



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° 1255 Bogotá, D. C., viernes, 11 de septiembre de 2026 EDICIÓN DE 19 PÁGINAS

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 207 DE 2026 SENADO

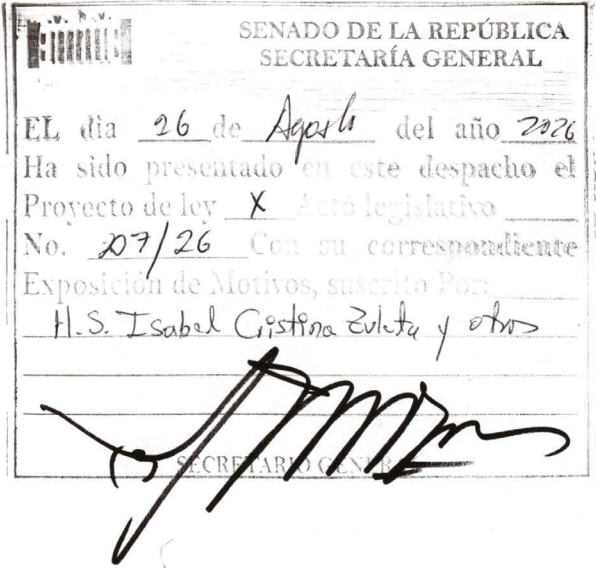
por medio de la cual se declara de interés nacional la promoción y el desarrollo de la agroecología y se dictan otras disposiciones.

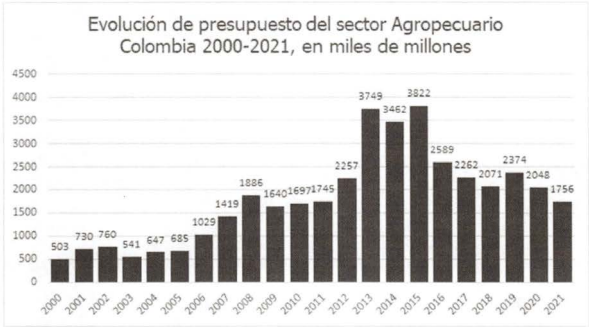
Bogotá D.C., Agosto de 2026 Doctor, DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ Secretario General Senado de la República REF: RADICACIÓN PROYECTO DE LEY Respetado Secretario General: En mi condición de miembro del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, por su digno conducto me permito poner a consideración del Honorable Congreso de la República, el siguiente proyecto de Ley "Por medio de la cual se declara de interés nacional la promoción y el desarrollo de la agroecología y se dictan otras disposiciones" Cordialmente, <table><tr><td> ISABEL CRISTINA ZULETA LOPEZ Senadora de la República Pacto Histórico - Colombia Humana</td><td> RENZO ALEXANDER GARCÍA PARRA Representante a la Cámara por Tolima Pacto Histórico</td></tr><tr><td> HEINER DE JESÚS GAITÁN PARRA Representante a la Cámara por Cundinamarca Pacto Histórico</td><td> NATALIA MORENO PUIN Representante a la Cámara por Cundinamarca Pacto Histórico</td></tr></table>	 ISABEL CRISTINA ZULETA LOPEZ Senadora de la República Pacto Histórico - Colombia Humana	 RENZO ALEXANDER GARCÍA PARRA Representante a la Cámara por Tolima Pacto Histórico	 HEINER DE JESÚS GAITÁN PARRA Representante a la Cámara por Cundinamarca Pacto Histórico	 NATALIA MORENO PUIN Representante a la Cámara por Cundinamarca Pacto Histórico	<table><tr><td> LUZ MIRYAN MONCAYO Representante Cámara Cauca Pacto Histórico</td><td> Miguel Ángel Rubio Bravo Representante a la Cámara por el Putumayo Pacto Histórico</td></tr><tr><td> MARIA DEL CARMEN MAYUSA Representante a la Cámara - Meta Pacto Histórico</td><td> Miguel Ángel Grisales Suárez Representante a la Cámara Departamento del Quindío MOVIMIENTO POLITICO PACTO HISTORICO</td></tr><tr><td> AIDA MARINA QUILCUÉ VIVAS Representante a la Cámara Circunscripción Electoral de Fórmula Vicepresidencial</td><td> ESMERALDA HERNÁNDEZ SILVA Senadora de la República Pacto Histórico</td></tr><tr><td> CRISTIAN KEVIN GÓMEZ PAZ Senador de la República Pacto Histórico</td><td> LAURA ISABEL VERA ZAPATA Representante a la Cámara Valle del Cauca Pacto Histórico</td></tr></table>	 LUZ MIRYAN MONCAYO Representante Cámara Cauca Pacto Histórico	 Miguel Ángel Rubio Bravo Representante a la Cámara por el Putumayo Pacto Histórico	 MARIA DEL CARMEN MAYUSA Representante a la Cámara - Meta Pacto Histórico	 Miguel Ángel Grisales Suárez Representante a la Cámara Departamento del Quindío MOVIMIENTO POLITICO PACTO HISTORICO	 AIDA MARINA QUILCUÉ VIVAS Representante a la Cámara Circunscripción Electoral de Fórmula Vicepresidencial	 ESMERALDA HERNÁNDEZ SILVA Senadora de la República Pacto Histórico	 CRISTIAN KEVIN GÓMEZ PAZ Senador de la República Pacto Histórico	 LAURA ISABEL VERA ZAPATA Representante a la Cámara Valle del Cauca Pacto Histórico
 ISABEL CRISTINA ZULETA LOPEZ Senadora de la República Pacto Histórico - Colombia Humana	 RENZO ALEXANDER GARCÍA PARRA Representante a la Cámara por Tolima Pacto Histórico												
 HEINER DE JESÚS GAITÁN PARRA Representante a la Cámara por Cundinamarca Pacto Histórico	 NATALIA MORENO PUIN Representante a la Cámara por Cundinamarca Pacto Histórico												
 LUZ MIRYAN MONCAYO Representante Cámara Cauca Pacto Histórico	 Miguel Ángel Rubio Bravo Representante a la Cámara por el Putumayo Pacto Histórico												
 MARIA DEL CARMEN MAYUSA Representante a la Cámara - Meta Pacto Histórico	 Miguel Ángel Grisales Suárez Representante a la Cámara Departamento del Quindío MOVIMIENTO POLITICO PACTO HISTORICO												
 AIDA MARINA QUILCUÉ VIVAS Representante a la Cámara Circunscripción Electoral de Fórmula Vicepresidencial	 ESMERALDA HERNÁNDEZ SILVA Senadora de la República Pacto Histórico												
 CRISTIAN KEVIN GÓMEZ PAZ Senador de la República Pacto Histórico	 LAURA ISABEL VERA ZAPATA Representante a la Cámara Valle del Cauca Pacto Histórico												

<table><tr><td> JOHANA OSORIO MÁRQUEZ Senadora de la República Pacto Histórico</td><td> LUIS CARLOS RÚA SÁNCHEZ Senador de la República</td></tr><tr><td> Carlos Alberto Benavides Mora Senador de la República Pacto Histórico</td><td> VERONICA ESTRADA HOLGUIN Representante a la Cámara Departamento de Antioquia Pacto Histórico</td></tr><tr><td> ALEXANDRA PINEDA ORTIZ Representante a la Cámara por el Cesar Pacto Histórico</td><td> CARLOS EDUARDO ARIZABALETA CORRAL Representante a la Cámara Valle del Cauca Pacto Histórico</td></tr><tr><td> CARLOS MARIO CALVO LARGO Representante a la Cámara Circunscripción especial indígena</td><td></td></tr></table>	 JOHANA OSORIO MÁRQUEZ Senadora de la República Pacto Histórico	 LUIS CARLOS RÚA SÁNCHEZ Senador de la República	 Carlos Alberto Benavides Mora Senador de la República Pacto Histórico	 VERONICA ESTRADA HOLGUIN Representante a la Cámara Departamento de Antioquia Pacto Histórico	 ALEXANDRA PINEDA ORTIZ Representante a la Cámara por el Cesar Pacto Histórico	 CARLOS EDUARDO ARIZABALETA CORRAL Representante a la Cámara Valle del Cauca Pacto Histórico	 CARLOS MARIO CALVO LARGO Representante a la Cámara Circunscripción especial indígena		<table><tr><td>Movimiento Unidad en Minga por Colombia</td><td>LUZ MIRYAN MONCAYO Representante Cámara Cauca Pacto Histórico</td></tr><tr><td> MARÍA EUGENIA LONDOÑO OCAMPO Senadora de la República Pacto Histórico</td><td> MARÍA DEL MAR PIZARRO GARCIA Representante Cámara Bogotá Pacto Histórico</td></tr><tr><td> Fernando Arias Cardona Representante a la Cámara PACTO POR RISARALDA</td><td></td></tr></table>	Movimiento Unidad en Minga por Colombia	LUZ MIRYAN MONCAYO Representante Cámara Cauca Pacto Histórico	 MARÍA EUGENIA LONDOÑO OCAMPO Senadora de la República Pacto Histórico	 MARÍA DEL MAR PIZARRO GARCIA Representante Cámara Bogotá Pacto Histórico	 Fernando Arias Cardona Representante a la Cámara PACTO POR RISARALDA	
 JOHANA OSORIO MÁRQUEZ Senadora de la República Pacto Histórico	 LUIS CARLOS RÚA SÁNCHEZ Senador de la República														
 Carlos Alberto Benavides Mora Senador de la República Pacto Histórico	 VERONICA ESTRADA HOLGUIN Representante a la Cámara Departamento de Antioquia Pacto Histórico														
 ALEXANDRA PINEDA ORTIZ Representante a la Cámara por el Cesar Pacto Histórico	 CARLOS EDUARDO ARIZABALETA CORRAL Representante a la Cámara Valle del Cauca Pacto Histórico														
 CARLOS MARIO CALVO LARGO Representante a la Cámara Circunscripción especial indígena															
Movimiento Unidad en Minga por Colombia	LUZ MIRYAN MONCAYO Representante Cámara Cauca Pacto Histórico														
 MARÍA EUGENIA LONDOÑO OCAMPO Senadora de la República Pacto Histórico	 MARÍA DEL MAR PIZARRO GARCIA Representante Cámara Bogotá Pacto Histórico														
 Fernando Arias Cardona Representante a la Cámara PACTO POR RISARALDA															
Proyecto de Ley No. _____ de 2026 Cámara “Por medio de la cual se declara de interés nacional la promoción y el desarrollo de la agroecología y se dictan otras disposiciones” El Congreso de Colombia DECRETA: CAPÍTULO I OBJETO, PRINCIPIOS, ENFOQUES Y DEFINICIONES Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto declarar de interés nacional la promoción, transición y desarrollo de la agroecología y otras agriculturas para la vida en Colombia; conformar la Dirección Nacional de Agroecología y Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria; Definir lineamientos de implementación de la Política Pública de Agroecología; formular estrategias de apoyo e incentivos técnicos, económicos y políticos para la producción, comercialización, transformación y consumo de productos agroecológicos en el territorio nacional. Artículo 2. Principios. Son principios interpretativos de la presente ley. Bienestar y buen vivir. Busca la erradicación de la pobreza y la satisfacción progresiva de las necesidades ciudadanas en las zonas urbanas y rurales, de manera que se logre en el menor plazo posible que las y los agricultores campesinas y campesinos, familiares, agroecológicos y comunidades étnicamente diferenciadas, gocen plenamente de sus derechos y se alcance la convergencia entre la calidad de vida urbana y la calidad de vida rural, respetando los enfoques territoriales, de género y la diversidad étnica y cultural de las comunidades. Sustentabilidad. Busca redireccionar las capacidades comunales hacia una nueva forma de relacionamiento social y ambiental, que posibilite sembrar una realidad próspera y alentadora con la cual se garanticen condiciones dignas para vivir bien sin deteriorar los bienes comunes, medios y ecosistemas vitales para las futuras generaciones. Además, fomenta los medios de producción enmarcados en el territorio y sus particularidades, fortaleciendo las capacidades de autogestión, autonomía y autosuficiencia. Derecho humano a la alimentación. Es el derecho fundamental que tienen todas las personas, pueblos y comunidades a no padecer hambre ni malnutrición, y a gozar de manera efectiva de una alimentación real, adecuada, suficiente, digna, accesible, disponible y culturalmente pertinente de manera sustentable con la vida y, por lo tanto, con el recurso hídrico, la biodiversidad ecosistémica, agroalimentaria y sociocultural de los territorios y de las territorialidades alimentarias del país. Participación social y política. Es el derecho a la participación en la definición, construcción, diseño, ejecución y seguimiento de las políticas públicas, planes y programas en los ámbitos nacional y territorial, en particular la protección de los sujetos de especial protección constitucional.	Protección de los bienes naturales. Implica el cuidado, conservación, uso y manejo sostenible de los componentes esenciales de los agroecosistemas, que son fundamentales para la vida, la permanencia y control local de los territorios y los medios de sustento de las comunidades rurales, cimentado en sistemas biodiversos, como fruto del trabajo cuidadoso y el conocimiento de muchas generaciones de las comunidades étnicas y campesinas. Protección de semillas nativas y criollas. Se busca promover la protección de semillas nativas y criollas para la producción alimentaria, garantizando su circulación e intercambio, así como el reconocimiento de personas, familias, colectivos y organizaciones custodias y guardianes, salvaguardando los territorios donde se implementen plantaciones con este tipo de semillas. Artículo 3. Enfoques. Son enfoques interpretativos de esta ley. Enfoque basado en los derechos humanos. Es la carta de navegación que concibe el desarrollo humano basado, en términos normativos, en tratados y acuerdos internacionales de derechos humanos; por ello su fin primordial es la promoción y protección de los derechos humanos. Este enfoque busca alertar e intervenir sobre prácticas discriminatorias, regresivas y las distribuciones injustas de poder. Además reconoce la interdependencia y complementariedad de los derechos humanos y los derechos de la naturaleza. Enfoque de género. Comprende las realidades de las mujeres y personas con orientaciones sexuales e identidades de género no hegemónicas en materia de desigualdades e inequidades históricas, y garantiza acciones para la superación de las barreras derivadas de diferentes patrones culturales y sociales asociados a roles, estereotipos y prejuicios, en defensa y reivindicación de su papel en la protección, conservación y defensa de la vida, los bienes comunes del territorio y la agrobiodiversidad. Reconoce el trabajo doméstico como parte integral de las economías campesinas y las economías del cuidado en condiciones dignas y diferenciales de trabajo. Enfoque ecosistémica. Se entiende como la gestión integrada de la tierra, el agua y la biodiversidad, entendidos como bienes comunes a partir de los cuales se promueve la conservación y el uso sostenible de manera equitativa. Este enfoque se basa en la aplicación de métodos científicos apropiados, centrados en los niveles de organización biológica que abarcan, estructuralmente, procesos, funciones e interacciones esenciales entre los organismos y su entorno. Reconoce que los humanos, con su diversidad cultural, son un componente integral de los ecosistemas. Enfoque territorial. Es la capacidad de lograr intervenciones de política pública coherentes con la realidad social, ambiental, cultural, política y económica de los territorios, reconociendo la autonomía y autodeterminación de las comunidades campesinas y étnicas. Enfoque intergeneracional: Promueve la valoración de las experiencias y saberes de las personas mayores y su rol fundamental en la recuperación de las diferentes culturas e identidades rurales, e impulsa la consolidación de estrategias para la interacción y comprensión de las diferentes generaciones de niños, niñas, adolescencias y juventudes junto con las personas mayores para la construcción de territorialidades propias y autónomas en defensa de la memoria histórica y cultural de sus raíces.														

Artículo 4. Definiciones. Para efectos de esta ley, se entiende por. 1. Agroecología. Sistema de producción agroalimentario, político y cultural que integra el saber y el tejido histórico construido colectivamente por comunidades campesinas, pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y organizaciones sociales con el conocimiento científico con un enfoque interdisciplinario y de diálogo de saberes. Su finalidad es la soberanía alimentaria, la transformación sostenible de los territorios rurales, la protección de los bienes comunes como el agua y las semillas, y la generación de economías propias. Son actores de la Agroecología productores, transformadores, distribuidores y consumidores que hacen de la agroecología una red social aplicada para un sistema alimentario sustentable. 2. Agriculturas para la vida. Diferentes enfoques que pretenden ser una alternativa frente al modelo de revolución verde (ganadería extensiva, agricultura química, acaparamiento de tierras) e incluyen aspectos espirituales, políticos, religiosos, educativos, artísticos, sociales y filosóficos hacia la obtención de alimentos sanos y naturales que garanticen sistemas alimentarios sustentables, resilientes y equitativos. Se incluye: Orgánica, biodinámica, ecológica, sintropica, mesiánica natural, radiónica tecnológica, asociativa natural, trofobiosis, biológica, natural, microbiológica, permacultura, regenerativa y agroecológica (Adaptado de Mejía Mario, 1995). 3. Agrobiodiversidad. Comprende la diversidad cultivada y natural que se presenta dentro de un ecosistema, la cual está en función de la producción de alimentos, fibras, medicinas, materias primas de origen natural y la forma en la que se produce. Así, la agrobiodiversidad engloba especies animales, plantas, hongos y microorganismos recolectados, cultivados y domesticados para la alimentación y otros usos, así como sus parientes silvestres. Asimismo, incluye los componentes que sostienen a los sistemas de producción agrícola o agroecosistemas. En ambos casos, la agrobiodiversidad contiene la biodiversidad a nivel ecosistémico, específico, poblacional y genético. 4. Prácticas agroecológicas: Técnicas aplicadas al diseño y manejo de sistemas agroalimentarios sustentables, adoptando e integrando principios ecológicos para incrementar la productividad, la biodiversidad y la eficiencia energética, mientras se disminuye la generación de residuos y la dependencia de insumos externos. Estas prácticas se basan en el diálogo de saberes, pero sobre todo en la experiencia, observación y conocimiento de los agricultores, y pueden emplearse a nivel de parcelas, fincas o paisajes. Entre las múltiples prácticas agroecológicas se destacan la rotación de cultivos, los policultivos, los cultivos de cobertura, los abonos verdes, las mezclas de cultivos y ganado, las barreras vivas, los arreglos agroforestales, los corredores, la labranza mínima, la alelopatía, y la elaboración de abonos y otros insumos de uso agrícola, entre otras. 5. Transición Agroecológica. Es un proceso gradual de cambio en los sistemas de producción convencionales hacia sistemas de producción y territorios sustentables. Este proceso incluye aspectos técnicos productivos, ambientales, sociales, culturales y económicos teniendo en cuenta la multidimensionalidad, enfoque sistémico y visión holística de la agroecología; busca eliminar la dependencia de insumos externos, especialmente de agroquímicos, pone en práctica los principios agroecológicos orientados a restablecer el equilibrio ecosistémico, aumentar la biodiversidad y agrobiodiversidad, conservar el suelo, agua, paisaje, aumentar las interacciones biológicas y generar mayor integración entre los subsistemas de los sistemas productivos. Así mismo, la transición propende por el fortalecimiento de los procesos organizativos, las relaciones sociales, economía solidaria y la calidad de vida de las familias.	6. Seguridad alimentaria y nutricional. Hace referencia a que las personas tengan en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos sanos, inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana. Teniendo como pilares la disponibilidad, accesibilidad, estabilidad, utilización biológica de los alimentos y la sustentabilidad que requiere que la producción y el consumo de alimentos se realicen de tal manera que no impida la disponibilidad y el acceso de los mismos para las generaciones no solo presentes, sino también las futuras. 7. Soberanía alimentaria. Es el derecho de los pueblos a disponer de alimentos nutritivos, culturalmente adecuados, accesibles, producidos de forma sustentable y ecológica; además, de decidir su propio sistema alimentario y productivo, da prioridad a las economías locales, mercados locales y nacionales, otorgando el poder sobre la producción y el proceso alimentario al campesinado, agricultores familiares, pescadores artesanales y sujetos dedicados al pastoreo tradicional, favoreciendo la producción interna de alimentos, la distribución y el consumo en la base de la sustentabilidad medioambiental, social y económica. La soberanía alimentaria promueve el comercio transparente que garantiza ingresos dignos para todos los pueblos y los derechos de los consumidores para controlar su propia alimentación y nutrición. Garantiza los derechos de acceso, uso a la gestión de la tierra, los territorios, agua, semillas y biodiversidad. 8. Agricultura campesina, familiar, étnica y comunitaria - AC FEC: Modos de vida desarrollados por pobladores rurales, familias y comunidades campesinas, indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras que conviven en los territorios rurales del país. Que establecen relaciones sociales, culturales, políticas, económicas, ecológicas y productivas a través de formas organizativas propias ancladas a sus cosmovisiones, hábitos, identidades, usos y costumbres para la construcción, pervivencia y la soberanía alimentaria en sus territorios. Desarrollan principalmente actividades de producción, transformación y comercialización de bienes y servicios agrícolas, pecuarios, pesqueros, acuícolas, forestales y silvícolas, que suelen complementarse con actividades rurales no agropecuarias y del cuidado rural. Esta diversificación de actividades y medios de vida se realiza predominantemente a través de la gestión y el trabajo familiar, asociativo, cooperativo o comunitario, aunque también puede emplearse mano de obra contratada. El territorio y los actores que gestionan este sistema están estrechamente vinculados a sistemas de producción ancestrales, tradicionales, agroecológicos, entre otras agriculturas para la vida (Adaptado de la Resolución 464, 2017). 9. Semillas nativas y criollas. Se refiere al grupo de semillas alimentarias de polinización abierta, forestales, artesanales, de hierbas, frutos, flores y plantas medicinales que han sido seleccionadas y mejoradas por los pueblos y comunidades agricultoras, que se encuentran adaptadas al ambiente en el cual crecen y se desarrollan. Estas semillas contribuyen a preservar y mantener en el tiempo la herencia genética, fortaleciendo la diversidad animal, vegetal, la cultura y tradiciones de las regiones. Son bienes comunes controladas y protegidas por los pueblos y comunidades, por lo que no pueden ser privatizadas. 10. Circuitos económicos solidarios. Son espacios de articulación colaborativa de prácticas y actores que realizan actividades económicas, sociales y medioambientales de interés colectivo, que se basan en los principios de la cooperación voluntaria, ayuda mutua, toma de decisiones de manera participativa, que integran procesos de consumo solidario, comercialización justa,
producción sostenible, transformación artesanal, financiamiento comunitario y desarrollo tecnológico y humano contextualizado. 11. Economía popular y solidaria: Entendida como una dimensión económica que trasciende la obtención de rentabilidad material, enfocándose en la promoción de la calidad de vida a través de relaciones sociales basadas en la reciprocidad y la cooperación. Sus actores planifican estrategias que, mediante el intercambio en el mercado, buscan no solo la supervivencia, sino también la formación humana, la socialización del conocimiento, la cultura y la salud. Estas actividades surgen de iniciativas solidarias, tanto espontáneas como organizadas, que fomentan la producción comunitaria, la asociación y la creación de mercados populares. 12. Sistemas agroalimentarios locales. Es el conjunto de relaciones territoriales de proximidad, de carácter técnico, económico y social que articulan los procesos de producción, transformación, distribución y consumo para el logro de la soberanía y autonomía alimentaria, manejo racional y respetuoso de los bienes comunes, la justicia y la inclusión social. 13. Sistemas Participativos de Garantías-SPG. Constituyen una estrategia de certificación de la calidad de la producción, propia de la agroecología. Asegura la participación de productores y consumidores en todo el proceso de certificación que va desde el establecimiento de acuerdos de producción agroecológica, su verificación a nivel de sistemas productivos y el otorgamiento de sellos simbólicos o sociales que garantizan el cumplimiento de dichos acuerdos. Los SPG son garantes de que los productos son sanos y se producen de acuerdo a criterios de protección socio-ambiental; se basan en principios de integralidad, confianza, transparencia, horizontalidad y el diálogo de saberes, lo que ofrece a los consumidores la oportunidad de consumir alimentos sanos a precios justos. CAPITULO II DIRECCIÓN NACIONAL DE AGROECOLOGÍA Y AGRICULTURA CAMPESINA, FAMILIAR, ÉTNICA Y COMUNITARIA, Y POLÍTICA PÚBLICA DE AGROECOLOGÍA Artículo 5. Dirección Nacional de Agroecología y Agricultura Campesina, Familiar Étnica y Comunitaria. El Ministerio de Agricultura a través del Viceministerio de Desarrollo rural creará los mecanismos y la reglamentación para redefinir las funciones y alcances de la Dirección de Capacidades Productivas y Generación de Ingresos, así como, definir y crear la Dirección Nacional de Agroecología y Agricultura Campesina, Familiar Étnica y Comunitaria, sus funciones, fichas de inversión, planes, proyectos y programas Parágrafo. El Ministerio de Agricultura reglamentará lo establecido en este artículo en un plazo no mayor a seis (6) meses a partir de la promulgación de esta ley. Artículo 6. Política Pública de Agroecología. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural garantizará la implementación de la política pública de agroecología, y la participación activa de la sociedad civil. A su vez, velará por el cumplimiento de la gobernanza establecida en la política bajo los principios de descentralización, flexibilidad, representatividad e inclusión. La gobernanza de dicha política para garantizar un fomento y promoción a nivel local y nacional constará de la conformación de instancias municipales (mesas, comités, concejos, entre otras),	instancias departamentales de agroecología, una mesa técnica interinstitucional y la Mesa Nacional de Agroecología MNA, la cual contará con la participación de delegados(as) de las siguientes instituciones, organizaciones y unidades regionales: ● 9 delegados (as) de las Plataformas y organizaciones nacionales de agroecología. ● Un delegado del Comité asesor de la AC FEC ● Dos delegados (as) de la Comisión mixta ● Dos delegados (as) de los pueblos indígenas ● Dos delegados (as) de las comunidades negras, afro, raizales y palenqueras ● Una delegada de organizaciones de mujeres rurales con procesos de agroecología ● Un delegado (a) de organizaciones de jóvenes rurales con procesos de agroecología ● Un delegado del nodo academia integrante de la Red IESAC ● Directora agroecología y agricultura campesina, familiar, étnica y comunitaria o su delegado(a) ● Viceministro desarrollo rural o su delegado(a) ● Viceministro de Asuntos agropecuarios o su delegado(a) ● Presidente de la Agencia de Desarrollo Rural o su delegado(a) ● Director de AGROSAVIA o su delegado(a) ● Gerente del Instituto Colombiano de Agropecuario - ICA o su delegado(a) ● Delegado(a) de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca – AUNAP Parágrafo 1. En el marco de la Política Pública de Agroecología, se crearán mecanismos y estrategias institucionales para que las comunidades campesinas, reconociendo su derecho otorgado en el artículo 64 de la constitución política de 1991, puedan declarar autónomamente sus territorios libres de cultivos transgénicos y plaguicidas. Parágrafo 2. La Comisión Mixta de Asuntos Campesinos en un plazo máximo de seis (6) meses, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, definirá el mecanismo de designación de los (as) dos delegados (as) de organizaciones campesinas de nivel nacional CAPÍTULO III PROTECCIÓN DE LA AGROBIODIVERSIDAD Y GARANTÍAS PARA LOS SISTEMAS AGROALIMENTARIOS LOCALES DE BASE AGROECOLÓGICA. Artículo 7. Producción, conservación, intercambio y venta de semillas nativas y criollas y de razas criollas de animales. La Dirección Nacional de Agroecología y Agricultura Campesina, Familiar, Étnica y Comunitaria creará estrategias de protección, fomento y fortalecimiento para la

producción, conservación, defensa, uso, intercambio y comercialización de semillas nativas y criollas y de razas criollas de animales, en manos de las comunidades campesinas. Asimismo, creará estrategias de fortalecimiento a casas comunitarias de semillas, redes de custodios y guardianes de semillas para el abastecimiento local y nacional de semillas nativas y criollas, al igual que la conservación de la agrobiodiversidad, como bien común. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con la concurrencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, implementará programas para la conservación in situ y la investigación participativa. Parágrafo 1. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural implementará mecanismos jurídicos y procedimientos técnicos que garanticen la protección y libre circulación de semillas nativas y criollas a partir del intercambio, venta o préstamo. Parágrafo 2. Se crearán mecanismos técnicos y normativos que permitan proteger la agrobiodiversidad frente a los impactos ambientales, socioeconómicos, genéticos y en la salud generados por las semillas y cultivos transgénicos; y que permitan proteger las semillas criollas y nativas de la contaminación genética por estas tecnologías. Parágrafo 3. Los programas y proyectos de fomento y fortalecimiento agropecuarios públicos y privados a nivel territorial y nacional, priorizarán la entrega de razas criollas y semillas criollas y nativas. Parágrafo 4. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, desarrollará mecanismos de protección de las semillas nativas y criollas y se prohibirá la aplicación de toda forma de propiedad intelectual sobre las mismas. Parágrafo 5. Los entes territoriales, en el marco de sus facultades y autonomía, podrán crear las condiciones técnicas y normativas para declarar sus municipios y departamentos como libres de transgénicos y plaguicidas. Artículo 8. Implementación de planes, proyectos y programas de agroecología. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, creará programas de fortalecimiento a los sistemas alimentarios de base agroecológica; los cuales comprende: la producción, comercialización, distribución y procesos de conservación. Asimismo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural implementará programas y estrategias de fomento a la producción y uso eficiente de bioinsumos, fertilizantes orgánicos y acondicionadores de suelos, que contribuyan a fortalecer la producción, la transición agroecológica y la soberanía alimentaria del país. Parágrafo 1. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en articulación con el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, desarrollarán una estrategia para promover la reconversión agroecológica de áreas degradadas y de frontera agropecuaria, priorizando la conservación de ecosistemas estratégicos y de especial importancia ambiental, fomentando la diversificación productiva, con el fin de restaurar ecosistemas, mejorar la soberanía alimentaria y generar ingresos para las comunidades. Así como, Fomentar la planificación y ordenamiento de los agroecosistemas para la producción de alimentos sanos y manejo sustentable de aguas, suelos, flora, fauna y bosques hacia la recuperación, conservación y protección de los ecosistemas	Parágrafo 2.La Dirección Nacional de Agroecología y Agricultura Campesina, Familiar Étnica y Comunitaria, o quien haga sus veces, diseñará e implementará acciones pedagógicas y de seguimiento para capacitar a Alcaldías y Gobernaciones sobre la incorporación de la Agroecología en los distintos instrumentos de planeación. Parágrafo 3. La Agencia de Desarrollo Rural – ADR diseñará un sistema diferenciado de asistencia técnica para la adopción, adaptación y transferencia tecnológica que fortalezca la producción agroecológica. Parágrafo 4. La Dirección Nacional de Agroecología y Agricultura Campesina, Familiar, Étnica y Comunitarias diseñará e implementará un Plan Nacional de Agroecología. La periodicidad del Plan se definirá en la reglamentación de esta ley. Artículo 9. Buenas prácticas en materia de bienestar animal. El Plan Nacional de Agroecología y los proyectos que en dicha materia se desarrollen, deberán reflejar la naturaleza jurídica de los animales como seres sintientes; en consecuencia, en las prácticas agroecológicas que involucren animales, se garantizarán tratos respetuosos, que reduzcan progresivamente las conductas que atenten contra su integridad y les causen sufrimientos innecesarios. CAPÍTULO IV DE LA DISTRIBUCIÓN, CONSUMO DE ALIMENTOS SANOS Y LA PROMOCIÓN DE LA AGROECOLOGÍA EN COLOMBIA Artículo 10. Sistema Participativo de Garantías Nacional. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, junto con las entidades competentes, apoyará y acompañará a las organizaciones agroecológicas en la articulación, construcción y consolidación los Sistemas Participativos de Garantías – SPG, estableciendo parámetros de calidad para reconocerlos como mecanismos válidos de certificación para la distribución y comercialización de productos de base agroecológica frescos y transformados, semillas, bioinsumos, biopreparados, fertilizantes orgánicos y acondicionadores de suelos, que a su vez garantice la gobernanza de manera que continúen siendo implementados por las comunidades y organizaciones. Parágrafo 1. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en compañía del Instituto Colombiano Agropecuario - ICA, reconocerá el Sistemas Participativo de Garantías para la calidad de las semillas criollas y nativas de Colombia , como un mecanismo válido para la comercialización y producción de semillas criollas y nativas, y de gestión y manejo de las redes y casas comunitarias de semillas. Artículo 11. Sello de confianza para la producción agroecológica. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural definirá y otorgará un sello para la producción y transformación de productos agroecológicos que no tendrá costo, y se basará en los parámetros de calidad establecidos para el reconocimiento de los Sistemas Participativos de Garantías. Lo anterior como estrategia de posicionamiento y articulación de los productos agroecológicos con los sistemas de producción, abastecimiento y comercialización públicos y privados.
Parágrafo 1. El gobierno nacional promoverá campañas de publicidad de manera periódica para posicionar el sello de producción agroecológica y publicará la información relativa a este, precios y mercados de las productoras y productores agroecológicos, a través de las herramientas tecnológicas de la información y comunicación. Parágrafo 2. En coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social y las secretarías departamentales, distritales y municipales de salud, contará con estrategias de promoción del consumo de alimentos saludables de base agroecológica. Artículo 12. Programa de fomento y recuperación de plazas de mercado. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural junto con el Ministerio de Industria y Comercio, diseñarán y dinamizará un programa nacional para la recuperación de plazas de mercado, así como, para el fortalecimiento de Mercados Campesinos, Redes de Tiendas Comunitarias y otros mecanismos de distribución directos que prioricen dinámicas asociativas de los productores agroecológicos y en transición agroecológica hacia los consumidores de centros poblados y ciudades Asimismo, El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, coordinará e implementará un programa de fortalecimiento de circuitos cortos de comercialización dirigido a mercados campesinos y agroecológicos, que garantice el acceso a espacios físicos públicos, e implementará una estrategia de fortalecimiento para la articulación de la agroecología a circuitos económicos solidarios multiculturales. Parágrafo 4. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural fortalecerá las capacidades asociativas, organizativas y de economías populares que promueva la conformación de redes, la asociatividad y la participación efectiva de las organizaciones agroecológicas locales en los distintos esquemas de producción, distribución, comercialización, intercambio y consumo con criterios de sostenibilidad, resiliencia, planificación. Artículo 13. Compras Públicas. Adiciónese el parágrafo 3 al artículo 7 de la ley 2046 de 2020. Parágrafo 1. En los programas de compras públicas se dará preferencia a las asociaciones de productores y productoras agroecológicas y se promoverá el uso de agrobiodiversidad local de alto valor cultural y nutricional en los menús de Programas de Alimentación Escolar PAE. Artículo 14. Modifíquese el parágrafo del artículo 9 de la Ley 2046 de 2020, el cual quedará así. Parágrafo. Las fichas técnicas deberán contener criterios que promuevan la compra de alimentos provenientes de sistemas de producción agroecológicos debidamente reconocidos por la Dirección Nacional de Agroecología y Agricultura Campesina, Familiar, Étnica y Comunitaria o quien haga sus veces y deberán tener orden de prioridad al momento de la compra, con un puntaje adicional. Artículo 15. Crédito de fomento agropecuario y criterios para su programación. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural reglamentará con las líneas de crédito existentes fórmulas de financiación e impulso de la producción agroecológica. Artículo 16. Educación con enfoque agroecológico. El Gobierno Nacional promoverá en los establecimientos educativos con media técnica agropecuaria o media académica con énfasis	agropecuario, el enfoque agroecológico. Igualmente el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y entidades competentes en materia de educación, reconocerán y brindarán apoyo técnico y económico a las diversas iniciativas de escuelas de formación popular y comunitaria con enfoques territoriales y agroecológicos que vienen siendo implementados por organizaciones sociales y comunidades. Parágrafo 1. Las instituciones de educación superior, en el marco de su autonomía, deberán incluir en sus Proyectos Educativos Institucionales (PEI) contenidos con enfoques agroecológicos articulados a las funciones sustantivas de formación, investigación, proyección o extensión incorporando un capítulo sobre el carácter científico, político, filosófico y agronómico de la agroecología. Parágrafo 2. Las instituciones de educación superior deberán generar condiciones especiales de admisión y acceso a los programas educativos, en especial los afines a la agroecología, a jóvenes que certifiquen ser integrantes de organizaciones y procesos, hijas(os) de campesinas (os), mujeres rurales, indígenas, negritudes y afrodescendientes, raizales y pescadores artesanales. Parágrafo 3. Las instituciones de educación básica y media, las Corporaciones Autónomas Regionales-CAR, los gobiernos municipales y regionales así como las instancias de promoción y regulación de la oferta y procesos educativos locales y regionales, deberán proponer y desarrollar estrategias, proyectos y procesos educativos formales y no formales con metodologías activas de enseñanza-aprendizaje como aulas y laboratorios vivos de Campesino a campesino, promotores territoriales, desde enfoque de educación popular, como escuelas agroecológicas y de custodios y guardianes de semillas, faros agroecológicos, entre otros, dirigidos a las comunidades rurales, líderes y movimientos sociales y organizaciones comunitarias. Parágrafo 4. Las instituciones de educación superior, técnicas y tecnológicas, acompañadas de organizaciones y procesos que hacen agroecología en los territorios, deberán acompañar procesos de validación, certificación y reconocimiento de capacidades, saberes y conocimientos adquiridos por las comunidades campesinas y étnicas las actores y los actores locales para desempeñarse como promotores, facilitadores y dinamizadores de procesos locales.. CAPITULO X DISPOSICIONES FINALES Artículo 17. Vigencia. La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga las demás disposiciones legales que le sean contrarias

	EXPOSICIÓN DE MOTIVOS 1. Síntesis y objeto del Proyecto de Ley Esta iniciativa tiene como propósito declarar de interés nacional la promoción, desarrollo y transición a la agroecología y otras agriculturas para la vida en Colombia; conformar la Dirección Nacional de Agroecología y Agricultura Campesina, Familiar, Étnica y Comunitaria; definir los lineamientos de implementación de la Política Pública de Agroecología; formular estrategias de apoyo e incentivos técnicos, económicos y políticos para la producción, comercialización, transformación y consumo de productos agroecológicos en el territorio nacional. Asimismo la propuesta establece la creación de instancias institucionales de carácter ejecutivo y de naturaleza técnica, que se encarguen de los programas y proyectos agroecológicos en el país. A ello se suma un conjunto de disposiciones tendientes a garantizar la implementación de la ley a partir de la reglamentación gubernamental. Esto lleva a que la propuesta se defina en el propósito de institucionalizar los estímulos a la agroecología y otras agriculturas para la vida. 2. Contenido del Proyecto de Ley El Proyecto de Ley consta de 5 capítulos y 16 artículos, distribuidos, así: Artículo 1: hace mención al objeto que apunta a lo señalado en los dos párrafos anteriores. Artículos 2, 3 y 4: Tratan los principios, enfoques y definiciones, aspectos que sirven de base conceptual para la estructuración del articulado. Artículos 5 y 6, tratan la creación de la Dirección Nacional de Agroecología y Agricultura Campesina Familiar, Étnica y Comunitaria y la política pública para la agroecología, condicionales institucionales del proyecto de ley. Artículos 7, 8 y 9 se refieren a la Producción, conservación, intercambio y venta de semillas nativas y criollas y de razas criollas de animales, la implementación de planes, proyectos y programas de agroecología y Buenas prácticas en materia de bienestar animal. Artículos 10 y 11, se refiere a Sistema Participativo de Garantías Nacional y Sello de confianza para la producción agroecológica. Artículos 12, 13, 14 y 15 trata sobre programas de fomento y recuperación de plazas, priorización en las compras públicas, consumo de alimentos agroecológicos y crédito de fomento agropecuario y criterios para su programación. Artículo 16: se refiere a la educación con enfoque agroecológico, uso, manejo y conservación de la agrobiodiversidad; por último tenemos el artículo 17 que toca la vigencia. 3. Importancia y necesidad del Proyecto de Ley 3.1. Problema que aborda. La agricultura está intrínsecamente relacionada con los grandes desafíos políticos, económicos, culturales y ambientales del presente. La producción sostenible de alimentos, la conservación del agua y ecosistemas, el mejoramiento de las condiciones de vida y la inclusión sociocultural de las comunidades campesinas y étnicas, representan un conjunto de retos en un contexto internacional de crisis climática, alimentaria y de salud pública. Hoy el manejo racional y sostenible de los bienes naturales es un tema prioritario para los países y los gobiernos. El cambio climático y el calentamiento global, son una realidad que ya altera
drásticamente las condiciones de vida de los habitantes del planeta, al igual que la producción agrícola y las reservas acuíferas. En el país, a esta realidad se suman los complejos procesos de poblamiento, contrarios al ordenamiento ambiental y la presión sobre la tierra derivadas de ciertas actividades económicas. En ese contexto la producción de base agroecológica favorece la diversidad biológica y cultural, al tiempo que permite mitigar los efectos del cambio climático y adaptarse de mejor forma a los choques y condiciones derivadas de la creciente e impredecible variabilidad climática. Además, este conjunto de prácticas contribuye de forma decidida a la optimización de bienes hídricos en la producción agropecuaria. El tema del agua es determinante en el país dado que existe una relación entre la disponibilidad hídrica y la seguridad alimentaria. De los 37.308 millones de metros cúbicos en los que se calcula la demanda hídrica anual del país, el sector agrícola concentra el 43.1%, el acuícola concentra el 7,2%, el pecuario el 8,2%. Otros sectores como el energético concentran el 24, 3 %.¹ Este aspecto no es menor teniendo en cuenta que a inicios de la década del 90 del siglo XX, Colombia ocupaba el cuarto lugar en mayor volumen de agua por unidad de superficie. Entre 1985 y 2006, sin embargo, la disponibilidad per cápita de agua se redujo de 60.000 m3/año/hab., a 40.000 m3/año/hab., disminuyendo a una tasa aproximada de 1.000 m3/año. Para el 2005 el IDEAM y el Banco Mundial ya no clasificaban a Colombia como una de las potencias hídricas del mundo, sino como el país número 24 en una lista de 182.² De acuerdo con León - Sicard (2009)³, la agricultura como una actividad compleja debe transformarse para responder a las tendencias globales contemporáneas, las cuales están signadas por barreras estructurales de pobreza y desigualdad, cambio climático, degradación de los suelos y pérdida de los ecosistemas, así como problemas de salud pública asociados a la malnutrición y el hambre. La declaración de Roma de 1996 adoptó como prioridad la búsqueda de la seguridad alimentaria; a pesar de ello, en Colombia, para 2015, 54,2 de cada 100 hogares se encontraba en algún grado de riesgo de sufrir de inseguridad alimentaria.⁴ En este contexto, la crisis producida por el COVID-19 dejó en evidencia, de un lado, la gran importancia del trabajo campesino en la búsqueda de la seguridad y la soberanía alimentaria. Por otro lado, la pandemia reveló al sector urbano las enormes brechas y el olvido al que ha estado sometido	el sector rural que lleva a cuestras la producción de alimentos, así como la enorme dependencia del país de la economía campesina familiar y comunitaria. La ruralidad colombiana, así como la población que allí vive y se dedica a las labores del campo, ha padecido décadas de abandono soportando los rigores del atraso, la falta de inversión y la segregación socioeconómica. Según el Departamento Nacional de Planeación, el 84,7% del territorio colombiano está conformado por municipios totalmente rurales, en los que el 44,7% de la población es pobre⁵. El dato oficial más reciente, estima que en las zonas rurales habitan, aproximadamente, 12,2 millones de personas, es decir, el 23,7% de la población total colombiana⁶. De esos cerca de 12 millones, unos 2,7 millones son productores agropecuarios que trabajan en 2 millones de unidades productivas⁷. A pesar de lo anterior y reconociendo la disminución de los índices de pobreza rural en los últimos tres años (27,3 % en 2022 a 22,4 % en 2025)⁸, las cifras siguen siendo alarmantes. A pesar de esta condición, en las zonas rurales se produce el 75% de los alimentos que se consumen en el país, en tanto que el sector agropecuario aporta en promedio 10,5 % del PIB total y genera el 18% del empleo en Colombia (DANE, 2023)⁹, lo que convierte al sector en el tercer renglón de aporte al empleo. En contraste, la atención que se le ha prestado a este sector estratégico es muy poca. En materia presupuestal, se tiene una deuda que recorre toda la historia republicana, en especial, si se tiene en cuenta que el desarrollo económico del país estuvo basado en la producción agropecuaria, tanto que hasta mediados de 1980, el sector representaba el 54% de las exportaciones del país. Esta importancia ha disminuido desde entonces sin desaparecer, de modo que, para la segunda década del siglo XX, la balanza comercial reportó para 2026 una participación del sector agropecuario bordeando el 33,5% de las exportaciones.¹⁰ A este panorama debe añadirse que Colombia es un país que no cuenta con leyes que fomenten, con claridad, la agricultura campesina y la agroecología. Si bien todos los gobiernos en las dos últimas décadas han insistido en la necesidad de tomar decisiones que permitan la coexistencia de un modelo diversificado de producción agropecuaria, que combine la producción a gran escala con la producción mediana y la de economía campesina, este modelo está lejos de ser una realidad. ⁵ Ver, DNP, (2015): https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/estudios%20economicos/437.pdf ⁶ Ver, DANE (2022): https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/oct-2022-nota-estadistica-mujer-rural-presentacion.pdf ⁷ Ver, DANE (2015): https://www.dane.gov.co/files/CensoAgropecuario/entrega-definitiva/Boletin-2-Productores-residentes/2-Boletin.pdf ⁸ Ver, UPRA (2026): https://upra.gov.co/es-co/sala-de-prensa/noticias/pobreza-multidimensional-rural-caido-49-puntos-porcentuales-presente-gobierno-nacional ⁹ Ver, DANE (2023): https://www.dane.gov.co/files/operaciones/ENA/bol-ENA-ODS2023.pdf ¹⁰ Ver, Pp. 7-8: VILLANUEVA-MEJÍA, Diego F. (2018). Análisis sector agrícola y pecuario. En: Estudios sobre la Bioeconomía como fuente de nuevas industrias basadas en el capital natural de Colombia II. Universidad EAFIT. Medellín: https://www.dnp.gov.co/LaEntidad/_misiones/mision-crecimiento-verde/Documents/ejes-tematicos/Bioeconomia/Informe%201%20Documento%20Principal%20Bioeconomia%20fase%20II.pdf



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público y DNP. Cálculos propios.

De hecho, de acuerdo con el Censo Nacional Agropecuario, de las 43.1 millones de hectáreas aptas para la agricultura, sólo algo más de 7 millones de hectáreas se encuentran dedicadas a ella. De estas, de acuerdo con la información estimada del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, apenas 43,000 hectáreas se dedican a la agricultura orgánica certificada, destinada principalmente a mercados internacionales y alrededor de 80,000 hectáreas se cultivan a partir de prácticas agroecológicas cubiertas bajo sistemas preferenciales de garantías que atienden la demanda de mercados locales¹¹.

Esto significa que el modelo de desarrollo de los gobiernos de hace por lo menos un cuarto de siglo ha privilegiado, siguiendo los postulados de la revolución verde, el avance de la producción convencional y una parte importante dedicada a los negocios agroexportadores. Este tipo de cultivos se caracteriza por el uso intensivo de tierras, agua, agroquímicos y todo tipo de insumos; prácticas todas ellas que han sido cuestionadas por sus altos impactos sociales, de salud pública y ambientales.

La estrategia del desarrollo hacia afuera, de la cual el modelo agroexportador es su epítome, ha contribuido muy poco al fortalecimiento del sector agropecuario y como corolario al bienestar de las campesinas y campesinos del país. De hecho, hasta 2007 la balanza comercial agropecuaria presentaba superávit (mayores exportaciones en relación con las importaciones de productos agropecuarios) pero a partir de 2008 empezó a mostrar tendencia a presentar un balance deficitario, aspecto que se acentúa si se excluyen de las cuentas al sector cafetero.

Como consecuencia de la aplicación de estas políticas de los sucesivos gobiernos, la situación del campesinado ha tendido a agravarse en términos absolutos, a pesar de que presenta algunos atenuantes

¹¹ Ver, DANE (2015): <https://www.dane.gov.co/files/CensoAgropecuario/entrega-definitiva/Boletin-1-Uso-del-suelo/1-Presentacion.pdf>

por regiones y por sector de la producción. En ese escenario, hoy el campesinado del país requieren de alternativas reales que contribuyan a superar la crónica situación de atraso y aislamiento a la que se han visto sometidos.

Es necesario tener presente, para entender esta propuesta, que se asume a la agroecología como producto histórico de la innovación popular del campesinado en sinergias con otros saberes (académicos, científicos, tecnológicos). Tal cosa explica por qué la agroecología se nutre de los *Sistemas de Innovación Agroecológicos*, esto es, procesos, prácticas, saberes y técnicas desarrolladas por los pueblos y comunidades étnicas y campesinas, que han sido el fruto del trabajo colectivo acumulado por generaciones de agricultoras y agricultores en un territorio, para el manejo y producción sostenible de los bienes comunes en los agroecosistemas. Se reconoce la multifuncionalidad y pluriactividad de los sistemas de innovación agroecológicos, conducentes a mejorar la producción, transformación y consumo de alimentos saludables.

Ahora bien, si la agroecología se ha hecho posible gracias a la pervivencia de saberes tradicionales campesinos, ello indica que la transmisión y recepción de tales saberes es determinante para que sus prácticas productivas y culturales no desaparezcan. En tal sentido, la agroecología requiere del afianzamiento y garantías para que los procesos de enseñanza-aprendizaje inherentes al campesinado sigan vigentes; asimismo, implica que el Estado se disponga para que sus instituciones se nutran y nutran esos saberes, garantizando que políticas educativas con perspectiva agroecológica se incorporen a los sistemas educativos.

Es allí donde la agricultura orgánica, las agriculturas para la vida y la agroecología encuentran un lugar de desarrollo fecundo si el Estado adopta los lineamientos para garantizar, estimular y fortalecer su producción. En el caso de la agricultura orgánica (si bien esta no es materia de este proyecto de ley) constituye una alternativa de producción que aporta al PIB y puede contribuir a superar el déficit en el comercio exterior, ya que se trata de una producción diferenciada y con primas de precio resultado de la aplicación de sus prácticas, muy valoradas en mercados externos y con un nicho apenas en desarrollo en el interno.

Por su parte la agroecología, sin apuntar al ámbito del comercio interno y externo y por fuera de la lógica del mercado, constituye una opción importante para avanzar en mejorar las condiciones de vida de las poblaciones rurales, democratizando el consumo de alimentos en condiciones óptimas de producción y generando condiciones de seguridad y soberanía alimentaria para nuestras campesinas y campesinos.

Asimismo, las agriculturas para la vida subsumen diferentes prácticas y concepciones campesinas: biodinámica, permacultura, regenerativa, microbiológica, entre otros. Reconoce y les da un lugar a sistemas de creencias ancestrales que pueblos étnicos y campesinos vinculan a las actividades productivas.

Debe recordarse aquí, que la agricultura no solo debe contribuir a mejorar los indicadores de comercio del país, sino que debe apuntar a resolver el gran desafío de la alimentación de los colombianos. Por todo lo anterior, se hace urgente que el país requiere de una ley que fomente de forma diferenciada

una política para la agroecología, con incentivos y garantías para quienes produzcan. Adicionalmente, dicha ley deberá permitir que el enfoque agroecológico sea incorporado a los instrumentos de planificación del ordenamiento productivo territorial, regional y local que de ser posible permita garantizar a las campesinas y campesinos unos ingresos económicos suficientes para sus familias.

Finalmente, es necesario recordar que la agroecología, además de buscar la producción de alimentos a partir del desarrollo de sistemas agroalimentarios sostenibles, es una apuesta por consolidar canales de cooperación y articulación de expresiones sociales para hacer frente a la inseguridad alimentaria que se cierne sobre las comunidades campesinas.

Se trata así de una estrategia que rescata la diversidad biológica y social con miras no solo a generar procesos agrológicos eficientes, resilientes, con aplicación de técnicas de reciclaje a partir de la construcción e intercambio colectivo y colaborativo de conocimiento. Se trata también de acudir a valores sociales y humanos que intentan reconstruir saberes y culturas tradicionales, poniendo el foco en el aspecto alimentario, pero que trasciende hacia nuevas formas de gobernanza de la gestión de los recursos disponibles.

En consonancia con lo anterior, debe tenerse presente que uno de los ejes centrales de la agroecología es la consolidación de un *sistema de abastecimiento de alimentario*, es decir, un circuito de acercamiento entre consumidores y productores a través de mercados de proximidad. Se trata, con esto, de recuperar mercados campesinos y priorizar la compra local; además, se busca apoyar la agricultura familiar con protección social y fomento productivo, conectando veredas, corregimientos, municipios, subregiones, departamentos y macrorregiones; igualmente impulsa la cooperación de actores de las cadenas de producción, transformación y/o generación de valor, comercialización y consumo.

Un sistema de abastecimiento como el anteriormente descrito, debe estar ligado a una *Economía Social y Solidaria (ESS)* que, como lo señala la Organización de Naciones Unidas, abarca las organizaciones y empresas que:

- 1) tienen objetivos económicos y sociales (y a menudo medioambientales) explícitos;
- 2) mantienen diversos grados y formas de relaciones cooperativas, asociativas y solidarias entre trabajadores, productores y consumidores;
- 3) practican la democracia en el lugar de trabajo y la autogestión. La ESS incluye las formas tradicionales de cooperativas y asociaciones mutuas, así como los grupos de autoayuda de mujeres, los grupos forestales comunitarios, las organizaciones de suministro social o “servicios de proximidad”, las organizaciones de comercio justo, las asociaciones de trabajadores no estructurado, las empresas sociales y los planes comunitarios de moneda y financiación alternativa”¹².

De este modo, en cualquier parte del mundo donde se desarrolla la agroecología, se fortalecen los sistemas territoriales de producción agroecológica dirigidos a: estructurar sistemas agroalimentarios locales; garantizar seguridad alimentaria; restaurar bosques; conservar y mejorar suelos; gestionar, usar y darle manejo integral al agua; conservar, circular y reproducir libremente semillas nativas,

¹² Ver ONU, (2023): <https://www.economiasolidaria.org/wp-content/uploads/2023/04/Promoviendo-la-Economia-Social-y-Solidaria-para-un-desarrollo-sostenible.pdf>

criollas y agroecológicas; preservar la biodiversidad; promover la agricultura y economía familiar, campesina y comunitaria; afianzar la cultura y modos de vida campesina, indígenas y afrodescendientes.

3.2. Experiencias Internacionales

Los proyectos de ley presentados encuentran fundamento, de igual modo, en normatividad internacional. Al respecto la Organización de Naciones Unidas (ONU) expidió los Objetivos de Desarrollo Sostenible - ODS (2015 - 2030) con el fin común que las naciones avancen en pro de la erradicación de la pobreza, propender por la igualdad y combatir el cambio climático para lograr el futuro que todos quieren. Los ODS son vinculantes y constituyen una herramienta de planificación para nuestro país. Intentando señalar aquellos objetivos que corresponden con el objeto de estas iniciativas es posible señalar los siguientes:

ODS 1: Erradicar la pobreza en todas sus formas.
ODS 2: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.
ODS 12: Garantizar modalidades de consumo y producción sostenible.
ODS 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos. Objetivos que, para la materialización de la agroecología en Colombia son fundamentales.

Por su parte el Consejo de Derechos Humanos - Organización de Naciones Unidas (ONU) en el marco de sus funciones reconoció la importancia del campesinado para lograr el desarrollo sostenible, la seguridad y soberanía alimentaria. Es así que adoptaron por primera vez la Declaración sobre los derechos de las campesinas y campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales.¹³ La Declaración fomenta la agroecología en el sentido que, instituye en el *artículo 15*: Las campesinas y campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales tienen derecho a una alimentación adecuada y el derecho fundamental a estar protegidos contra el hambre, así mismo, tienen el derecho a definir sus propios sistemas agroalimentarios, reconocido como el derecho a la soberanía alimentaria; *Artículo 16*: Los Estados adoptarán todas las medidas apropiadas para garantizar que sus políticas y programas relativos al desarrollo rural, la agricultura, el medio ambiente y el comercio y la inversión contribuyan efectivamente a la preservación y ampliación de las opciones en cuanto a los medios de subsistencia locales y a la transición hacia modos sostenibles de producción agrícola. Siempre que sea posible, los Estados favorecerán la producción sostenible, en particular la agroecológica y biológica, y facilitarán la venta directa del agricultor al consumidor; *Artículo 19*: Las campesinas y campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales tienen el derecho a conservar, utilizar, intercambiar y vender las semillas o el material de multiplicación que hayan conservado después de la cosecha, a proteger los conocimientos tradicionales relativos a los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura. Dicho instrumento fue adoptado por el gobierno de Colombia en la modificación del artículo 64 de la constitución política de Colombia.

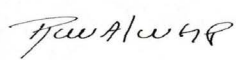
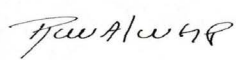
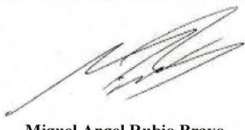
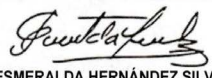
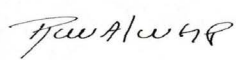
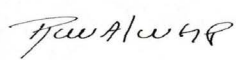
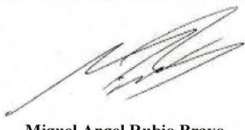
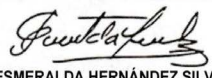
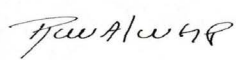
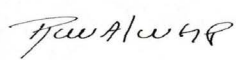
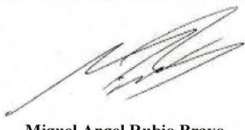
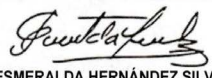
Para Rosset y Altieri (2017)¹⁴, los orígenes de la agroecología en América Latina se remontan a los

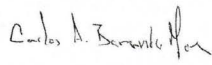
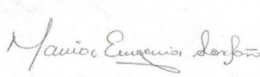
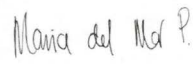
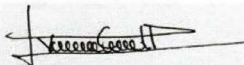
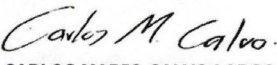
¹³ Ver, Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y otros trabajadores de las zonas rurales: https://www.hchr.org.co/historias_destacadas/declaracion-de-las-naciones-unidas-sobre-los-derechos-de-los-campesinos-y-de-otras-personas-que-trabajan-en-zonas-rurales/

¹⁴ Ver: Agroecology, Science and Politics by Peter M. Rosset and Miguel A. Altieri 2017. Agrarian Change and Peasant Studies Series. En: <https://practicalactionpublishing.com/>

años 1970 y 1980, periodo en el cual se llevó a cabo un cambio gradual hacia una perspectiva ecosistémica de la agricultura. Este cambio estuvo directamente relacionado con lo que se denominó el modelo de la Revolución Verde en la agricultura. Este modelo hace referencia al fenómeno generalizado de especialización de monocultivos extensivos, dependientes de un alto uso de agroquímicos (pesticidas y fertilizantes). Esto generó como consecuencia una serie de problemas ambientales, el aumento de insectos plaga y una frecuencia más alta de enfermedades relacionadas con la simplificación y uniformidad genética de las variedades modernas de cultivos (Altieri, 2009)¹⁵. Así las cosas, durante la década del 70 se produjo una enorme expansión de la literatura agronómica con enfoque agroecológico. América Latina fue la región del planeta donde más rápido progresó la agroecología, adoptada en un primer lugar por centenares de organizaciones no gubernamentales (ONGs), preocupadas por las consecuencias ecológicas y sociales de la Revolución Verde (Rosset y Altieri, 2017). Como resultado de ello, en países de la región como Argentina, Uruguay, Bolivia y Nicaragua se han aprobado leyes durante las últimas décadas a favor de la Agroecología en la perspectiva de construir una alternativa de producción y consumo de alimentos sanos, sustentables, amigables con el medio ambiente y salvaguardando la seguridad y soberanía alimentaria. En Brasil existe toda una política nacional de agroecología y producción orgánica que tiene por objeto integrar, articular y adecuar políticas, programas y acciones con el propósito de avanzar en la transición agroecológica, de producción orgánica y de base agroecológica como forma de contribuir al desarrollo sustentable posibilitando mejorar la calidad de vida de las poblaciones. En Argentina las organizaciones no gubernamentales, movimientos campesinos y productores familiares fueron coincidiendo en la producción agroecológica debido a los impactos negativos que estaba produciendo la agricultura industrial o convencional. Con el paso del tiempo, la ayuda de los diferentes actores y la zonificación de las regiones, se incorporó la Agroecología dando como resultado el proyecto de ley “Régimen de fomento a la producción agroecológica rural y urbana”, que tiene como objeto promover y fortalecer políticas, programas, proyectos y acciones para el impulso del desarrollo de Sistemas de Producción Agroecológica (Sarandón y Marasas, 2015)¹⁶. En Uruguay, de acuerdo con Gazzano y Gómez (2015), por primera vez se habló de Agroecología para los años 1939 en la voz de la Asociación de Ingenieros Agrónomos de Uruguay, la cual fue catalogada como una ciencia básica de la conservación del suelo, pero se congeló por la aparición del modelo de revolución verde. Para el año 1987 se reactivó la discusión alrededor de agroecología con un pensamiento crítico que nació de la academia y las instituciones no gubernamentales, centradas especialmente en el consumo saludable de alimentos de la ciudadanía, con el tiempo se logró la creación del proyecto de ley que tiene como objeto declarar de interés nacional el fomento de sistemas de producción, distribución y consumo de productos de base agroecológica. ¹⁵ Ver: Altieri (2009). En: https://www.jstor.org/stable/20743515 ¹⁶ Ver: Sarandón y Marasas (2015): https://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/118583/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1	En Bolivia, con base en Catacora et al (2015), la agricultura está directamente relacionada con las costumbres y los saberes ancestrales de las comunidades indígenas y por la cosmovisión de su territorio. El desarrollo de la Agroecología se fundamentó en el conocimiento y las prácticas ancestrales de comunidades indígenas y campesinas de tierras altas y bajas, a partir del año 2006 y como producto de cambios institucionales, la agroecología se formalizó como política del Estado Plurinacional, a través de una ley que tiene como objeto regular, promover y fortalecer sustentablemente el desarrollo de la Producción Agropecuaria y Forestal no Maderable Ecológica. De acuerdo con González et al (2015), en Nicaragua los orígenes de la agroecología se remontan al trabajo adelantado por organizaciones no gubernamentales de carácter internacional, mediante proyectos comunitarios adoptados por pequeños productores en los años 1980 y posteriormente fueron fortalecidos debido a la crisis económica que tuvo fracturas en las importaciones de alimentos, lo cual generó dependencia e inseguridad alimentaria. A partir de la crisis, se materializaron alternativas agropecuarias tales como programas de reforestación y elaboración de abonos orgánicos. Posteriormente, se transita de lo orgánico a lo agroecológico, con el impulso de la ley de fomento a la producción agroecológica u orgánica que busca la regulación, promoción e impulso de actividades, prácticas y procesos de producción con sostenibilidad ambiental, económica, social y cultural que contribuyan a la restauración y conservación de los ecosistemas, agro-ecosistemas, así como al manejo sustentable de la tierra. En el ámbito internacional y regional, Brasil es el país con mayor desarrollo y avance en el ámbito institucional en cuanto al fomento y estímulo a los procesos agroecológicos de base comunitaria. De acuerdo con Sabourin et al (2017), en Brasil, la agroecología nació en los años 90 's, a partir de movimientos sociales ligados a las tecnologías alternativas, luego a la agricultura alternativa y por fin a la agroecología. Se fortalecieron e institucionalizaron en los años 2000 hasta conseguir la elaboración de una política nacional en 2012, la Política Nacional de Agroecología y Producción Orgánica brasileña (PNAPO). <i>A nivel global, El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial ha resaltado la importancia de la agroecología. A través del Grupo de alto nivel de expertos (HLPPE) en seguridad alimentaria y nutrición, se generó en 2019 el informe “Enfoques agroecológicos y otros enfoques innovadores en favor de la sostenibilidad de la agricultura y los sistemas alimentarios que mejoran la seguridad alimentaria y la nutrición”¹⁷. A partir de este informe el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial expidió, en junio de 2021, unas Recomendaciones de política¹⁸ al respecto, alentando a los estados y organizaciones a adoptar acciones para el fomento y promoción de la agroecología y otros enfoques innovadores.</i> <i>En relación a las iniciativas y compromisos internacionales que abogan por la incorporación de prácticas sostenibles en los sistemas agrícolas, entre estas las utilizadas en la agroecología, se resaltan los siguientes:</i> ● Plan estratégico para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación Hambre CELAC (2017-2025). ● Plan de Acción Mundial del Decenio de las Naciones Unidas para la Agricultura Familiar (2019-2028). ● Convenio de diversidad biológica ¹⁷ https://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/HLPPE/reports/HLPPE_Report_14_ES.pdf ¹⁸ https://www.fao.org/3/nf536es/nf536es.pdf
● Acuerdo de París. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático 4. Antecedentes legislativos y normativos. Si bien en Colombia no existen antecedentes de promulgación de una Ley que promueva e incentive la Agroecología en el país, la ley 2046 del 2020 - por la cual se establecen mecanismos para promover la participación de pequeños productores locales agropecuarios y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos”, implica un avance en esta materia. La Constitución Política de la República de Colombia establece en su Título 2 - De los derechos, las garantías y los deberes; Capítulo 2 - De los derechos sociales, económicos y culturales. Dando el deber al Estado de promover los derechos a los campesinos (Artículo 64 C.N), de igual manera estableciendo que la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado (Artículo 65 C.N) y que en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales (Artículo 66 C.N). En el Capítulo 3: De los derechos colectivos y del ambiente, se da la obligación por parte del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas (Artículo 80 C.N). La interpretación de la normativa constitucional determina que para el Campesino/a y para el resto de la sociedad es primordial la soberanía alimentaria. En el entendido que, para el desarrollo de los derechos fundamentales a la vida, igualdad, dignidad humana de toda la sociedad colombiana se requiere la satisfacción plena del derecho del campesinado a la soberanía alimentaria, pues de esta depende que se garanticen los derechos en mención. Colombia al ser un estado de Derecho y estar fundada en el respeto de la dignidad humana, el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran (Artículo 01 C.N) debe cumplir con esa garantía constitucional y el camino para que se materialice son herramientas jurídicas, como esta iniciativa. En lo que corresponde al aspecto legislativo, es importante mencionar dentro del ámbito de desarrollo normativo de estas iniciativas sobre agroecología los siguientes antecedentes: 4.1. Leyes Acto Legislativo 01 de 2023, que modifica el artículo 64 de la Constitución política de Colombia, el cual reconoce al campesinado como sujeto de derechos y de especial protección, ponderando su relacionamiento con la tierra y la capacidad de producción de alimentos..	Ley 029 de 1990 “Por la cual se dictan disposiciones para el fomento de la investigación científica y el desarrollo tecnológico y se otorgan facultades extraordinarias”. Ley 101 de 1993 “Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero”. Ley 811 de 2003 “Por medio de la cual se modifica la Ley 101 de 1993, se crean las organizaciones de cadenas en el sector agropecuario, pesquero, forestal, acuícola, las Sociedades Agrarias de Transformación, SAT, y se dictan otras disposiciones”. Ley 1731 de 2014 “Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de financiamiento para la reactivación del sector agropecuario, pesquero, acuícola, forestal y agroindustrial, y se dictan otras disposiciones relacionadas con el fortalecimiento de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica)”. Ley 1876 del 29 de diciembre de 2017 “Por medio de la cual se crea el sistema nacional de innovación agropecuaria y se dictan otras disposiciones”. Ley 1931 de 2018 “Por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático”. Ley 1955 de 2019 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. - Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo. - Pacto por la ciencia, la tecnología y la innovación: un sistema para construir el conocimiento de la Colombia del futuro. Ley 2046 del 6 de agosto de 2020 “Por la cual se establecen mecanismos para promover la participación de pequeños productores locales agropecuarios y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos”. 4.2. Decretos Decreto 1071 del 26 de mayo de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural”. Decreto 893 de 2017 “Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET”. Decreto 2208 de 2017 Por el cual se reglamentan los artículos 20 y 21 de la Ley 1731 de 2014, y se adiciona el Título 3 a la Parte 17 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015.” Decreto 1319 de 2020 “Por medio del cual se adiciona el Título 5 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con el Fondo Nacional de Extensión Agropecuaria FNEA”.

Decreto 796 de 2020 "Por el cual se adoptan medidas en el sector agropecuario para atenuar los efectos económicos derivados de la enfermedad Coronavirus COVID-19 en los trabajadores y productores agropecuarios, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica". 4.3. Documentos CONPES CONPES 3811 de 2014 "Política y estrategias para el desarrollo agropecuario del departamento de Nariño". CONPES 3932 de 2018 "Lineamientos para la articulación del plan marco de implementación del acuerdo final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial". CONPES 3934 de 2018 "Política de crecimiento verde". CONPES 113 de 2008 "Política nacional de seguridad alimentaria y nutricional (PSAN)". 4.4. Resoluciones Resolución 464 de 2017 "Por la cual se adoptan los lineamientos estratégicos de política pública para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria y se dictan otras disposiciones". Resolución 0331 de 2024 Por la cual se adopta la política pública de Agroecología y se dictan otras disposiciones Resolución 295 DE 2025 "<i>Por la cual se adoptan los lineamientos de Política Pública sobre Bioinsumos, fertilizantes orgánicos y acondicionadores de suelos: una apuesta para el logro de las agriculturas para la vida</i>" 4.5. Sentencias Sentencia T-343/22 que ordena al "Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) que: (i) una vez sea notificada de esta decisión, adopte las medidas administrativas necesarias para suspender de manera inmediata la comercialización de productos químicos agropecuarios con el componente activo clorpirrifós". 4.6. Agroecología y su nexa con el cambio climático y el marco global de biodiversidad Según la Plataforma Intergubernamental para la Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos- IPBES "un millón de especies naturales están en peligro de extinción y más de 500.000 especies terrestres no tienen hábitat suficiente para garantizar su supervivencia en el tiempo" (Informe de Evaluación Mundial sobre la Diversidad Biológica y los Servicios de los Ecosistemas). En Colombia según la	Evaluación Nacional de Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Instituto Humboldt en Colombia, "al menos 10% del PIB se deriva directamente de la explotación de recursos naturales, y alrededor de 14% del empleo está en actividades agropecuarias y pesca" sin embargo el informe continúa con que, "una alta proporción de la población vive en condiciones de pobreza monetaria, 42% en 2019, y son vulnerables ante la degradación de los ecosistemas de los que dependen". La relación de dependencia de la población colombiana con la biodiversidad y sus flujos ecológicos es alta. Uno de los "seguros" para la protección de cultivos frente a cambios o shocks externos (cómo son los eventos climáticos extremos) es proteger la biodiversidad. Mantener sistemas agroalimentarios diversos favorece su capacidad de estabilidad y resiliencia en comparación con, por ejemplo, los monocultivos. La biodiversidad se debe mantener para asegurar la capacidad de autorregulación de los agroecosistemas (Altieri 2002, Martin et al. 2010). La diversificación de los cultivos reduce su vulnerabilidad frente a eventos climáticos extremos u otro tipo de cambios externos. Por esta razón, el marco Global de Biodiversidad adoptado en la Conferencia de las Partes (COP) 15 del Convenio de Diversidad Biológica, contempla la agricultura y la agroecología directamente en el target 10 para "fortalecer la biodiversidad y la sostenibilidad en agricultura, acuicultura, silvicultura y en los bosques". El enfoque de este objetivo es asegurar que las áreas utilizadas para la agricultura, acuicultura, pesca y silvicultura se gestionen de manera sostenible. Para lograrlo, las áreas deben ser gestionadas mediante el uso sostenible de la biodiversidad el cual según el artículo 2 del Convenio de Diversidad Biológica es definido como "el uso de componentes de la diversidad biológica de una manera y a su ritmo que no conduzca a la disminución a largo plazo de la biodiversidad, manteniendo así su potencial para satisfacer las necesidades y aspiraciones de las generaciones presentes y futuras". Asimismo, el marco global de biodiversidad contempla las prácticas amigables con la biodiversidad para reducir los impactos negativos de la producción agrícola en la biodiversidad. Dentro de estas prácticas amigables se encuentra el enfoque agroecológico y prácticas que protegen la biodiversidad cómo son los polinizadores, organismos de control de plagas, entre otros. La variedad y variabilidad de animales, plantas y microorganismos utilizados en estos sistemas es un aspecto importante de la biodiversidad. Además, en muchos países, las actividades asociadas con estos sistemas de producción son elementos importantes del bienestar humano y la actividad económica. Para la CEPAL (2019) en el largo plazo, en 2050 la producción agrícola deberá incrementarse en 50% en relación con el nivel de 2012, para satisfacer la creciente demanda mundial de alimentos. Esta clara necesidad de alimentos, no debe sacrificar el ambiente sano, el agua y por tanto, la agroecología puede aportar a esta misión planetaria por su capacidad de producir alimentos sanos, erradicar el hambre y la pobreza extrema en los países del sur global. Para la meta 10 del Marco Global de Biodiversidad las contribuciones de la naturaleza a las personas en este target especialmente están directamente relacionadas al ser la agricultura, acuicultura, pesca y silvicultura un elemento esencial para los denominados "medios de vida" y la relación biocultural entre territorio y comunidad. De acuerdo a la Convención de Diversidad Biológica (2023) este
objetivo contribuirá al logro de los objetivos A y B del Marco Global de Biodiversidad de Kunming-Montreal. El progreso hacia este objetivo facilitará el logro de los objetivos 2, 4, 6, 7, 8, 9, 11 y 16. A su vez, el logro de este objetivo será facilitado por acciones para alcanzar los objetivos 1, 14, 17, 19, 20, 21, 22 y 23. El marco de monitoreo del Marco Global de Biodiversidad de Kunming-Montreal identifica los siguientes indicadores para esta meta: Indicadores principales: • 10.1 Proporción de área agrícola bajo una agricultura productiva y sostenible. • 10.2 Progreso hacia la gestión forestal sostenible. Indicadores componentes: • Área de bosque bajo gestión sostenible: certificación total de gestión forestal por el Consejo de Administración Forestal y el Programa para el Reconocimiento de Certificación Forestal. • Ingresos promedio de los pequeños productores de alimentos, por sexo y estado indígena. CBD, 2023. Lo anterior invita a cada parte a plantearse interrogantes sobre los impactos del sector agrícola en la biodiversidad, cuáles áreas del territorio se usan para la agricultura, acuicultura, pesca y silvicultura, cuáles son relevantes para la biodiversidad, cuáles son relevantes para la economía, qué medidas se deben tomar, financiamiento, entre otros aspectos para asegurar una implementación de esta meta y un monitoreo y reporte adecuado. Sin embargo, la creciente demanda de alimentos, fibras y combustibles está llevando a crecientes pérdidas de biodiversidad y servicios ecosistémicos, haciendo urgente la gestión sostenible en estos sistemas. Por otro lado, la gestión sostenible no solo contribuye a la conservación de la biodiversidad, sino que también puede proporcionar beneficios a los sistemas de producción en términos de servicios ecosistémicos como la fertilidad del suelo, el control de la erosión, la mejora de la polinización y la reducción de brotes de plagas, así como contribuir al bienestar y los medios de vida sostenibles de las personas involucradas en la agricultura, acuicultura, pesca y silvicultura. Según Altieri y Nicholls (2019) de las principales acciones que se pueden implementar como respuesta y preparación frente a los impactos presentes y futuros del cambio climático es implementar sistemas agroecológicos. En la agroecología se mantienen las características y propiedades que ofrece un suelo fértil, sin los daños que son generados por los monocultivos. Sus técnicas fomentan la diversidad en los campos productivos, para generar un mayor beneficio del suelo y construir sistemas agroalimentarios bajos en emisiones y resilientes frente a los riesgos climáticos. Este aspecto cobra especial relevancia en la actualidad debido a que el cambio climático global afecta la producción de cultivos y de alimentos, al modificar los regímenes de temperatura y lluvia de determinados territorios, afectando principalmente a los países en vías de desarrollo, a las personas dedicadas al sector de la agricultura y por supuesto a los consumidores.	El sector agrícola es uno de los sectores económicos que se encuentra con mayor frecuencia cómo uno de los principales aportantes de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), especialmente en América latina al ser uno de los que más aporta a lo que emiten ciudades y entornos rurales. La agroecología y sus principios basados en la soberanía alimentaria y en producir alimentos sanos, es uno de los enfoques compatibles con el ambiente y el cambio climático. Los impactos del cambio climático al sector agro serán diversos "se esperan reasignaciones en las zonas de aptitud agrícola, sobre todo en regiones de baja latitud lo que implicará la necesidad de nuevas inversiones en activos fijos e infraestructura para la reconversión productiva" (CEPAL, 2018). Además de esto, la CEPAL también identifica que estas nuevas condiciones aumentarán la vulnerabilidad a los cambios de la oferta de alimentos y por tanto será crucial desarrollar mecanismos de comercio cada vez más efectivos. En países como Colombia, la agricultura puede representar hasta el 55% de las emisiones de GEI. De acuerdo con el IPCC (2020, pág. 10) puntualmente "Las actividades relativas a la agricultura, silvicultura y otros usos de la tierra representaron alrededor del 13 % de las emisiones de CO2, el 44 % de las de metano (CH4) y el 81 % de las de óxido nítrico (N2O) procedentes de las actividades humanas a nivel mundial durante 2007-2016, lo que representa el 23 % (12,0 +/- 2,9 GtCO2e) del total de emisiones antropógenas netas de GEI". Sin embargo, al ser uno de los sectores con más contribución a las emisiones de gases de efecto invernadero que se emiten a nivel mundial. Según la organización no gubernamental Ecologistas en acción (2021) el porcentaje de emisión de gases de efecto invernadero del sector agricultura a nivel mundial no está contabilizando "las denominadas emisiones indirectas de la agricultura, como la energía gastada en la fabricación de fertilizantes, ni en la producción y utilización de maquinaria agrícola, ni en el transporte (de insumos y cosechas), que se incluyen en los apartados de industria, energía y transporte". Además de la relación desigual en los precios de los alimentos, el cambio climático también representa un reto en materia de consumo de alimentos. Para Borrás (2017) "Los desafíos que plantea el cambio climático evidencian una clara desigualdad: mientras que el cambio climático lo producen los más ricos y poderosos, los riesgos y consecuencias más serias los sufren los más pobres y vulnerables". Con el cambio climático, las más afectadas son las poblaciones pobres e indígenas que viven en las zonas rurales son particularmente vulnerables ya que su subsistencia y bienestar dependen marcadamente del medioambiente (IADB, 2021). El cambio climático ha representado un factor que compromete la producción agropecuaria y por ende, en la presencia de eventos climáticos extremos genera también daños e impactos económicos. Los impactos económicos del cambio climático sobre la producción agropecuaria en relación al PIB de 2007, estiman pérdidas entre 1% y 2% del PIB hacia 2050, a una tasa de descuento de 4% (Ortiz.C, Ivonne, A, Zamora. J, 2017). Si se incorporan estrategias de mitigación y adaptación al cambio climático y de conservación ambiental, la agricultura y su transformación agroecológica tendría un impacto muy importante para la acción climática y para la salud de la población. Las organizaciones campesinas señalan que para abatir la inseguridad alimentaria, no solo es una cuestión de asegurar una producción suficiente de

alimentos para lograr el acceso a alimentos por las personas, sino también es importante considerar qué alimentos se producen, cómo y en qué escala (Mariscal Méndez et al., 2020). Es ampliamente reconocido que los conocimientos locales que desarrolla y comparte una comunidad agrícola, son fundamentales para disminuir la vulnerabilidad frente a la variabilidad y al cambio climático. Esto es un eje central de la agroecología la cual se enfoca en usar el conocimiento local y las prácticas ancestrales frente al manejo de los cultivos para fortalecer la resiliencia y disminuir la vulnerabilidad de los cultivos frente al cambio climático. Técnicas como la agroforestería, la siembra y cosecha de agua, la conservación de suelo, los policultivos, entre otros, contribuyen a producir alimentos sanos y compatibles con el clima. En un contexto de cambio climático, y teniendo en cuenta que las posibles estimaciones en términos de emisiones del sector agro a nivel mundial, son probablemente más a las que se contabilizan, la propuesta de la agroecología va de la mano con la sostenibilidad ambiental para el largo plazo puesto que el sistema agroalimentario mundial estará constituido esencialmente de muchos agroecosistemas tanto de pequeña a media escala, de los cuales será relativamente autosuficiente, adaptado a las condiciones locales y centrado principalmente en satisfacer las necesidades, gustos y prioridades alimentarios de una población local (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2015). En conclusión, la provisión, producción y oferta de alimentos será cada vez más demandada y la crisis del cambio climático con la crisis de la biodiversidad, suponen dos retos que amenazan la resiliencia de los agroecosistemas. La agroecología mediante el conocimiento local, las técnicas tradicionales y un sistema de cultivo bajo en emisiones de gases de efecto invernadero y con manejo integral de la biodiversidad, se alinea como una de las acciones que puede responder a las necesidades actuales y de largo plazo a la demanda de alimentos y a fortalecer la resiliencia frente a los impactos presentes y futuros del cambio climático. 5. Impacto Fiscal del Proyecto de Ley Según lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992, se hacen las siguientes consideraciones: Para la concreción de la presente iniciativa se requiere de inversión irrigada de lo presupuestado para el sector agropecuario. Como se mencionó desde el inicio, este proyecto declara de interés general la promoción desarrollo y transición a la agroecología en Colombia, la creación de la Dirección Nacional de Agroecología y Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria y la formulación de estrategias de apoyo e incentivos económicos para la producción, comercialización, transformación y consumo de productos agroecológicos en el territorio nacional. Contemplado lo anterior el Gobierno Nacional hará los trámites necesarios en la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para redefinir las funciones y alcances de la Dirección de Capacidades Productivas y Generación de Ingresos, así como, definir y crear la Dirección Nacional de Agroecología y Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria, sus funciones, fichas de inversión, planes, proyectos y programas. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural impulsará el diálogo entre las diferentes entidades de gobierno y la sociedad civil para la elaboración e implementación de la Política Pública de	Agroecología y de acuerdo a los requerimientos de la ley, los recursos necesarios para la implementación de planes, proyectos y programas de agroecología, deberán ser incorporados dentro de la discusión de la Ley Anual de Presupuesto. Además, se deberá tener en cuenta el marco fiscal y de gasto de mediano plazo de gasto público. En todo caso, de acuerdo con la Sentencia C - 502 de 2007 de la Corte Constitucional, el requisito establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 se trata la cuestión de la racionalidad legislativa en el sentido de responder a la realidad económica del país, lo cual se cumple con la previsión de las medidas propuestas por parte del Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES- debido a que se trata de la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Sobre este tema se cita el siguiente aparte de la Sentencia C - 502 de 2007: <i>"36. Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7º 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.</i> <i>'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'".</i>¹⁹ Dando cumplimiento al artículo 7 de la Ley 819 de 2003 "Análisis del impacto fiscal de las normas", el presente proyecto no ordena gasto, ni genera beneficios tributarios adicionales, por lo cual no tiene un impacto para las finanzas del gobierno. No deberá entonces el Gobierno Nacional disponer de más recursos que aquellos que hayan sido aprobados o dispuestos para la efectividad de leyes anteriores. El presente proyecto de Ley no genera ni ordena erogación alguna. Lo anterior se realiza dando cumplimiento al artículo 7 de la Ley 819 de 2003 "Análisis del impacto fiscal de las normas". Con base en lo expuesto anteriormente, pongo a disposición del Honorable Senado de la República de Colombia, la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley. 6. CAUSALES DE IMPEDIMENTO ¹⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-502-07, del 4 de julio de 2007, M. P. Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.								
El artículo 183 de la Constitución Política consagra los conflictos de interés como causal de pérdida de investidura. De igual modo, el artículo 286 de la Ley 5 de 1992 establece el régimen de conflicto de interés de los congresistas. De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, para que se configure el conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura deben presentarse las siguientes condiciones o supuestos: (i) Que exista un interés directo, particular y actual: moral o económico. (ii) Que el congresista no manifieste su impedimento a pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar. (iii) Que el congresista no haya sido separado del asunto mediante recusación. (iv) Que el congresista haya participado en los debates y/o haya votado. (v) Que la participación del congresista se haya producido en relación con el trámite de leyes o de cualquier otro asunto sometido a su conocimiento. En cuanto al concepto del interés del congresista que puede entrar en conflicto con el interés público, se ha explicado que el mismo debe ser entendido como "una razón subjetiva que torna parcial al funcionario y que lo inhabilita para aproximarse al proceso de toma de decisiones con la ecuanimidad, la ponderación y el desinterés que la norma moral y la norma legal exigen" y como "el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto" (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Radicado 66001-23-33-002-2016-00291-01(P1), sentencia del 30 de junio de 2017). De acuerdo con la Sentencia SU-379 de 2017, no basta con la acreditación del factor objetivo del conflicto de intereses, esto es, que haya una relación de consanguinidad entre el congresista y el pariente que pueda percibir un eventual beneficio. Deben ser dotadas de contenido de acuerdo con las circunstancias específicas del caso concreto. La Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia del 17 de octubre de 2000 afirmó frente a la pérdida de investidura de los Congresistas por violar el régimen de conflicto de intereses: <i>"El interés consiste en el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto. Así, no se encuentra en situación de conflicto de intereses el congresista que apoye o patrocine el proyecto que, de alguna manera, redundaría en su perjuicio o haría más gravosa su situación o la de los suyos, o se oponga al proyecto que de algún modo les fuera provechoso. En ese sentido restringido ha de entenderse el artículo 286 de la ley 5.ª de 1991, pues nadie tendría interés en su propio perjuicio, y de lo que trata es de preservar la rectitud de la conducta de los congresistas, que deben actuar siempre consultando la justicia y el bien común, como manda el artículo 133 de la Constitución. Por eso, se repite, la situación de conflicto resulta de la conducta del congresista en cada caso, atendidas la materia de que se trate y las circunstancias del congresista y los suyos. [...]".</i> Así las cosas, en virtud de lo estipulado en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019 que modificó la Ley 5 de 1992, se deja establecido que el presente proyecto de ley reúne las condiciones del literal a y b, por lo cual no genera conflicto de interés en tanto no crea beneficios particulares, actuales y directos a los congresistas, toda vez que es un proyecto de Ley de interés general, que puede coincidir y fusionarse con los intereses del electorado. Lo anterior como regla general, lo que esto no obsta o libra de responsabilidad a cada honorable congresista para presentar el impedimento que considere necesario según su situación particular. Cordialmente,	<table><tr><td> ISABEL CRISTINA ZULETA LOPEZ Senadora de la República Pacto Histórico - Colombia Humana</td><td> RENZO ALEXANDER GARCÍA PARRA Representante a la Cámara por Tolima Pacto Histórico</td></tr><tr><td> HEINER DE JESÚS GAITÁN PARRA Representante a la Cámara por Cundinamarca Pacto Histórico</td><td> NATALIA MORENO PUIN Representante a la Cámara por Cundinamarca Pacto Histórico</td></tr><tr><td> LUZ MIRYAN MONCAYO Representante Cámara Cauca Pacto Histórico</td><td> Miguel Angel Rubio Bravo Representante a la Cámara por el Putumayo Pacto Histórico</td></tr><tr><td></td><td> ESMERALDA HERNÁNDEZ SILVA Senadora de la República Pacto Histórico</td></tr></table>	 ISABEL CRISTINA ZULETA LOPEZ Senadora de la República Pacto Histórico - Colombia Humana	 RENZO ALEXANDER GARCÍA PARRA Representante a la Cámara por Tolima Pacto Histórico	 HEINER DE JESÚS GAITÁN PARRA Representante a la Cámara por Cundinamarca Pacto Histórico	 NATALIA MORENO PUIN Representante a la Cámara por Cundinamarca Pacto Histórico	 LUZ MIRYAN MONCAYO Representante Cámara Cauca Pacto Histórico	 Miguel Angel Rubio Bravo Representante a la Cámara por el Putumayo Pacto Histórico		 ESMERALDA HERNÁNDEZ SILVA Senadora de la República Pacto Histórico
 ISABEL CRISTINA ZULETA LOPEZ Senadora de la República Pacto Histórico - Colombia Humana	 RENZO ALEXANDER GARCÍA PARRA Representante a la Cámara por Tolima Pacto Histórico								
 HEINER DE JESÚS GAITÁN PARRA Representante a la Cámara por Cundinamarca Pacto Histórico	 NATALIA MORENO PUIN Representante a la Cámara por Cundinamarca Pacto Histórico								
 LUZ MIRYAN MONCAYO Representante Cámara Cauca Pacto Histórico	 Miguel Angel Rubio Bravo Representante a la Cámara por el Putumayo Pacto Histórico								
	 ESMERALDA HERNÁNDEZ SILVA Senadora de la República Pacto Histórico								

 Miguel Ángel Grisales Suárez Representante a la Cámara Departamento del Quindío MOVIMIENTO POLITICO PACTO HISTORICO  AIDA MARINA QUILCUÉ VIVAS Representante a la Cámara Circunscripción Electoral de Fórmula Vicepresidencial		Representante a la Cámara Departamento de Antioquia Pacto Histórico Representante a la Cámara Circunscripción especial indígena Movimiento Unidad en Minga por Colombia
 JOHANA OSORIO MÁRQUEZ Senadora de la República Pacto Histórico	 Carlos Alberto Benavides Mora Senador de la República Pacto Histórico	 MARÍA EUGENIA LONDOÑO OCAMPO Senadora de la República Pacto Histórico  MARÍA DEL MAR PIZARRO GARCIA Representante Cámara Bogotá Pacto Histórico
 VERONICA ESTRADA HOLGUIN	 CARLOS MARIO CALVO LARGO	 Fernando Arias Cardona Representante a la Cámara PACTO POR RISARALDA

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

EL día 26 de Agosto del año 2026
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley X
No. 207/26
Exposición de Motivos
H.S. Isabel Cristina Zuleta y otros


SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 26 de Agosto de 2026

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.207/26 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA PROMOCIÓN Y EL DESARROLLO DE LA AGROECOLOGÍA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores ISABEL CRISTINA ZULETA LÓPEZ, ESMERALDA HERNÁNDEZ SILVA, CRISTIAN KEVIN GÓMEZ PAZ, JOHANA OSORIO MÁRQUEZ, LUIS CARLOS RÚA SÁNCHEZ, CARLOS ALBERTO BENAVIDES MORA, MARÍA EUGENIA LONDOÑO OCAMPO; y los Honorables Representantes RENSO ALEXANDER GARCÍA PARRA, HEINER DE JESUS GAITÁN PARRA, NATALIA MORENO PUIN, LUZ MIRYAN MONCAYO, MIGUEL ÁNGEL RUBIO BRAVO, MARÍA DEL CARMEN MAYUSA, MIGUEL ANGEL GRISALES SUÁREZ, AIDA MARINA QUILCUÉ VIVAS, LAURA ISABEL VERA ZAPATA, VERÓNICA ESTRADA HOLGUIN, ALEXANDRA PINEDA ORTIZ, CARLOS EDUARDO ARIZABALETA CORRAL, CARLOS MARIO CALVO LARGO, MARÍA DEL MAR PIZARRO GARCÍA, FERNANDO ARIAS CARDONA. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión QUINTA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.



DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – AGOSTO 26 DE 2026

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

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA



HONORABLE MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO
SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

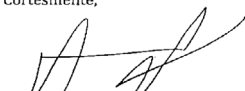


DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Prescrito: Serio Novoa
Revisó: Dra. Luciana González

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

PROYECTO DE LEY NÚMERO 208 DE 2026 SENADO

por medio de la cual se regula el derecho al reembolso de gastos asumidos por los usuarios para acceder a servicios y tecnologías en salud, se modifica el artículo 41 de la Ley 1122 de 2007 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C., 28 de julio de 2026 Honorable Honorio Henríquez Presidente Senado de la República Asunto: Proyecto de Ley No. ___ de 2026 “Por medio de la cual se regula el derecho al reembolso de gastos asumidos por los usuarios para acceder a servicios y tecnologías en salud, se modifica el artículo 41 de la Ley 1122 de 2007 y se dictan otras disposiciones”. Respetado Presidente: En mi condición de Senador de la República, y en ejercicio de la facultad de iniciativa legislativa reconocida por los artículos 150 y 154 de la Constitución Política y 140 de la Ley 5ª de 1992, radico el presente Proyecto de Ley, cuyo propósito es garantizar que las personas que, por una urgencia, una autorización incumplida, una negativa, una demora, una imposibilidad de acceso o una actuación negligente de la entidad responsable, se vean obligadas a pagar con sus propios recursos servicios, procedimientos, medicamentos, dispositivos, insumos o prestaciones de salud que debieron ser garantizados por el sistema, obtengan un reembolso integral, oportuno y mediante un procedimiento sencillo. De tal forma, presento a consideración del Congreso de la República este proyecto para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias constitucionales y legales. Adjunto original y las copias exigidas por la Secretaría General, así como el correspondiente archivo digital. Cortésmente,  ALEX FLÓREZ HERNÁNDEZ Senador de la República Facto Histórico normativas a las entidades territoriales. Su trámite corresponde a cuatro debates y a las mayorías ordinarias previstas por la Constitución y la Ley 5ª de 1992. II. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES El artículo 1º de la Constitución define a Colombia como un Estado social de derecho fundado en el respeto de la dignidad humana, la solidaridad y la prevalencia del interés general. La dignidad impide que una persona enferma sea obligada a escoger entre proteger su salud y conservar los recursos destinados a su subsistencia. La solidaridad exige que los riesgos en salud sean asumidos por el sistema y no descargados sobre quien se encuentra en una situación de vulnerabilidad física, emocional y económica. El artículo 2º establece como fines esenciales del Estado servir a la comunidad, garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. La existencia formal de una prestación en el sistema no satisface estos fines cuando, en la práctica, el usuario debe pagarla por la falta de respuesta de la entidad obligada y luego enfrentar un trámite incierto para recuperar su dinero. El artículo 13 consagra el derecho a la igualdad y ordena al Estado proteger especialmente a las personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta. Las barreras económicas en salud afectan de manera desproporcionada a los hogares de menores ingresos, a quienes padecen enfermedades graves o huérfanas, a las personas con discapacidad, a los adultos mayores, a las mujeres gestantes y a los niños, niñas y adolescentes. Un procedimiento de reembolso accesible y preferente constituye una medida concreta de igualdad material. El artículo 48 reconoce la seguridad social como un servicio público obligatorio sujeto a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. El principio de eficiencia no se limita a la administración contable de los recursos: exige que estos cumplan oportunamente su finalidad y que los usuarios no deban reemplazar con su patrimonio la prestación que corresponde al sistema. El artículo 49 garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud, y atribuye al Estado la organización, dirección y reglamentación de la prestación de servicios conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. La protección constitucional comprende tanto el acceso material como la eliminación de barreras financieras indebidas. El artículo 83 dispone que las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deben ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presume en todas EXPOSICIÓN DE MOTIVOS I. INICIATIVAS LEGISLATIVAS El artículo 150 de la Constitución Política establece que corresponde al Congreso hacer las leyes. El artículo 154 superior dispone, a su vez, que las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156 o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. En desarrollo de esta facultad, el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 13 de la Ley 974 de 2005, reconoce que los Senadores y Representantes a la Cámara pueden presentar proyectos de ley individualmente o a través de sus bancadas. La presente iniciativa puede ser válidamente presentada por un congresista. No crea ministerios, departamentos administrativos o establecimientos públicos; no modifica la estructura de la administración nacional; no concede autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos; no establece exenciones tributarias; no decreta participaciones en rentas nacionales ni interviene en materias sometidas por el artículo 154 de la Constitución a iniciativa privativa del Ejecutivo. El proyecto regula obligaciones propias de las entidades promotoras de salud y de las demás entidades responsables de garantizar servicios y tecnologías en salud, desarrolla los derechos de los usuarios y establece un procedimiento de reclamación. Tales materias hacen parte de la competencia general del Congreso para expedir leyes y desarrollar la seguridad social, la prestación del servicio público de salud, la protección de los usuarios y la inspección, vigilancia y control del sistema. La iniciativa debe tramitarse como ley ordinaria. Si bien desarrolla el derecho fundamental a la salud, no redefine su núcleo esencial, no establece un régimen general e integral del derecho ni modifica la Ley Estatutaria 1751 de 2015. Regula un mecanismo económico y procedimental destinado a hacer efectivas obligaciones asistenciales ya existentes. La jurisprudencia constitucional ha precisado que la reserva de ley estatutaria es excepcional y no comprende toda disposición que tenga alguna relación con un derecho fundamental. Solo se activa cuando el legislador regula de manera directa, integral y estructural su núcleo esencial, sus límites o los mecanismos principales de protección. En consecuencia, la regulación de un procedimiento de reembolso puede ser adoptada mediante ley ordinaria. Tampoco se trata de una ley orgánica, pues no regula el Reglamento del Congreso, el presupuesto, el plan general de desarrollo ni la asignación de competencias las gestiones que aquellos adelanten ante estas. Aunque muchas entidades promotoras de salud tienen naturaleza privada, ejercen funciones determinantes en la prestación de un servicio público y administran recursos destinados a garantizar derechos fundamentales. Por ello, sus trámites deben partir de la buena fe del usuario y no de la sospecha generalizada de fraude. El artículo 209 señala que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. Estos principios resultan aplicables a la inspección, vigilancia y control del sistema y sirven de criterio para el diseño de procedimientos que no sometan al usuario a trámites repetidos, requisitos inconducentes o demoras injustificadas. Los artículos 365 y 366 reconocen que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y que el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida son finalidades sociales prioritarias. La salud ocupa un lugar central dentro del gasto público social. Cuando una EPS omite una prestación y obliga al ciudadano a pagarla, se altera la distribución constitucional de responsabilidades: un gasto que debía atenderse mediante los mecanismos de financiación del sistema termina afectando el ingreso familiar. La Ley Estatutaria 1751 de 2015 desarrolla estos mandatos. Reconoce la salud como un derecho fundamental autónomo e irrenunciable y establece que comprende el acceso oportuno, eficaz y con calidad a los servicios necesarios. Entre sus elementos y principios se encuentran la accesibilidad, incluida la asequibilidad económica; la continuidad; la oportunidad; la integralidad; la equidad y la prevalencia de los derechos de sujetos de especial protección. La misma ley impone al Estado el deber de reducir las barreras administrativas y económicas y reconoce a las personas el derecho a acceder oportunamente a las tecnologías y medicamentos requeridos. El reembolso no es una liberalidad ni un beneficio adicional. Es la consecuencia de haber trasladado indebidamente al usuario el costo de una obligación que correspondía a la entidad responsable. La ley propuesta restablece la distribución constitucional del riesgo y protege simultáneamente el derecho a la salud, el mínimo vital y el patrimonio de las familias. III. FUNDAMENTOS LEGALES Y ANTECEDENTES NORMATIVOS 1. Responsabilidad legal de las entidades promotoras de salud La Ley 100 de 1993 organizó el Sistema General de Seguridad Social en Salud y asignó a las entidades promotoras de salud la función básica de organizar y garantizar, directa o indirectamente, la prestación de los servicios incluidos dentro
--

de la cobertura del sistema. Esta responsabilidad implica conformar redes suficientes, autorizar las prestaciones, coordinar a los prestadores y asegurar que la atención sea real y oportuna. El artículo 168 de la Ley 100 consagra la atención inicial de urgencias obligatoria en todo el territorio nacional para todas las personas, con independencia de su capacidad de pago, y dispone que el costo de estos servicios será asumido por la entidad competente en los términos del sistema. De esta regla se desprende que la falta de contrato entre la institución que atiende una urgencia y la EPS no puede convertirse en una barrera para el paciente ni en una razón para dejar definitivamente a su cargo el valor de la atención. La Ley 1122 de 2007 fortaleció la inspección, vigilancia y control y atribuyó funciones jurisdiccionales a la Superintendencia Nacional de Salud. Posteriormente, la Ley 1438 de 2011 y la Ley 1949 de 2019 ampliaron y ajustaron dichas competencias. El literal b) del artículo 41 de la Ley 1122, modificado por el artículo 6° de la Ley 1949, permite que la Superintendencia conozca del reconocimiento económico de los gastos asumidos por el afiliado en tres casos: atención de urgencias en una IPS sin contrato con la EPS; atención específica expresamente autorizada; e incapacidad, imposibilidad, negativa injustificada o negligencia demostrada de la entidad para cumplir sus obligaciones. Este avance legislativo es relevante porque elevó las causales al rango legal dentro de la competencia jurisdiccional. Sin embargo, no reguló integralmente el derecho sustancial ni el trámite previo ante la EPS. La ley actual indica qué controversias puede resolver la Superintendencia, pero no define de forma suficiente cómo debe presentarse la solicitud directa, qué documentos pueden exigirse, cómo se distribuye la carga de la prueba, cuál es el monto exacto, qué ocurre frente a medicamentos no entregados, cómo se reconocen los gastos de acceso asociados ni cuáles son las consecuencias de una decisión tardía. 2. Artículo 14 de la Resolución 5261 de 1994 El antecedente administrativo central es el artículo 14 de la Resolución 5261 de 1994, expedida por el entonces Ministerio de Salud. La disposición ordenó a las entidades promotoras de salud reconocer los gastos efectuados por sus afiliados en tres eventos: atención de urgencias en una institución sin contrato; atención específica previamente autorizada; e incapacidad, imposibilidad, negativa injustificada o negligencia demostrada de la EPS para cumplir sus obligaciones. La misma norma dispuso que la solicitud debía formularse dentro de los quince días siguientes al alta del paciente, acompañada de originales de facturas, certificación del médico tratante y copia de la historia clínica, y que la EPS debía efectuar el pago	dentro de los treinta días siguientes. También estableció como referencia las tarifas definidas para el sector público. La disposición cumplió una función protectora importante, pero presenta problemas que justifican una regulación legal actualizada. Fue expedida en 1994, bajo un modelo de Plan Obligatorio de Salud y una estructura institucional que ha sido transformada por la Ley Estatutaria de Salud, las reglas actuales de financiación y la evolución tecnológica. Su lenguaje se concentra en atenciones clínicas y no menciona expresamente medicamentos, dispositivos, insumos, terapias, atención domiciliaria o gastos de transporte y alojamiento cuando estos integran legalmente el acceso al servicio. Además, el plazo de quince días es extremadamente corto para personas que pueden encontrarse hospitalizadas, en recuperación, en duelo, desplazadas de su municipio o enfrentando una enfermedad grave. La Corte Constitucional ha señalado que ese término no puede interpretarse como prescriptivo ni como una causa que extinga la obligación de la EPS. Mantenerlo como regla reglamentaria, sin una clarificación legal, continúa dando lugar a rechazos automáticos. La referencia a tarifas del sector público también puede producir reembolsos parciales que no restituyen el gasto real. El usuario que acudió a un prestador disponible durante una urgencia o que compró un medicamento ante la falta de entrega no negoció las tarifas de la EPS, no controló el mercado y no debe soportar la diferencia entre lo efectivamente pagado y una tarifa administrativa ajena a la transacción. 3. Procedimiento jurisdiccional ante la Superintendencia Nacional de Salud El artículo 41 de la Ley 1122 de 2007, en su versión vigente, permite presentar ante la Superintendencia Nacional de Salud una demanda informal, sin necesidad de abogado, e impone un término legal para decidir las controversias sobre reembolso. Esta vía es indispensable como mecanismo de adjudicación cuando existe una controversia entre el usuario y la entidad. No obstante, la función jurisdiccional no debe convertirse en la primera y única vía efectiva para obtener el dinero. Obligar a todas las personas a demandar ante la Superintendencia aumenta la congestión, prolonga el detrimento patrimonial y transforma una obligación administrativa relativamente verificable en un litigio. La propia jurisprudencia constitucional ha advertido dificultades estructurales y demoras en el ejercicio de esa función, circunstancia que puede afectar su idoneidad en casos concretos.
La solución legislativa debe fortalecer el trámite directo ante la entidad obligada y reservar la intervención jurisdiccional para las controversias reales: discusión sobre la causal, la necesidad del servicio, el valor reconocido o la existencia del pago. Un procedimiento directo claro reduce litigios, facilita el control y permite que la Superintendencia concentre su capacidad en los casos que requieren una decisión judicial. 4. Vigencia material y necesidad de armonización La coexistencia de la Resolución 5261 de 1994, la Ley 1122 de 2007, la Ley 1438 de 2011, la Ley 1949 de 2019, la Ley Estatutaria de Salud y los conceptos administrativos posteriores ha producido un régimen disperso. Las causales aparecen en una resolución y en una norma de competencia jurisdiccional; los plazos operativos continúan siendo difundidos a partir de la resolución; y varios aspectos esenciales dependen de interpretación jurisprudencial. La presente iniciativa armoniza ese conjunto normativo. Reconoce los antecedentes, conserva las causales históricas, las desarrolla conforme a la concepción actual del derecho fundamental a la salud y modifica el literal b) del artículo 41 de la Ley 1122 para que la función jurisdiccional de la Superintendencia se conecte expresamente con la nueva ley. La expedición de una ley no significa que todo detalle operativo deba quedar congelado. El Gobierno podrá regular formularios, canales, interoperabilidad, estándares de reporte y referencias de mercado. Sin embargo, los componentes que definen el alcance real del derecho —causales, legitimación, documentos mínimos, término para reclamar, carga de la prueba, plazo de decisión, pago e intereses— deben quedar en la ley para impedir que una regulación subalterna los reduzca o vuelva a imponer barreras. IV. AUTORIDADES Y ENTIDADES ENCARGADAS • Ministerio de Salud y Protección Social Corresponde al Ministerio formular la política pública del sector, dirigir el sistema y expedir la reglamentación operativa necesaria. En desarrollo de esta ley deberá adoptar un formulario único, definir estándares de interoperabilidad, establecer criterios objetivos para identificar valores manifestamente desproporcionados y asegurar que la reglamentación no agregue requisitos ni reduzca las causales legales.	• Superintendencia Nacional de Salud La Superintendencia ejercerá la inspección, vigilancia y control sobre el cumplimiento de los plazos, la calidad de las decisiones, las barreras administrativas y los pagos. Podrá impartir órdenes, adoptar medidas preventivas e imponer sanciones conforme al régimen vigente. A través de su función jurisdiccional resolverá las controversias que persistan entre los usuarios y las entidades obligadas, sin exigir el agotamiento de recursos internos como requisito para acudir a ella. • Entidades Promotoras de Salud y demás Entidades Administradoras de Planes de Beneficios Estas entidades serán las principales obligadas a recibir, estudiar, decidir y pagar las solicitudes. Deberán disponer de canales presenciales y digitales accesibles, consultar la información que repose en sus sistemas, motivar sus decisiones, reconocer la parte no controvertida y reportar periódicamente sus resultados a la Superintendencia. • Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, gestores farmacéuticos y proveedores Los prestadores y proveedores deberán expedir facturas, soportes de pago, epicrisis, fórmulas e informes clínicos en los términos legales. Cuando hayan recibido pago directo del usuario por una prestación que correspondía a la EPS, estarán sujetos a los deberes de información y colaboración. La ley no legitima cobros indebidos ni impide que la EPS ejerza acciones de repetición contra quien haya aplicado precios ilegales o facturado servicios no prestados. • Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES La ADRES continuará administrando los recursos del sistema dentro de sus competencias. El proyecto no crea un recobro automático a cargo de esta entidad. El reembolso será asumido por la entidad responsable de garantizar la prestación, sin perjuicio de los mecanismos de financiación o ajuste que legalmente procedan entre agentes del sistema. • Entidades territoriales y regímenes especiales o exceptuados Cuando una entidad territorial o una entidad administradora de un régimen especial o exceptuado sea legalmente responsable de garantizar la prestación, deberá aplicar las reglas de la presente ley en lo compatible, salvo que exista un procedimiento

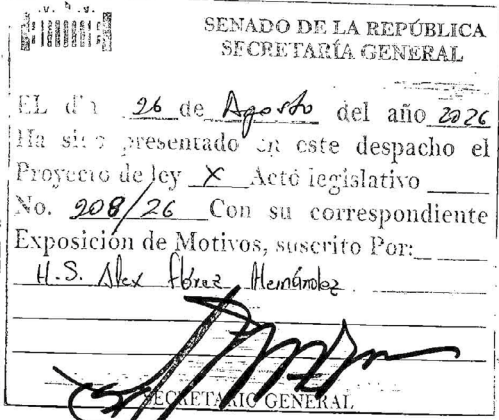
especial más favorable para el usuario. Esta cláusula evita vacíos y preserva estándares superiores de protección. V. MARCO CONCEPTUAL Y SUSTENTACIÓN DEL PROYECTO 1. El reembolso como dimensión económica del derecho a la salud El derecho a la salud no se satisface únicamente cuando el procedimiento finalmente se realiza o el medicamento llega a manos del paciente. También exige que el costo sea asumido por el agente que la Constitución y la ley han definido como responsable. La Corte Constitucional ha explicado que, respecto de las prestaciones a cargo del sistema, existen al menos dos dimensiones: la prestación efectiva, real y oportuna del servicio y la asunción total de sus costos por la entidad obligada. Cuando una EPS niega o demora un servicio y el usuario consigue el dinero mediante ahorros, créditos, colectas, préstamos familiares o venta de bienes, la atención material puede evitar un daño a la salud, pero permanece una vulneración económica. El sistema se beneficia de que la familia haya resuelto la urgencia y conserva recursos que debía destinar a la prestación, mientras el ciudadano asume una deuda o pierde su patrimonio. El reembolso corrige esa alteración. No es una indemnización por todos los perjuicios ocasionados ni exige demostrar culpa civil. Es el reintegro de una suma que la persona no estaba jurídicamente obligada a pagar y que asumió para superar una falla de acceso. La obligación nace cuando concurren la prestación cubierta o exigible, una causal atribuible al funcionamiento del sistema y el pago efectivo. 2. Protección financiera y prohibición de trasladar las fallas del sistema La cobertura universal pierde eficacia si el acceso depende de la capacidad inmediata de pago. Las erogaciones directas en salud pueden absorber ingresos destinados a alimentación, vivienda, educación y cuidado, y afectan con mayor intensidad a quienes requieren tratamientos continuos o de alto costo. Colombia ha construido mecanismos colectivos de financiación para evitar que el riesgo individual de enfermedad recaiga exclusivamente sobre cada persona. La Unidad de Pago por Capitación, los presupuestos máximos y las demás fuentes del sistema responden a esa lógica. Permitir que una entidad incumpla y conserve el beneficio económico de su incumplimiento contradice la finalidad del aseguramiento. El proyecto consagra expresamente el principio de no traslado: ninguna falla administrativa, contractual, financiera, logística o de red atribuible a la entidad	puede ser trasladada al usuario. Las controversias entre EPS, IPS, gestores farmacéuticos, operadores logísticos, ADRES o entidades territoriales deben resolverse entre esos agentes sin condicionar el reembolso. 3. Causales claras, actuales y verificables Las tres causales históricas se conservan, pero requieren precisión. La atención de urgencias en una IPS no contratada debe incluir toda situación en la que, atendidas las circunstancias de tiempo, modo y lugar, no era razonable exigir al usuario acudir primero a la red. No puede exigirse autorización previa ni comunicación inmediata cuando la condición clínica o las circunstancias lo impidan. La atención expresamente autorizada comprende el caso en el que la EPS expide una autorización, pero la IPS exige el pago; no asigna prestador; agenda por fuera del tiempo clínicamente indicado; entrega una autorización inservible; o remite a una institución que no tiene capacidad real para prestar el servicio. La incapacidad o imposibilidad de la EPS debe comprender la insuficiencia de red, la falta de contrato, la indisponibilidad de agenda, la ausencia de especialista, la falta de inventario, los errores de plataforma, la interrupción contractual y cualquier circunstancia interna que impida materializar la prestación. El usuario no tiene por qué conocer la estructura corporativa de la entidad ni demostrar cuál dependencia produjo la falla. La negativa injustificada puede ser expresa o tácita. Existe negativa tácita cuando la entidad guarda silencio, impone trámites repetitivos, exige documentos que ya posee, remite indefinidamente entre canales o deja transcurrir el tiempo clínicamente útil. La negligencia se manifiesta en la falta de diligencia exigible para organizar y garantizar el servicio. La iniciativa incorpora, además, situaciones frecuentes que el texto de 1994 no menciona con suficiente claridad: falta de entrega o entrega incompleta de medicamentos e insumos; incumplimiento de una orden judicial o administrativa; cobro al usuario de una prestación que estaba autorizada; y gastos indispensables de transporte, alojamiento o alimentación cuando la ley y la jurisprudencia los ubican a cargo de la entidad para hacer posible el acceso. 4. Del plazo de quince días a un término razonable El término de quince días establecido en 1994 desconoce las condiciones reales de muchas familias. Después de una hospitalización, la prioridad suele ser la recuperación, la continuidad del tratamiento o la atención del duelo. Obtener
historias clínicas, facturas, certificados y soportes bancarios puede tardar más que el plazo reglamentario. La Corte Constitucional, en las sentencias T-594 de 2007 y T-650 de 2011, sostuvo que ese plazo no puede entenderse como prescriptivo ni como una forma de liberar a la EPS de su obligación. La ley debe recoger expresamente esa regla para impedir que el ciudadano dependa de un litigio constitucional para superar un rechazo formal. El proyecto propone un término de cinco años desde el pago, el alta o la cesación de la conducta que impidió el acceso, según el evento que ocurra después. Es un término suficientemente amplio para proteger al usuario y razonable para conservar la seguridad jurídica y la trazabilidad documental. La reclamación podrá presentarse desde el momento del pago y no será necesario esperar el alta cuando se trate de medicamentos o tratamientos continuos. 5. Reembolso integral y límites frente a gastos improcedentes La restitución debe cubrir el valor efectivamente pagado, actualizado desde la fecha del desembolso. Reconocer únicamente una tarifa pública o contractual puede dejar una parte de la obligación en cabeza del usuario, aun cuando este no tuvo capacidad de negociar precios ni acceso a la red que la EPS debía ofrecer. El principio de integralidad no significa aceptar cualquier cobro. La ley excluye gastos suntuarios, mejoras de habitación, honorarios por elección voluntaria de profesional, servicios puramente estéticos sin finalidad funcional, prestaciones expresamente excluidas de financiación con recursos públicos y decisiones de acudir a un prestador particular por mera preferencia cuando la EPS ofreció una alternativa efectiva, oportuna y accesible. Los medicamentos y tecnologías sujetos a control de precios se reconocerán conforme al máximo legal aplicable. Cuando el usuario haya pagado un valor superior por una situación de urgencia, ausencia de oferta o conducta irregular del proveedor que razonablemente no podía evitar, la entidad deberá protegerlo y podrá ejercer las acciones de repetición correspondientes. En los demás casos podrá descontarse únicamente el exceso objetivamente demostrado. La EPS podrá controvertir un valor manifiestamente desproporcionado, pero deberá pagar de inmediato la parte no discutida y demostrar el referente objetivo, la desproporción y la disponibilidad real de una alternativa. No bastará invocar su tarifa interna, sus contratos privados o un valor que nunca estuvo disponible para el usuario.	6. Regulación legal del procedimiento y reglamentación operativa Dejar la totalidad del procedimiento a una futura reglamentación sería insuficiente. El problema actual surge, en buena medida, de que los elementos sustantivos se encuentran dispersos entre una resolución antigua, una norma de competencia y decisiones judiciales. Los usuarios necesitan reglas estables que no puedan ser reducidas mediante manuales internos. Por ello, la ley define directamente: quién puede reclamar; contra quién; cuáles son las causales; qué gastos comprende; qué documentos mínimos pueden exigirse; cómo se subsana una solicitud; cómo se distribuye la carga de la prueba; cuánto tiempo tiene la entidad para decidir; cuándo debe pagar; qué intereses se generan; qué ocurre con la parte no controvertida; y cómo se accede a la Superintendencia. El Gobierno nacional contará con seis meses para expedir el formulario único, regular canales interoperables, definir campos de información, establecer referencias objetivas de mercado y adoptar un sistema de reporte. La falta de reglamentación no suspenderá la vigencia del derecho ni permitirá a las EPS negar solicitudes. Esta cláusula de aplicación directa evita que la eficacia de la ley dependa de la voluntad reglamentaria. 7. Simplificación, buena fe y carga dinámica de la prueba El usuario debe demostrar que existió un gasto y aportar la información clínica razonablemente disponible para relacionarlo con la prestación requerida. No debe probar hechos que reposan exclusivamente en los sistemas de la EPS, como la disponibilidad de red, las agendas, los contratos, los inventarios, las comunicaciones internas o la existencia de una alternativa real. El proyecto adopta una carga dinámica. A la persona le corresponde acreditar sumariamente el pago, la necesidad o finalidad sanitaria y la causal invocada. A la entidad le corresponde demostrar que ofreció de manera concreta una alternativa oportuna, accesible, integral y clínicamente adecuada; que la comunicó efectivamente; y que el gasto obedeció a una decisión voluntaria ajena a cualquier falla del sistema. La EPS no podrá exigir documentos que ya reposen en su poder o que pueda consultar mediante interoperabilidad. Solo podrá formular un requerimiento de subsanación, claro y completo, dentro de los cinco días hábiles siguientes. La solicitud no podrá ser rechazada por errores de forma, por no citar normas o por usar un canal distinto cuando haya sido recibida por la entidad.

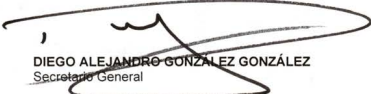
Se reconocen expresamente las facturas electrónicas, comprobantes bancarios y demás mensajes de datos. Cuando por causas no atribuibles al usuario no exista un documento tradicional, la entidad deberá valorar conjuntamente otros medios de prueba y ejercer sus facultades de verificación, sin trasladar al paciente el incumplimiento documental del prestador. 8. Decisión oportuna, pago y consecuencias de la mora La resolución vigente concede treinta días para pagar, pero no diferencia con claridad el término de estudio del término de desembolso ni establece consecuencias económicas precisas. El proyecto ordena decidir dentro de quince días hábiles desde la radicación completa y pagar dentro de los cinco días hábiles siguientes. Para sujetos de especial protección, los términos se reducen. Toda negativa total o parcial deberá ser concreta, motivada y acompañada de los soportes que la fundamentan. Las respuestas genéricas, la simple cita de manuales internos o la afirmación de que el gasto fue particular no satisfacen el deber de motivación. La mora genera actualización e intereses. Esta consecuencia evita que resulte financieramente más conveniente negar o demorar que cumplir. Los intereses y sanciones derivados del incumplimiento deberán asumirse con recursos propios de administración o patrimonio de la entidad y no podrán cargarse como mayor valor al usuario ni justificar restricciones asistenciales. 9. Protección reforzada para sujetos vulnerables Una misma suma tiene efectos distintos según la condición económica y clínica de la persona. Para un hogar de bajos ingresos, el pago de una cirugía o de un medicamento puede comprometer el arriendo, la alimentación o el cuidado de otros integrantes. Para quien enfrenta una enfermedad de alto costo, cada demora puede coincidir con nuevos gastos. La iniciativa establece trámite prioritario para niños, niñas y adolescentes; mujeres gestantes; adultos mayores; personas con discapacidad; pacientes con enfermedades huérfanas, catastróficas o de alto costo; víctimas de violencia; y personas que acrediten afectación de su mínimo vital. La entidad deberá decidir y pagar en términos abreviados y podrá realizar anticipos cuando la obligación sea evidente y la demora produzca una afectación grave.	10. Garantías contra el fraude, la doble reclamación y el abuso La protección al usuario debe coexistir con el cuidado de los recursos del sistema. El proyecto prohíbe la doble reclamación, autoriza cruces de información, permite verificar facturas y pagos y excluye servicios voluntarios o ajenos a la cobertura. La falsedad, adulteración o simulación dará lugar a la devolución de lo pagado y a las responsabilidades correspondientes. Estas medidas deben aplicarse de manera individual y basada en evidencia. La posibilidad de fraude no justifica presumir que todas las solicitudes son irregulares ni imponer a la población trámites que anulen el derecho. El control más eficaz es la interoperabilidad, la trazabilidad de facturas electrónicas y la identificación de patrones, no la multiplicación de documentos en papel. 11. Medicamentos, dispositivos e insumos La falta de entrega de medicamentos es una de las situaciones que con mayor frecuencia obliga a los usuarios a pagar. La fórmula puede estar autorizada, pero el gestor farmacéutico informa que no hay existencias, entrega solo una parte, aplaza indefinidamente o remite a otro punto sin garantizar disponibilidad. La ley establece que la autorización sin suministro no constituye cumplimiento. Cuando el medicamento, dispositivo o insumo sea requerido y la entidad no lo entregue en la cantidad, presentación, frecuencia y oportunidad prescritas, el usuario podrá adquirirlo y solicitar reembolso. En tratamientos sucesivos podrá agrupar varios pagos en una misma solicitud. La entidad no podrá negar el reembolso alegando que el incumplimiento fue del gestor farmacéutico, del operador logístico o de la IPS. Esas relaciones contractuales son inoponibles al usuario. La EPS podrá repetir contra el tercero responsable, pero deberá pagar primero a la persona. 12. Gastos indispensables de acceso En determinadas circunstancias, el derecho a un procedimiento sería ilusorio si el paciente no puede trasladarse al lugar asignado o permanecer allí. La jurisprudencia constitucional ha definido eventos en los que el transporte intermunicipal, y excepcionalmente el alojamiento, la alimentación y el acompañamiento, integran el acceso efectivo y deben ser asumidos por la entidad. El proyecto no convierte todos los gastos de viaje en prestaciones automáticas. Solo reconoce los que, conforme a la ley, la jurisprudencia o una orden médica, eran indispensables y estaban a cargo de la entidad. La persona deberá aportar soportes
razonables y la EPS podrá verificar su necesidad, pero no podrá negar el reembolso cuando ella misma remitió al usuario a otro municipio sin disponer los medios que debía garantizar. 13. Relación con la tutela y la función jurisdiccional de la Superintendencia La acción de tutela no fue diseñada como un proceso ordinario de cobro. La Corte Constitucional ha señalado que, por regla general, los conflictos puramente económicos sobre reembolsos deben ventilarse mediante los mecanismos ordinarios, aunque excepcionalmente procede el amparo cuando la falta de reconocimiento compromete derechos fundamentales, el mínimo vital o la eficacia de la atención. El fortalecimiento del procedimiento directo reduce la necesidad de tutela. A su vez, la modificación del artículo 41 de la Ley 1122 asegura que la Superintendencia pueda ordenar no solo el capital, sino también la actualización, los intereses y el pago de la parte indebidamente retenida. No se exige agotar una reconsideración interna para acudir a la Superintendencia. El usuario podrá presentarla voluntariamente o demandar directamente una vez exista negativa, reconocimiento parcial o vencimiento del término legal. Esta regla evita que un recurso administrado por la misma entidad se convierta en una barrera de acceso a la justicia. 14. Beneficios esperados La iniciativa tendrá efectos positivos para los usuarios, las entidades y el sistema. Para la ciudadanía, ofrece certeza, reduce tiempos, evita pérdidas patrimoniales y facilita el ejercicio del derecho sin abogado. Para las EPS, un procedimiento uniforme reduce costos de litigio y permite detectar fallas de red, medicamentos e información. Para la Superintendencia, disminuye las controversias que pueden resolverse administrativamente y produce datos comparables para focalizar la vigilancia. La publicación de indicadores permitirá identificar entidades con altas tasas de negación, mora o revocatoria. La información agregada contribuirá a corregir fallas estructurales y a evitar que el reembolso sea tratado como una solución normal. La finalidad principal del sistema seguirá siendo prestar directamente los servicios; el reembolso será un remedio excepcional cuando esa obligación haya fallado.	VI. DERECHO COMPARADO La experiencia comparada confirma que los sistemas públicos o de aseguramiento pueden reconocer gastos asumidos por usuarios cuando la red no estuvo disponible, existió urgencia o se produjo una denegación injustificada. También muestra que el reembolso debe mantenerse como excepción y no sustituir la obligación principal de prestar directamente la atención. En España, el Real Decreto 1030 de 2006, que regula la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud, establece que las prestaciones se facilitan ordinariamente mediante centros propios o concertados. Sin embargo, reconoce el reembolso de la asistencia sanitaria urgente, inmediata y de carácter vital recibida fuera del Sistema Nacional de Salud cuando se compruebe que no pudieron utilizarse oportunamente sus medios y que no existió una utilización desviada o abusiva de la excepción. La normativa española de mutualidades públicas también contempla supuestos de denegación injustificada y urgencia vital, exige decisiones dentro de términos determinados y prevé el reintegro cuando el beneficiario ya pagó al proveedor. Estas reglas muestran la utilidad de distinguir entre elección voluntaria de atención privada y utilización necesaria de medios externos por una falla o una urgencia. El proyecto colombiano adopta una protección más amplia porque parte de la estructura de aseguramiento definida por la Ley 100 y de la jurisprudencia nacional. No limita el derecho a riesgo vital, pues también existen vulneraciones cuando una EPS autoriza pero no garantiza, niega un medicamento, incumple una orden o retrasa un procedimiento dentro del tiempo clínicamente aceptable. A la vez, conserva controles para impedir el uso voluntario o abusivo de proveedores particulares. El derecho comparado no se traslada mecánicamente. Su valor consiste en confirmar tres criterios: la red propia o contratada es la vía ordinaria; el reembolso procede cuando esa vía falla o no puede usarse oportunamente; y el ciudadano no debe soportar definitivamente el costo de una prestación que era responsabilidad del sistema. VII. COMPETENCIA DE LA COMISIÓN CONSTITUCIONAL PERMANENTE El artículo 2° de la Ley 3ª de 1992 atribuye a las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes los asuntos relacionados con seguridad social, salud, organizaciones comunitarias y demás materias sociales allí enumeradas.

El núcleo temático del proyecto es la protección económica de los usuarios del Sistema General de Seguridad Social en Salud, las obligaciones de las entidades promotoras de salud, el procedimiento de reembolso y las competencias de inspección, vigilancia, control y jurisdicción de la Superintendencia Nacional de Salud. En consecuencia, su primer debate corresponde a la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República y de la Cámara de Representantes. La modificación del artículo 41 de la Ley 1122 de 2007 no altera esta conclusión. La función jurisdiccional de la Superintendencia se modifica exclusivamente respecto de controversias derivadas del aseguramiento y la prestación de servicios de salud. Conforme al criterio de materia dominante desarrollado por la Corte Constitucional, la conexión con funciones jurisdiccionales no desplaza la competencia especializada de la Comisión Séptima. VIII. IMPACTO FISCAL De conformidad con lo establecido artículo 7° de la Ley 819 de 2003, los gastos que genere la presente iniciativa se entenderán incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión a que haya lugar. Teniendo en cuenta lo anterior, y dada la obligación del Estado de velar por el interés general, así como de promover la autonomía de las entidades territoriales, es relevante mencionar que una vez promulgada la Ley, el Gobierno deberá promover su ejercicio y cumplimiento. Además, se debe tener en cuenta como sustento, un pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la cual se puntualizó de acuerdo con la sentencia C-490 de 2011, lo siguiente: <i>“El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la</i>	<i>previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público.” (Resaltado fuera del texto).</i> Así mismo, la Corte Constitucional en la Sentencia C-502 de 2007, en la cual establecido que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice y barrera para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa: <i>“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso, reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.</i> <i>Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.</i> <i>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.” (Resaltado fuera de texto).</i> De igual modo, al respecto del impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte ha dicho: <i>“Las obligaciones previstas en el artículo 7ª de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii)</i>
<i>aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. (...).</i> <i>El artículo 7ª de la Ley819/03 no Puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo.” (Sentencia C-315 de 2008).</i> Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquél, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia. IX. POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS Se advierte que el presente Proyecto de Ley es de carácter general, sin embargo, en cumplimiento de la Ley 2003 de 2019, se hace la salvedad de que corresponde a la esfera privada de cada uno de los congresistas el examen del contenido de la presente iniciativa legislativa, y de otros elementos que puedan derivarse o entenderse como generadores de conflicto de interés contemplados en el artículo 286 de la Ley 5 de 1992. Por lo anterior, lo aquí advertido no exonera a cada uno de los congresistas de examinar minuciosamente posibles conflictos de interés para conocer y votar este proyecto, y en caso de existir algún conflicto, su responsabilidad de manifestarlo al Congreso de la República, durante el trámite del mismo.	PROYECTO DE LEY No. ____ DE 2026 SENADO “POR MEDIO DE LA CUAL SE REGULA EL DERECHO AL REEMBOLSO DE GASTOS ASUMIDOS POR LOS USUARIOS PARA ACCEDER A SERVICIOS Y TECNOLOGÍAS EN SALUD, SE MODIFICA EL ARTÍCULO 41 DE LA LEY 1122 DE 2007 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES” EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA: Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto reconocer y regular el derecho de los usuarios al reembolso integral, oportuno y efectivo de los gastos que hayan asumido para acceder a servicios y tecnologías en salud que debieron ser garantizados por la entidad responsable, cuando el pago se haya originado en una urgencia, autorización incumplida, incapacidad, negativa injustificada, demora, negligencia o cualquier otra falla atribuible a dicha entidad. La ley establece las causales, los gastos reconocibles, el procedimiento directo de reclamación, las reglas probatorias, los plazos de decisión y pago, la competencia de la Superintendencia Nacional de Salud y las medidas de inspección, vigilancia y control. Artículo 2°. Ámbito de aplicación. La presente ley se aplicará a las Entidades Promotoras de Salud, a las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios y a las demás entidades que, conforme al ordenamiento jurídico, sean responsables de garantizar servicios y tecnologías en salud a una persona afiliada, beneficiaria o usuaria, cualquiera que sea su naturaleza pública, privada o mixta. También se aplicará a las entidades que en el futuro sustituyan o asuman las funciones de aseguramiento, articulación, gestión o garantía de acceso actualmente atribuidas a las Entidades Promotoras de Salud. Los regímenes especiales y exceptuados aplicarán la presente ley en lo compatible, sin perjuicio de los procedimientos o beneficios más favorables reconocidos en sus normas particulares. Artículo 3°. Definiciones. Para efectos de la presente ley se entenderá por: 1. Entidad obligada: la entidad responsable de organizar, autorizar, suministrar, financiar o garantizar el servicio o tecnología en salud cuyo costo fue asumido por el usuario o por un tercero en su nombre. 2. Reembolso: el reconocimiento y pago de las sumas efectivamente sufragadas para acceder a un servicio o tecnología en salud que correspondía

garantizar a la entidad obligada, junto con la actualización y los intereses a que haya lugar. 3. Servicios y tecnologías en salud: los procedimientos, intervenciones, consultas, hospitalizaciones, exámenes, terapias, medicamentos, dispositivos médicos, insumos, servicios domiciliarios, cuidados paliativos, rehabilitación y demás prestaciones destinadas a promover, proteger, recuperar o mantener la salud, así como los servicios complementarios indispensables para hacer posible su acceso cuando legalmente deban ser garantizados. 4. Pago efectivo: la salida real de recursos del patrimonio del usuario o de un tercero, acreditada mediante factura, documento equivalente, comprobante electrónico, soporte bancario o cualquier otro medio de prueba idóneo. 5. Tiempo clínicamente indicado: el plazo definido por el profesional tratante o el que, atendidas la condición del paciente, la naturaleza de la prestación y la evidencia disponible, permita suministrar el servicio sin deterioro, dolor evitable, progresión de la enfermedad o pérdida de efectividad. Artículo 4°. Derecho al reembolso. Toda persona tendrá derecho a que la entidad obligada le reembolse los gastos asumidos cuando concurran los siguientes elementos: 1. Que el servicio o tecnología en salud fuera exigible a la entidad conforme a la Constitución, la ley, el plan de beneficios, una prescripción válida, una autorización, una orden judicial o administrativa o las reglas aplicables al caso. 2. Que el usuario o un tercero haya realizado un pago para obtener la prestación. 3. Que el pago se encuentre relacionado con alguna de las causales previstas en la presente ley. El derecho surge por ministerio de la ley y no depende de una declaración previa de culpa, responsabilidad contractual o negligencia por parte de la entidad. Parágrafo. La prestación directa, oportuna e integral será siempre la obligación principal. El reembolso constituye un mecanismo de restitución excepcional y no podrá ser utilizado por las entidades como modalidad ordinaria de provisión ni como justificación para trasladar anticipadamente costos a los usuarios, so pena de las sanciones que sean previstas para ello.	Artículo 5°. Causales de reembolso. Procederá el reembolso, entre otros, en los siguientes eventos: 1. Cuando el usuario reciba atención inicial de urgencias o atención urgente en una institución prestadora que no tenga contrato con la entidad obligada, siempre que, atendidas las circunstancias de tiempo, modo, lugar y condición clínica, no fuera razonable o posible utilizar oportunamente la red dispuesta por esta. 2. Cuando la entidad haya autorizado expresamente una atención, servicio o tecnología, pero no garantice su prestación efectiva, el prestador exija el pago al usuario o la autorización resulte materialmente ineficaz. 3. Cuando exista incapacidad o imposibilidad de la entidad para suministrar el servicio, incluyendo insuficiencia de red, indisponibilidad de agenda, inexistencia de prestador, falta de especialista, interrupción contractual, error administrativo, falla tecnológica, falta de inventario o cualquier circunstancia interna que impida el acceso. 4. Cuando exista negativa injustificada, expresa o tácita. Se entenderá que existe negativa tácita cuando la entidad guarde silencio, no resuelva dentro del tiempo clínicamente indicado, imponga barreras administrativas, exija trámites repetitivos o no materialice la prestación. 5. Cuando exista demora o negligencia de la entidad y, para evitar el deterioro de la salud, dolor evitable, interrupción del tratamiento, pérdida de oportunidad o agravación, el usuario deba obtener la prestación por sus propios medios. 6. Cuando no se entreguen, se entreguen tardíamente o se suministren de manera incompleta medicamentos, dispositivos médicos, insumos o productos prescritos, y el usuario deba adquirirlos. 7. Cuando se incumpla una orden judicial, administrativa o de autoridad competente que disponga la autorización, entrega o prestación. 8. Cuando la entidad, uno de sus prestadores, gestores farmacéuticos, operadores o agentes indiquen, sugieran o condicionen el acceso al pago directo por parte del usuario. 9. Cuando el usuario asuma gastos de transporte, alojamiento, alimentación o acompañamiento que la entidad estaba obligada a garantizar para hacer posible el acceso efectivo al servicio de salud.
10. Cuando se cobre al usuario una prestación exenta de cuota moderadora, copago o pago compartido, o una suma superior a la legalmente autorizada. Parágrafo primero. La inexistencia de contrato, las controversias entre agentes, las deudas con prestadores, la falta de autorización interna o la insuficiencia de recursos administrativos no serán oponibles al usuario. Parágrafo segundo. La enumeración anterior no excluye otros eventos equivalentes en los que se demuestre que una falla atribuible a la entidad obligada trasladó al usuario el costo de una prestación que debía garantizar. Artículo 6°. Gastos reconocibles. El reembolso podrá comprender: 1. El valor de consultas, procedimientos, intervenciones, hospitalizaciones, exámenes, terapias y demás servicios asistenciales. 2. El valor de medicamentos, dispositivos médicos, insumos, elementos de apoyo y productos prescritos. 3. Los honorarios profesionales indispensables para la prestación. 4. Los gastos de transporte sanitario o no sanitario, alojamiento, alimentación y acompañamiento cuando integren legalmente la garantía de acceso. 5. Los costos razonables de obtención de copias o soportes exigidos por la entidad, cuando esta no haya facilitado documentos que obraban en su poder. 6. Las cuotas moderadoras, copagos o pagos compartidos cobrados indebidamente. 7. Los demás desembolsos directos e indispensables que tengan relación causal inmediata con la prestación que la entidad debía garantizar. Parágrafo. En tratamientos continuos o de suministro periódico, el solicitante podrá acumular en una sola reclamación varios pagos relacionados con la misma prescripción o causal. Artículo 7°. Gastos no reembolsables. No procederá el reembolso respecto de: 1. Servicios o tecnologías obtenidos por elección exclusivamente voluntaria del usuario fuera de la red, cuando la entidad hubiera ofrecido y comunicado una alternativa efectiva, oportuna, accesible e integral.	2. Mejoras suntuarias, habitaciones de categoría superior, servicios accesorios de comodidad o elección particular de profesional que no fueran clínicamente indispensables. 3. Servicios con finalidad exclusiva cosmética o de embellecimiento, sin finalidad funcional, terapéutica o reconstructiva, que se encuentren expresamente excluidos conforme a la ley. 4. Valores ya pagados por otra entidad, aseguradora, plan voluntario, póliza o tercero obligado, sin perjuicio del reconocimiento de la parte no cubierta. 5. Gastos falsos, simulados, adulterados, duplicados o carentes de relación con la atención del usuario. 6. Sumas legalmente exigibles al usuario por concepto de cuotas moderadoras, copagos o pagos compartidos, salvo que hubiera exención o cobro excesivo. La entidad que invoque cualquiera de estas exclusiones deberá demostrar sus supuestos de hecho y reconocer de inmediato la parte que no se encuentre controvertida. Artículo 8°. Personas legitimadas. Podrán presentar la solicitud de reembolso: 1. El usuario que haya realizado el pago. 2. La persona natural o jurídica que haya sufragado el gasto por cuenta del usuario, con autorización de este o prueba suficiente de la relación y del pago. 3. El representante legal, agente oficioso, cuidador o apoyo de la persona que no pueda actuar directamente. 4. Los herederos, causahabientes o representantes de la sucesión cuando el usuario o quien pagó haya fallecido. Cuando el pago haya sido asumido por un tercero, el reembolso se efectuará a quien acredite el desembolso. La entidad deberá adoptar medidas para evitar conflictos y doble pago, sin imponer formalidades desproporcionadas. Artículo 9°. Monto del reembolso. El reembolso corresponderá al valor total efectivamente pagado que resulte necesario y razonable para acceder a la prestación, menos las sumas legalmente a cargo del usuario y los pagos recibidos de otros obligados.

Cuando existan precios máximos regulados, el reconocimiento se sujetará a ellos. No obstante, si por urgencia, ausencia comprobable de oferta, información insuficiente o conducta irregular del proveedor el usuario hubiera pagado un valor superior sin posibilidad razonable de evitarlo, la entidad deberá reembolsar el valor efectivamente asumido y podrá ejercer las acciones de repetición contra el proveedor responsable. En ausencia de precio regulado, la entidad solo podrá objetar la porción que demuestre manifiestamente desproporcionada frente a referentes objetivos del mercado y a las circunstancias del caso. No serán suficientes las tarifas internas, los contratos privados o los valores que no estuvieron efectivamente disponibles para el usuario. Parágrafo primero. La objeción parcial no suspenderá el pago de la suma no controvertida. Parágrafo segundo. El Gobierno nacional establecerá referencias objetivas y transparentes para la evaluación de valores, sin que estas puedan conducir a reembolsos inferiores al gasto razonable que el usuario debió asumir por la falla de la entidad. Artículo 10°. Término para presentar la solicitud. La solicitud directa de reembolso podrá presentarse dentro de los cinco años siguientes a la fecha del pago, del alta del paciente o de la cesación de la conducta que impidió el acceso, según el evento que ocurra después. En tratamientos continuos, el término se contará de manera independiente respecto de cada pago. La presentación de la solicitud interrumpirá el término para reclamar ante la entidad y ante la Superintendencia Nacional de Salud. Ningún plazo reglamentario inferior podrá interpretarse como término de prescripción, caducidad o pérdida del derecho. Artículo 11°. Presentación y canales. Las entidades obligadas deberán recibir solicitudes de reembolso por medios presenciales, virtuales, telefónicos asistidos y cualquier otro canal habilitado para peticiones de los usuarios. La solicitud presentada en una oficina, correo electrónico, plataforma, aplicación, línea de atención o canal de una entidad integrante del mismo grupo o red deberá ser radicada o trasladada internamente sin imponer al usuario una nueva presentación.	Al momento de la recepción, la entidad entregará constancia con número de radicado, fecha, relación de documentos y fecha máxima de decisión. Los canales digitales deberán permitir cargar documentos, consultar el estado, recibir notificaciones y aportar subsanaciones. Las personas con discapacidad, sin conectividad, con barreras de alfabetización o que requieran enfoque diferencial tendrán derecho a asistencia gratuita para formular y radicar la solicitud. Artículo 12°. Contenido y documentos mínimos. La solicitud deberá contener únicamente: 1. Identificación y datos de contacto del usuario y, cuando sea distinto, de quien realizó el pago. 2. Relato sucinto de los hechos y de la causal invocada. 3. Identificación del servicio, tecnología o gasto reclamado. 4. Factura, documento equivalente o soporte disponible del cobro y del pago. 5. Orden, fórmula, autorización, epicrisis, historia clínica pertinente o documento médico disponible que permita relacionar el gasto con la atención, salvo que se trate de información que repose en poder de la entidad o de una urgencia en la que no hubiera orden previa. 6. Certificación de la cuenta bancaria o indicación del medio de pago, cuando sea necesaria para el desembolso. Las facturas electrónicas, mensajes de datos, comprobantes bancarios, extractos, recibos digitales y copias tendrán plena validez. La entidad podrá verificar su autenticidad y no podrá exigir originales físicos cuando exista un documento electrónico verificable. No podrán exigirse declaraciones extrajuicio, autenticaciones, presentaciones personales, conceptos jurídicos, certificaciones de inexistencia de contrato, prueba de negligencia interna, documentos que reposen en la entidad ni requisitos adicionales no previstos en la ley. Parágrafo. Cuando el prestador se niegue a expedir un documento o exista imposibilidad no atribuible al usuario, podrán aportarse otros medios de prueba. La entidad deberá adelantar las verificaciones necesarias y no podrá rechazar de plano la reclamación.
Artículo 13°. Subsanación. Dentro de los cinco días hábiles siguientes a la radicación, la entidad podrá requerir por una sola vez la información estrictamente necesaria que no obre en su poder o no pueda obtener mediante consulta o interoperabilidad. El requerimiento deberá ser claro, completo, motivado y señalar la relación entre cada documento y la decisión. No podrá formularse por entregas sucesivas ni utilizarse para reiniciar el término respecto de documentos ya aportados. El solicitante contará con hasta treinta días hábiles para subsanar, prorrogables por una sola vez cuando existan razones justificadas. Durante ese período se suspenderá el término de decisión. La falta de un documento que solo afecte una parte de la solicitud no impedirá resolver y pagar los demás conceptos. Cuando la solicitud sea presentada ante una entidad no obligada, esta deberá trasladarla a quien considere competente dentro de los cinco días hábiles siguientes e informar al usuario. Las controversias de competencia entre entidades no suspenderán indefinidamente el trámite ni podrán trasladar al usuario las consecuencias de la descoordinación. Artículo 14°. Buena fe y carga de la prueba. Las solicitudes se tramitarán bajo la presunción constitucional de buena fe. Al solicitante le corresponderá aportar prueba sumaria del pago, de la finalidad sanitaria del gasto y de los hechos que razonablemente estén a su alcance. A la entidad obligada le corresponderá demostrar: 1. Que ofreció una alternativa concreta, efectiva, oportuna, integral, accesible y clínicamente adecuada. 2. Que comunicó dicha alternativa de manera efectiva antes de que el usuario realizara el gasto, salvo imposibilidad. 3. Que tenía red, agenda, inventario y capacidad real para prestar el servicio dentro del tiempo requerido. 4. Que el gasto obedeció a una decisión voluntaria, a una exclusión legal o a una circunstancia no atribuible a la entidad. 5. La existencia de doble pago, falsedad, desproporción manifiesta o cualquier causal de exclusión que invoque.	Las dudas probatorias que se originen exclusivamente en la falta de registros, trazabilidad o gestión documental de la entidad no se resolverán en perjuicio del usuario. Artículo 15°. Decisión y pago. La entidad deberá decidir de fondo la solicitud dentro de los quince días hábiles siguientes a su radicación completa. La decisión deberá indicar los hechos acreditados, la causal analizada, cada concepto reclamado, el valor solicitado, el valor reconocido, la actualización, las deducciones y sus fundamentos. Toda negativa total o parcial deberá estar motivada y acompañada de los soportes en que se funda. El pago se realizará dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación de la decisión favorable, mediante transferencia a la cuenta indicada o por otro medio gratuito acordado con el beneficiario. Vencido el plazo de pago, se causarán intereses moratorios a la tasa de interés bancario corriente para la modalidad de crédito de consumo y ordinario certificada por la Superintendencia Financiera de Colombia, sin exceder el límite de usura. Parágrafo primero. La entidad deberá pagar la parte no controvertida dentro del mismo término, aun cuando niegue otros conceptos. Parágrafo segundo. El silencio o vencimiento del término no extingue la obligación ni impide acudir a la Superintendencia. Constituirá incumplimiento sujeto a medidas de inspección, vigilancia y control y dará lugar a los intereses previstos en este artículo. Artículo 16°. Trámite prioritario. Las solicitudes de niños, niñas y adolescentes; mujeres gestantes; personas mayores; personas con discapacidad; pacientes con enfermedades huérfanas, catastróficas, degenerativas o de alto costo; víctimas de violencia; y personas cuyo mínimo vital se encuentre comprometido tendrán trámite prioritario. En estos casos, la entidad decidirá dentro de los diez días hábiles siguientes a la radicación completa y pagará dentro de los tres días hábiles siguientes. Cuando la obligación sea manifiesta y la demora pueda agravar una afectación económica o clínica, podrá reconocer un anticipo sobre la suma no controvertida. La condición de prioridad podrá acreditarse por cualquier medio sumario y no estará sujeta a formalidades especiales.

Artículo 17°. Reconsideración voluntaria y acceso a la justicia. El solicitante podrá pedir reconsideración de la decisión dentro de los diez días hábiles siguientes a su notificación. La entidad deberá resolverla dentro de los diez días hábiles siguientes. La reconsideración será voluntaria y no constituirá requisito de procedibilidad ni agotamiento obligatorio para acudir a la función jurisdiccional de la Superintendencia Nacional de Salud, a la jurisdicción competente o a la acción de tutela en los eventos en que esta resulte procedente. La presentación de la reconsideración no suspenderá el pago de las sumas reconocidas. Artículo 18°. Modificación del literal b) del artículo 41 de la Ley 1122 de 2007. Modifíquese el literal b) del artículo 41 de la Ley 1122 de 2007, modificado por el artículo 6° de la Ley 1949 de 2019, el cual quedará así: "b) Las controversias relativas al reconocimiento, liquidación, actualización y pago de los gastos asumidos por los usuarios o por terceros para acceder a servicios y tecnologías en salud que debieron ser garantizados por las Entidades Promotoras de Salud, las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios o las entidades que hagan sus veces, de conformidad con la ley que regula el derecho al reembolso de gastos en salud. La Superintendencia podrá ordenar el pago del capital, la actualización, los intereses moratorios y las demás sumas legalmente procedentes, así como adoptar medidas para asegurar el cumplimiento. Para acudir a esta función jurisdiccional no será obligatorio agotar la reconsideración o cualquier recurso interno ante la entidad." Artículo 19°. Información al usuario. Las entidades obligadas deberán informar de manera clara, visible, accesible y permanente el derecho al reembolso, sus causales, documentos, plazos, canales y mecanismos de reclamación. La información deberá publicarse en páginas web, aplicaciones, oficinas de atención, autorizaciones, comunicaciones de negación y puntos de entrega de medicamentos. Toda negativa de un servicio o reporte de indisponibilidad deberá informar al usuario sobre las alternativas inmediatas y sobre el derecho a reclamar los gastos cuando proceda. La Superintendencia Nacional de Salud dispondrá de una guía ciudadana y un formulario único de libre acceso. La ausencia de utilización del formulario no será causal de rechazo si la solicitud contiene la información mínima legal.	Artículo 20°. Reporte, inspección, vigilancia y control. Las entidades obligadas reportarán trimestralmente a la Superintendencia Nacional de Salud, como mínimo: 1. Número y valor de solicitudes recibidas. 2. Causales invocadas. 3. Número y valor de solicitudes reconocidas total y parcialmente y negadas. 4. Tiempo promedio de decisión y pago. 5. Número de solicitudes vencidas. 6. Principales motivos de negación. 7. Prestadores, gestores o territorios asociados con mayor frecuencia a las reclamaciones. 8. Número de decisiones modificadas por reconsideración, por la Superintendencia o por autoridad judicial. La Superintendencia publicará información agregada, comparable y anonimizada y establecerá indicadores de cumplimiento. La negativa injustificada, la imposición de barreras, la exigencia de documentos prohibidos, el incumplimiento reiterado de plazos, la omisión del pago no controvertido y la falta de reporte constituirán infracciones sancionables conforme a las Leyes 1438 de 2011 y 1949 de 2019 y las normas que las modifiquen o sustituyan. La reincidencia y la afectación de sujetos de especial protección serán criterios de agravación. La Superintendencia podrá ordenar planes de mejoramiento, devoluciones masivas, auditorías especiales y las demás medidas previstas en el ordenamiento. Artículo 21°. Prevención del fraude y recuperación de pagos indebidos. Las entidades podrán realizar verificaciones proporcionales, consultar sistemas de facturación y cruzar información para prevenir duplicidades, falsedad o simulación, con observancia de las normas de protección de datos personales. Cuando se demuestre mediante decisión motivada que el pago fue obtenido con información falsa o adulterada atribuible al solicitante, procederá la restitución de las sumas y las acciones legales correspondientes. Los errores de buena fe,
Inconsistencias formales o actuaciones irregulares del prestador no generarán automáticamente responsabilidad del usuario. La entidad que pague un reembolso conservará las acciones de repetición, cobro o responsabilidad contra prestadores, proveedores, gestores farmacéuticos, operadores u otros agentes cuya conducta haya originado el gasto o un cobro ilegal. El ejercicio de estas acciones no condicionará ni retrasará el pago al usuario. Artículo 22°. Reglamentación e interoperabilidad. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Salud y Protección Social, reglamentará dentro de los seis meses siguientes a la promulgación de la presente ley los aspectos operativos necesarios para su aplicación uniforme. La reglamentación comprenderá, entre otros, el formulario único, los estándares de interoperabilidad, la radicación multicanal, las reglas de trazabilidad, los referentes objetivos de valor, el reporte a la Superintendencia y las medidas de accesibilidad y enfoque diferencial. La reglamentación no podrá crear nuevas causales de exclusión, reducir los términos, exigir documentos adicionales, limitar los medios de prueba, modificar la carga probatoria ni condicionar la aplicación directa de los derechos establecidos en esta ley. El vencimiento del plazo reglamentario no suspenderá la vigencia ni la exigibilidad de la ley. Hasta la expedición del reglamento, las entidades aplicarán directamente sus disposiciones y utilizarán sus canales ordinarios de recepción de peticiones. Artículo 23°. Régimen de transición. Las solicitudes de reembolso que se encuentren en trámite a la entrada en vigencia de la presente ley se decidirán conforme a sus reglas procedimentales, cuando resulten más favorables al solicitante. Las reclamaciones relacionadas con gastos realizados antes de la vigencia conservarán los derechos y términos sustanciales aplicables al momento del pago. En ningún caso el término de quince días previsto en el artículo 14 de la Resolución 5261 de 1994 podrá utilizarse como término prescriptivo o de caducidad para negar una solicitud pendiente o futura. Las decisiones administrativas o jurisdiccionales ejecutoriadas conservarán sus efectos.	Artículo 24°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación, modifica el literal b) del artículo 41 de la Ley 1122 de 2007 y deroga las disposiciones que le sean contrarias. De los honorables congresistas,  ALEX FLÓREZ HERNÁNDEZ Senador de la República Pacto Histórico 

SECCIÓN DE LEYES SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES Bogotá D.C., 26 de Agosto de 2026 Señor Presidente: Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.208/26 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE REGULA EL DERECHO AL REEMBOLSO DE GASTOS ASUMIDOS POR LOS USUARIOS PARA ACCEDER A SERVICIOS Y TECNOLOGÍAS EN SALUD, SE MODIFICA EL ARTÍCULO 41 DE LA LEY 1122 DE 2007 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Honorable Senador ÁLEX FLÓREZ HERNÁNDEZ. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión SÉPTIMA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.  DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ Secretario General PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – AGOSTO 26 DE 2026 De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión SÉPTIMA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso. CÚMPLASE EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA  HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA  DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ Proyectista: Sarly Novoa Revisó: Dra. Lucena González AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA	CONTENIDO Gaceta número 1255 - Viernes, 11 de septiembre de 2026 SENADO DE LA REPÚBLICA PROYECTOS DE LEY <table><tr><td>Proyecto de Ley número 207 de 2026 Senado, por medio de la cual se declara de interés nacional la promoción y el desarrollo de la agroecología y se dictan otras disposiciones.</td><td>Págs. 1</td></tr><tr><td>Proyecto de Ley número 208 de 2026 Senado, por medio de la cual se regula el derecho al reembolso de gastos asumidos por los usuarios para acceder a servicios y tecnologías en salud, se modifica el artículo 41 de la Ley 1122 de 2007 y se dictan otras disposiciones.</td><td>11</td></tr></table>	Proyecto de Ley número 207 de 2026 Senado, por medio de la cual se declara de interés nacional la promoción y el desarrollo de la agroecología y se dictan otras disposiciones.	Págs. 1	Proyecto de Ley número 208 de 2026 Senado, por medio de la cual se regula el derecho al reembolso de gastos asumidos por los usuarios para acceder a servicios y tecnologías en salud, se modifica el artículo 41 de la Ley 1122 de 2007 y se dictan otras disposiciones.	11
Proyecto de Ley número 207 de 2026 Senado, por medio de la cual se declara de interés nacional la promoción y el desarrollo de la agroecología y se dictan otras disposiciones.	Págs. 1				
Proyecto de Ley número 208 de 2026 Senado, por medio de la cual se regula el derecho al reembolso de gastos asumidos por los usuarios para acceder a servicios y tecnologías en salud, se modifica el artículo 41 de la Ley 1122 de 2007 y se dictan otras disposiciones.	11				