneficiarias.
5. Promover la actualización periódica de la Encuesta Nacional de Salud, Bienestar y Envejecimiento (SABE), el instrumento que haga sus veces, con una periodicidad no superior a cuatro (4) años, y la generación de datos epidemiológicos actualizados y publicación anual de datos epidemiológicos sobre la prevalencia de los trastornos neurocognitivos mayores y demás condiciones cognitivas de que trata la presente ley en Colombia.

Artículo 5°. *Capacitación*. El Ministerio de Salud y Protección Social, en coordinación con el Ministerio del Interior, la Policía Nacional y las entidades territoriales, diseñará e implementará un Programa Nacional de Capacitación dirigido a:

- a) Familiares y cuidadores de los beneficiarios del programa, en el reconocimiento temprano de signos de desorientación, manejo de situaciones de extravío, uso correcto del mecanismo de identificación y primeros auxilios psicológicos ante crisis conductuales asociadas a la condición diagnosticada.
- b) Personal de salud de los diferentes niveles de atención, en la aplicación de los criterios diagnósticos contenidos en la Guía de Práctica Clínica para el diagnóstico y tratamiento del Trastorno Neurocognoscitivo Mayor adoptada por el Ministerio de Salud y Protección Social, así como en la detección temprana de los dominios cognitivos afectados.
- c) Servidores públicos de policía, tránsito, organismos de socorro y autoridades territoriales, en la identificación del mecanismo previsto en el literal c) del artículo 3° de la presente ley, en protocolos de abordaje respetuoso y no estigmatizante de personas en situación de desorientación o extravío, y en la activación inmediata de la ruta de atención y búsqueda de que trata el literal e) del mismo artículo.
- d) Comunidad en general, mediante campañas pedagógicas de sensibilización sobre el reconocimiento de los trastornos neurocognitivos mayores y otras condiciones cognitivas, con el fin de reducir el estigma social y promover la corresponsabilidad ciudadana en la protección de esta población.

Parágrafo 1°. La capacitación contemplada en los literales a), b) y c) del presente artículo será de carácter obligatorio para el personal e instituciones allí señalados, y deberá impartirse de manera inicial al momento de la vinculación del beneficiario al programa, y de manera periódica con una frecuencia no superior a dos (2) años.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Salud y Protección Social, en articulación con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y las universidades con programas de ciencias de la salud, podrá certificar y validar contenidos formativos, los cuales serán de acceso público y gratuito a través de plataformas virtuales.

Parágrafo 3°. Las entidades territoriales incorporarán dentro de sus planes de desarrollo y planes territoriales de salud las acciones y recursos necesarios para garantizar la ejecución del Programa Nacional de Capacitación en su respectiva jurisdicción.

CAPÍTULO II

Sistema de Información, Coordinación y Ruta de Atención

Artículo 6°. *Sistema Nacional de Información y Registro.* El Ministerio de Salud y Protección Social diseñará e implementará un sistema nacional de información y registro de los beneficiarios del Programa de Manillas Salvavidas.

El sistema deberá garantizar la Protección de Datos Personales y solo podrá ser utilizado, para los fines previstos en la presente ley y para la activación de las Rutas de atención y búsqueda.

Las Entidades Promotoras de Salud (EPS), las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) y las entidades territoriales deberán suministrar la información necesaria para la operación del sistema teniendo en cuenta los límites previstos por la normatividad vigente sobre protección de datos personales e historia clínica.

En la implementación del sistema de información se aplicarán las disposiciones de la Ley 1581 de 2012 y la Ley 1266 de 2008. Los datos de salud de los beneficiarios tienen el carácter de datos sensibles y su tratamiento requerirá autorización expresa del titular o su representante legal.

Artículo 7°. *Coordinación del Programa.* El Ministerio de Salud y Protección Social será la entidad responsable del diseño, reglamentación, coordinación, seguimiento y evaluación del Programa Nacional de Manillas Salvavidas.

Para la implementación del programa, el Ministerio coordinará acciones con las entidades territoriales, las Entidades Promotoras de Salud (EPS), regímenes especiales y exceptuados, las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS), la Policía Nacional y demás entidades que hagan parte del sistema nacional de salud mental.

Artículo 8°. *Ruta de atención y búsqueda.* Las autoridades territoriales serán responsables de activar y coordinar la ruta de atención y búsqueda

de las personas beneficiarias del programa cuando se presenten situaciones de desorientación, extravío, abandono o cualquier circunstancia que ponga en riesgo su integridad.

Para el cumplimiento de esta función contarán con el apoyo de Entidades Promotoras de Salud (EPS), las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS), regímenes especiales y exceptuados, la Policía Nacional, entre otras, de acuerdo con lo que disponga la máxima autoridad territorial conforme a los protocolos que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social.

Parágrafo Único. La ruta de atención y búsqueda deberá contemplar mecanismos de reporte, búsqueda, ubicación, reunificación familiar o los cuidadores y activación de medidas de protección cuando exista presunto abandono o vulneración de derechos.

Artículo 9°. *Identificación.* El Programa Nacional de Manillas Salvavidas dispondrá de mecanismos de identificación física o tecnológica que permitan la ubicación e identificación rápida de los beneficiarios en situaciones de riesgo.

El Ministerio de Salud y Protección Social determinará las características técnicas, condiciones de uso y protocolos de operación de dichos mecanismos, los cuales deberán contener, como mínimo, la siguiente información:

- a) Nombres y apellidos completos del beneficiario.
- b) Edad y fecha de nacimiento.
- c) Diagnóstico de la condición de salud que motiva su vinculación al programa, conforme a las definiciones del artículo 3° de la presente ley.
- d) Número de teléfono de contacto del familiar, cuidador o representante legal del beneficiario.
- e) Medicamentos de uso permanente o de manejo prioritario que requiera el beneficiario, cuando su omisión pueda representar un riesgo para su salud o su vida en situación de extravío.
- f) Dirección de residencia habitual del beneficiario.

Parágrafo 1°. Por tratarse de datos sensibles en los términos de la Ley 1581 de 2012, la información de que tratan los literales c), e) y f) del presente artículo no podrá figurar de manera visible o de libre acceso en el dispositivo físico de identificación. Dicha información deberá estar contenida en el Sistema Nacional de Información y Registro de que trata el artículo 6° de la presente ley, y solo será accesible mediante el código QR, *chip* de radiofrecuencia o mecanismo tecnológico análogo, previa verificación de la identidad y calidad del consultante, conforme a los protocolos que para tal efecto establezca el Ministerio de Salud y Protección Social.

Parágrafo 2°. El dispositivo físico de identificación contendrá de manera visible, como mínimo, los nombres y apellidos del beneficiario; la mención de que se trata de un beneficiario del Programa Nacional de Manillas Salvavidas; el número de teléfono de contacto del familiar, cuidador o representante legal, y el mecanismo tecnológico de acceso a la información completa contenida en el Sistema Nacional de Información y Registro.

Parágrafo 3°. El acceso a la información completa del beneficiario estará limitado a las autoridades de salud, policía, organismos de socorro y autoridades territoriales que participen en la activación de la ruta de atención y búsqueda de que trata el artículo 8° de la presente ley, quienes deberán dar estricto cumplimiento a los principios de finalidad, confidencialidad y seguridad establecidos en la Ley 1581 de 2012.

Parágrafo 4°. La información contenida en el mecanismo de identificación deberá actualizarse cada vez que se presenten cambios relevantes en el estado de salud, esquema de medicación, datos de contacto o lugar de residencia del beneficiario, siendo responsabilidad del cuidador o representante legal informar dichos cambios a la entidad encargada de la operación del programa.

CAPÍTULO III

Financiación, divulgación y progresividad

Artículo 9°. *Financiación y suministro del mecanismo de identificación “manilla salvavidas”*. El Ministerio de Salud y Protección Social financiará, coordinará y garantizará la implementación del Programa Nacional de Manillas Salvavidas, así como la operación del sistema nacional de información, la ruta de atención y búsqueda, las actividades de seguimiento, capacitación y divulgación previstas en la presente ley.

La manilla salvavidas o el mecanismo de identificación física o tecnológica que defina el Ministerio de Salud y Protección Social hará parte del Plan de Beneficios en Salud (PBS) para las personas beneficiarias del programa, de conformidad con los criterios técnicos y clínicos que establezca la reglamentación.

Las Entidades Promotoras de Salud (EPS) serán responsables de garantizar el suministro oportuno de la manilla salvavidas o del mecanismo de identificación correspondiente a los afiliados que cumplan los requisitos para acceder al programa, a través de los canales, procedimientos o modalidades que consideren idóneos para tal fin.

El Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará las condiciones de acceso, financiación, suministro, reposición y seguimiento de los mecanismos de identificación contemplados en la presente ley.

Artículo 10. *Divulgación y promoción del programa*. El Ministerio de Salud y Protección Social, en coordinación con las entidades territoriales, adelantará campañas a nivel nacional de divulgación y sensibilización sobre los objetivos, beneficios y mecanismos de acceso al Programa Nacional Manillas Salvavidas.

Artículo 11. *Implementación progresiva*. El Programa Nacional de Manillas Salvavidas será implementado de manera progresiva en todo el territorio nacional, de acuerdo con los siguientes plazos máximos contados a partir de la promulgación de la ley: a) doce (12) meses para ciudades capitales de departamento y áreas metropolitanas. b) veinticuatro (24) meses para municipios de categorías 1, 2, 3 y 4, treinta y seis (36) meses para municipios de categorías 5 y 6 y para los centros poblados de las zonas rurales dispersas. El Ministerio de Salud y Protección Social establecerá los criterios técnicos y operativos para la implementación en cada fase.

Artículo 12. *Autonomía Territorial*. Las disposiciones contenidas en la presente ley se aplicarán sin perjuicio de la autonomía de las entidades territoriales para adoptar, mantener, financiar e implementar programas, estrategias, rutas de atención, mecanismos de identificación o medidas de protección dirigidas a personas con trastornos neurocognitivos mayores o con otras condiciones cognitivas que generen riesgo de desorientación, extravío o abandono.

Las disposiciones normativas, programas, políticas y mecanismos adoptados por las entidades territoriales con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley y que persigan los mismos fines aquí previstos continuarán vigentes y podrán seguir siendo ejecutados, siempre que resulten compatibles con los principios y objetivos establecidos en la presente ley.

Las entidades territoriales podrán desarrollar acciones complementarias y fortalecer los mecanismos de atención y protección establecidos en esta ley, de acuerdo con sus competencias constitucionales y legales.

CAPÍTULO IV

Seguimiento, reglamentación y disposiciones finales

Artículo 13. *Seguimiento e Informe al Congreso*. El Ministerio de Salud y Protección Social presentará, anualmente, ante las Comisiones Séptimas del Senado de la República y la Cámara de Representantes un informe de gestión y resultados del Programa Nacional de Manillas Salvavidas, que incluirá, como mínimo, los siguientes indicadores:

- a) Número total de beneficiarios registrados en el sistema nacional de información, desagregado por diagnóstico, sexo, edad, etnia y entidad territorial.
- b) Número de activaciones de la ruta de atención y búsqueda, tiempo promedio de respuesta y resultados.
- c) Cobertura territorial del programa.
- d) Número de mecanismos de identificación suministrados y tasa de reposición.
- e) Presupuesto ejecutado y fuentes de financiación.
- f) Acciones de capacitación y sensibilización realizadas.

Artículo 12. *Reglamentación.* El Gobierno nacional reglamentará la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes contados a partir de su promulgación.

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


BLEIDY PÉREZ BALLESTAS
Representante a la Cámara
Bogotá D.C.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene por objeto crear el Programa Nacional de Manillas Salvavidas, con el fin de establecer mecanismos de identificación, localización y protección para las personas diagnosticadas con trastornos neurocognitivos mayores u otras condiciones cognitivas que puedan generar episodios de desorientación o extravío.

Para ello, se promueve la articulación entre el Ministerio de Salud y Protección Social, las entidades territoriales, las EPS, las IPS y la Policía Nacional, mediante la implementación de una Ruta de Atención y Búsqueda, un Sistema de Información y Mecanismos de Identificación que permitan garantizar una respuesta oportuna y la protección efectiva de los beneficiarios.

MARCO NORMATIVO

Para esta iniciativa han de tenerse en cuenta y consultarse las siguientes disposiciones:

• CONSTITUCIONALES

Artículos 1°, 2°, 411, 13, 14, 16, 18 19, 20, 23, 27, 37, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 52, 54, 67, 70, 71, 74, 75, 78, 79, 81, 84, 85, 87, 114, 115, 150 (No. 1, 8, 23), 154, 157, 189, 200, 208, 209, 298, 311, 339, 345, 346, 350, 356, 359, 365 y 366.

• LEGALES

Ley 100 de 1993, por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones

Esta ley estableció el Sistema General de Seguridad Social Integral en Colombia, unificando y organizando la protección de los ciudadanos frente a las contingencias de salud, vejez y riesgos laborales. Asimismo, definió el marco competencial y de operación para las Entidades Promotoras de Salud (EPS) y las Instituciones Prestadoras de Servicios (IPS). Su objetivo primordial fue garantizar la universalidad y ampliar la cobertura de los servicios de bienestar social, permitiendo la participación de actores públicos y privados bajo la estricta regulación y vigilancia del Estado.

Ley 1251 de 2008, por la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores

La Ley 1251 de 2008 tiene por objeto proteger, promover, restablecer y defender los derechos de los adultos mayores. Su artículo 3° define como adulto mayor a toda persona con 60 años o más. Su artículo 6° establece las obligaciones del Estado, entre ellas: garantizar el acceso a los servicios de salud, educación, cultura y recreación; implementar medidas de protección contra el abandono y el maltrato; y asegurar la participación de los adultos mayores en la formulación de políticas públicas. Esta ley complementa el marco del proyecto en lo relativo a los beneficiarios mayores de 60 años.

Ley 1581 de 2012, por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales

Esta ley es el marco general de Protección de Datos Personales en Colombia, tiene por objeto garantizar el derecho constitucional al *habeas data*, permitiendo a los ciudadanos conocer, actualizar y rectificar la información que las entidades públicas y privadas recopilan sobre ellos en bases de datos.

Ley 1751 de 2015, por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso-Administrativo

Esta ley regula el derecho fundamental a la salud y es la principal norma legal de referencia para el proyecto. Sus disposiciones más relevantes son: el artículo 6°, que establece los elementos esenciales del derecho a la salud (disponibilidad, aceptabilidad, accesibilidad, calidad e idoneidad profesional); el artículo 10, que consagra los derechos de los pacientes, incluyendo el consentimiento informado; el artículo 11, que protege a los sujetos de especial protección (entre ellos, las personas mayores y las personas con discapacidad); y el artículo 15, que regula las exclusiones del PBS mediante un proceso técnico-científico, norma de referencia obligatoria para el artículo 9° del proyecto.

Ley 1616 de 2013, por medio de la cual se expide la ley de salud mental y se dictan otras disposiciones, modificada por la Ley 2460 de 2025

La Ley 1616 de 2013 establece el marco para la garantía del ejercicio pleno del derecho a la salud mental. Su artículo 3° define la salud mental como ‘un estado de bienestar que se expresa en la vida cotidiana a través del comportamiento y la interacción de manera tal que permite a los sujetos individuales y colectivos desplegar sus recursos emocionales, cognitivos y mentales para transitar por la vida cotidiana.’ Los trastornos neurocognitivos mayores constituyen condiciones de salud mental en los términos de esta ley. La Ley 2460 de 2025, refuerza las obligaciones del Estado en materia de prevención, atención y rehabilitación en salud mental, y es el marco normativo más reciente y directamente aplicable a este proyecto.

• REGLAMENTARIAS

Decreto 780 de 2016, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud Protección Social

Decreto 780 de 2016, Decreto 780 de 2016, por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones

El Decreto 780 de 2016 es el decreto único reglamentario del sector salud. Compila y organiza la normativa del sector salud en Colombia, estableciendo un marco único para la afiliación, la portabilidad nacional y la operación de EPS e IPS bajo el Plan de Beneficios en Salud. Esta norma busca coordinar el sistema para asegurar la accesibilidad, eficiencia y el derecho fundamental a la atención médica en todo el territorio nacional.

Resolución 4886 de 2018, por la cual se adopta la Política Nacional de Salud Mental

La Resolución 4886 de 2018 adopta la Política Nacional de Salud Mental en Colombia. Su objetivo es promover el bienestar emocional y prevenir trastornos mentales, consumo de sustancias y el suicidio. Es de cumplimiento obligatorio para todas las entidades del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS).

BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD

El artículo 93 de la Constitución Política establece que los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los instrumentos internacionales que se citan a continuación forman parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto y son directamente aplicables como parámetro de control de constitucionalidad y como fuente de obligaciones estatales.

Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad – CDPD (Ley 1346 de 2009)

Colombia ratificó la CDPD mediante la Ley 1346 de 2009, incorporándola al bloque de constitucionalidad. Sus disposiciones son directamente aplicables y prevalecen sobre la ley ordinaria cuando reconozcan derechos más amplios (Art. 93 CP). La Corte Constitucional ha señalado que la CDPD implica un cambio de paradigma: del modelo médico de la discapacidad que la trata como un déficit que debe ser corregido hacia el modelo social que identifica en las barreras del entorno, y no en la persona, el origen de la discapacidad.

Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (Ley 2055 de 2020)

Colombia ratificó esta Convención mediante la Ley 2055 de 2020, convirtiéndola en parte del bloque de constitucionalidad. Es el instrumento internacional de derechos humanos más específico y directamente aplicable al objeto de este proyecto de ley, por cuanto regula con precisión las obligaciones de los Estados en materia de protección de la persona mayor, incluyendo situaciones de vulnerabilidad, abandono y riesgo para la vida e integridad.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)

El PIDESC hace parte del bloque de constitucionalidad en virtud del artículo 93 CP. Su artículo 12 establece el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC), en la Observación General número 14 (2000), precisó que el derecho a la salud no se limita al derecho a la atención médica, sino que incluye el derecho a un sistema de protección de la salud que brinde a las personas oportunidades iguales para disfrutar del más alto nivel posible de salud. Por su parte, la Observación General número 6 (1995) del mismo Comité se refiere específicamente a los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores, señalando la obligación de los Estados de adoptar medidas para garantizar el acceso equitativo a los servicios de salud especializados, incluyendo aquellos relacionados con enfermedades asociadas al envejecimiento.

2. JUSTIFICACIÓN

El presente proyecto de ley busca crear el Programa Nacional de Manillas Salvavidas, un sistema integral de identificación, localización y protección de las personas diagnosticadas con trastornos neurocognitivos mayores u otras condiciones cognitivas que generen riesgo de desorientación y extravío en Colombia.

La iniciativa surge de la constatación que Colombia no cuenta con un sistema unificado de respuesta ante el extravío de personas cuya condición de salud las pone en riesgo permanente. El vacío normativo e institucional existente tiene consecuencias fatales: personas mayores con Alzheimer que se extravían al no poder ser identificadas oportunamente, niños con trastorno del espectro autista que escapan de entornos seguros sin que nadie pueda localizarlos, adultos con discapacidad intelectual que quedan expuestos a peligros evitables. Esta ley propone convertir esa realidad cotidiana en una obligación estatal exigible.

Colombia carece de un sistema unificado que cuantifique a la población en riesgo de extravío por causa de salud, pero la evidencia disponible por grupo diagnóstico permite estimar un número superior a los dos millones de personas. La principal fuente oficial de referencia sobre demencia en Colombia –la Encuesta Nacional de Salud, Bienestar y Envejecimiento (SABE)– cumplió diez años sin actualizarse en 2025, lo que significa que el Estado colombiano no conoce el impacto real ni la evolución reciente de estas cifras (Cuadros Cuadros, 2015). Esta ausencia de datos actualizados no es un detalle técnico: es la prueba de que una población que crece aceleradamente como consecuencia de la transición demográfica del país continúa siendo invisible para la formulación de política pública.

Los datos disponibles permiten dimensionar el problema:

Aproximadamente 260.000 personas mayores de 60 años padecían Alzheimer en Colombia para 2025, y más del 46% de la población adulta mayor presenta algún grado de deterioro cognitivo (Infobae Colombia, 2023; Escuela Colombiana de Rehabilitación, 2023).

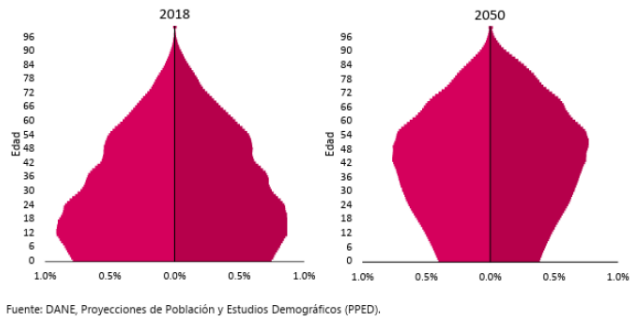
La Organización Mundial de la Salud (OMS) estima que en el mundo hay más de 55 millones de personas con demencia y que cada año se diagnostican cerca de 10 millones de casos nuevos. En Colombia, cerca del 19,6% de los adultos sufren deterioro cognitivo, mientras que el 46,1% de los adultos mayores padece esta enfermedad; se estima que cerca del 23% de la población colombiana padece demencia (Ortiz Álvarez, 2023).

La discapacidad intelectual representa el 42,1% de los casos certificados de discapacidad en el país. El 26,8% de la población con discapacidad tiene dificultad para entender, aprender, recordar, tomar decisiones, comer, vestirse o bañarse por sí mismo, y el 9,7% tiene dificultades para relacionarse o interactuar con las demás personas (DANE, 2022).

Entre 2015 y 2020 se registraron 806.384 casos de trastorno afectivo bipolar y 579.175 de esquizofrenia. El sistema de salud identificó más de 767.000 personas con epilepsia entre 2015 y 2019 (DANE).

Esta no es una proyección lejana, es la realidad cotidiana de cientos de familias colombianas. Dos casos recientes, ocurridos en un poco más de un mes y en dos ciudades distintas del país, ilustran el mismo patrón: personas con un hogar y una familia que las busca, que se desorientan por su condición de salud y cuya suerte termina dependiendo del azar de quién las encuentre y qué tan rápido pueda identificarlas. En Usme, Bogotá la historia de Pablo Emilio Hernández, de 84 años con principios de Alzheimer, tuvo un final distinto: tras desaparecer el 26 de diciembre de 2025, logró comunicarse telefónicamente con su familia días después, indicando encontrarse en una zona con árboles y montañas sin poder precisar el lugar exacto; su cuerpo fue hallado sin vida el 1 de enero de 2026 en una zona boscosa cercana. En Barranquilla, Manuel Agustín Charis Jiménez, de 77 años, salió de su casa a cobrar un subsidio el 22 de noviembre y continúa desaparecido meses después, sin que ninguna pista permita a su familia conocer su paradero. En ambos casos, un mecanismo simple de identificación habría podido marcar la diferencia entre la vida y la muerte.

El envejecimiento acelerado de la población colombiana agravará sistemáticamente esta problemática si el Estado no actúa de manera anticipada. El DANE en la nota técnica publicada en julio del 2025 indica que bajo los nuevos supuestos de menor fecundidad y de las transformaciones de la migración internacional, sumado a las problemáticas ya conocidas del envejecimiento de la población colombiana, se estima que para el año 2050 la población infantil y adolescente represente el 13,6% de la población colombiana, un decrecimiento significativo si se tiene en cuenta que para el año 2018 esta población representaba el 25.2%.



Esto sumado a que según las estimaciones del DANE de que en el año 2050 la mayor parte de la pirámide poblacional va a estar concentrada entre las personas de 40 a 60 años, presentan unos grandes retos para el presente congreso en materia de salud ya que a una población mayor se incrementaran las enfermedades asociadas a la edad y al estilo de vida, entre estas enfermedades se encuentran las Neurocognitivas, las cuales afectan al cerebro, estas enfermedades se pueden deber a malos hábitos de salud, que se suman a factores genéticos y ambientales que podrían derivar en estas enfermedades y trastornos, que afectan al órgano más importante del cuerpo ya que el cerebro es el encargado de controlar todas las funciones y actividades del organismo.

La gravedad del problema se amplifica por el impacto de la pandemia de COVID-19. Según la doctora Sigem Sabbagh, representante de Campo de Neurociencia y Psicobiología Zona Norte del Colpsic, las enfermedades neurocognitivas se incrementaron exponencialmente tras la crisis sanitaria: “mientras que antes, a nuestros consultorios, llegaban personas de aproximadamente 45 años, ahora estamos recibiendo adultos jóvenes de hasta 34 años con importante impacto en sus funciones cognitivas superiores” (citada en Ortiz Álvarez, 2023).

Colombia no cuenta con ninguna norma de rango legal que establezca de manera integral un sistema de identificación, alerta y respuesta ante el extravío de personas con TNMA u otras condiciones cognitivas. El Acuerdo Distrital 839 de 2022 del Concejo de Bogotá representa un avance significativo pero su alcance se limita al Distrito Capital, dejando en la desprotección a millones de colombianos en el resto del país. La Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez 2022-2031 no contempla medidas específicas sobre trastornos neurocognitivos, pese a que constituyen la principal causa de discapacidad en personas mayores a nivel mundial. Esta doble ausencia de datos actualizados y de política específica justifica plenamente la intervención del legislador. Con este proyecto de ley no solo se busca proteger a las personas que ya padecen estas enfermedades mediante un mecanismo que permita su identificación en caso de desorientación o extravío, sino también visibilizar esta problemática de salud pública para que se cree un sistema de prevención y atención temprana a personas que tengan o puedan llegar a tener factores de riesgo que en un futuro puedan desencadenar en una enfermedad neurocognitiva.

Con este proyecto de ley no solo se busca proteger a las personas que ya padecen estas enfermedades mediante una manilla que permita su identificación en caso de desorientación o extravío poderlos retornar con sus seres queridos, sino que busca visibilizar esta problemática de salud pública, para que se cree un sistema de prevención y atención temprana a personas que tengan o puedan llegar a tener factores de riesgo que en un futuro puedan desencadenar en una enfermedad Neurocognitivas, por lo tanto se busca que mediante un tratamiento oportuno y un diagnóstico temprano se puede mejorar la calidad de vida de estas personas.

En la Sentencia T-760 de 2008, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, la Corte Constitucional estableció un precedente estructural sobre el derecho a la salud. Declaró que este derecho es un derecho fundamental autónomo, directamente exigible mediante la acción de tutela, y fijó reglas sobre el alcance del principio de progresividad que son de obligatoria observancia para el diseño de este proyecto.

Esta doctrina es fundamento directo del artículo sobre implementación progresiva del proyecto, que establece plazos concretos para evitar que la progresividad se convierta en una patente de corso para la indefinición o la inacción. La Corte ha precisado que la progresividad exige avance, no estancamiento.

La Corte Constitucional, mediante La Sentencia T-138 de 2010, M. P. Mauricio González Cuervo, expuso el precedente más directo sobre las obligaciones del Estado frente a personas mayores en situación de vulnerabilidad. La Corte señaló que el artículo 46 de la Constitución Política no es una norma programática, sino una fuente de derechos subjetivos exigibles, y que la omisión de protección que ponga en riesgo la vida del adulto mayor activa la obligación de acción del Estado.

Así mismo, la Sentencia C-458 de 2015, M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado, es un referente obligatorio para la redacción legislativa en materia de discapacidad. La Corte Constitucional declaró inexecutable expresiones de la legislación colombiana que utilizaban terminología peyorativa o discriminatoria, y ordenó que la legislación adopte el lenguaje y el modelo conceptual de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Este precedente fundamenta la revisión del lenguaje del proyecto para asegurar su consonancia con el modelo social de discapacidad.

IMPACTO FISCAL

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 establece que “*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*”.

En cumplimiento de esta disposición legal, se remitirá copia de este proyecto de ley al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que, en el marco de sus competencias, remita concepto para que sea evaluado al momento de presentar ponencia de primer debate.

Así mismo, resulta necesario resaltar que la Honorable Corte Constitucional, mediante sentencia C-502 de 2007, consideró lo siguiente con respecto a la aplicación del artículo 7° de la Ley 819 de 2003:

“Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.

Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.

Por otra parte, es preciso reiterar que, si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente.”

Así las cosas, la interpretación constitucional conlleva a que la carga la asuma el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con respecto a las iniciativas que pueden implicar gasto público y afectar el marco fiscal.

3. IMPEDIMENTOS

Como autora de esta iniciativa considero que difícilmente puede generarse un conflicto de interés en la participación legislativa de este proyecto por cuanto sus disposiciones son de carácter general y no

están dirigidas a beneficiar, alterar, afectar, favorecer o perjudicar situaciones particulares y concretas.

Todo impedimento que se presente en el curso del trámite legislativo deberá tener la virtualidad de poner en evidencia la alteración o beneficio a favor o en contra del congresista o de sus parientes dentro de los grados previstos por la norma, de manera particular, actual y directa.

4. CONCLUSIÓN

Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas, este proyecto de ley constituye una medida de protección y atención integral orientada a salvaguardar la vida, la integridad y el bienestar de las personas con trastornos neurocognitivos mayores u otras condiciones cognitivas que puedan generar episodios de desorientación o extravío; se busca fortalecer la capacidad institucional para brindar una respuesta oportuna, proteger a las personas en situación de vulnerabilidad y apoyar a sus familias y cuidadores, contribuyendo así a la garantía efectiva de sus derechos fundamentales.

5. PRESENTACIÓN DEL PROYECTO

Teniendo en cuenta las consideraciones precedentes, pongo en consideración del Honorable Congreso de la República este proyecto de ley, orientado a fortalecer la protección de las personas con trastornos neurocognitivos mayores y otras condiciones cognitivas que puedan generar situaciones de desorientación o extravío, mediante mecanismos de identificación, atención y búsqueda oportuna.


BLEIDY PÉREZ BALLESTAS
Representante a la Cámara
Bogotá D.C.

BIBLIOGRAFÍA:

Ortiz Álvarez, D. V. (2023, 17 de agosto). ¿Cómo cuidar la memoria? Incrementan enfermedades degenerativas en Colombia. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/salud/como-cuidar-la-memoria-incrementan-enfermedades-degenerativas-en-colombia-796908>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (s.f.). Proyecciones de población. DANE. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2025, julio). Proyecciones de población: Actualización 2025. Nota técnica (Dirección de Censos y Demografía). D A N E . <https://www.dane.gov.co/files/censo2018/proyecciones-de-poblacion/Nacional/NotaTecnica-PPED-jul2025.pdf>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2022, abril). Estado actual de la medición de la discapacidad en Colombia [Nota estadística]. DANE. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/abr_2022_nota_estadistica_Estado%20actual_de_la_medicion_de_discapacidad_en%20Colombia_presentacion.pdf

Morales, J. (2026, 6 de enero). Adulto mayor desapareció en Usme y fue encontrado sin vida días después. *Alerta Bogotá*. <https://bogota.alerta.com.co/judiciales/adulto-mayor-desaparecio-en-usme-y-fue-encontrado-sin-vida-dias-despues-231494>

Zona Cero. (2026, 31 de marzo). 4 meses de desaparecido cumple adulto mayor: el 22 de noviembre salió de su casa. *Zona Cero*. <https://zonacero.com/generales/4-meses-de-desaparecido-cumple-adulto-mayor-el-22-de-noviembre-salio-de-su-casa>

Infobae Colombia. (2023, 21 de septiembre). Cerca de 260.000 colombianos padecen Alzheimer: ¿cómo prevenir esta enfermedad? *Infobae*. <https://www.infobae.com/colombia/2023/09/21/cerca-de-260000-colombianos-padecen-alzheimer-como-prevenir-esta-enfermedad/>

El Colombiano. (2024, 12 de noviembre). En 2060 habrá 200 adultos mayores por cada 100 jóvenes en Colombia; ¿qué retos trae esto? *El Colombiano*. <https://www.elcolombiano.com/colombia/salud/salud-como-enfrentar-el-envejecimiento-de-la-poblacion-en-colombia-EM25836057>

El Cronista Colombia. (2025, 8 de julio; actualizado 17 de octubre de 2025). Adiós Alzheimer: el avance científico que promete cambiar el futuro de millones de personas al prevenir y tratar la enfermedad. *El Cronista*. <https://www.cronista.com/colombia/salud-nutricion/adios-alzheimer-el-avance-cientifico-que-promete-cambiar-el-futuro-de-millones-de-personas-al-prevenir-y-tratar-la-enfermedad/>

Escuela Colombiana de Rehabilitación. (2023, 17 de octubre; actualizado 26 de febrero de 2025). Alzheimer siglo XXI: una realidad difícil de olvidar. *ECR Institución Universitaria*. <https://www.ecr.edu.co/my-post7232b319/>

ConsultorSalud. (2014, 17 de septiembre). Entrevista: Investigación sobre Alzheimer en Colombia [Entrevista a Yuri Takeuchi, decana de la Facultad de Ciencias de la Salud, Universidad Icesi]. ConsultorSalud. <https://consultorsalud.com/entrevista-investigacion-sobre-alzheimer-en-colombia/>

Cuadros Cuadros, R. (2015, 31 de enero). Prevalencia de las demencias en Colombia [Presentación técnica]. Subdirección de Salud Cafam / Ministerio de Salud y Protección Social. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/INEC/IETS/prevalencia-demencia-colombia.pdf>

Constitución Política de Colombia. (1991). Asamblea Nacional Constituyente. *Gaceta Constitucional* número 116.

Ley 100 de 1993, por la cual se crea el sistema de seguridad social integral. *Diario Oficial* número 41.148, 23 de diciembre de 1993. Congreso de la República de Colombia.

Ley 1251 de 2008, por la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores. *Diario Oficial* número 47.186, 27 de noviembre de 2008. Congreso de la República de Colombia.

Ley 1346 de 2009, *por medio de la cual se aprueba la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas*. **Diario Oficial** número 47.427, 31 de julio de 2009. Congreso de la República de Colombia.

Ley 1581 de 2012, *por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales*. **Diario Oficial** número 48.587, 18 de octubre de 2012. Congreso de la República de Colombia.

Ley 1616 de 2013, *por medio de la cual se expide la ley de salud mental y se dictan otras disposiciones*. **Diario Oficial** número 48.680, 21 de enero de 2013. Congreso de la República de Colombia.

Ley 1751 de 2015, *por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones*. **Diario Oficial** número 49.427, 16 de febrero de 2015. Congreso de la República de Colombia.

Ley 1850 de 2017, *por medio de la cual se establecen medidas de protección al adulto mayor en Colombia*. **Diario Oficial** número 50.274, 19 de julio de 2017. Congreso de la República de Colombia.

Ley 2055 de 2020, *por medio de la cual se aprueba la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores*. **Diario Oficial** número 51.398, 2 de octubre de 2020. Congreso de la República de Colombia.

Ley 2460 de 2025, *por medio de la cual se modifica la Ley 1616 de 2013 y se dictan otras disposiciones en materia de salud mental*. **Diario Oficial**. Congreso de la República de Colombia.

Decreto 1377 de 2013, *por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1581 de 2012*. **Diario Oficial** número 48.834, 27 de junio de 2013. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia.

Acuerdo 839 de 2022, *por medio del cual se establecen los lineamientos para la creación del Programa Manillas Salvavidas en el Distrito Capital*. **Diario Oficial**. Concejo de Bogotá, D. C.

Corte Constitucional de Colombia. (1992). Sentencia T-494 de 1992. M. P. Ciro Angarita Barón. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-494-92.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (1993). Sentencia C-530 de 1993. M. P. Alejandro Martínez Caballero. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/C-530-93.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2002). Sentencia T-881 de 2002. M. P. Eduardo Montealegre Lynett. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/T-881-02.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2004). Sentencia T-025 de 2004. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/T-025-04.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2007). Sentencia C-502 de 2007. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-502-07.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2008). Sentencia T-760 de 2008. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/T-760-08.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2010). Sentencia T-138 de 2010. M. P. Mauricio González Cuervo. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/T-138-10.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2014). Sentencia C-313 de 2014. M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-313-14.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2015). Sentencia C-458 de 2015. M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/C-458-15.htm>

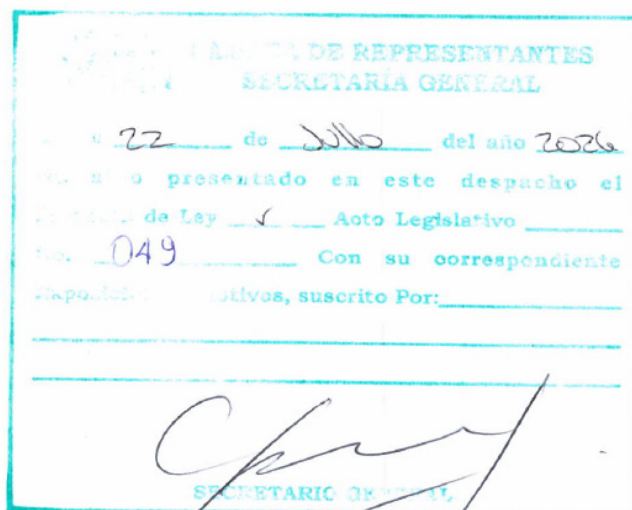
Organización de las Naciones Unidas. (2006). Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Adoptada mediante Resolución A/RES/61/106, 13 de diciembre de 2006. ONU.

Organización de los Estados Americanos. (2015). Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. Adoptada en la 45.ª Asamblea General, 15 de junio de 2015. OEA.

Organización de las Naciones Unidas. (1966). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado mediante Resolución 2200A (XXI), 16 de diciembre de 1966. ONU.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1995). *Observación General número 6: Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores*. E/1996/22. ONU.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (2000). *Observación General número 14: El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*. E/C.12/2000/4. ONU.



**PROYECTO NÚMERO DE LEY 050 DE
2026 CÁMARA**

por la cual se establecen disposiciones tendientes a asegurar el cumplimiento de la política para prevenir la pérdida y desperdicio de alimentos y se dictan otras disposiciones.

Doctor

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ

Secretario General

Cámara de Representantes

Asunto: Radicación **Proyecto de Ley 050 de 2026 Cámara**, por la cual se establecen disposiciones tendientes a asegurar el cumplimiento de la política para prevenir la pérdida y desperdicio de alimentos y se dictan otras disposiciones.

Respetado Secretario,

De manera atenta y en virtud de lo dispuesto por los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, presento ante el Senado de la República el **Proyecto de Ley 050 de 2026 Cámara**, por la cual se establecen disposiciones tendientes a asegurar el cumplimiento de la política para prevenir la pérdida y desperdicio de alimentos y se dictan otras disposiciones”.

Iniciativa legislativa que cumple con los requisitos legales de acuerdo con el orden de redacción previsto en el artículo 145 de la referida ley.

Solicito al señor Secretario se sirva a darle el trámite legislativo previsto en el artículo 144 de la Ley 5ª de 1992.


BLEIDY PÉREZ BALLESTAS
Representante a la Cámara
Bogotá D.C.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 050 DE 2026

por la cual se establecen disposiciones tendientes a asegurar el cumplimiento de la política para prevenir la pérdida y desperdicio de alimentos y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer medidas orientadas a garantizar el desarrollo y cumplimiento de la política para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos creada por la Ley 1990 de 2019 y complementada por las Leyes 2380 de 2024 y 2536 de 2025, así como ampliar su alcance normativo en materia de donación y aprovechamiento de alimentos aptos para el consumo humano, consolidando su implementación como instrumento permanente de política pública orientado a la seguridad alimentaria y a la reducción del desperdicio de alimentos.

Artículo 2º. Adiciónese un inciso al artículo 1º de la Ley 1990 de 2019, el cual quedará así:

“La donación de alimentos aptos para el consumo humano constituye una política pública de carácter permanente orientada a la seguridad y soberanía alimentaria. En tal sentido, el Estado garantizará su fortalecimiento, desarrollo y sostenibilidad mediante acciones de articulación institucional y fomento del aprovechamiento alimentario”.

Artículo 3º. *Fomento y desarrollo de la política.* El Gobierno nacional, en cabeza del Departamento Nacional de Planeación y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, con el apoyo de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Cisan), deberá establecer, dentro de los dos (2) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, un plan institucional que contemple mecanismos de cofinanciación y apoyo presupuestal y técnico orientados a fomentar, desarrollar y garantizar el cumplimiento y sostenimiento de la política pública de prevención de la pérdida y el desperdicio de alimentos de que trata la Ley 1990 de 2019.

En dicho plan deberá contemplarse mecanismos de articulación con los Bancos de Alimentos legalmente constituidos, reconociendo su papel como aliados operativos en la recepción, recolección, clasificación, almacenamiento, transporte y distribución de alimentos aptos para el consumo humano.

Autorícese al Gobierno nacional para efectuar las apropiaciones presupuestales, realizar los traslados y asegurar las partidas requeridas, con cargo al Presupuesto General de la Nación, para fomentar y garantizar el desarrollo y cumplimiento de la política pública.

Los recursos públicos destinados al fomento y desarrollo de esta política se canalizarán a través del Fondo Nacional para la Lucha contra el Hambre, la Inseguridad Alimentaria y el Desperdicio de Alimentos de que trata la Ley 2536 de 2025.

Parágrafo 1º. La asignación de recursos a que se refiere el presente artículo se realizará conforme al Marco Fiscal de Mediano Plazo y a las disponibilidades presupuestales de cada vigencia fiscal.

Parágrafo 2º. Las entidades territoriales, en el marco de su autonomía administrativa y presupuestal, concurrirán al apoyo financiero y operativo de la política pública para la prevención de la pérdida y el desperdicio de alimentos de conformidad con sus planes de desarrollo y disponibilidades presupuestales.

Dicha participación se desarrollará bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad entre la Nación y las entidades territoriales, conforme a sus competencias constitucionales y legales.

Artículo 4º. *Cooperación logística estatal.* El plan institucional de fomento y desarrollo a que hace referencia el artículo anterior priorizará la logística necesaria para la recolección, transporte, almacenamiento y distribución de alimentos aptos

para el consumo humano provenientes de donaciones, garantizando las condiciones de inocuidad y conservación, conforme a la reglamentación que para tal efecto expidan el Gobierno nacional y la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Cisan).

Dichos apoyos priorizarán las zonas rurales, especialmente aquellas de difícil acceso, e incluirán el fortalecimiento de las capacidades de los Bancos de Alimentos y demás entidades receptoras habilitadas, especialmente en infraestructura, cadena de frío, centros de acopio, transporte y sistemas de información y operación en territorios con mayores índices de inseguridad alimentaria.

Artículo 5°. *Delimitación de responsabilidad en la cadena de custodia y transporte.* La responsabilidad civil, penal y administrativa de los donantes de alimentos aptos para el consumo humano cesará a partir de la entrega formal y recepción documentada por parte del Banco de Alimentos o entidad receptora habilitada siempre que:

1. Los alimentos hayan sido entregados de buena fe y conforme a los lineamientos reglamentarios expedidos por las autoridades competentes.
2. No se encuentren vencidos ni alterados al momento de la donación.
3. No exista dolo o culpa grave por parte del donante.

No existirá responsabilidad solidaria ni extensión de culpa para el donante original por las alteraciones, pérdida de inocuidad o daños derivados de la deficiencia en la cadena de frío, el almacenamiento inadecuado o la manipulación negligente durante las fases posteriores de transporte, distribución y entrega final.

Artículo 6°. *Incentivos.* Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, el Gobierno nacional diseñará, reglamentará e implementará, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 12 de la Ley 2536 de 2025, un paquete de incentivos administrativos, operativos y tarifarios dirigido a promover la participación de los actores de la cadena de suministro de alimentos en las estrategias de donación y reducción de pérdidas o desperdicios.

Dichos incentivos se adoptarán conforme a las competencias constitucionales y legales del Gobierno nacional y estarán sujetos a la disponibilidad presupuestal, al Marco Fiscal de Mediano Plazo y a las normas de sostenibilidad fiscal vigentes.

El reconocimiento de los incentivos estará condicionado al cumplimiento de los sistemas de medición, seguimiento y verificación previstos en las Leyes 1990 de 2019 y 2536 de 2025.

Parágrafo 1°. El Gobierno nacional deberá presentar anualmente a las Comisiones Terceras, Cuartas y séptimas Constitucionales Permanentes del Congreso de la República un informe de avance sobre la implementación de los incentivos, su impacto en la reducción del desperdicio de alimentos y el aumento de las donaciones aptas para consumo humano.

Parágrafo 2°. El Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con las entidades competentes, incorporará indicadores específicos de seguimiento con respecto a las toneladas recuperadas, cobertura territorial, número de donantes, número de entidades receptoras y número de beneficiarios. Así mismo, incorporará una evaluación de los incentivos dentro de los instrumentos oficiales de planeación y evaluación de políticas públicas.

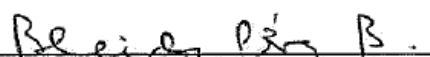
Sobre el seguimiento y evaluación, el DNP deberá remitir informe anual al Congreso de la República.

Artículo 7°. *Trazabilidad.* El Gobierno nacional implementará un sistema de trazabilidad y reporte de donaciones de alimentos con un registro mínimo que incluya:

- a) Origen
- b) Lote
- c) Cantidad
- d) Fecha de entrega
- e) Fecha de vencimiento o de consumo preferente
- f) Condiciones de transporte
- g) Receptor
- h) Destino territorial.

Artículo 8°. *Articulación con los Bancos de Alimentos.* El Gobierno nacional y las entidades territoriales promoverán la articulación con los Bancos de Alimentos legalmente constituidos en Colombia, en atención a su experiencia y capacidad operativa para el rescate, recepción, almacenamiento, clasificación, transporte y distribución de alimentos aptos para el consumo humano, de conformidad con la normatividad vigente.

Artículo 9°. *Vigencias y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.


BLEIDY PÉREZ BALLESTAS
Representante a la Cámara
Bogotá D.C.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene por objeto fortalecer la implementación efectiva de la política pública de prevención de la pérdida y desperdicio de alimentos, mediante el establecimiento de mecanismos de financiación y participación efectiva, incentivos y apoyo logístico estatal que garanticen la donación y el aprovechamiento de alimentos aptos para el consumo humano, contribuyendo a la seguridad alimentaria y a la reducción del desperdicio.

MARCO NORMATIVO

Para esta iniciativa han de tenerse en cuenta y consultarse las siguientes disposiciones:

- **CONSTITUCIONALES**

Artículos: 1°, 2°, 13, 44, 49, 64, 65, 79, 95, 114, 136, 113, 114, 150 (No. 1, 8, 12, 23, 25) 152, 154, 157, 209, 334, 339 y 366.

- **LEGALES**

El proyecto se inscribe en un desarrollo legislativo progresivo en materia de seguridad alimentaria y reducción del desperdicio de alimentos, del cual hacen parte las siguientes leyes:

Ley 1990 de 2019, por medio de la cual se crea la política para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos y se dictan otras disposiciones

Establece la política nacional que la presente iniciativa fortalece mediante la adición de un inciso a su artículo 1° y el diseño de mecanismos de financiación, cooperación logística e incentivos.

Ley 2380 de 2024, por la cual se promueve la donación de alimentos, la seguridad alimentaria y se aporta al objetivo de “Hambre Cero” en Colombia y se dictan otras disposiciones

Desarrolla el régimen de donación de alimentos, con el cual el artículo 5° del proyecto guarda armonía al delimitar la responsabilidad de los donantes dentro de la cadena de custodia.

Ley 2536 de 2025, por medio de la cual se crean medidas de política pública para la lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria y se dictan otras disposiciones

Crea el Fondo Nacional para la Lucha contra el Hambre, la Inseguridad Alimentaria y el Desperdicio de Alimentos, a través del cual el artículo 3° del proyecto canaliza los recursos públicos destinados al fomento de la política, y cuyo artículo 12 se salvaguarda expresamente en el artículo 6° del proyecto.

2. JUSTIFICACIÓN

En el mundo existen 783 millones de personas que sufren de hambre, pero la gran paradoja es que a nivel mundial cerca de una quinta parte de la comida termina en los basureros, esta problemática no solo afecta la seguridad alimentaria, sino que también la pérdida y desperdicio de alimentos generan entre el 8% y el 10% de las emisiones mundiales de Gases de Efecto Invernadero, casi cinco veces las emisiones totales del sector de la aviación civil global. Si el desperdicio de alimentos fuera un país, este sería el tercer mayor emisor de Gases de Efecto Invernadero del mundo, después de China y Estados Unidos. Con una huella de carbono estos desperdicios alcanzan casi los 3.300 millones de toneladas de CO₂ emitidos a la atmósfera.

Según el informe “Financiamiento para la seguridad alimentaria y la nutrición en América Latina y el Caribe” (2024), elaborado en conjunto por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Programa Mundial de Alimentos (WFP) y el Instituto Interamericano de Cooperación

para la Agricultura (IICA), el costo de la inacción frente al hambre y la malnutrición representa en promedio un 6,4% del PIB de los países estudiados, lo que evidencia que combatir el hambre resulta más costoso que prevenirla.

En Colombia, de acuerdo con las cifras del Departamento Nacional de Planeación (DNP), se pierden y desperdician anualmente cerca de 9,76 millones de toneladas de alimentos, lo que equivale al 34% de la producción nacional disponible para el consumo humano. Esta cantidad, según cálculos oficiales, sería suficiente para alimentar a cerca de 8 millones de personas cada año lo que equivale aproximadamente a toda la población de Bogotá. Resulta paradójico que, mientras esto ocurre, el 26,1% de la población colombiana enfrenta inseguridad alimentaria moderada o grave, de acuerdo con cifras del DANE de 2024. Este contraste entre la abundancia que se desperdicia y el hambre que persiste en amplios sectores de la población es, precisamente, la razón que motiva esta iniciativa.

Esta preocupación se agrava al revisar lo señalado por la Procuraduría General de la Nación, que cita el informe de la semana epidemiológica número 44 de 2024 del Instituto Nacional de Salud, según el cual se registraron 21.867 casos notificados de morbilidad asociados a desnutrición, un 7,19% más que los registrados en 2023.

El 20,6% de los alimentos perdidos y desperdiciados en Colombia se concentran en el eslabón de la cadena alimentaria que corresponde a la Distribución el segundo más grande después del eslabón de Producción. Por lo tanto, se hace necesario trabajar de la mano de las grandes superficies de supermercados para poder reducir la problemática de la desnutrición y fortalecer la donación de alimentos en Colombia, estrategias como esta fueron implementadas en Francia donde se creó una ley que prohibía a los supermercados con 400 metros cuadrados o más desperdiciar alimentos, teniendo así, un impacto positivo ya que mejoró la calidad y la diversidad de los alimentos donados.

En Colombia se hace necesaria la implementación de estrategias que permitan mejorar la tasa de rescate de alimentos, ya que, de los 9,6 millones de toneladas de alimentos desperdiciadas por año, en el año 2025 los bancos de alimentos apenas pudieron rescatar 54.000 toneladas, es decir que está recuperando aproximadamente 0,5%.

Los beneficios de trabajar en la seguridad alimentaria del pueblo colombiano, no solo se traducen en una mejora de la calidad de vida de la población, sino que a su vez ayudan a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, reducen el costo del impacto del hambre y la inanición en el PIB, y ayudan al país a cumplir con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 12.3 de la agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

El Congreso de la República ya ha reconocido la magnitud de este problema a través de la Ley 1990 de 2019, que creó la política pública para

prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos, y posteriormente mediante las Leyes 2380 de 2024 y 2536 de 2025, orientadas a fortalecer la donación de alimentos y a luchar contra el hambre y la inseguridad alimentaria en el marco del objetivo “Hambre Cero”. Sin embargo, la experiencia de estos años ha evidenciado que la sola existencia de un marco normativo no garantiza su cumplimiento efectivo. La política de prevención de pérdida y desperdicio de alimentos ha carecido de mecanismos concretos de financiación, de una hoja de ruta institucional clara y de incentivos suficientes que permitan su implementación real en el territorio nacional. Por esta razón, se considera necesario presentar esta adición, que no pretende crear una política nueva, sino dotar de herramientas efectivas a la que ya existe.

Una de las barreras más frecuentemente señaladas por los bancos de alimentos y las organizaciones sociales que trabajan en esta materia, es la falta de logística adecuada para recolectar, transportar y almacenar los alimentos donados en condiciones de inocuidad. Por ello, se prioriza el fortalecimiento de infraestructura, transporte especializado y cadena de frío, con especial atención a las zonas rurales y a los territorios con mayores índices de inseguridad alimentaria, que son, precisamente, los que hoy enfrentan mayores dificultades de acceso a estas soluciones.

Resulta indispensable para remover uno de los principales desincentivos a la donación, el temor de los donantes a asumir responsabilidad civil, penal o administrativa por hechos posteriores a la entrega de los alimentos y ajenos a su control. Al delimitar con claridad que la responsabilidad del donante cesa una vez el alimento es entregado de buena fe, sin vencimiento ni alteración y sin dolo o culpa grave, esto en busca de generar Seguridad Jurídica a las empresas, comerciantes y particulares que hoy prefieren desechar alimentos aptos para el consumo antes que donarlos, por temor a eventuales consecuencias legales. Esta misma lógica ha sido adoptada exitosamente en otras legislaciones, para incentivar la donación de alimentos sin comprometer la inocuidad ni la diligencia debida en toda la cadena de custodia.

Este proyecto busca adicionar un inciso al artículo 1° de la Ley 1990 de 2019 para elevar la donación de alimentos aptos para el consumo humano a la categoría de política pública de carácter permanente, vinculada expresamente a la seguridad y la soberanía alimentaria. Con ello se busca que la donación de alimentos deje de depender de la voluntad coyuntural de cada administración y se consolide como un compromiso estructural del Estado colombiano, en línea con los mandatos constitucionales de los artículos 65 y 366 de la Constitución Política, que reconocen la producción de alimentos y el bienestar general como propósitos fundamentales de la actividad estatal.

La presente iniciativa se sustenta en un cuerpo normativo de rangos constitucional, legal e internacional que, en su conjunto, impone al Estado colombiano obligaciones positivas de disponibilidad,

acceso y aprovechamiento de los alimentos aptos para el consumo humano.

El derecho a la alimentación adecuada y la seguridad alimentaria encuentran un respaldo reforzado en el derecho internacional de los Derechos Humanos, incorporado al ordenamiento jurídico colombiano a través de la figura del bloque de constitucionalidad. En virtud del artículo 93 de la Constitución Política, el cual incorpora al ordenamiento interno, con rango constitucional, los tratados y convenios internacionales de Derechos Humanos ratificados por Colombia cuyos instrumentos resultan directamente aplicables a la presente iniciativa:

1. Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución 217 A (III), el 10 de diciembre de 1948: en su artículo 25 reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado que le asegure, entre otros elementos, la alimentación.
2. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), ratificado mediante la Ley 74 de 1968, el 29 de octubre de 1969: en su artículo 11 consagra el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, incluida una alimentación adecuada, y el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, imponiendo a los Estados parte el deber de mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos.
3. Observación General número 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptada en 1999: precisa el alcance del derecho a la alimentación adecuada en sus componentes de disponibilidad y accesibilidad, estándar hermenéutico reiterado por la Corte Constitucional.
4. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Protocolo de San Salvador, ratificado mediante la Ley 319 de 1996, con adhesión internacional perfeccionada por Colombia en diciembre de 1997: en su artículo 12 reconoce el derecho a la alimentación adecuada y compromete a los Estados a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos.
5. Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada mediante la Ley 12 de 1991, el 22 de enero de 1991: en sus artículos 24 y 27 reconoce el derecho de niños, niñas y adolescentes al disfrute del más alto nivel posible de salud y a un nivel de vida adecuado para su desarrollo, obligando a los Estados a adoptar medidas para combatir la malnutrición.

6. Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución A/RES/70/1, el 25 de septiembre de 2015, y acogida internamente por Colombia mediante el Conpes 3918 de 2018: El Objetivo de Desarrollo Sostenible 2 (Hambre Cero) y, en particular, la meta 12.3, comprometen a los Estados a reducir a la mitad el desperdicio de alimentos per cápita mundial en la venta al por menor y a nivel de los consumidores, y a reducir las pérdidas de alimentos en las cadenas de producción y suministro.

Estos instrumentos, en cuanto reconocen derechos que no pueden suspenderse en estados de excepción y desarrollan garantías mínimas del núcleo esencial del derecho a la alimentación, integran el parámetro de control de constitucionalidad y orientan la interpretación de las disposiciones legales que se proponen, en particular las relativas a fomento, cooperación logística e incentivos.

La Corte Constitucional ha desarrollado una línea jurisprudencial consistente en torno al derecho a la alimentación y a la seguridad y soberanía alimentaria, de la cual se extraen las siguientes reglas relevantes para el proyecto:

Sentencia T-606 de 2015- Corte Constitucional M. P. Jorge Iván Palacio Palacio. Al resolver un caso relativo a restricciones a la actividad pesquera artesanal en un área protegida, la Corte Constitucional precisó que el artículo 65 de la Constitución consagra la seguridad alimentaria como principio constitucional que exige del Estado la protección e impulso de la producción de alimentos, y examinó el contenido y alcance de los derechos a la alimentación adecuada y a la seguridad alimentaria a la luz de los instrumentos internacionales que los desarrollan, incluyendo el concepto de soberanía alimentaria formulado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

Esta sentencia resulta pertinente para sustentar el artículo 4º del proyecto, en cuanto ordena priorizar el apoyo logístico estatal hacia las zonas rurales y las comunidades con mayor dependencia de la producción primaria de alimentos.

Sentencia C-077 de 2017, Corte Constitucional M. P. Luis Ernesto Vargas Silva. En el examen de constitucionalidad de la ley que crea las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres), la Corte reiteró que el derecho fundamental a la alimentación cuenta con desarrollo en instrumentos internacionales y que de la Constitución se desprende un deber estatal de adoptar los correctivos necesarios para lograr una producción, conservación y distribución eficiente y justa de los alimentos, deber que la Corte relacionó expresamente con la seguridad y la soberanía alimentaria como límites a la libertad de configuración del legislador en materia de política agraria.

Esta regla jurisprudencial la exigencia de mecanismos de conservación y distribución eficiente y justa de los alimentos constituye fundamento directo de los artículos 3º y 4º del proyecto, que crean el plan institucional de cofinanciación y la cooperación logística estatal orientada, precisamente, a evitar que alimentos aptos para el consumo se pierdan por deficiencias de recolección, transporte, almacenamiento o distribución.

Sentencia C-202 de 2020 Corte Constitucional M. P. Antonio José Lizarazo Ocampo. Al revisar la constitucionalidad de medidas tributarias adoptadas durante la emergencia derivada de la pandemia por COVID-19, la Corte Constitucional avaló alivios tributarios diferenciales orientados a garantizar la seguridad alimentaria del país, encontrando conexidad entre dichas medidas económicas y la finalidad de asegurar el abastecimiento de alimentos para toda la población. La Corte destacó, con apoyo en pronunciamientos de la Organización Mundial de la Salud, que la inseguridad alimentaria trasciende el hambre y comprende la incertidumbre en el acceso a alimentos en calidad y cantidad suficientes.

Esta sentencia constituye precedente relevante para el artículo 6º del proyecto, que dispone la creación de un paquete de incentivos administrativos, operativos y tarifarios en favor de los actores de la cadena de suministro de alimentos, en tanto la Corte ha admitido que medidas de naturaleza económica y fiscal son un instrumento constitucionalmente legítimo para incentivar la seguridad alimentaria, siempre que se sujeten a la disponibilidad presupuestal y al Marco Fiscal de Mediano Plazo, condicionamiento que el proyecto recoge expresamente.

Sentencia C-492 de 2023 Corte Constitucional M. P. Diana Fajardo Rivera. Al estudiar un decreto legislativo expedido en el marco de la emergencia declarada en La Guajira, la Corte Constitucional reiteró el fundamento normativo del derecho a la alimentación equilibrada de los menores de edad, con sustento en el artículo 44 de la Constitución y en el artículo 11 del PIDESC, y señaló que el agua y los demás componentes de la cadena alimentaria constituyen condición de posibilidad para la alimentación adecuada y para combatir la desnutrición infantil.

Esta sentencia respalda la especial atención que el artículo 4º del proyecto otorga a los territorios con mayores índices de inseguridad alimentaria, en concordancia con el mandato de protección reforzada hacia la niñez del artículo 44 superior.

Si bien la Corte Constitucional no se ha pronunciado de manera específica sobre la exoneración de responsabilidad de los donantes de alimentos, la delimitación de responsabilidad prevista en el artículo 5º del proyecto se ajusta a los criterios generales de imputación desarrollados por la jurisprudencia constitucional y de la Corte Suprema de Justicia en materia de responsabilidad civil, según los cuales la buena fe se presume,

la responsabilidad se predica de quien tiene el control efectivo del bien al momento del daño, y solo el dolo o la culpa grave rompen la cadena de imputación cuando media la intervención de un tercero. En esa medida, el artículo 5° no crea una inmunidad absoluta, sino una regla de imputación razonable que condiciona la exoneración a la buena fe del donante, a la idoneidad del alimento donado y a la ausencia de dolo o culpa grave, estándar que resulta compatible con los artículos 2341 y 63 del Código Civil y con el principio de proporcionalidad que rige la intervención legislativa en materia de responsabilidad.

En conclusión, el proyecto de ley cuenta con pleno respaldo en la Constitución Política, en los instrumentos internacionales de derechos humanos incorporados al bloque de constitucionalidad y en la jurisprudencia constitucional que ha reconocido la seguridad alimentaria como principios y derechos de especial protección. La iniciativa desarrolla, sin desconocer la reserva de ley ni las competencias del Gobierno nacional en materia presupuestal, el mandato constitucional e internacional de garantizar la disponibilidad, accesibilidad y aprovechamiento de los alimentos aptos para el consumo humano, contribuyendo de manera directa a la superación de los déficits estructurales de seguridad alimentaria identificados por la propia Corte Constitucional en su jurisprudencia.

IMPACTO FISCAL

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 establece que *“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”*.

En cumplimiento de esta disposición legal, se remitirá copia de este proyecto de ley al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que, en el marco de sus competencias remita concepto para que sea evaluado al momento de presentar ponencia de primer debate.

Así mismo, resulta necesario resaltar que la Honorable Corte Constitucional mediante sentencia C-502 de 2007, consideró lo siguiente con respecto a la aplicación del artículo 7° de la Ley 819 de 2003:

“Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función

legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.

Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.

Por otra parte, es preciso reiterar que, si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente.”

Así las cosas, la interpretación constitucional conlleva a que la carga la asuma el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con respecto a las iniciativas que pueden implicar gasto público y afectar el marco fiscal.

3. IMPEDIMENTOS

Como autora de esta iniciativa, considero que difícilmente puede generarse un conflicto de interés en la participación legislativa de este proyecto por cuanto sus disposiciones son de carácter general y no están dirigidas a beneficiar, alterar, afectar, favorecer o perjudicar situaciones particulares y concretas.

Todo impedimento que se presente en el curso del trámite legislativo deberá tener la virtualidad de poner en evidencia la alteración o beneficio a favor o en contra del congresista o de sus parientes dentro de los grados previstos por la norma, de manera particular, actual y directa.

4. CONCLUSIÓN

Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas, este proyecto es necesario en la medida en que la política de prevención de pérdida y desperdicio de alimentos no ha contado con el suficiente apoyo estatal para su realización a pesar de las tres leyes que la anteceden y los incentivos económicos y administrativos previstos en ellas.

5. PRESENTACIÓN DEL PROYECTO

Teniendo en cuenta las consideraciones precedentes, pongo en consideración del Honorable Congreso de la República este proyecto de ley que es crucial para complementar y garantizar el desarrollo de la política pública para la prevención de pérdida y desperdicio de alimentos.


BLEIDY PÉREZ BALLESTAS
Representante a la Cámara
Bogotá D.C.

Referencias Bibliográficas

Cepal, FAO, PMA & IICA. (s. f.). Erradicar el hambre y la malnutrición tiene un costo superior al de prevenirlas [Comunicado de prensa]. Cepal. <https://www.cepal.org/es/comunicados/fao-cepal-wfp-iica-erradicar-hambre-la-malnutricion-tiene-un-costo-superior-al>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (s. f.-a). P o b r e z a monetaria. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (s. f.-b). Desperdicio de alimentos [Diccionario de datos, formulario F 2 2] . Microdatos DANE. https://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/827/data-dictionary/F22?file_name=Desperdicio+de+Alimentos

Departamento Nacional de Planeación. (2016). Estudio de pérdida y desperdicio de alimentos en Colombia [Ficha técnica]. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Estudio_Perdidas_desperdicios_alimentos_Ficha.pdf

Departamento Nacional de Planeación. (s. f.). Pérdida y desperdicio de alimentos en Colombia. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/P%C3%A9rdida%20y%20desperdicio%20de%20alimentos%20en%20colombia.pdf>

El Definido. (s. f.). Francia obligó a los supermercados a donar alimentos a los más necesitados y la UE se tuvo que poner las pilas. <https://eldefinido.cl/actualidad/mundo/8953/Francia-obliga-a-los-supermercados-a-donar-alimentos-a-los-mas-necesitados-y-la-UE-se-tuvo-que-poner-las-pilas/>

El Diario. (s. f.). Francia aprueba la ley que prohíbe a los supermercados desperdiciar comida (reproducción de *The Guardian*). https://www.eldiario.es/internacional/theguardian/francia-aprueba-prohibe-supermercados-desperdiciar_1_4202836.html

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2025, 10 de septiembre). Minambiente lanza estrategia para f r e n a r desperdicio de 10 millones de toneladas de alimentos. <https://www.minambiente.gov.co/minambiente-lanza-estrategia-para-frenar-desperdicio-de-10-millones-de-toneladas-de-alimentos/>

Naciones Unidas. (2024, marzo). [Nota de prensa sobre pérdida y desperdicio de alimentos]. UN News. <https://news.un.org/es/story/2024/03/1528666>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (s. f.-a). Alimentación: pasando de pérdidas a soluciones. FAO Colombia. <https://www.fao.org/colombia/noticias/detail-events/es/c/1711214/>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2024a). Día internacional de concienciación sobre la pérdida y el desperdicio de alimentos. <https://www.fao.org/americas/events/event-detail/dia-perdida-desperdicio-alimentos-2024/es>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2024b). Informe sobre el índice de desperdicio de alimentos 2024. <https://www.fao.org/platform-food-loss-waste/flw-events/international-day-food-loss-and-waste/food-waste-index-report-2024/es>

Orozco, M. (2025, 13 de diciembre). ¡Alarma! Se pierden 9 millones de toneladas de alimentos al año en Colombia. CONtexto Ganadero. <https://www.contextoganadero.com/agricultura/alarma-se-pierden-9-millones-de-toneladas-de-alimentos-al-ano>

Portafolio. (s. f.). En Colombia se pierden 9.7 millones de toneladas de alimentos al año. <https://www.portafolio.co/economia/finanzas/en-colombia-se-pierden-9-7-millones-de-toneladas-de-alimentos-al-ano-589900>

Presidencia de la República de Colombia. (s. f.). Más de 779 mil personas salieron de la inseguridad alimentaria grave en 2025, reveló el DANE. <https://www.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Mas-de-779-mil-personas-salieron-de-la-inseguridad-alimentaria-grave-en-2025-revelo-el-Dane-260521.aspx>

Procuraduría General de la Nación. (s. f.). Desnutrición infantil en Colombia cobra 149 vidas en 2024; Guajira, Chocó y Antioquia, regiones más afectadas. <https://www.procuraduria.gov.co/Pages/desnutricion-infantil-colombia-cobra-149-vidas-2024-guajira-choco-y-antioquia-regiones-mas-afectadas.aspx>

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. (2024). Informe sobre el índice de desperdicio de alimentos 2024. <https://www.unep.org/es/resources/publicaciones/informe-sobre-el-indice-de-desperdicio-de-alimentos-2024>

Somos Impacto Positivo. (s. f.). Ley en Francia regula a los supermercados frente al desperdicio de alimentos. <https://somosimpactopositivo.com/ley-en-francia-regula-supermercados/>

Normativa e instrumentos jurídicos

Asamblea General de las Naciones Unidas. (1948, 10 de diciembre). Declaración Universal de Derechos Humanos (Resolución 217 A [III]).

Asamblea General de las Naciones Unidas. (1966, 16 de diciembre). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*.

Congreso de Colombia. (1968, 27 de diciembre). Ley 74 de 1968, por la cual se aprueban los “Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y de Derechos Civiles y Políticos”. **Diario Oficial** número 32.682.

Organización de los Estados Americanos. (1988, 17 de noviembre). *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”*.

Organización Internacional del Trabajo. (1989, 27 de junio). *Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*.

Asamblea General de las Naciones Unidas. (1989, 20 de noviembre). *Convención sobre los Derechos del Niño*.

Congreso de Colombia. (1991, 2 de julio). *Constitución Política de Colombia* [Const.].

Congreso de Colombia. (1991, 22 de enero). Ley 12 de 1991, por medio de la cual se aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño. **Diario Oficial** número 39.640.

Congreso de Colombia. (1991, 4 de marzo). Ley 21 de 1991, por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. **Diario Oficial** número 39.720.

Congreso de Colombia. (1996, 20 de septiembre). Ley 319 de 1996, por medio de la cual se aprueba el “Protocolo de San Salvador”. **Diario Oficial** número 42.884.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU. (1999). *Observación General número 12: El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11 del Pacto)* (E/C.12/1999/5).

Código Civil colombiano [C.C.]. Artículos 63 y 2341.

Asamblea General de las Naciones Unidas. (2015, 25 de septiembre). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (Resolución A/RES/70/1).

Departamento Nacional de Planeación, Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2018). Conpes 3918: Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia.

Congreso de Colombia. (2019, 27 de noviembre). Ley 1990 de 2019, por medio de la cual se crea la política para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos. **Diario Oficial** número 51.145.

Congreso de Colombia. (2024). Ley 2380 de 2024, por la cual se promueve la donación de alimentos, la seguridad alimentaria y se aporta al

objetivo de “Hambre Cero” en Colombia. **Diario Oficial**.

Congreso de Colombia. (2025). Ley 2536 de 2025, por medio de la cual se crean medidas de política pública para la lucha contra el hambre y la inseguridad alimentaria. **Diario Oficial**.

Jurisprudencia

Corte Constitucional de Colombia. (1995, 18 de mayo). *Sentencia C-225 de 1995* [M. P. Alejandro Martínez Caballero].

Corte Constitucional de Colombia. (1997, 28 de mayo). *Sentencia C-251 de 1997* [M. P. Alejandro Martínez Caballero].

Corte Constitucional de Colombia. (1999, 11 de agosto). *Sentencia C-582 de 1999* [M. P. Alejandro Martínez Caballero].

Corte Constitucional de Colombia. (2003). *Sentencia SU-383 de 2003* [M. P. Álvaro Tafur Galvis].

Corte Constitucional de Colombia. (2009). *Sentencia C-175 de 2009* [M. P. Luis Ernesto Vargas Silva].

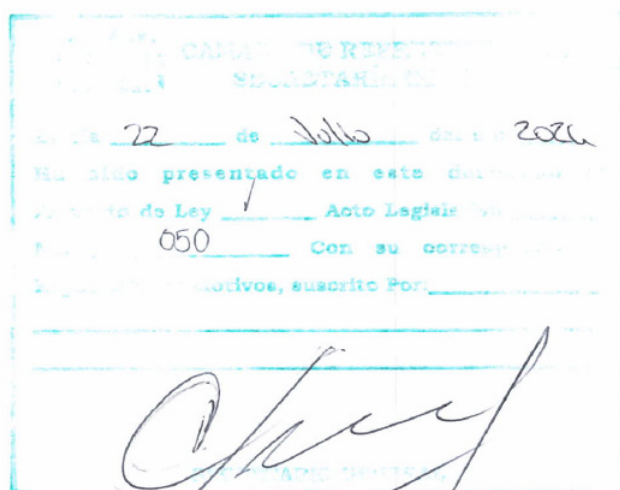
Corte Constitucional de Colombia. (2015). *Sentencia T-606 de 2015* [M. P. Jorge Iván Palacio Palacio].

Corte Constitucional de Colombia. (2017). *Sentencia C-077 de 2017* [M. P. Luis Ernesto Vargas Silva].

Corte Constitucional de Colombia. (2017). *Sentencia T-302 de 2017* [M. P. Aquiles Arrieta Gómez].

Corte Constitucional de Colombia. (2020). *Sentencia C-202 de 2020* [M. P. Antonio José Lizarazo Ocampo].

Corte Constitucional de Colombia. (2023). *Sentencia C-492 de 2023* [M. P. Diana Fajardo Rivera].



PROYECTO DE LEY NÚMERO 052 DE 2026
CÁMARA

por medio de la cual se prohíbe la gestación subrogada en el territorio nacional, se previene la explotación reproductiva de la mujer y la trata de niñas y niños con fines reproductivos, se establece un régimen de control sobre las técnicas de reproducción humana asistida vinculadas a dicha práctica, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2026

Señor

Secretario General

Cámara de Representantes

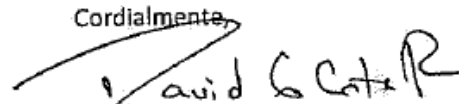
Asunto: Radicación del **Proyecto de Ley 052 de 2026 Cámara**, por medio de la cual se prohíbe la gestación subrogada en el territorio nacional, se previene la explotación reproductiva de la mujer y la trata de niñas y niños con fines reproductivos, se establece un régimen de control sobre las técnicas de reproducción humana asistida vinculadas a dicha práctica, y se dictan otras disposiciones.

Respetado,

En ejercicio de la facultad prevista en el artículo 150 de la Constitución, ponemos a consideración de la Cámara de Representantes el Proyecto de citado en referencia, a fin de que surta el respectivo trámite legislativo.

Cordialmente,

Cordialmente,



David Gerardo Cote Rodríguez
Representante a la Cámara por Bogotá, D.C.
Partido Centro Democrático

PROYECTO DE LEY NÚMERO 052 DE 2026
CÁMARA

por medio de la cual se prohíbe la gestación subrogada en el territorio nacional, se previene la explotación reproductiva de la mujer y la trata de niñas y niños con fines reproductivos, se establece un régimen de control sobre las técnicas de reproducción humana asistida vinculadas a dicha práctica, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposiciones Generales

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley estatutaria tiene por objeto prohibir, en todo el territorio nacional, la gestación subrogada con fines lucrativos, así como la intermediación, captación, publicidad y promoción comercial vinculadas a dicha práctica; prevenir la explotación reproductiva de la mujer y la trata de niñas y niños con fines reproductivos; sujetar a control sanitario, registral y judicial las técnicas de reproducción humana asistida cuando se relacionen con la gestación por sustitución; y establecer las garantías de protección de la mujer gestante y del niño o niña nacido bajo esta modalidad.

Parágrafo: Esta ley desarrolla los exhortos formulados por la Corte Constitucional al Congreso de la República en las Sentencias T-968 de 2009, T-275 de 2022, T-127 de 2024 y T-232 de 2024, y se interpretará en armonía con el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños (Ley 765 de 2002) y con la Ley 985 de 2005, sobre trata de personas.

Artículo 2°. *Definiciones:* Para los efectos exclusivos de esta ley se entenderá por:

1. Gestación subrogada: el procedimiento mediante el cual una mujer asume el embarazo y el parto por encargo de un tercero, con o sin aporte de su propio material genético, con el propósito de entregar al niño o niña nacido a quien o quienes hayan promovido o financiado el acuerdo.
2. Finalidad lucrativa: toda forma de gestación subrogada en la que medie pago, retribución dineraria o en especie, o cualquier compensación que exceda el reembolso de los gastos médicos, obstétricos y de subsistencia directamente asociados al embarazo, debidamente certificados.
3. Mujer gestante: mujer mayor de edad que asume el embarazo bajo cualquier modalidad de gestación subrogada.
4. Comitente: la persona o personas que solicitan, financian o promueven la gestación subrogada con el propósito de obtener la entrega del niño o niña nacido.
5. Intermediación: toda actividad de captación, conexión, asesoría contractual, gestión logística o representación entre mujeres gestantes, comitentes y prestadores de salud, realizada por persona natural o jurídica.
6. Turismo reproductivo: el ingreso o la permanencia de personas extranjeras en el territorio nacional con el propósito, principal o accesorio, de acceder a la gestación subrogada.
7. Técnica de Reproducción Humana Asistida (TRHA): la fertilización in vitro, la transferencia embrionaria, la inseminación artificial, la criopreservación y donación de gametos o embriones, y las técnicas conexas.

Parágrafo. Las definiciones de este artículo se interpretan bajo el principio de primacía de la realidad sobre las formas: ninguna denominación contractual, “compensación”, “ayuda”, “donación” o equivalente, excluye la calificación de finalidad lucrativa cuando el pago exceda los gastos médicos certificados.

CAPÍTULO II

Régimen prohibitivo y nulidad

Artículo 3°. *Nulidad absoluta de los contratos de gestación subrogada con fines lucrativos.* Son nulos absolutamente y de pleno derecho, sin necesidad de declaración judicial previa, todos los contratos,

convenios, acuerdos o pactos, cualquiera sea su denominación, forma o soporte, cuyo objeto sea la gestación subrogada con finalidad lucrativa, por adolecer de objeto y causa ilícitos en los términos de los artículos 1518 y 1524 del Código Civil.

Parágrafo: La nulidad declarada conforme a este artículo no afectará, en ningún caso, los derechos del niño o niña ya nacido, cuya filiación, identidad, nacionalidad y protección integral se regirán por el artículo 10 de esta ley.

Artículo 4°. *Prohibición de lucro*. Se prohíbe ofrecer, prometer, entregar o recibir, directa o indirectamente, pago, retribución, compensación o cualquier ventaja patrimonial a cambio de la gestación subrogada o de la entrega del niño o niña nacido, así como utilizar personas jurídicas, fiducias o vehículos financieros para canalizar dichos pagos, y estipular cláusulas de garantía de resultado o cláusulas penales asociadas al embarazo, al parto o a las características del niño o niña.

Parágrafo. Toda ganancia patrimonial derivada de las conductas prohibidas dará lugar a comiso a favor del Fondo para la Lucha contra la Trata de Personas (artículo 19 de la Ley 985 de 2005), sin perjuicio de las acciones penales a que haya lugar.

Artículo 5°. *Prohibición de intermediación*. Se prohíbe en el territorio nacional toda actividad de captación, conexión o intermediación, remunerada o no remunerada con ánimo de lucro, entre mujeres gestantes, comitentes y prestadores de salud, así como la constitución, operación o financiación de personas jurídicas tanto nacionales o extranjeras, con o sin ánimo de lucro cuyo objeto, declarado o real, comprenda dichas actividades.

Parágrafo 1°. Las personas jurídicas que incurran en las conductas prohibidas serán objeto de cancelación de personería jurídica, con liquidación y destinación de su patrimonio remanente al Fondo para la Lucha contra la Trata de Personas.

Parágrafo 2°. Los abogados, notarios, contadores y demás profesionales que asesoren, faciliten o suscriban actos vinculados a estas conductas serán inhabilitados para el ejercicio profesional entre cinco (5) y veinte (20) años, sin perjuicio de la responsabilidad penal y disciplinaria a que haya lugar.

Artículo 6°. *Prohibición de publicidad y promoción*. Se prohíbe la publicidad, oferta o promoción, por cualquier medio físico o digital, de servicios de gestación subrogada, de disponibilidad de mujeres gestantes, o de programas, paquetes o garantías comerciales asociados a dicha práctica.

Parágrafo 1°. Esta prohibición no comprende las publicaciones académicas, científicas o periodísticas que aborden la materia con fines investigativos o informativos, siempre que no incorporen elementos de oferta comercial.

Parágrafo 2°. La Superintendencia de Industria y Comercio es la autoridad competente para investigar y sancionar la publicidad prohibida, conforme al régimen general de protección al consumidor.

Artículo 7°. *Prevención del turismo reproductivo*. Migración Colombia, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, establecerá protocolos de control migratorio para identificar el ingreso de personas extranjeras con el propósito de acceder a la gestación subrogada prohibida por esta ley. No se otorgarán visas cuya finalidad declarada o evidenciada sea dicho propósito, y quien sea identificado como comitente de una práctica prohibida será objeto de las medidas migratorias previstas en el Decreto 1067 de 2015, sin perjuicio de las acciones penales correspondientes.

Parágrafo. El Ministerio de Relaciones Exteriores promoverá mecanismos de cooperación e intercambio de información con los Estados de origen prevalente de comitentes extranjeros, para la persecución coordinada de las redes transnacionales que operen bajo esta modalidad.

CAPÍTULO III

Responsabilidad sanitaria y registro nacional

Artículo 8°. *Responsabilidad de las instituciones prestadoras de servicios de salud*. Las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud y los profesionales independientes inscritos en el Registro Especial de Prestadores de Servicios de Salud (REPS) que realicen Técnicas de Reproducción Humana Asistida tienen prohibido ejecutar, facilitar, intermediar o publicitar procedimientos de gestación subrogada.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Salud y Protección Social expedirá, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley, el reglamento técnico de habilitación específica para servicios de TRHA, e impondrá a los prestadores el deber de denunciar ante la fiscalía general de la Nación, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes, los hechos que evidencien las conductas prohibidas en esta ley.

Parágrafo 2°. El incumplimiento de las obligaciones de este artículo dará lugar a las sanciones del artículo 11 de esta ley, sin perjuicio de la responsabilidad penal individual del representante legal y de los profesionales involucrados.

Artículo 9°. *Registro Nacional de Trazabilidad de la Gestación Subrogada y las Técnicas de Reproducción Humana Asistida*. Créase el Registro Nacional de Trazabilidad de la Gestación Subrogada y las Técnicas de Reproducción Humana Asistida, administrado por el Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Migración Colombia y la Registraduría Nacional del Estado Civil, con sujeción estricta a la reserva legal y a la Ley 1581 de 2012.

El Registro tendrá por objeto: (i) llevar la trazabilidad nominal de las mujeres gestantes y de los niños y niñas nacidos bajo TRHA; (ii) producir los reportes estadísticos consolidados, sin identificación nominal, requeridos para el seguimiento de la materia; y (iii) facilitar el cruce de información con la Fiscalía General de la Nación y demás autoridades de control e investigación.

Parágrafo. El Registro entrará en operación dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley. La omisión o falsedad en el reporte constituirá falta gravísima del responsable del prestador y, cuando corresponda, falsedad ideológica en documento público con base al artículo 286 del Código Penal.

CAPÍTULO IV

Protección de la mujer gestante y del niño o niña

Artículo 10. *Garantías de la mujer gestante.* Toda mujer que se encuentre vinculada a un proceso de gestación, en cualquier modalidad, tendrá derecho a:

1. Información veraz, suficiente y oportuna sobre los riesgos físicos, psicológicos, jurídicos, laborales y sociales del procedimiento, en términos comprensibles y sin asimetrías técnicas.

2. Consentimiento informado libre, otorgado ante notario público con presencia obligatoria de una representación de la Defensoría del Pueblo o del Ministerio Público. Cualquier indicio de vulnerabilidad económica, presión familiar o dependencia de redes intermediarias anulará la validez del consentimiento.

3. Acompañamiento psicológico obligatorio antes, durante y hasta veinticuatro (24) meses después del parto, financiado por el Sistema General de Seguridad Social en Salud o, en su defecto, por quien haya promovido el procedimiento, conforme a los criterios clínicos del DSM-V-TR para depresión perinatal.

4. Atención médica integral, incluida atención obstétrica, nutricional y de salud mental, sin discriminación ni cláusulas contractuales restrictivas de su autonomía corporal.

5. Derecho irrenunciable a la maternidad biológica: ninguna cláusula contractual podrá obligar a la mujer gestante a renunciar al niño o niña en contra de su voluntad expresada con posterioridad al parto. La filiación materna establecida por el parto solo podrá modificarse por sentencia judicial en firme, con audiencia obligatoria de la gestante.

6. Prohibición absoluta de cláusulas que restrinjan su libertad de locomoción, que impongan su confinamiento en “casas de paso” o apartamentos gestionados por terceros, que le impongan interrupciones del embarazo no deseadas, que le retengan documentos de identidad o que le impongan multas civiles por incumplimiento de directrices conductuales o alimentarias. Estas cláusulas se entenderán por no escritas y configurarán indicio de trata de personas conforme a la Ley 985 de 2005.

7. Acceso preferente a los programas de protección a víctimas de trata de personas previstos en la Ley 985 de 2005, cuando se acrediten elementos de captación, coacción, engaño o aprovechamiento de su situación de vulnerabilidad.

Artículo 11. *Protección integral del niño o niña.* Todo niño o niña nacido en territorio colombiano, mediante cualquier modalidad de reproducción

humana asistida, incluidas las vinculadas a gestación subrogada, gozará de los derechos prevalentes reconocidos en la Convención sobre los Derechos del Niño y en la Ley 1098 de 2006. En particular:

1. *Identidad y filiación:* Salvo decisión judicial en firme proferida en proceso de impugnación con plena garantía contradictoria, la filiación materna se establece por el parto. El registro civil de nacimiento se expedirá con el nombre de la mujer que dio a luz y, de existir, del padre biológico debidamente reconocido. Cualquier modificación posterior requerirá sentencia judicial motivada, con audiencia obligatoria de la gestante y representación independiente del menor por parte del Defensor de Familia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
2. *Nacionalidad y prevención de la apatridia:* Cuando alguno de los comitentes sea extranjero, las autoridades activarán de oficio los mecanismos de prevención de apatridia fijados por la Corte Constitucional en las Sentencias T-127 de 2024 y T-232 de 2024.
3. *Derecho a conocer sus orígenes:* El niño o niña tendrá derecho, conforme a su edad y madurez, a acceder a la información sobre su origen genético y gestacional conservada en el Registro Nacional creado en el artículo 9° de esta ley, bajo reserva calificada hasta su mayoría de edad.
4. *Salida del país:* El permiso de salida del territorio nacional del menor nacido en Colombia con destino a residir con comitentes extranjeros se tramitará, conforme al régimen de adopción internacional previsto en los artículos 73 a 78 de la Ley 1098 de 2006, incluida certificación de idoneidad expedida por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y verificación del Convenio de La Haya de 1993 sobre Adopción Internacional.
5. *Régimen de filiación derivado de procedimientos prohibidos:* Cuando el niño o niña haya nacido en el marco de un acuerdo prohibido por esta ley, su filiación, custodia y protección integral se definirán por el juez de familia competente, garantizando en todo caso el interés superior del menor y, preferentemente, su permanencia con la mujer que lo gestó, salvo grave perjuicio para su desarrollo integral debidamente acreditado.

Parágrafo. En ningún caso el niño o niña podrá ser objeto de transacción, entrega onerosa o pacto contractual de transferencia. La declaratoria de nulidad del acuerdo no podrá producir efectos lesivos sobre el menor.

CAPÍTULO V

Régimen Sancionatorio

Artículo 12. *Sanciones administrativas.* El Ministerio de Salud y Protección Social, el Invima, la Superintendencia Nacional de Salud y la

Superintendencia de Industria y Comercio, según su competencia, podrán imponer a los infractores de esta ley, de manera proporcional y gradual:

1. Multa entre cien (100) y cinco mil (5.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, solidaria entre la persona jurídica y sus administradores.
2. Suspensión, entre tres (3) meses y dos (2) años, o cancelación definitiva de la habilitación del prestador.
3. Cancelación de la personería jurídica de las entidades cuyo objeto social facilite las conductas prohibidas.
4. Inhabilidad de los administradores y profesionales responsables para ejercer en el sector salud, entre cinco (5) y veinte (20) años.

Parágrafo. El producto de las multas se destinará al Fondo para la Lucha contra la Trata de Personas y a la financiación del Registro creado en el artículo 9°.

Artículo 13. *Tipo penal.* Adicionase al Código Penal (Ley 599 de 2000) el siguiente artículo: **Artículo 188-G. Gestación subrogada:** El que, por sí o como integrante de organización nacional o internacional, promueva, financie, organice, capte, intermedie, publicite o ejecute la gestación subrogada, incurrirá en prisión de ciento veinte (120) a ciento noventa y dos (192) meses y multa de quinientos (500) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes. El consentimiento de la víctima no constituye causal de exoneración ni de atenuación punitiva. No será imputable la mujer gestante que actúe en condición de víctima.

La pena se aumentará de la mitad a las tres cuartas partes, cuando la conducta se realice sobre mujer en condición de vulnerabilidad, cuando el responsable sea profesional de la salud, notario, abogado o servidor público, cuando se cometa en persona en situación de discapacidad, cuando se cometa contra un menor de edad, cuando exista componente transnacional, o cuando se utilicen plataformas digitales para la captación o la publicidad.

Parágrafo: Cuando la conducta implique la entrega del niño o niña a cambio de precio, se aplicarán concurrentemente las reglas del artículo 188-C del Código Penal y, en su caso, del artículo 286.

CAPÍTULO VI

Control digital y disposiciones finales

Artículo 14. *Control de plataformas digitales.* El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en coordinación con la Fiscalía General de la Nación y la Superintendencia de Industria y Comercio, ordenará el retiro, dentro de un plazo no superior a setenta y dos (72) horas, de los contenidos digitales que infrinjan los artículos 5° y 6° de esta ley. Las plataformas que incumplan

la orden de retiro serán sancionadas conforme al régimen de protección al consumidor digital.

Artículo 15. *Régimen transitorio.* Los procesos de gestación subrogada en curso a la entrada en vigencia de esta ley deberán reportarse ante el Ministerio de Salud y Protección Social dentro de los noventa (90) días siguientes, para efectos de seguimiento y protección de la gestante y del niño o niña en gestación o ya nacido. Los niños y niñas ya nacidos bajo procesos de gestación subrogada anteriores a esta ley conservan íntegramente su filiación, nacionalidad y derechos.

Parágrafo. Las personas jurídicas dedicadas a la intermediación deberán liquidarse o reorientar su objeto social dentro de los noventa (90) días siguientes a la entrada en vigencia de esta ley; vencido dicho plazo, procederá la cancelación oficiosa de su personería jurídica.

Artículo 16. *Vigencia y derogatoria.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley estatutaria tiene por objeto prohibir en todo el territorio nacional la gestación subrogada, con o sin contraprestación económica; prevenir la explotación reproductiva de la mujer y la trata de niñas y niños con fines reproductivos; sujetar a control sanitario, registral y judicial las técnicas de reproducción humana asistida cuando se vinculen a la gestación por sustitución; y establecer garantías concretas de protección para la mujer gestante y para el niño o niña nacido bajo esta modalidad.

La iniciativa responde directamente a los exhortos reiterados formulados por la Corte Constitucional al Congreso de la República en las Sentencias T-968 de 2009, T-275 de 2022, T-127 de 2024 y T-232 de 2024, en los que el Alto Tribunal ha señalado de manera consistente que el vacío normativo existente genera consecuencias directas sobre los derechos fundamentales de las mujeres gestantes y de los niños nacidos bajo esta práctica, y ha instado al legislador a definir, con carácter urgente, si la gestación subrogada debe prohibirse, permitirse o limitarse a circunstancias específicas.

El presente proyecto adopta la prohibición como respuesta legislativa, por considerar que ninguna forma de gestación subrogada –ni la lucrativa ni la altruista– es compatible con la dignidad de la mujer ni con el interés superior del niño, en los términos que se desarrollan a lo largo de esta exposición de motivos.

I. NECESIDAD DE LA INICIATIVA

1. El exhorto reiterado de la Corte Constitucional y la inacción legislativa

La Sentencia T-127 de 2024 reiteró expresamente el exhorto formulado por la Corte Constitucional al Congreso de la República en la Sentencia T-275 de 2022, en el sentido de que, en ejercicio de su potestad de configuración legislativa, regule de manera

integral el procedimiento de gestación subrogada en Colombia, teniendo en cuenta: (i) la definición de la forma en que se regulará la gestación subrogada, ya sea para prohibirla, permitirla libremente o limitarla a circunstancias específicas; (ii) el interés superior del niño y la garantía de los derechos de la niñez; y (iii) el enfoque de género y la protección de los derechos de las mujeres gestantes.

“Tercero. Reiterar el Exhorto al Congreso de la República efectuado por esta Corte en la Sentencia T-275 de 2022, para que, en ejercicio de su potestad de configuración legislativa, regule de manera integral el procedimiento de gestación subrogada en Colombia, y tenga en cuenta: (i) su deber de definir la forma en que regulará la gestación subrogada, ya sea para prohibirla, permitirla libremente o limitarla a circunstancias específicas; (ii) el interés superior del niño y la garantía de los derechos de la niñez y (iii) el enfoque de género y la protección de los derechos de las mujeres gestantes”. (sic).¹

A la fecha de presentación de este proyecto, ese exhorto permanece sin ser atendido por el Congreso de la República. El presente proyecto responde directamente a él, optando –en ejercicio de la potestad de configuración legislativa que la propia Corte reconoce al Congreso– por la prohibición de la gestación subrogada, por las razones que se desarrollan a lo largo de esta exposición de motivos.

2. El vacío normativo y sus consecuencias

En Colombia la gestación subrogada no está prohibida ni regulada por ley específica. Su práctica se desenvuelve al amparo de la autonomía de la voluntad privada y de los criterios fijados caso por caso por la jurisprudencia constitucional, lo que ha generado consecuencias concretas sobre los derechos de las mujeres gestantes, de los niños nacidos y de las propias instituciones del Estado.

La problemática se agudiza porque no existe una entidad del Ministerio de Salud y Protección Social, de la Superintendencia Nacional de Salud ni del sector de la niñez encargada de regular y controlar estos procedimientos en las etapas de pregestación, embarazo y posnacimiento. Esta ausencia expone a las mujeres a intermediarios, actos clandestinos, apoyos jurídicos precarios y riesgo de explotación reproductiva, sin que exista registro estadístico oficial sobre el número de procedimientos, de mujeres gestantes ni de niños nacidos bajo esta modalidad.

3. Oferta de servicios de alta complejidad.

Los centros de reproducción asistida en Colombia operan con los registros de habilitación del Registro Especial de Prestadores de Servicios de Salud (REPS) del Ministerio de Salud, acreditándose bajo el estándar general de fertilización in vitro. Según la Red Latinoamericana de Reproducción Asistida (Redlara), el país cuenta entre 22 y 25

centros con tecnología para procedimientos de alta complejidad (Fecundación In Vitro y Diagnóstico Genético Preimplantacional), con capacidad técnica para la transferencia embrionaria en subrogación gestacional:

Ciudad	Participación de centros de alta complejidad	Perfil de la oferta
Bogotá	45%	Mayor concentración nacional
Medellín	25%	Énfasis en turismo médico y contratación internacional (congresos, tecnología, tratamiento)
Cali	15%	Especialización en atención a usuarios internacionales

Fuente: Red Latinoamericana de Reproducción Asistida (Redlara)

4. Habilitación bajo el estándar general de FIV

Ante la falta de una ley penal o civil específica, y bajo el principio de permisibilidad constitucional según el cual lo no prohibido se entiende permitido (artículos 16 y 84 de la Constitución Política), las clínicas, centros médicos y consultorios se habilitan y acreditan ante las secretarías de salud municipales únicamente bajo el estándar de fertilización in vitro, sin ningún control diferenciado sobre la modalidad de gestación subrogada.

5. Perfil sociodemográfico de las mujeres gestantes

De acuerdo con la información documentada en los litigios ante la Corte Constitucional y en estudios de la Universidad Nacional y la Universidad de los Andes, recogida por la Defensoría del Pueblo, el perfil prevalente de las mujeres gestantes en Colombia presenta las siguientes características:

Variable	Hallazgo
Edad	Entre 20 y 33 años, por mejor estado de fertilidad biológica y madurez legal para suscribir contratos.
Escolaridad	Predominio de educación secundaria incompleta o bachillerato completo (70%); acceso a educación técnica o profesional inferior al 12%.
Estrato socioeconómico y ubicación	Concentración en Estratos 1 y 2, en zonas periféricas de alta densidad: en Bogotá, las localidades de Bosa, Kennedy, Ciudad Bolívar y Suba; en Medellín, las comunas de la zona nororiental y noroccidental.
Estado civil y estructura familiar	Aproximadamente 65% son madres solteras o cabezas de hogar; las agencias de intermediación exigen como condición contractual implícita que la mujer ya tenga al menos un hijo biológico vivo, como prueba de viabilidad obstétrica y para reducir el riesgo de apego frente a los comitentes.

¹ Corte Constitucional Colombiana. *Sentencia T-127/24*. M. P. doctor Jorge Enrique Ibáñez Najjar <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2024/t-127-24.htm>

Situación laboral e ingresos	Alta prevalencia de informalidad laboral (ventas ambulantes, servicio doméstico por días, estilismo informal) o desempleo; ingresos mensuales previos al proceso que no superan el salario mínimo mensual legal vigente.
------------------------------	--

Fuente: Defensoría del Pueblo, con base en las características sociodemográficas documentadas en los litigios ante la Corte Constitucional y en estudios de la Universidad Nacional y la Universidad de los Andes

6. Turismo reproductivo y oferta comercial verificable

El 75% de los comitentes que acceden a estos servicios en Colombia son personas extranjeras, principalmente provenientes de Estados Unidos, España, Francia, Alemania e Italia, países donde la gestación subrogada no está legalmente permitida o es penalizada, lo que sitúa a Colombia como receptor activo de turismo reproductivo transnacional.

Esta consolidación es verificable directamente en la oferta pública de agencias internacionales que operan en el país. La agencia Tammuz Family ofrece, en alianza con la Clínica Celagem en Bogotá, un “Programa Colombia” estructurado en planes básicos y planes con garantías:

Componente	Plan básico	Plan con garantías
Asesoría sobre embriones existentes	Sí	Sí
Óvulos donados	Limitados	Ilimitados, hasta el nacimiento de un bebé vivo
Embriones	Limitados	Ilimitados, hasta el nacimiento de un bebé vivo
Emparejamiento con madres gestantes	Limitado	Ilimitado, hasta el nacimiento de un bebé vivo
Servicios jurídicos (contrato y registro civil)	Incluidos	Incluidos
Protocolo de embarazo y asesor/ coordinador	Incluidos	Incluidos
Curso de preparación a la parentalidad	—	Incluido, dirigido a parejas heterosexuales, homosexuales, hombres solos, mujeres solas y solteros.

Fuente: oferta comercial pública de la agencia Tammuz Family en alianza con la Clínica Celagem, Bogotá.

La estructuración de la oferta en “planes básicos” y “planes con garantía”, con número ilimitado de óvulos, embriones y emparejamientos hasta el nacimiento de un bebé vivo, evidencia una lógica comercial de mercado, ajena a cualquier carácter estrictamente altruista o médicamente necesario, y

refuerza la necesidad de que estos tratamientos no se sigan ofertando bajo una estructura de “garantía de resultado” que cosifica al niño que ha de nacer.

Según la demanda documentada, el 60% de los comitentes corresponde a parejas del mismo sexo, principalmente masculinas, el 30% a parejas heterosexuales con problemas de infertilidad, y el 10% a personas solteras.

7. Indicadores compatibles con redes de trata

Las investigaciones oficiales de la Fiscalía General de la Nación y de las unidades de policía judicial (Dijín/Sijín) han identificado patrones que configuran indicadores compatibles con redes de trata de personas, bajo las líneas de investigación de trata de personas, supresión, alteración o suposición del estado civil (artículo 238 del Código Penal) y obtención de documento público falso (artículo 288 del Código Penal), ante la ausencia de un tipo penal autónomo de explotación reproductiva:

Indicador	Descripción
Confinamiento y control de movilidad	Existencia de “casas de paso” o apartamentos gestionados por agencias intermediarias, donde las gestantes son trasladadas desde sus municipios de origen hacia Bogotá, Medellín o Cali bajo el argumento de “monitoreo médico”, restringiendo su libertad de locomoción y sus contactos familiares.
Retención de documentación y coerción económica	Uso de contratos de mandato mediante los cuales las agencias retienen los pagos o imponen multas civiles impagables si la gestante no cumple con las directrices de alimentación, visitas médicas, o manifiesta intenciones de retener al menor.
Falsedad ideológica en ciclos de filiación	Coordinación de redes organizadas con notarías y servidores médicos para la expedición de certificados de nacido vivo omitiendo el nombre de la madre gestante, o induciéndola a registrar al menor junto al padre biológico comitente para luego forzar una impugnación de maternidad previamente acordada.

Fuente: investigaciones oficiales de la Fiscalía General de la Nación y unidades de policía judicial (Dijín/Sijín), según ficha técnica de antecedentes del proyecto.

II. TESIS CENTRAL DEL PROYECTO

La discusión no debe plantearse como un simple debate sobre infertilidad o técnicas de reproducción asistida. La verdadera pregunta jurídica es: ¿puede el ordenamiento colombiano permitir que la capacidad reproductiva de una mujer y la entrega de un recién nacido formen parte de un mercado contractual nacional o internacional?

La tesis propuesta es que la dignidad de la mujer y los derechos del niño son incompatibles con la mercantilización de la gestación humana y con

la existencia de un mercado reproductivo basado en contratos de entrega de menores. Reducir la gestación subrogada a una solución médica para la infertilidad oculta un proceso jurídico de fondo: la conversión de dos realidades inalienables –el cuerpo gestante de una mujer y la identidad de un recién nacido– en prestaciones contractuales con valor de mercado. Esto presenta implicaciones que inciden en el derecho civil, constitucional, internacional y de familia.

1. Implicación jurídica sobre el cuerpo humano

Primeramente, la admisión de un contrato sobre la gestación quiebra el principio de extracomercialidad del cuerpo humano, derivado del artículo 15, de la Constitución Política, y de la dignidad humana como derecho fundamental autónomo, cuyo contenido material comprende, entre otros ámbitos, la intangibilidad del cuerpo y del espíritu, según lo ha precisado la Corte Constitucional en la Sentencia T-881 de 2002:

“La Sala concluye que el referente concreto de la dignidad humana está vinculado con tres ámbitos exclusivos de la persona natural: la autonomía individual (materializada en la posibilidad de elegir un proyecto de vida y de determinarse según esa elección), unas condiciones de vida cualificadas (referidas a las circunstancias materiales necesarias para desarrollar el proyecto de vida) y la intangibilidad del cuerpo y del espíritu (entendida como integridad física y espiritual, presupuesto para la realización del proyecto de vida). Estos tres ámbitos de protección integran, entendidos en su conjunto, el objeto protegido por las normas constitucionales desarrolladas a partir de los enunciados normativos sobre “dignidad”). (...) (...) Los ámbitos de protección de la dignidad humana, deberán apreciarse no como contenidos abstractos de un referente natural, sino como contenidos concretos, en relación con las circunstancias en las cuales el ser humano se desarrolla ordinariamente)”. (sic).²

Por ende, al aceptar que la función gestacional integral, que compromete órganos, sistema endocrino, sistema inmunológico y vida psíquica durante nueve meses, pueda ser objeto de precio implica admitir que el cuerpo es divisible en funciones arrendables. Esto abriría, por coherencia lógica, la puerta a la mercantilización de otras funciones biológicas, como la lactancia comercial, la gestación múltiple seriada o la donación retribuida de óvulos sin límite.

Además, es imperativo recalcar que, en la tradición civil, la persona es sujeto y nunca objeto. El contrato gestacional introduce una categoría híbrida: la mujer es sujeto en la celebración del contrato, pero objeto en su ejecución, pues lo contratado es

su propio organismo por lo que no puede haber mutación del concepto de “persona”.

Es así que el contrato típico de gestación comercial incluye cláusulas de control sobre alimentación, actividades sexuales, viajes, decisiones médicas e incluso interrupción del embarazo, lo que configura un régimen de subordinación corporal incompatible con la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos consagrada en el artículo 17 de la Constitución Política.

2. Implicación sobre el estatuto jurídico del recién nacido

La entrega onerosa del menor es la implicación más grave, porque no admite atenuación contractual posible. El Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños (Ley 765 de 2002), en su artículo 2°, literal a), define la venta como todo acto de transacción en virtud del cual un niño es transferido por una persona o grupo de personas a otra a cambio de remuneración o de cualquier otra retribución:

“Por venta de niños se entiende todo acto o transacción en virtud del cual un niño es transferido por una persona o grupo de personas a otra a cambio de remuneración o de cualquier otra retribución;” (sic).³

Por lo que es evidente que, el contrato gestacional comercial encaja en esta definición, con independencia de la denominación que las partes le asignen, en aplicación del principio de primacía de la realidad sobre las formas, que impide eludir el tipo mediante eufemismos contractuales como “compensación”, “gasto” u “honorarios”.

En este mismo sentido, es importante recalcar, que, el artículo 7° numeral 1 y 8 numeral 1 de la Convención sobre los Derechos del Niño y el artículo 44 de la Constitución Política garantizan al menor el derecho a conocer a sus padres y a preservar su identidad:

“Art 7. 1. El niño será inscripto inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos”. (sic).⁴

“Art 8. 1. Los Estados Partes se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley sin injerencias ilícitas”. (sic).⁵

³ Ley 765 de 2002, por medio de la cual se aprueba el “Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía”, adoptado en Nueva York, el veinticinco (25) de mayo de dos mil (2000)”. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=11626>

⁴ Convención sobre los Derechos - 20 de noviembre de 1989 art 7.1. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child>

⁵ *Ibidem*, art. 8.1.

² Corte Constitucional Colombiana. Sentencia T-881 de 2002. M. P. doctor Eduardo Montealegre Lynett. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/t-881-02.htm>

Por ende, el contrato comercial predetermina la ruptura del vínculo materno-filial antes de la concepción, lo cual constituye una renuncia anticipada a derechos personalísimos del menor por parte de adultos que aún no son sus representantes legales.

Por otro lado, el interés superior del niño, consagrado en el artículo 44 de la Constitución Política y en el artículo 8° de la Ley 1098 de 2006, opera como criterio hermenéutico cuando existe un conflicto sobre un niño ya existente:

“Artículo 8°. Interés superior de los niños, las niñas y los adolescentes. Se entiende por interés superior del niño, niña y adolescente, el imperativo que obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus Derechos Humanos, que son universales, prevalentes e interdependientes”. (sic).⁶

El contrato gestacional comercial subvierte esa lógica estructuralmente: el niño es causa final del contrato, no sujeto cuyo interés se pondera; se decide sobre él antes de nacer, en función de los intereses de los contratantes.

Es así como, el ordenamiento colombiano ya prohíbe expresamente la retribución económica asociada a la entrega de un niño en adopción: el artículo 74 de la Ley 1098 de 2006 dispone que ni el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ni las instituciones autorizadas podrán cobrar, directa o indirectamente, retribución alguna por la entrega de un niño para ser adoptado; que en ningún caso podrá darse recompensa a los padres por dicha entrega; y que quedan absolutamente prohibidas las donaciones de personas naturales o instituciones extranjeras como retribución por la entrega de un niño en adopción.

“Artículo 74. Prohibición de pago. Ni el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ni las instituciones autorizadas por este para desarrollar el programa de adopción, podrán cobrar directa o indirectamente retribución alguna por la entrega de un niño, niña o adolescente para ser adoptado. En ningún caso podrá darse recompensa a los padres por la entrega que hagan de sus hijos para ser dados en adopción ni ejercer sobre ellos presión alguna para obtener su consentimiento. Tampoco podrán recibir donaciones de familias adoptantes previamente a la adopción”. (sic).⁷

Por lo que permitir que un pago equivalente sea válido bajo la denominación de “contrato gestacional” introduce una antinomia insalvable frente a esta prohibición ya vigente en el sistema de protección de la niñez.

3. Implicación sobre la teoría general del contrato

La admisión de estos contratos obliga a desfigurar instituciones nucleares del derecho civil, Por lo que, el objeto de un contrato debe ser física y moralmente

posible; es moralmente imposible aquello prohibido por las leyes o contrario a las buenas costumbres o al orden público, conforme al artículo 1518 del Código Civil.

“(…) (...Si el objeto es un hecho, es necesario que sea física y moralmente posible. Es físicamente imposible el que es contrario a la naturaleza, y moralmente imposible el prohibido por las leyes, o contrario a las buenas costumbres o al orden público)”. (sic).⁸

El cuerpo humano y la persona del menor están fuera del comercio; un contrato cuyo objeto es el cuerpo gestante y la entrega del nacido carece de objeto lícito en sentido estricto.

Así como, la causa, el motivo que induce al acto, en el contrato gestacional es la obtención de un hijo mediante precio. Esa causa es contraria al orden público porque instrumentaliza a dos personas, la gestante y el niño, para satisfacer el interés de un tercero, en los términos del artículo 1524 del Código Civil.

“(…) (...Se entiende por causa el motivo que induce al acto o contrato; y por causa ilícita la prohibida por la ley, o contraria a las buenas costumbres o al orden público. Así, la promesa de dar algo en pago de una deuda que no existe, carece de causa; y la promesa de dar algo en recompensa de un crimen o de un hecho inmoral, tiene una causa ilícita). (sic).⁹

Por lo que existe una ruptura del principio de buena fe contractual ya que, el contrato típico contiene cláusulas penales por aborto espontáneo, por no entrega del menor o por defectos genéticos, lo que convierte al niño en objeto sujeto a garantía de conformidad, lógica propia del derecho del consumo aplicada a una persona.

4. Implicaciones sobre la igualdad material y el consentimiento de la mujer gestante

La evidencia internacional comparada, desarrollada en la Sección VIII de esta exposición de motivos, muestra que el mercado de gestación subrogada opera sistemáticamente entre mujeres de menores ingresos que actúan como gestantes y comitentes de mayor capacidad económica, lo que constituye un trato diferenciado con base en la condición económica, relevante a la luz del artículo 13 de la Constitución Política. Esta asimetría no es solo un dato sociológico: tiene una consecuencia jurídica directa sobre la validez del consentimiento de la mujer gestante, que es precisamente el elemento que sostiene toda la legitimidad que se pretende atribuir a estos contratos.

En efecto, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en su Recomendación General número 38 de 2020, sobre la Trata de Mujeres y Niñas en el Contexto de la Migración Mundial, precisó que la definición de

⁶ Ley 1098 de 2006, por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia”. Art 8. <https://www.funcion-publica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=22106>

⁷ *Ibidem*. Art 74.

⁸ Ley 84 de 1873. “Código Civil”. Art 1518. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_civil_pr046.html

⁹ *Ibidem*. Art 1524.

trata de personas no se restringe a los casos en que medie violencia física o privación de la libertad, y que el abuso de una posición de vulnerabilidad constituye uno de los medios más comunes para la comisión de este delito:

12. El Comité hace hincapié en que la realidad de la trata de mujeres y niñas va más allá del alcance del Protocolo contra la Trata de Personas, como es el caso reciente de las tendencias y el papel de la tecnología de la información y las comunicaciones, los medios sociales y las aplicaciones de mensajería en la captación de mujeres y niñas y su explotación. El Comité reconoce que la definición de trata de personas no se restringe a aquellas situaciones en que se ha recurrido a la violencia física o se ha privado a la víctima de la libertad personal. Su examen de los informes de los Estados partes ha hecho patente que el abuso de una posición de vulnerabilidad y el abuso de poder son los medios más comunes utilizados para cometer el delito de la trata y que las víctimas suelen ser objeto de múltiples formas de explotación. (sic).¹⁰

Bajo este estándar, resulta jurídicamente relevante examinar si el consentimiento de una mujer gestante, otorgado en un contexto de necesidad económica donde la remuneración por gestar constituye su única alternativa de ingreso disponible, satisface el estándar de libertad y voluntariedad que el ordenamiento colombiano exige para la validez de los actos jurídicos.

A esta tensión se suma una consecuencia sobre el vínculo materno-filial que el contrato gestacional comercial introduce de manera estructural. El artículo 42 de la Constitución Política reconoce a la familia como núcleo fundamental de la sociedad, y el artículo 43 protege especialmente a la mujer durante el embarazo. Al predeterminar contractualmente la entrega del niño antes de su nacimiento, el contrato gestacional desplaza el reconocimiento jurídico de la maternidad biológica que se establece por el parto, lo cual resulta incompatible con la protección que estos artículos otorgan al vínculo entre la mujer gestante y el hijo que está por nacer.

III. MARCO CONSTITUCIONAL

El fundamento constitucional de esta ley parte de una premisa simple, ya planteada en la Sección III: si la gestación subrogada con fines lucrativos instrumentaliza el cuerpo de la mujer y convierte al niño en objeto de transacción, entonces la pregunta que debe resolver este marco no es si existe un derecho que ampare esa práctica, sino si ese eventual derecho puede prevalecer frente a los bienes constitucionales que resultan comprometidos. Esa es la estructura que sigue el análisis a continuación.

El punto de partida es la dignidad humana, consagrada en el artículo 1° de la Constitución Política como fundamento del Estado social de derecho. La Corte Constitucional ha precisado que su contenido material protege, entre otros ámbitos, la intangibilidad del cuerpo y del espíritu, entendida como integridad física y espiritual, presupuesto necesario para la realización de cualquier proyecto de vida (Sentencia T-881 de 2002, ya citada en el numeral 3.1). De ahí se sigue una primera conclusión: si el cuerpo gestante es, en los términos de esa misma sentencia, parte del referente protegido por la dignidad, su sometimiento a un régimen contractual de subordinación –como el descrito en el numeral 3.1, con cláusulas de control sobre alimentación, actividad sexual y decisiones médicas– no puede analizarse como un simple acuerdo de voluntades, sino como una afectación directa de ese núcleo protegido.

Esta conclusión se refuerza, y no se contradice, con la prohibición expresa del artículo 17 de la Constitución Política, que proscribe la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos en todas sus formas. El régimen de subordinación corporal característico del contrato gestacional comercial, expuesto en el numeral 3.1, no es una hipótesis retórica: es la descripción de cláusulas contractuales reales, documentadas en la Sección II de esta exposición de motivos, que reproducen exactamente la lógica que el artículo 17 busca impedir.

Frente a esta primera línea argumentativa surge, sin embargo, la objeción más relevante: el artículo 16 de la Constitución Política reconoce el libre desarrollo de la personalidad, derecho que con frecuencia se invoca para sostener que la decisión de gestar para un tercero, mediando o no contraprestación, es una manifestación legítima de la autonomía reproductiva de la mujer. Esta objeción no puede descartarse por decreto; debe resolverse mediante el único mecanismo que el ordenamiento colombiano reconoce para zanjar la tensión entre dos derechos en conflicto: el juicio de proporcionalidad.

La Corte Constitucional fijó la estructura de ese juicio desde la Sentencia C-022 de 1996, conforme a la cual una medida que limita un derecho fundamental es constitucionalmente válida si resulta adecuada para el logro de un fin constitucionalmente válido, necesaria por no existir un medio menos oneroso para alcanzar ese fin, y proporcionada en sentido estricto, de modo que no sacrifique principios de mayor peso que el que se pretende satisfacer:

“En el caso concreto del principio de igualdad, el concepto de proporcionalidad significa, por tanto, que un trato desigual no vulnera ese principio solo si se demuestra que es (1) adecuado para el logro de un fin constitucionalmente válido; (2) necesario, es decir, que no existe un medio menos oneroso, en términos del sacrificio de otros principios constitucionales, para alcanzar el fin; y (3) proporcionado, esto es, que el trato desigual no sacrifica valores y principios

¹⁰ Naciones Unidas - Recomendación General número 38, 2020. <https://docs.un.org/es/CEDAW/C/GC/38>

(...) que tengan un mayor peso que el principio que se quiere satisfacer mediante dicho trato". (sic).¹¹

Aplicado a este caso, el resultado del juicio es el siguiente. La prohibición es adecuada, porque impide directamente la materialización del mercado reproductivo descrito en la Sección II y en el numeral 3.6. Es necesaria, porque, como se demostró en el numeral 3.4, no existe un mecanismo de regulación intermedia, ni siquiera bajo modalidad altruista, capaz de neutralizar el vicio estructural del consentimiento que afecta a las mujeres gestantes en condición de vulnerabilidad económica documentada en el numeral 2.3; permitir la práctica bajo cualquier condición distinta a la prohibición total dejaría subsistente ese vicio, porque la asimetría económica que lo origina no desaparece por la sola exigencia de requisitos formales. Y es proporcionada en sentido estricto, porque el sacrificio del ejercicio de la autonomía reproductiva bajo esta modalidad específica resulta menor que la afectación que dicha práctica produce sobre la dignidad humana y sobre los derechos del niño, bienes que, por las razones expuestas en el numeral 3.2, no admiten ponderación frente a un interés contractual de terceros.

De esta conclusión se desprende, por último, la protección del vínculo materno-filial. Los artículos 42 y 43 de la Constitución Política protegen, respectivamente, a la familia como núcleo fundamental de la sociedad y a la mujer durante el embarazo. Si el juicio de proporcionalidad ya determinó que la autonomía reproductiva cede frente a la dignidad y a los derechos del niño, entonces la filiación materna establecida por el parto —que es la manifestación jurídica concreta de ese vínculo, desarrollada en el numeral 3.4— no puede quedar sujeta a estipulación contractual previa, sino que debe mantenerse como regla de orden público, en los términos que desarrolla el artículo 10 del articulado propuesto.

Esta misma tensión entre autonomía reproductiva y protección de bienes constitucionales de mayor jerarquía no es nueva: la Corte Constitucional la identificó desde el primer pronunciamiento que tuvo sobre la materia, la Sentencia T-968 de 2009, con ponencia de la magistrada María Victoria Calle Correa.

En esa oportunidad, la Corte definió la maternidad subrogada como 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 este:

"El alquiler de vientre o útero, conocido también como maternidad subrogada o maternidad de sustitución, ha sido definido por la doctrina como '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 este". (sic).¹²

Aun reconociendo que la práctica encontraba un fundamento posible en el artículo 42-6 de la Constitución Política, que reconoce iguales derechos a los hijos procreados naturalmente o con asistencia científica, la Corte fue explícita en señalar que esa legitimación no era incondicional: advirtió la necesidad urgente de que el legislador regulara la materia para evitar, entre otros riesgos, la mediación lucrativa entre las partes, la desprotección de los derechos e intereses del recién nacido, los actos de disposición del propio cuerpo contrarios a la ley, y los conflictos que se originan cuando surgen desacuerdos entre quienes intervienen en el acuerdo:

"La doctrina ha llegado a considerar la maternidad sustituta o subrogada como un mecanismo positivo para resolver los problemas de infertilidad de las parejas, y ha puesto de manifiesto la necesidad urgente de regular la materia para evitar, por ejemplo, la mediación 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". (sic).¹³

Estos cuatro riesgos identificados por la Corte hace más de quince años —mediación lucrativa, desprotección del recién nacido, disposición ilícita del cuerpo, y conflictividad estructural del acuerdo— son exactamente los mismos que esta exposición de motivos ha documentado como hechos consumados en las Secciones II y III: la mediación lucrativa, en la oferta comercial verificada en el numeral 2.3; la desprotección del recién nacido, en los indicadores de trata documentados en el numeral 2.4; la disposición ilícita del cuerpo, en el régimen de subordinación corporal descrito en el numeral 3.1; y la conflictividad estructural, en los litigios de filiación que han debido resolver la Corte Constitucional y los jueces de familia, referidos a lo largo de esta exposición de motivos. La advertencia de la T-968 de 2009 no fue, entonces, una hipótesis: fue un diagnóstico que el paso del tiempo, sin regulación legislativa, confirmó en cada uno de sus extremos.

Es sobre esta misma base que la Corte ha mantenido, desde entonces, especial atención a la vulnerabilidad de la mujer gestante como condición que compromete la validez de su consentimiento, preocupación que, dieciséis años después, fue desarrollada con mayor precisión por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en su Recomendación General núm. 38 de 2020, ya citada en el numeral 3.4 de esta exposición de motivos.

¹¹ Corte Constitucional Colombiana, *Sentencia C-022/96*. M. P. doctor Carlos Gaviria Díaz <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/c-022-96.htm>

¹² Corte Constitucional Colombiana, *Sentencia C-968/96*. M. P. doctora María Victoria Calle Correa. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/t-968-09.htm>

¹³ *Ibidem*.

IV. EL ARGUMENTO GENÉTICO Y SUS LÍMITES

Uno de los argumentos más frecuentemente invocados para minimizar los derechos de la mujer gestante sostiene que, al no aportar material genético, esta carece de vínculo materno con el niño. Este proyecto rechaza esa premisa, porque la inexistencia de vínculo genético no elimina la realidad biológica, médica y humana del embarazo: la mujer gestante aporta su cuerpo, asume los riesgos obstétricos propios de la gestación y el parto, experimenta los cambios hormonales asociados, enfrenta riesgos físicos y psicológicos, soporta limitaciones durante el embarazo y asume riesgos laborales y familiares derivados de él.

Esta realidad clínica tiene una expresión concreta en el riesgo de depresión perinatal y posparto. De acuerdo con la clasificación clínica del DSM-V-TR, la depresión posparto se ubica dentro de los trastornos depresivos mayores, bajo el especificador de inicio en el periparto, que corresponde a episodios cuyo comienzo se sitúa durante el embarazo o en las cuatro semanas posteriores al parto, periodo que en la práctica clínica suele ampliarse hasta los doce meses posparto. Este riesgo se ve agravado en los casos de gestación subrogada por la expectativa contractual de separación inmediata del recién nacido, y se asocia a factores como la baja red de apoyo social o familiar, los antecedentes de violencia, las condiciones socioeconómicas adversas y los estresores psicosociales derivados de la migración o el desplazamiento.

La evidencia clínica también documenta que algunas mujeres gestantes desarrollan estrategias psicológicas de disociación funcional entre el hecho de gestar y el hecho de ser madre, así como efectos sobre la relación de pareja y sobre los hijos biológicos de la gestante durante el proceso, efectos que se atenúan cuando la familia recibe acompañamiento psicológico adecuado. Esta evidencia confirma que la mujer gestante requiere acompañamiento psicológico antes, durante y después del parto, garantía que el artículo 10 del articulado propuesto reconoce como derecho irrenunciable.

En consecuencia, el argumento genético no solo es insuficiente para negar el vínculo materno-filial de la mujer gestante, sino que invierte la lógica de protección que debería primar: en lugar de utilizarse para excluir a la gestante de la consideración jurídica como madre, debería utilizarse para reforzar las garantías médicas y psicológicas que el ordenamiento le debe durante todo el proceso.

V. DERECHO COMPARADO

El análisis de derecho comparado evidencia que ningún ordenamiento jurídico que ha abordado la gestación subrogada lo ha hecho admitiéndola sin condiciones; las respuestas se agrupan, en términos generales, en dos modelos.

El primero es el modelo prohibicionista. España declara la nulidad de pleno derecho de estos contratos desde el artículo 10 de la Ley 14 de 2006,

sobre técnicas de reproducción humana asistida, determinando la filiación por el parto:

“1. Será nulo de pleno derecho el contrato por el que se convenga la gestación, con o sin precio, a cargo de una mujer que renuncia a la filiación materna a favor del contratante o de un tercero.

2. La filiación de los hijos nacidos por gestación de sustitución será determinada por el parto”. (sic).¹⁴

En consonancia, en Francia declara la nulidad de estos acuerdos desde el artículo 16-7 de su Código Civil, con fundamento en el artículo 16-1, que prohíbe que el cuerpo humano sea objeto de un contrato:

“Todo convenio referente a la procreación o la maternidad subrogada es nulo”¹⁵. (sic, traducción del artículo 16-7 del Código Civil francés).

Así mismo, Alemania prohíbe la práctica desde la Ley de Protección de Embriones del 13 de diciembre de 1990, que protege al embrión bajo los principios de dignidad humana, libre desarrollo de la personalidad y derecho a la vida, y sanciona su infracción con pena de hasta tres años de prisión:

(1) Quien venda o regale, adquiera o utilice un embrión humano producido extracorpóreamente o tomado de una mujer antes de completar su implantación en el útero para un propósito distinto al de su conservación será castigado con prisión de hasta tres años o con multa.¹⁶ (sic, traducción del artículo 2º, numeral 1, de la Ley de Protección de Embriones ESchG)

Por otro lado, Italia prohíbe la práctica desde la Ley 40 de 2004, cuyo artículo 12, párrafo 6º, sanciona con prisión de tres meses a dos años y multa de seiscientos mil a un millón de euros a quien realice, organice o publicite la gestación subrogada:

“6. Quien, de cualquier forma, lleve a cabo, organice o publicite la comercialización de gametos o embriones o la gestación subrogada, será castigado con pena de prisión de tres meses a dos años y una multa de entre 600.000 y un millón de

¹⁴ Ley 14/2006, de 26 de mayo, sobre técnicas de reproducción humana asistida. España <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-9292>

¹⁵ Texto original: *“Toute convention portant sur la procréation ou la gestation pour le compte d'autrui est nulle”*. Art 16-7 Código Civil Francés. https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGI-TEXT000006070721/LEGISCTA000006136059/#LEGI-SCTA000006136059

¹⁶ Texto original: *“(1) Wer einen extrakorporal erzeugten oder einer Frau vor Abschluß seiner Einnistung in der Gebärmutter entnommenen menschlichen Embryo veräußert oder zu einem nicht seiner Erhaltung dienenden Zweck abgibt, erwirbt oder verwendet, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft”*. Art 2, numeral 1 Gesetz zum Schutz von Embryonen (Embryonenschutzgesetz - ESchG) Alemania. <https://www.gesetze-im-internet.de/eschg/BJNR027460990.html>

euros.¹⁷ (sic, traducción del artículo 12, numeral 6, de la Ley 19 de febrero de 2004, número 40).

En octubre de 2024, mediante la Ley 169, vigente desde el 3 de diciembre de ese año, Italia extendió la perseguibilidad de este delito a los ciudadanos italianos que recurran a la práctica en el extranjero, incluso en países donde es legal, configurando un régimen de persecución extraterritorial frente al turismo reproductivo.

(Si los actos a que se refiere el párrafo anterior, en relación con la gestación subrogada, se cometen en el extranjero, el ciudadano italiano será castigado de acuerdo con la ley italiana).¹⁸ (sic, traducción del artículo 12, numeral 6, de la Ley 19 de febrero de 2004, número 40)

El segundo modelo es el altruista, representado por Canadá, que lo regula desde la Ley de Reproducción Humana Asistida de 2004, la cual prohíbe el pago a la mujer gestante y a los intermediarios que organicen el acuerdo, permitiendo únicamente el reembolso de gastos directamente asociados al embarazo:

“Ninguna persona pagará contraprestación a una mujer para que sea madre subrogada, ofrecerá pagar dicha contraprestación, ni anunciará que será pagada”, traducción libre.¹⁹ (sic, traducción de Ley de Reproducción Humana Asistida SC 2004, c. 2).

La siguiente tabla sintetiza estos cinco antecedentes:

Modelo	País	Tratamiento jurídico	Fundamento normativo
Prohibicionista	España	Nulidad de pleno derecho del contrato; filiación por el parto	Ley 14/2006, artículo 10
Prohibicionista	Francia	Nulidad del convenio; cuerpo humano fuera del comercio	Código Civil, artículos 16-1 y 16-7

¹⁷ Texto original “6. Chiunque, in qualsiasi forma, realizza, organizza o pubblicizza la commercializzazione di gameti o di embrioni o la surrogazione di maternità è punito con la reclusione da tre mesi a due anni e con la multa da 600.000 a un milione di euro. Art 12 numeral 6 Ley 40 del 2004. Italia. <http://normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.presidente.della.repubblica:2004;40~art12!vig=>

¹⁸ Texto original: “Se i fatti di cui al periodo precedente, con riferimento alla surrogazione di maternità, sono commessi all'estero, il cittadino italiano è punito secondo la legge italiana” ibidem.

¹⁹ Texto Original “No person shall pay consideration to a female person to be a surrogate mother, offer to pay such consideration or advertise that it will be paid” Assisted Human Reproduction Act S.C. 2004, c. 2 Canada. https://laws.justice.gc.ca/eng/AnnualStatutes/2004_2/page-1.html

Prohibicionista	Alemania	Prohibición penal, hasta 3 años de prisión	Ley de Protección de Embriones (13.12.1990)
Prohibicionista	Italia	Prohibición penal con extensión extraterritorial a ciudadanos italianos	Ley 40/2004, art. 12.6; Ley 169/2024
Altruista (prohibición de lucro)	Canadá	Prohibición de pago a la gestante y a intermediarios; reembolso de gastos permitido	Assisted Human Reproduction Act., S.C. 2004, c. 2, secciones 6 y 7

Fuente: Creación propia

Estos cinco antecedentes, pese a provenir de tradiciones jurídicas distintas –el derecho civil continental de España, Francia y Alemania; el sistema penal especial de Italia; el régimen federal de Canadá, y de partir de puntos de arranque diferentes, la prohibición absoluta frente a la permisión condicionada, convergen en un mismo punto de llegada: ningún ordenamiento serio admite que la gestación subrogada opere bajo lógica de mercado. Incluso Canadá, el único de los cinco que permite la práctica, lo hace solo bajo la condición de que el lucro y la intermediación comercial queden penalizados con la misma severidad que en los países que prohíben la gestación subrogada en su totalidad, hasta diez años de prisión y multas de quinientos mil dólares. La línea que separa lo permitido de lo prohibido no pasa, entonces, entre “altruismo” y “comercio”, sino entre la posibilidad real de impedir que el primero se convierta en el segundo.

Esa es precisamente la distinción que el caso colombiano no puede sostener. El modelo altruista que Canadá hace operar exige una capacidad estatal de control, registro y fiscalización que, como se documentó en la Sección II de esta exposición de motivos, el Estado colombiano no tiene: no existe entidad encargada de supervisar estos procedimientos, no hay registro estadístico de mujeres gestantes ni de niños nacidos bajo esta modalidad, y la oferta comercial ya identificada en el país opera bajo el mismo lenguaje de “garantías” y “planes” que el derecho comparado asocia, sin excepción, con la modalidad lucrativa. A esto se suma que la condición estructural que, conforme al estándar fijado por el Comité CEDAW y desarrollado en el numeral 3.4, vicia el consentimiento de la mujer gestante, la vulnerabilidad económica, es precisamente la que el perfil sociodemográfico documentado en el numeral 2.3 confirma como predominante entre las mujeres gestantes en Colombia.

En consecuencia, el derecho comparado no ofrece a Colombia un modelo intermedio replicable, sino una lección más exigente: que la distinción entre gestación altruista y gestación comercial solo es sostenible donde existe la arquitectura institucional

para impedir que la primera se convierta, en la práctica, en la segunda. Ante la ausencia comprobada de esa arquitectura, la prohibición absoluta que adopta el artículo 3° del articulado de este proyecto no es una opción entre varias igualmente válidas, sino la única respuesta coherente con las condiciones reales del país que la jurisprudencia constitucional, los antecedentes comparados y la evidencia documentada en esta exposición de motivos describen de manera convergente.

VI. TENDENCIAS INTERNACIONALES

En el ámbito de Naciones Unidas, la Relatora Especial sobre la venta y la explotación sexual de niños, Maud de Boer-Buquicchio, presentó ante el Consejo de Derechos Humanos el informe A/HRC/37/60, del 15 de enero de 2018, en el que concluyó que la gestación subrogada comercial, tal como se practica generalmente, equivale a la venta de niños:

“La gestación subrogada comercial, que se practica de forma frecuente en algunos países, equivale a la venta de niños”. (sic, declaración de Maud de Boer-Buquicchio al presentar el informe A/HRC/37/60 ante el Consejo de Derechos Humanos).

Siete años después, la Relatora Especial sobre la violencia contra las mujeres y las niñas, Reem Alsalem, presentó el informe A/80/158, del 14 de julio de 2025, expuesto ante el Tercer Comité de la Asamblea General el 10 de octubre de ese mismo año, en el que concluyó que la gestación subrogada se basa en un sistema de mercantilización y explotación intrínsecamente incompatible con la dignidad y los derechos humanos de las mujeres y los niños, y llamó a su abolición universal, solicitando que la criminalización recaiga sobre los comitentes y los intermediarios, nunca sobre la mujer gestante.

En el ámbito de la Unión Europea, la Directiva 2024/1712 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, modificó la Directiva 2011/36/UE relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos, incorporando expresamente la explotación de la maternidad subrogada, el matrimonio forzado y la adopción ilegal como formas de explotación cubiertas por la legislación europea contra la trata, cuando concurren los elementos constitutivos de dicho delito:

“La explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, el trabajo o los servicios forzados, incluida la mendicidad, la esclavitud o prácticas similares a la esclavitud, la servidumbre, la explotación para realizar actividades delictivas, la extracción de órganos o la explotación de la maternidad subrogada, del matrimonio forzado o de la adopción ilegal”. (sic, artículo 2°, apartado 3, de la Directiva 2011/36/UE, según la modificación introducida por la Directiva 2024/1712).

El conjunto de estos pronunciamientos, el de Naciones Unidas en 2018 y 2025, y el de la Unión Europea en 2024, evidencia una convergencia internacional creciente hacia el reconocimiento de la gestación subrogada comercial como una forma de explotación incompatible con los estándares

de derechos humanos, convergencia que respalda directamente la prohibición que adopta el artículo 3° del articulado de este proyecto.

VII. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley que se presenta se desarrolla de la siguiente forma:

Artículo 1°. *Objeto*: Define la finalidad de la iniciativa: prohibir la gestación subrogada en el territorio nacional, prevenir la explotación reproductiva de la mujer y la trata de niñas y niños con fines reproductivos, y sujetar a control las técnicas de reproducción humana asistida vinculadas a dicha práctica.

Artículo 2°. *Definiciones*: Precisa los conceptos esenciales para la aplicación de la ley: gestación subrogada, finalidad lucrativa, mujer gestante, comitente, intermediación, turismo reproductivo y técnica de reproducción humana asistida, bajo el principio de primacía de la realidad sobre las formas.

Artículo 3°. *Nulidad absoluta de los contratos de gestación subrogada*. Es el artículo sustantivo central del proyecto: declara nulos de pleno derecho todos los contratos cuyo objeto sea la gestación subrogada, por adolecer de objeto y causa ilícitos.

Artículo 4°. *Prohibición de lucro*. Prohíbe toda forma de pago, retribución o ventaja patrimonial asociada a la gestación subrogada o a la entrega del niño, así como las cláusulas de garantía de resultado.

Artículo 5°. *Prohibición de intermediación*. Prohíbe la captación, conexión e intermediación entre gestantes, comitentes y prestadores de salud, con sanciones de cancelación de personería jurídica e inhabilitación profesional.

Artículo 6°. *Prohibición de publicidad y promoción*. Prohíbe la oferta o promoción de servicios de gestación subrogada por cualquier medio, exceptuando las publicaciones académicas o periodísticas sin fines comerciales.

Artículo 7°. *Prevención del turismo reproductivo*. Establece protocolos de control migratorio y mecanismos de cooperación internacional para impedir el ingreso de comitentes extranjeros con ese propósito.

Artículo 8°. *Responsabilidad de las instituciones prestadoras de servicios de salud*. Prohíbe a las IPS y profesionales habilitados ejecutar o facilitar procedimientos de gestación subrogada, e impone el deber de denuncia ante la Fiscalía General de la Nación.

Artículo 9°. *Registro Nacional de Trazabilidad*. Crea el sistema de registro de mujeres gestantes, niños nacidos bajo TRHA y prestadores, con reserva legal y sujeción a la Ley 1581 de 2012.

Artículo 10. *Garantías de la mujer gestante*. Establece los derechos irrenunciables de toda mujer vinculada a un proceso de gestación: información, consentimiento informado, acompañamiento psicológico, atención médica integral y prohibición de cláusulas de subordinación corporal.

Artículo 11. *Protección integral del niño o niña*. Desarrolla los derechos del niño nacido bajo cualquier

modalidad de reproducción asistida: identidad, filiación, nacionalidad, conocimiento de sus orígenes y régimen de salida del país.

Artículo 12. *Sanciones administrativas.* Establece el régimen sancionatorio a cargo del Ministerio de Salud, el Invima, la Superintendencia Nacional de Salud y la Superintendencia de Industria y Comercio.

Artículo 13. *Tipo penal.* Adiciona al Código Penal el artículo 188-G, que sanciona penalmente la promoción, financiación, organización, captación, intermediación, publicidad o ejecución de la gestación subrogada.

Artículo 14. *Control de plataformas digitales.* Faculta al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para ordenar el retiro de contenidos digitales que infrinjan la prohibición de intermediación y publicidad.

Artículo 15. *Régimen transitorio.* Regula los procesos en curso a la entrada en vigencia de la ley y la situación de las personas jurídicas intermediarias existentes.

Artículo 16. *Vigencia y derogatoria.* La ley rige a partir de su promulgación.

VIII. CONFLICTO DE INTERESES

De conformidad con el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, el autor y el ponente de un proyecto de ley deben presentar en la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto:

“El autor del proyecto y el ponente presentarán 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 al 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”. (sic).

El artículo 286 de la misma Ley, también modificado por la Ley 2003 de 2019, define el conflicto de interés como la situación en la que la discusión o votación de un proyecto de ley pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista:

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

El presente proyecto es de carácter general: la prohibición que establece, así como las garantías de protección a la mujer gestante y al niño que desarrolla, se aplican de manera uniforme a la totalidad de las personas naturales y jurídicas que intervengan o pretendan intervenir en procesos de

gestación subrogada en el territorio nacional, sin distinción alguna. De su aprobación no se deriva ningún beneficio particular, actual y directo a favor de los autores o ponentes, de su cónyuge o compañero o compañera permanente, ni de sus parientes en los grados que señala la norma. En consecuencia, no se evidencia causal de conflicto de interés respecto del trámite de este proyecto de ley.

IX. IMPACTO FISCAL

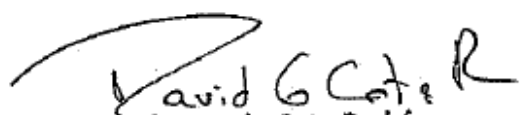
El artículo 7º de la Ley 819 de 2003 dispone que el impacto fiscal de todo proyecto de ley que ordene gasto deberá hacerse explícito en la exposición de motivos, junto con la fuente de ingreso adicional que financie dicho costo:

“Artículo 7º. Análisis del impacto fiscal de las normas. 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”. (sic).

En cumplimiento de esta disposición, se precisa que el presente proyecto sí genera obligaciones de gasto público, identificadas en dos frentes concretos del articulado: la puesta en operación del Registro Nacional de Trazabilidad de la Gestación Subrogada y las Técnicas de Reproducción Humana Asistida, creado en el artículo 9º, y el acompañamiento psicológico de la mujer gestante a cargo del Sistema General de Seguridad Social en Salud, garantizado en el artículo 10.

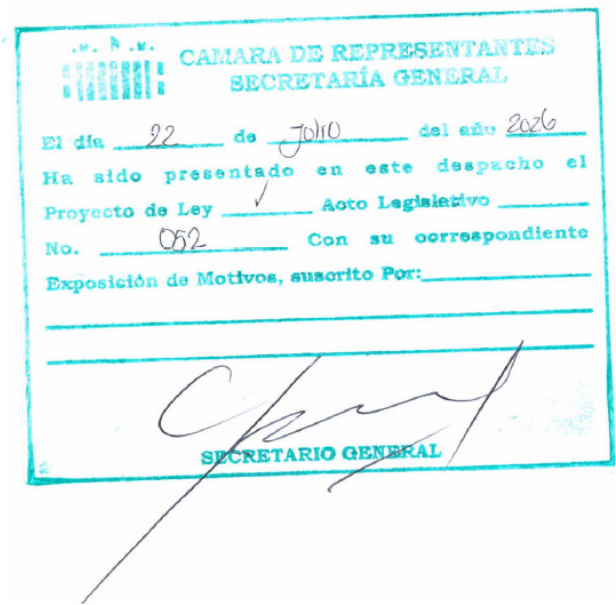
Estas obligaciones se financiarán con cargo al presupuesto ordinario de funcionamiento e inversión del Ministerio de Salud y Protección Social, sin que se requiera la creación de un nuevo tributo o partida presupuestal adicional, dado que ambas funciones son asimilables a competencias y sistemas de información que dichas entidades ya operan en materia de salud sexual y reproductiva. Adicionalmente, el régimen sancionatorio administrativo y penal establecido en los artículos 12 y 13 no genera costo, sino ingreso para el Estado: las multas allí previstas se destinan al financiamiento del propio Registro Nacional creado en el artículo 9º, conforme al parágrafo del artículo 12, lo que contribuye a sufragar parcialmente la operación del sistema sin comprometer recursos adicionales del presupuesto general de la Nación.

De los Honorables Congresistas,



David Gerardo Cote Rodríguez

Representante a la Cámara por Bogotá
Centro Democrático



CONTENIDO

Gaceta número 898 - Viernes, 31 de julio de 2026
CÁMARA DE REPRESENTANTES

	Págs.
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de Ley número 049 de 2026 Cámara, por medio de la cual se crea el programa nacional de manillas salvavidas para la identificación, localización y protección de personas con trastornos neurocognitivos mayores y otras condiciones cognitivas que generen riesgo de desorientación y extravío y se dictan otras disposiciones	1
Proyecto de Ley número 050 de 2026 Cámara, por la cual se establecen disposiciones tendientes a asegurar el cumplimiento de la política para prevenir la pérdida y desperdicio de alimentos y se dictan otras disposiciones	11
Proyecto de Ley número 052 de 2026 Cámara, por medio de la cual se prohíbe la gestación subrogada en el territorio nacional, se previene la explotación reproductiva de la mujer y la trata de niñas y niños con fines reproductivos, se establece un régimen de control sobre las técnicas de reproducción humana asistida vinculadas a dicha práctica, y se dictan otras disposiciones.....	19