REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

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

AÑO XXXV - Nº 1668 Bogotá, D. C., miércoles, 28 de octubre de 2026 EDICIÓN DE 26 PÁGINAS

DIRECTORES: DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 050 DE 2026 CÁMARA

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

Honorable Representante

JUAN FELIPE CORZO ÁLVAREZ

Presidente Comisión Séptima Constitucional

Cámara de Representantes

Referencia: Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley número 050 de 2026 Cámara, *por la cual se establecen disposiciones tendientes a asegurar el cumplimiento de la política para prevenir la pérdida y desperdicio de alimentos y se dictan otras disposiciones*

Estimado Presidente,

En cumplimiento de la designación que me hiciera la Mesa Directiva de la honorable Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, me permito rendir informe de ponencia positiva para primer debate al proyecto de ley de la referencia bajo los siguientes términos:

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El proyecto fue radicado el 22 de julio de 2026 ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes.

Mediante oficio fechado 14 de octubre de 2026, fui designada como ponente de esta iniciativa por parte de la mesa directiva de la honorable Comisión Séptima Constitucional.

II. OBJETO DEL PROYECTO

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

III. MARCO NORMATIVO

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

- **CONSTITUCIONALES**

Artículos: 1º, 2º, 13, 44, 49, 64, 65, 79, 95, 114, 136, 113, 114, 150 *(número 1, 8, 12, 23, 25) 152, 154, 157*, 209, 334, 339 y 366.

- **LEGALES**

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

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

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

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

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

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

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

IV. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

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

Según el informe "Financiamiento para la seguridad alimentaria y la nutrición en América Latina y el Caribe" (2024), elaborado en conjunto por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Programa Mundial de Alimentos (WFP) y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), el costo de la inacción frente al hambre y la malnutrición representa en promedio un 6,4 % del PIB de los países estudiados, lo que evidencia que combatir el hambre resulta más costoso que prevenirla.

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

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

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

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

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

El Congreso de la República ya ha reconocido la magnitud de este problema a través de la Ley 1990 de 2019, que creó la política pública para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos, y posteriormente mediante las Leyes 2380 de 2024 y 2536 de 2025, orientadas a fortalecer la donación de alimentos y a luchar contra el hambre y la inseguridad alimentaria en el marco del objetivo "Hambre Cero". Sin embargo, la experiencia de estos años ha evidenciado que la sola existencia de un marco normativo no garantiza su cumplimiento efectivo. La política de prevención de pérdida y desperdicio de alimentos ha carecido de mecanismos concretos de financiación, de una hoja de ruta institucional clara y de incentivos suficientes que permitan su implementación real en el territorio nacional. Por esta razón, se considera necesario presentar esta adición, que no pretende crear una política nueva, sino dotar de herramientas efectivas a la que ya existe.

Una de las barreras más frecuentemente señaladas por los bancos de alimentos y las organizaciones sociales que trabajan en esta materia, es la falta de logística adecuada para recolectar, transportar y

almacenar los alimentos donados en condiciones de inocuidad. Por ello, se prioriza el fortalecimiento de infraestructura, transporte especializado y cadena de frío, con especial atención a las zonas rurales y a los territorios con mayores índices de inseguridad alimentaria, que son, precisamente, los que hoy enfrentan mayores dificultades de acceso a estas soluciones.

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

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

La presente iniciativa se sustenta en un cuerpo normativo de rango constitucional, legal e internacional que, en su conjunto, impone al Estado colombiano obligaciones positivas de disponibilidad, acceso y aprovechamiento de los alimentos aptos para el consumo humano.

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

1. Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución número 217 A (III), el 10 de diciembre de 1948: en su artículo 25 reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado que le asegure, entre otros elementos, la alimentación.

2. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), ratificado mediante la Ley 74 de 1968, el 29 de octubre de 1969: en su artículo 11 consagra el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, incluida una alimentación adecuada, y el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, imponiendo a los Estados parte el deber de mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos.

3. Observación General número 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptada en 1999: precisa el alcance del derecho a la alimentación adecuada en sus componentes de disponibilidad y accesibilidad, estándar hermenéutico reiterado por la Corte Constitucional.

4. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Protocolo de San Salvador, ratificado mediante la Ley 319 de 1996, con adhesión internacional perfeccionada por Colombia en diciembre de 1997: en su artículo 12 reconoce el derecho a la alimentación adecuada y compromete a los Estados a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos.

5. Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada mediante la Ley 12 de 1991, el 22 de enero de 1991: en sus artículos 24 y 27 reconoce el derecho de niños, niñas y adolescentes al disfrute del más alto nivel posible de salud y a un nivel de vida adecuado para su desarrollo, obligando a los Estados a adoptar medidas para combatir la malnutrición.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

• *Sentencia C-492 de 2023 Corte Constitucional M.P.: Diana Fajardo Rivera.* Al estudiar un decreto legislativo expedido en el marco de la emergencia declarada en La Guajira, la Corte Constitucional reiteró el fundamento normativo del derecho a la alimentación equilibrada de los menores de edad, con sustento en el artículo 44 de la Constitución y en el artículo 11 del PIDESC, y señaló que el agua y los demás componentes de la cadena alimentaria constituyen condición de posibilidad para la alimentación adecuada y para combatir la desnutrición infantil. Esta sentencia respalda la especial atención que el artículo 4º del proyecto otorga a los territorios con mayores índices de inseguridad alimentaria, en concordancia con el mandato de protección reforzada hacia la niñez del artículo 44 superior.

Si bien la Corte Constitucional no se ha pronunciado de manera específica sobre la exoneración de responsabilidad de los donantes de alimentos, la delimitación de responsabilidad prevista en el artículo 5º del proyecto se ajusta a los criterios generales de imputación desarrollados por la jurisprudencia constitucional y de la Corte Suprema de Justicia en materia de responsabilidad civil, según los cuales la buena fe se presume, la responsabilidad se predica de quien tiene el control efectivo del bien al momento del daño, y solo el dolo o la culpa grave rompen la cadena de imputación cuando media la intervención de un tercero. En esa medida, el artículo 5º no crea una inmunidad absoluta, sino una regla de imputación razonable que condiciona la exoneración a la buena fe del donante, a la idoneidad del alimento donado y a la ausencia de dolo o culpa grave, estándar que resulta compatible con los artículos 2341 y 63 del Código Civil y con el principio de proporcionalidad que rige la intervención legislativa en materia de responsabilidad.

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

identificados por la propia Corte Constitucional en su jurisprudencia.

Referencias bibliográficas

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

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (s. f.-a). Pobreza monetaria. https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Normativa e instrumentos jurídicos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Congreso de Colombia. (2024). Ley 2380 de 2024, por la cual se promueve la donación de alimentos, la seguridad alimentaria y se aporta al objetivo de "Hambre Cero" en Colombia. ***Diario Oficial****.*

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

Jurisprudencia

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IMPACTO FISCAL

El artículo 7º de la Ley 819 de 2003 establece que *"el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo".*

Resulta necesario resaltar que la Honorable Corte Constitucional mediante sentencia C-502 de 2007, consideró lo siguiente con respecto a la aplicación del artículo 7º de la Ley 819 de 2.003: *"Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del artículo 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.*

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

Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica.

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

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

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

PLIEGO DE MODIFICACIONES

A continuación, las modificaciones sugeridas para primer debate cámara.

TEXTO ORIGINAL	TEXTO MODIFICADO
Artículo 3º. *Fomento y desarrollo de la política*: El Gobierno nacional, en cabeza del Departamento Nacional de Planeación y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, con el apoyo de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Cisan), deberá establecer, dentro de los dos (2) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, un plan institucional que contemple mecanismos de cofinanciación y apoyo presupuestal y técnico orientados a fomentar, desarrollar y garantizar el cumplimiento y sostenimiento de la política pública de prevención de la pérdida y el desperdicio de alimentos de que trata la Ley 1990 de 2019.	**Artículo 3º. *Fomento y desarrollo de la política*:** El Gobierno nacional, en cabeza del Departamento Nacional de Planeación y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, con el apoyo de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Cisan), deberán establecer, dentro de los seis (06) ~~dos (2)~~ meses siguientes a la promulgación de la presente ley, un plan institucional que contemple mecanismos de cofinanciación y apoyo presupuestal y técnico orientados a fomentar, desarrollar y garantizar el cumplimiento y sostenimiento de la política pública de prevención de la pérdida y el desperdicio de alimentos de que trata la Ley 1990 de 2019 y demás leyes que la complementan.
En dicho plan deberá contemplarse mecanismos de articulación con los Bancos de Alimentos legalmente constituidos, reconociendo su papel como aliados operativos en la recepción, recolección, clasificación, almacenamiento, transporte y distribución de alimentos aptos para el consumo humano.	En dicho plan deberá contemplarse mecanismos de articulación con los Bancos de Alimentos legalmente constituidos, reconociendo su papel como aliados operativos en la recepción, recolección, clasificación, almacenamiento, transporte y distribución de alimentos aptos para el consumo humano.
Autorícese al Gobierno nacional para efectuar las apropiaciones presupuestales, realizar los traslados y asegurar las partidas requeridas, con cargo al Presupuesto General de la Nación, para fomentar y garantizar el desarrollo y cumplimiento de la política pública.	Autorícese al Gobierno nacional para efectuar las apropiaciones presupuestales, realizar los traslados y asegurar las partidas requeridas, con cargo al Presupuesto General de la Nación, para fomentar y garantizar el desarrollo y cumplimiento de la política pública.
Los recursos públicos destinados al fomento y desarrollo de esta política se canalizarán a través del Fondo Nacional para la Lucha contra el Hambre, la Inseguridad Alimentaria y el Desperdicio de Alimentos de que trata la Ley 2536 de 2025.	Los recursos públicos destinados al fomento y desarrollo de esta política se canalizarán a través del Fondo Nacional para la Lucha contra el Hambre, la Inseguridad Alimentaria y el Desperdicio de Alimentos de que trata la Ley 2536 de 2025.
Parágrafo 1º. La asignación de recursos a que se refiere el presente artículo se realizará conforme al Marco Fiscal de Mediano Plazo y a las disponibilidades presupuestales de cada vigencia fiscal.	**Parágrafo 1º.** La asignación de recursos a que se refiere el presente artículo se realizará conforme al Marco Fiscal de Mediano Plazo y a las disponibilidades presupuestales de cada vigencia fiscal.
Parágrafo 2º. Las entidades territoriales, en el marco de su autonomía administrativa y presupuestal, concurrirán al apoyo financiero y operativo de la política pública para la prevención de la pérdida y el desperdicio de alimentos de conformidad con sus planes de desarrollo y disponibilidades presupuestales.	**Parágrafo 2º.** Las entidades territoriales, en el marco de su autonomía administrativa y presupuestal, concurrirán al apoyo financiero y operativo de la política pública para la prevención de la pérdida y el desperdicio de alimentos de conformidad con sus planes de desarrollo y disponibilidades presupuestales.

TEXTO ORIGINAL	TEXTO MODIFICADO
Dicha participación se desarrollará bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad entre la Nación y las entidades territoriales, conforme a sus competencias constitucionales y legales.	Dicha participación se desarrollará bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad entre la Nación y las entidades territoriales, conforme a sus competencias constitucionales y legales.
Artículo 4º. *Cooperación logística estatal*: El plan institucional de fomento y desarrollo a que hace referencia el artículo anterior priorizará la logística necesaria para la recolección, transporte, almacenamiento y distribución de alimentos aptos para el consumo humano provenientes de donaciones, garantizando las condiciones de inocuidad y conservación, conforme a la reglamentación que para tal efecto expidan el Gobierno nacional y la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Cisan). Dichos apoyos priorizarán las zonas rurales, especialmente aquellas de difícil acceso, e incluirán el fortalecimiento de las capacidades de los Bancos de Alimentos y demás entidades receptoras habilitadas, especialmente en infraestructura, cadena de frio, centros de acopio, transporte y sistemas de información y operación en territorios con mayores índices de inseguridad alimentaria.	**Artículo 4º. *Cooperación logística estatal*:** El plan institucional de fomento y desarrollo a que hace referencia el artículo anterior priorizará la logística necesaria para la recolección, transporte, almacenamiento y distribución de alimentos aptos para el consumo humano provenientes de donaciones, garantizando las condiciones de inocuidad y conservación, conforme a la reglamentación que para tal efecto expidan el Gobierno nacional. ~~y la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Cisan).~~ Dichos apoyos priorizarán las zonas rurales, especialmente aquellas de difícil acceso, e incluirán el fortalecimiento de las capacidades de los Bancos de Alimentos y demás entidades receptoras habilitadas, especialmente en infraestructura, cadena de frio, centros de acopio, transporte y sistemas de información y operación en territorios con mayores índices de inseguridad alimentaria.

VI. IMPEDIMENTOS

Como ponente de esta iniciativa considero que difícilmente puede generarse un conflicto de interés en la participación legislativa de este proyecto por cuanto sus disposiciones son de carácter general y no están dirigidas a beneficiar, alterar, afectar, favorecer o perjudicar situaciones particulares y concretas. Todo impedimento que se presente en el curso del trámite legislativo deberá tener la virtualidad de poner en evidencia la alteración o beneficio a favor o en contra del congresista o de sus parientes dentro de los grados previstos por la norma, de manera particular, actual y directa.

VII. PROPOSICIÓN

Con base en las anteriores consideraciones, de manera atenta me permito presentar ponencia positiva con modificaciones, solicitándole a la honorable Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes dar primer debate y aprobar el Proyecto de Ley número 050 de 2026 Cámara, *por la cual se establecen disposiciones tendientes a asegurar el cumplimiento de la política para prevenir la pérdida y desperdicio de alimentos y se dictan otras disposiciones*



BLEIDY PÉREZ BALLESTAS
Representante a la Cámara
Bogotá D.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA

PROYECTO DE LEY NÚMERO 050 DE 2026 CÁMARA

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

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

Artículo 2º. Adiciónese un inciso al artículo 1º de la Ley 1990 de 2019 el cual quedará así: *"La donación de alimentos aptos para el consumo humano constituye una política pública de carácter permanente orientada a la seguridad y soberanía alimentaria. En tal sentido, el Estado garantizará su fortalecimiento, desarrollo y sostenibilidad*

mediante acciones de articulación institucional y fomento del aprovechamiento alimentario".

Artículo 3º. ***Fomento y desarrollo de la política*****:** El Gobierno nacional, en cabeza del Departamento Nacional de Planeación y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, con el apoyo de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Cisan), deberán establecer, dentro de los seis (06) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, un plan institucional que contemple mecanismos de cofinanciación y apoyo presupuestal y técnico orientados a fomentar, desarrollar y garantizar el cumplimiento y sostenimiento de la política pública de prevención de la pérdida y el desperdicio de alimentos de que trata la Ley 1990 de 2019 y demás leyes que la complementan.

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

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

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

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

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

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

Artículo 4º. ***Cooperación logística estatal.*** El plan institucional de fomento y desarrollo a que hace referencia el artículo anterior priorizará la logística necesaria para la recolección, transporte, almacenamiento y distribución de alimentos aptos para el consumo humano provenientes de donaciones, garantizando las condiciones de inocuidad y conservación, conforme a la reglamentación que para tal efecto expidan el Gobierno nacional.

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

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

1. Los alimentos hayan sido entregados de buena fe y conforme a los lineamientos reglamentarios expedidos por las autoridades competentes.

2. No se encuentren vencidos ni alterados al momento de la donación.

3. No exista dolo o culpa grave por parte del donante.

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

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

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

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

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

Parágrafo 2º. El Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con las entidades competentes, incorporará indicadores específicos de

seguimiento con respecto a las toneladas recuperadas, cobertura territorial, número de donantes, número de entidades receptoras y número de beneficiarios. Así mismo, incorporará una evaluación de los incentivos dentro de los instrumentos oficiales de planeación y evaluación de políticas públicas. Sobre el seguimiento y evaluación, el DNP deberá remitir informe anual al Congreso de la República.

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

a) Origen

b) Lote

c) Cantidad

d) Fecha de entrega

e) Fecha de vencimiento o de consumo preferente

f) Condiciones de transporte

g) Receptor

h) Destino territorial.

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

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

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

PONENCIA NEGATIVA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 053 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se establecen medidas para la protección de la vida humana desde la fecundación y el fortalecimiento de las acciones estatales de apoyo a la maternidad y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C. octubre de 2026

Honorable Representante

JUAN FELIPE CORZO ÁLVAREZ

Presidente

Comisión Séptima Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Asunto: Ponencia Negativa al Proyecto de Ley número 053 de 2026 Cámara.

En cumplimiento del encargo recibido por parte de la honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir Informe de Ponencia Negativo del ***Proyecto de Ley número 053 de 2026 Cámara****, por medio de la cual se establecen medidas para la protección de la vida humana desde la fecundación y el fortalecimiento de las acciones estatales de apoyo a la maternidad y se dictan otras disposiciones,* y en consecuencia solicitar su archivo.

La presente ponencia se compone de siete apartados:

1. Antecedentes
2. Objeto del proyecto de ley
3. Justificación de motivos

3.1. Consideraciones sobre la inconstitucionalidad de la iniciativa

3.2. Consideraciones sobre la inconveniencia de la iniciativa

4. Conflicto de interés
5. Consideraciones finales
6. Proposición
7. Referencias

Atentamente,

MARIA FERNANDA CARRASCAL
Representa a la Cámara por Bogotá

1. ANTECEDENTES

El Proyecto de Ley número 053 de 2026 Cámara fue radicado el 20 de julio de 2026 ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes por el honorable Representante David Gerardo Cote Rodríguez, Representante por Bogotá, D. C. del Partido Centro Democrático. Fue publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 899 de 2026 y remitido a la Comisión Séptima Constitucional Permanente, cuya Mesa Directiva designó como ponente a la suscrita mediante el oficio número 3.7-488-26 del 23 de septiembre de 2026.

La iniciativa no es un hecho aislado. Se inscribe en una serie de intentos recientes por fijar normativamente el inicio de la vida protegida en un momento anterior al que reconoce la jurisprudencia constitucional:

- Proyectos de Acto Legislativo número 02 y 06 de 2023 Senado. Buscaban modificar el artículo 11 de la Constitución para establecer que la vida humana comienza con la concepción; el segundo, además, reconocía al nasciturus como persona y declaraba que no existe el derecho a la IVE. En la Comisión Primera del Senado se presentó ponencia de archivo, que advirtió que estas reformas impondrían una sola concepción moral a toda la sociedad (***Gaceta del Congreso*** número 1507 de 2023).

• Proyecto de Acuerdo número 340 de 2025 del Concejo de Bogotá, "Ruta por la Vida dirigida a mujeres gestantes, lactantes y la vida por nacer". Fue aprobado por la plenaria del Concejo en febrero de 2026. El 20 de febrero de 2026 la Alcaldía Mayor lo objetó por inconstitucionalidad, ilegalidad e inconveniencia, porque solo el Ministerio de Salud y Protección Social puede definir rutas integrales de atención en salud y porque una ruta paralela orientada a "alternativas a la IVE" desconocía el derecho a recibir información completa e imparcial. En marzo de 2026 el Concejo aceptó las objeciones.

El Proyecto de Ley número 053 de 2026 traslada esa misma lógica al nivel nacional: un reconocimiento legal de la vida desde la fecundación y una ruta de información y acompañamiento construida sobre esa premisa. Lo que no prosperó por la vía de la reforma constitucional ni en el nivel distrital se intenta ahora mediante una ley ordinaria.

2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

De acuerdo con el texto radicado por el autor de la iniciativa, el proyecto de ley tiene por objeto establecer obligaciones a cargo de las entidades públicas competentes para la protección de la vida humana desde la fecundación y para garantizar el acceso de la mujer gestante a mecanismos institucionales de información, acompañamiento y apoyo. Sin embargo, se advierte de entrada que todas las obligaciones del proyecto se ordenan a partir de la fecundación como inicio de la vida, un criterio que, según la Corte Constitucional en Sentencia C-055 de 2022, no permite armonizar la protección de la vida en gestación con los derechos de las mujeres.

Así las cosas, la iniciativa propone el fortalecimiento de las acciones institucionales de información, acompañamiento, articulación y seguimiento relacionadas con la protección de la vida humana desde la fecundación y el apoyo a la maternidad, mediante la adopción de instrumentos orientados a mejorar la eficacia de la acción estatal.

El proyecto consta de diez artículos:

Artículo	Contenido
1. Objeto	Obligaciones estatales para proteger la vida desde la fecundación y garantizar información, acompañamiento y apoyo a la mujer gestante.
2. Reconocimiento de la vida desde la fecundación	"Para los efectos de la presente ley", el Congreso reconoce que la vida humana inicia con la fecundación y que su protección es un asunto de interés público y un fin legítimo de la acción del Estado.
3. Incorporación de medidas	En 12 meses, MinSalud, ICBF y DPS deben revisar y adecuar lineamientos técnicos, protocolos y rutas de atención para incorporar "medidas de prevención, información, acompañamiento y apoyo institucional" dirigidas a proteger la vida desde la fecundación, y mejorar la identificación, caracterización, remisión y seguimiento de gestantes vulnerables. Informe de cumplimiento a los 18 meses.
4. Ruta Nacional de Información y Acompañamiento a la Mujer Gestante	MinSalud, con ICBF, DPS y entidades territoriales, la adopta en 6 meses y la actualiza cada año; debe contener la totalidad de programas, servicios y rutas dirigidas a gestantes, madres, niños y niñas.
5. Divulgación obligatoria	EPS, IPS, ESE y secretarías de salud deben divulgar la Ruta en la primera consulta prenatal, en material físico o digital y en sus canales de atención. Vigila la Supersalud.
6. Informe Nacional anual	MinSalud presenta al Congreso, cada 30 de junio, un informe que incluye natalidad, fecundidad, envejecimiento poblacional y "relevo generacional".
7. Control político	Sesión anual en las Comisiones Séptimas de Senado y Cámara.
8. Implementación	Con recursos existentes; sin nuevas entidades ni "creación automática" de apropiaciones.
9. Reglamentación	El Gobierno reglamenta en 6 meses.
10. Vigencia	Desde su promulgación.

Aunque la exposición de motivos presenta la iniciativa como una medida de articulación institucional y apoyo a la maternidad, su núcleo es el artículo 2º: todas las obligaciones de los artículos 3º a 7º se ordenan a partir de la fecundación como inicio de la vida. La exposición se sustenta en textos de embriología, jurisprudencia constitucional, en el artículo 4.1 de la Convención Americana, en el derecho comparado de Alemania, Hungría, Costa Rica y República Dominicana, y en el llamado "invierno demográfico".

3. JUSTIFICACIÓN DE MOTIVOS

Pocas cuestiones ponen a prueba con tanta profundidad los fundamentos morales de una sociedad como aquellas que la enfrentan al significado de la vida, a los límites de la libertad y al alcance legítimo del poder. La interrupción voluntaria del embarazo es una de ellas. Su complejidad no reside únicamente en las convicciones que suscita, sino, sobre todo, en la pregunta que plantea al Estado constitucional: ¿hasta dónde puede una mayoría convertir su concepción moral de la vida en una obligación jurídica para todas las personas? Allí donde las convicciones individuales aspiran a convertirse en mandatos colectivos, el Congreso y los Jueces tienen la difícil tarea de establecer límites, proteger libertades y justificar el ejercicio del poder mediante razones que puedan ser examinadas públicamente.

La Corte Constitucional ha fijado esos límites a lo largo de tres décadas, a falta de un Congreso con voluntad política para tramitar las reformas estructurales en materia de derechos sexuales y reproductivos, y lo ha hecho absteniéndose de resolver una cuestión que va más allá de los límites del Estado. No ha dicho cuándo comienza la vida, porque entendió que esa no es una pregunta que al juez corresponda contestar; ha dicho, en cambio, hasta dónde puede el Estado actuar sobre quien la lleva. Esa distinción entre definir el bien y repartir la libertad es el hilo que recorre su jurisprudencia

desde 1994, y es también el criterio con el que ha de examinarse el proyecto que ocupa a esta Comisión.

Luego entonces, el Proyecto de Ley número 053 de 2026 llega a consideración de esta Comisión cuando la cuestión que aborda ya fue resuelta por el juez constitucional. En febrero de 2022, al decidir sobre la demanda contra el artículo 122 del Código Penal, la Corte Constitucional tuvo que escoger entre dos maneras de armonizar la protección de la vida en gestación con los derechos de las mujeres: fijar esa protección a partir del momento en que la vida comienza, o fijarla a partir del momento en que el feto adquiere la capacidad de vivir fuera del útero. Escogió lo segundo, descartó lo primero y dijo por qué lo descartaba. El proyecto que hoy se examina adopta, como premisa de todo su articulado, el criterio que la Corte descartó, en abierta contravía de la jurisprudencia consolidada en este sentido.

Además, su contenido debe leerse sistemáticamente. El artículo 2º declara que la vida humana inicia con la fecundación y que su protección es un fin legítimo de la acción del Estado. Por su parte, el artículo 3º ordena al Ministerio de Salud y Protección Social revisar y adecuar sus lineamientos técnicos, protocolos y rutas de atención a esa finalidad, y mejorar la identificación, caracterización y seguimiento de gestantes en situación de vulnerabilidad. Los artículos 4º y 5º crean una Ruta Nacional de Información y Acompañamiento, construida sobre la misma premisa, que debe entregarse en la primera consulta prenatal. Y el artículo 6º obliga a informar anualmente al Congreso sobre natalidad, fecundidad y "relevo generacional".

Leída en conjunto las disposiciones señalan un criterio sobre el comienzo de la vida que se convierte en regla de actuación para quienes atienden a la mujer gestante, en contenido de la información que ella recibe cuando ha de decidir, y en indicador con el cual se mide el éxito de la política. No es una ley que prohíba; es una ley que orienta. Y precisamente por eso exige un examen más atento, no menos.

Por supuesto, que el Congreso de la República cuenta con facultades suficientes para legislar sobre la protección y el apoyo a la maternidad, son finalidades constitucionales y mandatos expresos del artículo 43 constitucional, que ordena al Estado asistir y proteger a la mujer durante el embarazo y después del parto. Pero esas facultades no alcanzan a definir criterios morales absolutos. O, lo que es lo mismo, no permiten fijar por ley el instante en que principia la vida que el Estado ha de proteger, ni ordenar que toda la acción estatal en salud y en protección social se estructure alrededor de ese enunciado.

La diferencia no es de matiz. Una cosa es que el legislador adopte medidas para que quien desea ser madre pueda serlo; otra muy distinta, que adopte una posición sobre el comienzo de la vida y la convierta en el eje de los protocolos, las rutas y los indicadores con los que el Estado se relaciona con quién está gestando. Lo primero es política social; lo segundo es, en rigor, una definición constitucional adoptada por una ley ordinaria. Conviene subrayar, además, lo que el proyecto no añade, porque de ello depende la proporción del debate. La protección de la vida en gestación no es una novedad que esta iniciativa traiga al ordenamiento: es, en palabras de la Corte, una finalidad constitucional imperiosa que ya vincula a todas las autoridades. Lo único que el artículo 2º agrega es el punto de partida, fijo y uniforme. Y ese punto de partida es, justamente, lo que la jurisprudencia excluye cuando exige que la protección sea gradual e incremental. De suerte que el proyecto no protege más la vida en gestación de lo que hoy la protege el ordenamiento; únicamente restringe la libertad de quien la lleva.

Así las cosas, el proyecto es inconstitucional porque reintroduce, por la vía de la ley ordinaria, el criterio que la Sala Plena de la Corte Constitucional descartó al ponderar la protección de la vida en gestación frente a los derechos de las mujeres; porque esa reintroducción modifica el alcance de un derecho fundamental sin seguir el procedimiento de reforma constitucional; porque se apoya en un instrumento internacional que dice lo contrario de lo que se le atribuye; y porque el modo en que organiza la acción estatal restringe, de manera indirecta pero real, el ejercicio de derechos que la Corte ha reconocido. Es además inconveniente, porque duplica una ruta que ya existe, reabre protocolos vigentes y convierte las decisiones reproductivas en variable de política demográfica.

A continuación se exponen las razones de inconstitucionalidad y de inconveniencia.

3.1. CONSIDERACIONES SOBRE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA INICIATIVA

Se exponen ocho cargos. El primero reconstruye, con el método de análisis dinámico de precedente, la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional sobre la materia y extrae de ella la regla vigente. Los siete restantes confrontan el articulado con esa regla y con mandatos constitucionales específicos: precedente, reserva de reforma constitucional, bloque de constitucionalidad, igualdad, laicidad y libertad de conciencia, autodeterminación reproductiva y habeas data.

3.1.1. LA INICIATIVA SE BASA EN UN CRITERIO QUE LA CORTE CONSTITUCIONAL DESCARTÓ

El proyecto declara en su artículo 2º que, para los efectos de la ley, la vida humana se protege desde la fecundación, y en su artículo 3º ordena a las entidades del sector salud y de protección social adecuar lineamientos técnicos, protocolos y rutas de atención a esa finalidad. Esa concepción parte de un criterio que la Corte Constitucional descartó en la Sentencia C-055 de 2022. Para demostrarlo se construye la siguiente línea jurisprudencial.

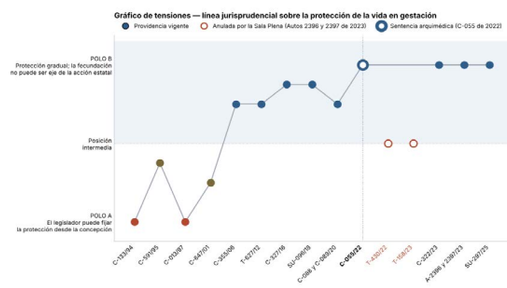
PROBLEMA JURÍDICO
¿Puede el legislador ordinario fijar la fecundación como el momento a partir del cual el Estado debe proteger la vida en gestación y estructurar en torno a ese criterio su acción en salud y protección social, sin desconocer los derechos sexuales y reproductivos y la libertad de conciencia de las mujeres, niñas, adolescentes y personas con capacidad de gestar?

POLO A. RESPUESTA AFIRMATIVA	POLO B. RESPUESTA NEGATIVA.
La vida humana comienza con la fecundación y la Constitución la protege desde entonces. Dentro de su libertad de configuración, corresponde al legislador definir desde cuándo actúa el Estado y orientar hacia ello sus políticas. Los derechos sexuales y reproductivos se ejercen antes de la concepción o ceden ante la vida del que está por nacer.	La vida en gestación se protege con intensidad gradual e incremental, y el nasciturus no es titular del derecho fundamental a la vida. El legislador conserva margen para regular la protección, pero no puede erigir la fecundación en regla general de la acción estatal cuando ello restringe, directa o indirectamente, la autodeterminación reproductiva, el acceso a servicios de salud reproductiva y el derecho fundamental a la interrupción voluntaria del embarazo, ni imponer una concepción moral sobre el inicio de la vida que desconozca la libertad de conciencia.

Metodología. Para la elaboración de la presente línea jurisprudencial se siguió el método del profesor López Medina, se escogió como punto arquimédico la Sentencia C-055 de 2022, por ser la decisión de control abstracto más reciente con un patrón fáctico análogo: el examen de una norma legal que fija el tratamiento estatal de la vida en gestación frente a los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres. A partir de ella se practicó la ingeniería reversa de la que habla el referido autor, identificando las sentencias que cita en sus consideraciones sobre el estatus del nasciturus y el margen del legislador, y luego las citas de esas sentencias, hasta llegar a la sentencia fundadora (C-133/1994). En sentido inverso, se rastrearon las providencias posteriores que aplican, discuten o intentan restringir las reglas de la C-055/22, hasta la SU-297/25.

Sentencia	Año	Magistrado	Decisión	Rol en línea	Polo
C-133/94	1994	Antonio Barrera Carbonell	Exequible artículo 343 Decreto número 100 de 1980 (tipo penal aborto).	Fundadora	A
C-591/95	1995	Jorge Arango Mejía	Exequibles artículos. 90, 91 y 93 C.C.	Confirmadora con matiz	Intermedia inclinada a la A
C-013/97	1997	José Gregorio Hernández Galindo	Exequibles artículos. 328, 345, 347 y 348 del Decreto número 100 de 1980.	Confirmadora	A
C-647/01	2001	Alfredo Beltrán Sierra	Exequible parágrafo artículo 124 Ley 599 del 2000	Transición (aclaraciones)	Intermedia
C-355/06	2006	Jaime Araújo Rentería y Clara Inés Vargas Hernández	Exequibilidad condicionada artículo 122 Ley 599 del 200 (3 causales)	Hito reconceptualizadora	B
T.627/12	2012	Humberto Sierra Porto	Rectificación del Procurador General	Confirmadora (tutela)	B
C-327/16	2016	Gloria Stella Ortiz Delgado	Exequible “principia al nacer”, artículo 90 C.C.	Hito	B
SU-096/18	2018	José Fernando Reyes Cuartas	IVE como derecho fundamental	Consolidadora	B
C-088/20 y C-089/20	2020	Alejandro Linares Cantillo. Fue ponente de la C-089; en la C-088 su ponencia fue derrotada	Desestiman la protección desde la concepción, existencia legal desde el nacimiento	Confirmadoras	B
C-055/22	2022	Antonio José Lizarazo Ocampo y Alberto Rojas Ríos	Exequibilidad condicionada artículo 122 de la Ley 599 de 2000, semana 24 y causales	Arquimédica / hito	B
A-2396/23 y A-2397/23	2023	Sala Plena	Nulidad T-430/22 y T-158/23 (Restringian alcance)	Consolidadoras	B
C-322/23	2023	Natalia Ángel Cabo	Estarse a lo resuelto en C-055/22	Confirmadora	B
SU-297/25	2025	José Fernando Reyes Cuartas	Derecho de acceso a la IVE, régimen mixto	Consolidadora	B

Gráfico de tensiones. Ubicadas las providencias según la respuesta que dan al problema jurídico, el resultado es nítido: una primera etapa entre 1994 y 1997 anclada en el Polo A, una transición en 2001, un giro en 2006 y una consolidación progresiva hacia el Polo B que se vuelve estable desde 2022. Las únicas desviaciones posteriores fueron anuladas por la Sala Plena.



Primera etapa (1994-1997): la vida como absoluto y la libertad agotada en la concepción. La Corte inició su jurisprudencia con una premisa que hoy reaparece en el proyecto. En la Sentencia C-133 de 1994 sostuvo que el Estado debe establecer un sistema de protección legal efectivo para "la vida que se inicia con la concepción", y que la libertad reproductiva se ejerce "sólo hasta antes del momento de la concepción". La Sentencia C-013 de 1997 fue más lejos: fijó en "el momento mismo de la fecundación" el principio de la vida que la Constitución protege, y afirmó que la autonomía de la mujer no podría jamás prevalecer sobre la vida del que está por nacer, aun cuando el embarazo fuera producto de violencia sexual:

"Obsérvese que, miradas las cosas con objetividad, el ser engendrado a partir del acto violento no es sino otra víctima -la más indefensa e inocente- del violador o de quien manipuló sin autorización de la mujer la inseminación artificial. Si se acude al sano equilibrio que emana de la verdadera justicia, se ha de concluir en que, sin dejar de entender la reacción de la madre ante el hecho punible perpetrado en persona suya, resulta jurídicamente inaceptable que el fruto de la concepción, también un ser humano, pague el delito con su vida cuando no ha sido el agresor, es decir, que espíe la culpa de un tercero y pierda, por decisión unilateral de su progenitora, la oportunidad de vivir. Se confunde así el acto de la violación o de la inseminación abusiva con el de la maternidad. Mientras el primero ocasiona daños muy graves que se proyectan en la vida futura de la víctima, a veces de modo irreparable, y lesiona de veras la dignidad femenina, el segundo, en cuanto representa la transmisión de la vida a un ser humano, dignifica y enaltece a la madre. Nadie podrá tildar de indigna a la mujer que, no obstante haber sido violada y hallarse encinta como consecuencia de la violación, decide dar a luz. No reside la dignidad de la mujer en reconocerle un derecho que naturalmente no tiene. Pero, aun admitiendo, en gracia de discusión, que la prohibición legal del aborto en los eventos descritos implicara agravio a la dignidad de la mujer, este derecho no podría jamás entenderse como prevalente sobre el de la vida del que está por nacer" (Corte Constitucional, Sentencia C-013 de 1997, consideraciones, sección 4, punto 8).

Se transcribe el pasaje porque muestra, con una claridad que ningún comentario mejoraría, adónde conduce la premisa que el artículo 2º del proyecto pretende restablecer. Esa doctrina fue abandonada por la Corte en 2006.

Entre ambas providencias, la Sentencia C-591 de 1995 introdujo una distinción que tendría larga fortuna: la existencia legal de la persona comienza con el nacimiento, aunque la vida comience con la concepción, y es el legislador quien, según "las ideas y costumbres" de cada momento, define el comienzo de la personalidad. La sentencia es ambivalente. Su obiter favorece al Polo A, pero su ratio (que la Constitución no ordena reconocer personalidad desde la concepción) fue la semilla de la doctrina posterior. El salvamento de voto de los magistrados Cifuentes Muñoz, Gaviria Díaz y Martínez Caballero en la C-133 de 1994 merece mención especial, porque formuló, casi tres décadas antes de la C-055 de 2022, el eje del debate actual: el problema constitucional no versa sobre la naturaleza jurídica del nasciturus, sino sobre los límites del Estado para fijar e imponer el correcto significado de la santidad de la vida humana. **La transición (2001).** La Sentencia C-647 de 2001 mantuvo la exequibilidad de la norma penal, pero la aclaración de voto de cuatro magistrados abrió una grieta: el deber de proteger al ser en gestación no es exigible en toda circunstancia, y la protección de la vida "adquiere mayor peso hasta volverse predominante con el paso del tiempo". Es la primera formulación, todavía minoritaria, del criterio de gradualidad.

El giro reconceptualizador (2006). La Sentencia C-355 de 2006 reconstruyó el problema. Distinguió la vida como valor de la vida como derecho y reservó la titularidad del derecho a la persona humana: "el derecho a la vida supone la titularidad para su ejercicio y dicha titularidad, como la de todos los derechos está restringida a la persona humana, mientras que la protección de la vida se predica incluso respecto de quienes no han alcanzado esta condición". La vida en gestación sigue siendo objeto de protección, pero esa protección se predica de un bien jurídico y no de un sujeto de derechos, y por ello debe ponderarse. La Corte se abstuvo de definir cuándo comienza la vida, evaluación que dijo no corresponderle, y advirtió que el margen del legislador no es ilimitado: le está vedado adoptar una "medida perfeccionista por medio de la cual se pretenda imponer un determinado modelo de conducta". Leyó, además, el artículo 4.1 de la Convención Americana a la luz de su expresión "en general", que excluye una protección absoluta desde la concepción.

Consolidación (2012-2020). La Sentencia T-627 de 2012 precisó que en Colombia no existe un derecho a la vida del no nacido y obligó a la Procuraduría a rectificar información que

contradecía la jurisprudencia. La Sentencia C-327 de 2016 acuñó la fórmula que domina la línea:

"la protección del valor de la vida no impone el reconocimiento de la vida prenatal, como titular de los derechos de las personas desde la concepción. Ni implica un desconocimiento del deber de protección de la vida en potencia, a pesar de lo cual, tal garantía envuelve un carácter gradual e incremental […] la vida como valor es un bien constitucionalmente relevante, pero no tiene un carácter absoluto, sino que tiene un protección gradual e incremental según su desarrollo" (Corte Constitucional, Sentencia C-327 de 2016).

La Sentencia SU-096 de 2018 reafirmó el carácter fundamental de la interrupción voluntaria del embarazo y la proscripción de barreras administrativas. En 2020, las Sentencias C-088 y C-089 rechazaron las demandas que pretendían, por vía de sentencia aditiva, introducir la protección desde la concepción; la Sala Plena reiteró que la Constitución no establece que la existencia legal principie con la concepción y que el comienzo de la existencia legal se predica de personas nacidas.

La sentencia arquimédica (2022). La Sentencia C-055 de 2022 sostuvo que la vida en gestación es un bien jurídico que "se debe proteger en todas las etapas de su desarrollo, pero no necesariamente con la misma intensidad". Para armonizar esa protección con los derechos de las mujeres comparó dos criterios. El de existencia, que sitúa el comienzo de la protección en el momento en que inicia la vida (la fecundación, la concepción o la implantación), y el de autonomía, asociado a la probabilidad de vida extrauterina, que se evidencia con mayor certeza a partir de la semana veinticuatro. Acogió el segundo y descartó el primero por tres razones: no da relevancia adecuada a los derechos de las mujeres; le es propia una indefinición de orden moral, filosófico o ético sobre el momento en que comienza la vida, aspecto que la Corte consideró ajeno a su competencia; y es el más restrictivo, porque en las primeras semanas es menor la posibilidad de que la mujer conozca su embarazo y decida.

Importa subrayar la naturaleza de ese descarte. La Corte no dijo que el criterio de la existencia fuera inconveniente, ni que correspondiera a otro órgano escogerlo. Dijo que no sirve para armonizar los derechos en tensión. Y las razones por las que no sirve son constitucionales, no de oportunidad: comprometen los derechos de las mujeres y descansan en una indefinición moral que el Estado no está llamado a zanjar. Razones de esa índole no vinculan solamente al juez que las formula; vinculan a todo poder público que pretenda resolver la misma tensión, y el Congreso no es la excepción. La misma sentencia reconoció que el legislador conserva un importante margen de configuración para determinar el tratamiento legal de esta problemática en cada una de las etapas del embarazo. Pero lo reconoció "dentro de los límites que le impone la Constitución" y "atendiendo al carácter gradual e incremental de la protección de la vida en gestación". El margen existe; lo que no existe es la facultad de ejercerlo negando la premisa que lo condiciona.

El intento de reapertura y su cierre (2022-2025). Dos salas de revisión leyeron la C-055 de 2022 como si de ella no se derivara un derecho a decidir hasta la semana veinticuatro, y exigieron valorar las razones de la mujer o explorar alternativas previas. La Sala Plena anuló ambas providencias mediante los Autos número 2396 y 2397 de 2023, por desconocer la cosa juzgada constitucional. Según la reconstrucción que de esos autos hace la Sentencia SU-297 de 2025, las sentencias anuladas desconocían "que ya existe una ponderación constitucional en este escenario, que toma en cuenta el valor de la vida en gestación así como los derechos de las mujeres".

El dato es de la mayor importancia para esta ponencia. Si una sala de revisión de la propia Corte no puede rehacer esa ponderación por vía de interpretación, mal podría rehacerla el legislador ordinario mediante una ley que ordena a las entidades de salud actuar sobre una premisa contraria.

La Sentencia C-322 de 2023 ordenó estarse a lo resuelto en la C-055 de 2022. Y la Sentencia SU-297 de 2025 unificó el alcance del derecho de acceso a la interrupción voluntaria del embarazo y fijó un límite que la Corte calificó de absoluto:

"Se trata de un límite absoluto e implica que cualquier medida que tenga por objeto o como efecto sustraer o restringir, directa o indirectamente, la posibilidad de decidir sobre la práctica de este procedimiento se encuentra constitucionalmente proscrita" (Corte Constitucional, Sentencia SU-297 de 2025, párr. 146).

El estándar atiende al efecto y no solamente al propósito, y comprende la restricción indirecta. Una ley que no prohíba la interrupción del embarazo puede, por tanto, resultar contraria a la Constitución si el modo en que organiza la acción estatal produce ese resultado.

Subregla jurisprudencial vigente. Del análisis dinámico se desprende la siguiente subregla, que constituye la respuesta actual de la Corte al problema jurídico:

La vida en gestación es un bien jurídico constitucionalmente protegido en todas sus etapas, pero con una intensidad gradual e incremental según su desarrollo; el nasciturus no es titular del derecho fundamental a la vida ni persona en sentido jurídico. Dentro de los límites que le impone la Constitución, y atendiendo a ese carácter gradual e incremental, el legislador conserva margen para adoptar medidas de protección de la vida en gestación y de apoyo a la maternidad. Ese margen no comprende, en cambio: (i) fijar por ley el momento en que principia la vida protegida, ni hacer de ese criterio la regla general de la acción estatal; (ii) adoptar medidas que tengan por objeto o como efecto sustraer o restringir, directa o indirectamente, la posibilidad de decidir sobre la interrupción voluntaria del embarazo en el ámbito que la Corte protegió; ni (iii) incentivar o intervenir

de manera desproporcionada en las determinaciones morales de quien decide sobre su embarazo.

Confrontado el artículo 2º del proyecto con esa subregla, el resultado es el que sigue: El proyecto no amplía la protección de la vida en gestación, porque esa protección ya existe y la Corte la ha calificado de finalidad constitucional imperiosa. Lo único que añade es un punto de partida fijo y uniforme. Y ese punto de partida fijo y uniforme es, precisamente, lo que la línea excluye cuando exige que la protección sea gradual e incremental.

La salvedad "para los efectos de la presente ley" no vuelve inocua la declaración. Si fuera verdaderamente limitada a los efectos de la ley, carecería de objeto, porque la ley no regula nada distinto de lo que de ella se deriva. Y si no carece de objeto, y no lo carece, puesto que los artículos 3º a 6º se ordenan a partir de ella, entonces produce efectos jurídicos sobre el sistema de salud y sobre la protección social, que es donde los derechos se realizan o se frustran.

3.1.2. EL PROYECTO DESCONOCE LA FUERZA VINCULANTE DEL PRECEDENTE CONSTITUCIONAL

El capítulo anterior sólo puede llevar a una consecuencia lógica: el proyecto de ley desconoce el precedente constitucional obviando su obligatoriedad.

El artículo 243 de la Constitución dispone que "los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional" y que "ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexequible por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución". Conviene precisar el alcance del cargo.

En sentido estricto, la prohibición de reproducción recae sobre el contenido material de la norma juzgada, que en la C-055 de 2022 fue el artículo 122 de la Ley 599 de 2000. El proyecto no reproduce esa norma: no tipifica conducta alguna ni modifica el Código Penal. El reproche no se construye, por tanto, sobre la cosa juzgada formal, sino sobre dos fundamentos distintos y más firmes.

La fuerza vinculante de la *ratio decidendi*. La razón por la cual la Corte descartó el criterio de la fecundación no fue un argumento de ocasión, sino el fundamento de la decisión. Esa razón vincula a las autoridades, y el Congreso es una de ellas cuando legisla sobre el mismo conflicto de bienes constitucionales.

La ponderación ya efectuada. Los Autos 2396 y 2397 de 2023 enseñan que, en este escenario, la ponderación entre el valor de la vida en gestación y los derechos de las mujeres ya está hecha por la Sala Plena, y que rehacerla desconoce la cosa juzgada constitucional. Quien ordena a las entidades del sector salud actuar a partir de la premisa descartada no está interpretando la sentencia, sino que está sustituyendo su resultado.

Así formulado, el cargo no depende de que el proyecto reproduzca un texto, sino de que reintroduzca, por una puerta distinta, el criterio que la Corte excluyó al resolver la tensión. Y eso es exactamente lo que hacen, leídos en conjunto, los artículos 2º y 3º.

3.1.3. EL PROYECTO INVADE LA RESERVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL

El artículo 11 de la Constitución declara inviolable el derecho a la vida. Qué significa esa cláusula respecto de quien está por nacer no es cuestión que el texto resuelva por sí solo, y por eso la Constitución encomendó su guarda a un órgano determinado. El artículo 241 confía a la Corte Constitucional "la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo". En ejercicio de esa función, la Corte ha establecido que la vida en gestación se protege de manera gradual e incremental y que el nasciturus no es titular de los derechos de la persona desde la concepción. No puede ser más claro.

El artículo 2º del proyecto fija en la fecundación el inicio de la vida que el Estado ha de proteger y la erige en fin de su acción. Hace, pues, lo que ni la ley ordinaria puede hacer ni la Corte misma quiso hacer: zanjar por vía normativa una definición que **determina el alcance de un derecho fundamental.**

Una modificación de esa índole únicamente podría intentarse por los cauces del artículo 374, conforme al cual la Constitución "podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo", y siguiendo el procedimiento agravado que ello supone.

Que ese es el propósito real lo confirma la historia reciente que se reseñó en los antecedentes. Lo que no se obtuvo por la vía de la reforma constitucional, con los Proyectos de Acto Legislativo número 02 y 06 de 2023 de Senado, se intenta ahora por la de una ley ordinaria.

3.1.4. LA PREMISA DEL PROYECTO CARECE DE SUSTENTO EN EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD

La exposición de motivos invoca el artículo 4.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el caso Artavia Murillo y otros vs. Costa Rica como respaldo del artículo 2º. Aquí demostraré que el argumento se vuelve en contra de quien lo propone.

El artículo 93 de la Constitución dispone que los tratados sobre derechos humanos ratificados por Colombia prevalecen en el orden interno y que "los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia". Se interpretarán, pues, conforme a esos instrumentos tal como los entiende su intérprete autorizado. Y la Corte Interamericana, en el fallo que la exposición invoca, concluyó lo siguiente, en

pasaje que la Sentencia C-327 de 2016 transcribe íntegro:

"La Corte ha utilizado los diversos métodos de interpretación, los cuales han llevado a resultados coincidentes en el sentido de que el embrión no puede ser entendido como persona para efectos del artículo 4.1 de la Convención Americana. Asimismo, luego de un análisis de las bases científicas disponibles, la Corte concluyó que la "concepción" en el sentido del artículo 4.1 tiene lugar desde el momento en que el embrión se implanta en el útero, razón por la cual antes de este evento no habría lugar a la aplicación del artículo 4º de la Convención. Además, es posible concluir de las palabras "en general" que la protección del derecho a la vida con arreglo a dicha disposición no es absoluta, sino es gradual e incremental según su desarrollo, debido a que no constituye un deber absoluto e incondicional, sino que implica entender la procedencia de excepciones a la regla general" (Corte IDH, Artavia Murillo y otros vs. Costa Rica, párr. 264, citado en Corte Constitucional, Sentencia C-327 de 2016, párr. 32)

De allí se siguen tres conclusiones que desmienten la premisa del proyecto:

(i) El embrión no es persona para efectos del artículo 4.1.

(ii) La "concepción" de que habla esa norma ocurre con la implantación, de suerte que antes de ese momento la disposición no se aplica. Y

(iii) la expresión "en general" significa que la protección no es absoluta, sino gradual e incremental. El instrumento que el proyecto esgrime no vincula la protección de la vida a la fecundación; dice justamente lo contrario.

El bloque de constitucionalidad aporta un segundo orden de razones. La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, aprobada por la Ley 51 de 1981, obliga a los Estados a adoptar "todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el acceso a servicios de atención médica, inclusive los que se refieren a la planificación de la familia" (artículo 12.1), y a asegurar "los mismos derechos a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos" (artículo 16.1.e). El Comité que vela por esa Convención ha precisado que "la negativa de un Estado Parte a prever la prestación de determinados servicios de salud reproductiva a la mujer en condiciones legales resulta discriminatoria" (Recomendación general 24, párr. 11), y ha situado entre las formas de violencia por razón de género "la denegación o la postergación del aborto sin riesgo y la atención posterior al aborto" y "la continuación forzada del embarazo" (Recomendación general 35, párr. 18). Las recomendaciones generales no son tratados; son interpretación autorizada de la Convención, y en esa condición orientan la lectura del artículo 93. Finalmente, la Convención de Belém do Pará, aprobada por la Ley 248 de 1995, proclama en su artículo 3º que "toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado".

3.1.5. EL PROYECTO COMPROMETE EL DERECHO A LA IGUALDAD Y RECAE SOBRE UN CRITERIO SOSPECHOSO

El artículo 13 de la Constitución establece que todas las personas "gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo", encarga al Estado promover "las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva" y adoptar "medidas en favor de grupos discriminados o marginados", y le ordena proteger especialmente a quienes se encuentren "en circunstancia de debilidad manifiesta". El artículo 43 añade que "la mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación".

Al examinar la penalización del aborto consentido, la Corte Constitucional advirtió que una regulación de esa naturaleza se construye sobre una diferencia fundada en un criterio sospechoso:

"la disposición demandada estatuye un tipo penal a partir de una diferencia fundada en un criterio sospechoso, el sexo. Esta forma de penalización desconoce que toda distinción originada en el sexo, que menoscabe o anule el ejercicio de otros derechos, puede ser una medida discriminatoria y desconocer que el Estado debe garantizar a las mujeres una vida libre de violencias" (Corte Constitucional, Sentencia C-055 de 2022).

Debe reconocerse que el pasaje se refiere a un tipo penal y que el proyecto no tipifica. Pero la premisa que lo sustenta no se agota en el derecho penal: toda distinción originada en el sexo que menoscabe el ejercicio de otros derechos puede ser discriminatoria. Y una ley cuyos destinatarios efectivos son, por la naturaleza de lo regulado, exclusivamente mujeres, niñas y personas con capacidad de gestar, recae sobre esa distinción cualquiera sea el instrumento que emplee.

La consecuencia es que una medida así construida se somete a un juicio de proporcionalidad de intensidad estricta: debe perseguir una finalidad imperiosa, ser efectivamente conducente, necesaria y proporcionada en sentido estricto. El artículo 2º no supera ese examen por una razón elemental. Su finalidad declarada -proteger la vida en gestación- ya está satisfecha por el ordenamiento vigente, de modo que la medida no es necesaria; y el medio escogido, un criterio uniforme desde la fecundación, fue expresamente descartado por la Corte como inidóneo para armonizar los bienes en conflicto.

Hay, además, una desigualdad de hecho que no debe pasarse por alto. La Corte constató que la penalización afecta "de una manera más evidentemente desproporcionada a aquellas en situación de vulnerabilidad socioeconómica", y concluyó que el tipo penal entraba "en fuerte tensión con el derecho a la igualdad de las mujeres en situación de vulnerabilidad y en situación

migratoria irregular". El artículo 3º del proyecto dirige sus acciones de identificación, caracterización y seguimiento precisamente a "mujeres gestantes en situación de vulnerabilidad". Quien dispone de recursos puede acudir a la medicina privada o a otras fuentes de información; quien no, recibe como única orientación la que el Estado le entrega. El peso de una ruta institucional orientada hacia la continuación del embarazo no se reparte por igual.

3.1.6. EL PROYECTO DESCONOCE LA LAICIDAD DEL ESTADO, EL PLURALISMO Y LA LIBERTAD DE CONCIENCIA

El artículo 1º de la Constitución define a Colombia como una República pluralista; el 7 reconoce y protege la diversidad; el 18 garantiza la libertad de conciencia y el 19 la de cultos. Desde 1994 la Corte ha extraído de esas cláusulas una consecuencia precisa. En la Sentencia C-350 de ese año sostuvo que la Carta "estableció un Estado laico, con plena libertad religiosa", que "hay una separación entre el Estado y las iglesias porque el Estado es laico", que "ello significa que el Estado no profesa ninguna religión" y que "los poderes públicos no pueden hacer manifestaciones públicas en favor o en contra".

El momento en que principia la vida humana es, como la Corte lo ha reconocido, una cuestión atravesada por convicciones filosóficas, científicas, éticas y religiosas diversas. Por eso se abstuvo de definirla y resolvió la tensión con un criterio jurídico. Si el juez constitucional consideró que esa definición escapa a su competencia, no se advierte en virtud de qué título podría el legislador adoptar una de esas visiones como verdad oficial y ordenar que toda la acción estatal prevista en la ley se estructure en torno a ella.

La libertad de conciencia protege, en los términos de la Sentencia C-055 de 2022, la: "potestad de cada persona para discernir entre lo que resulta ser el bien o el mal moral en o frente a una determinada situación y, conforme a esta, guiar su conducta, sin que alguna de tales determinaciones pueda ser **incentivada** u objeto de una intervención desproporcionada por parte del Estado o de terceros" (Corte Constitucional, Sentencia C-055 de 2022).

Repárese en el verbo: incentivada. La Constitución no se limita a prohibir que el Estado imponga una decisión moral; prohíbe también que la estimule de manera desproporcionada. El proyecto no prohíbe nada y, sin embargo, hace algo que la norma transcrita no consiente: incorpora a la ley una convicción particular sobre el inicio de la vida y la convierte en el eje de la información que el Estado entrega a quien está gestando.

La Sentencia C-355 de 2006 había fijado ya el límite al proscribir la medida perfeccionista. Y conviene recordar, por la claridad de la fórmula, lo que la Corte escribió en la Sentencia C-221 de 1994 sobre el alcance de la autonomía personal:

"Cuando el Estado resuelve reconocer la autonomía de la persona, lo que ha decidido, ni más ni menos, es constatar el ámbito que le corresponde como sujeto ético: dejarla que decida sobre lo más radicalmente humano, sobre lo bueno y lo malo, sobre el sentido de su existencia" (Corte Constitucional, Sentencia C-221 de 1994, M.P. Carlos Gaviria Díaz).

Es necesario precisar el alcance de esta cita para que conserve su fuerza. La C-221 resolvió un asunto distinto (la dosis personal de estupefacientes) y su regla descansa en que la conducta allí examinada no interfiere con la órbita de acción ajena. En el caso del embarazo la objeción previsible es que sí existe un interés distinto del de quien decide. La respuesta de la jurisprudencia posterior a 2006 no ha consistido en negar ese interés, sino en ponderarlo: protegerlo de manera gradual e incremental, y hasta el punto en que no anule la autonomía de quien gesta. La cita se invoca, por tanto, por el principio que enuncia y no por la analogía del caso.

Existe un reparo adicional. La exposición de motivos destaca el papel de organizaciones confesionales y de centros de acompañamiento a gestantes, y propone articular la Ruta con los "recursos institucionales y sociales existentes". Sin reglas expresas de neutralidad, una ruta pública divulgada por el sistema de salud podría terminar remitiendo a entidades cuya finalidad declarada es disuadir una decisión reproductiva determinada.

3.1.7. LOS ARTÍCULOS 3º A 5º VULNERAN LA AUTODETERMINACIÓN REPRODUCTIVA Y LA PROHIBICIÓN DE REGRESIVIDAD

La Corte ha precisado que los derechos sexuales y reproductivos poseen dos dimensiones. Una de libertad, "que supone la imposibilidad del Estado y la sociedad de implantar restricciones injustificadas en contra de las determinaciones adoptadas por cada persona", y una prestacional, "que implica la responsabilidad de adoptar medidas positivas para garantizar el goce efectivo de estos derechos" (Sentencia SU-096 de 2018). Y ha señalado con precisión cuándo se quebranta la primera de las garantías en que esos derechos se concretan:

"sé violenta la autodeterminación reproductiva cuando se obstaculiza el ejercicio de la autonomía personal y se recurre a la coacción para obtener una decisión respecto del desarrollo de la progenitura. Igualmente, cuando no se ofrecen los medios y servicios necesarios para adoptar una determinación en relación con esta facultad; y finalmente, cuando no se suministra la información precisa para adoptar una decisión fundada en hechos ciertos, o se provee de forma falsa o inexacta" (Corte Constitucional, Sentencia SU-096 de 2018).

Tres supuestos, pues: la coacción, la ausencia de medios y la información defectuosa. Es este último el que interesa. El artículo 4º dispone que la Ruta contendrá "la totalidad de programas, servicios, beneficios, mecanismos de apoyo y rutas de atención

dirigidas a mujeres gestantes, madres, niños y niñas", pero su finalidad declarada es la protección de la vida desde la fecundación, y la Ruta no menciona la interrupción voluntaria del embarazo ni el derecho a decidir. El artículo 5º ordena divulgarla en la primera consulta prenatal, que es justamente el momento en que la decisión ha de formarse.

Una información incompleta no es necesariamente falsa. Resulta, sin embargo, inexacta en su conjunto cuando ilumina una sola de las opciones que el ordenamiento reconoce, y se entrega además en el momento en que la decisión se adopta. La Ruta Integral de Atención en Salud Materno Perinatal vigente exige lo contrario: que la valoración integral comprenda información, orientación y asesoría para que la mujer decida, con plena autonomía, entre continuar la gestación, entregar al nacido vivo en adopción o interrumpir el embarazo.

Al mandato del artículo 3º corresponde un reproche autónomo. Ordenar al Ministerio de Salud "revisar y adecuar" sus lineamientos técnicos, protocolos y rutas para incorporar "medidas de prevención, información, acompañamiento y apoyo institucional" dirigidas a la protección de la vida desde la fecundación, sin precisar qué es lo que se previene, abre la puerta a la modificación de los protocolos vigentes de atención de la interrupción voluntaria del embarazo por vía administrativa. Un derecho que la Corte ha reconocido no puede retroceder por la puerta de los protocolos. Y el estándar de la Sentencia SU-297 de 2025 no exige demostrar que el retroceso ya ocurrió: basta que la medida tenga por objeto o como efecto restringir, directa o indirectamente, la posibilidad de decidir.

3.1.8. EL TRATAMIENTO DE DATOS DE GESTANTES COMPROMETE LA INTIMIDAD Y EL HABEAS DATA

El artículo 15 de la Constitución reconoce a todas las personas el derecho a su intimidad personal y familiar y a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas.

El artículo 3º del proyecto ordena mejorar la "identificación, caracterización y remisión de mujeres gestantes en situación de vulnerabilidad" y crear "mecanismos de coordinación, remisión y seguimiento" entre el Ministerio de Salud y Protección Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el Departamento de Prosperidad Social. Se trata de datos relativos a la salud, que la ley califica como sensibles (Ley 1581 de 2012, artículos 5º y 6º), y de información amparada por la reserva de la historia clínica (Ley 23 de 1981, artículo 34). El proyecto no define la finalidad del tratamiento, los datos que se recogerán, las entidades responsables ni las salvaguardas para su uso.

La objeción no es de forma sino de sustancia: un mandato legal de recolección y seguimiento de datos sensibles que no determina finalidad, contenido, responsables ni garantías no satisface las exigencias del artículo 15. Y como las acciones se dirigen a entidades que no pertenecen al sector salud, el seguimiento desborda el ámbito de la relación clínica en que la reserva se justifica. A ello se añade un riesgo que esta ponencia señala como tal: el seguimiento institucional de gestantes puede inhibir el acceso a la interrupción voluntaria del embarazo por temor a la estigmatización o a la intervención de las autoridades.

3.2. CONSIDERACIONES SOBRE LA INCONVENIENCIA DE LA INICIATIVA

3.2.1. LA RUTA NACIONAL NO ES UNA POLÍTICA DE INFORMACIÓN SINO DE ORIENTACIÓN REPRODUCTIVA

El proyecto no prohíbe directamente el acceso a la IVE. Sin embargo, crea una ruta de información y acompañamiento articulada entre MinSalud, ICBF, DPS, EPS, IPS, ESE y entidades territoriales que, aunque se presenta como apoyo a la maternidad, reorienta la oferta institucional existente a partir del reconocimiento de la vida desde la fecundación.

Si bien es cierto que el artículo 4º dispone que la Ruta contendrá "la totalidad de programas, servicios, beneficios, mecanismos de apoyo y rutas de atención dirigidas a mujeres y personas gestantes, madres, niños y niñas". Pero su finalidad declarada es la protección de la vida desde la fecundación (artículos 1º y 3º), y la exposición de motivos la presenta como un medio para mejorar el conocimiento de las "alternativas de apoyo disponibles para las mujeres embarazadas". La Ruta no menciona la IVE, el derecho a decidir ni la información sobre todas las opciones, y debe entregarse en la primera consulta prenatal, que es justamente el momento en que la mujer debe recibir información completa para decidir libremente.

Una ruta que solo informa sobre una de las opciones no mejora el acceso a la información: orienta institucionalmente una decisión reproductiva específica. La Corte ha identificado que las barreras de acceso a la IVE comienzan con la falta de información objetiva, oportuna, suficiente y adecuada (C-055 de 2022, párr. 483). Si la intención del proyecto fuera garantizar información completa, la Ruta incluiría todas las opciones en condiciones de neutralidad, como ya lo exige la Ruta Materno Perinatal: la valoración integral comprende información, orientación y asesoría para que la mujer decida, con plena autonomía, entre continuar la gestación, entregar al nacido vivo en adopción o interrumpir el embarazo (Resolución número 051 de 2023, numeral 4.2).

A esto se suma que la exposición de motivos destaca el papel de organizaciones confesionales y de centros de acompañamiento a gestantes, y propone articular la Ruta con los "recursos institucionales y sociales existentes". Sin reglas de neutralidad, una ruta pública divulgada en el sistema de salud podría remitir a las mujeres a entidades cuya finalidad es disuadir una decisión reproductiva determinada. También, el artículo 43 de la Constitución, que

el proyecto invoca, ordena especial asistencia y protección a la mujer durante el embarazo y después del parto; no habilita al Estado para orientar su decisión.

3.2.2. LA RUTA DUPLICA LA RUTA INTEGRAL DE ATENCIÓN MATERNO PERINATAL Y REABRE LOS PROTOCOLOS VIGENTES DE LA IVE

La Ruta que propone el artículo 4º ya existe. Se trata de la Ruta Integral de Atención en Salud Materno Perinatal adoptada por la Resolución número 3280 de 2018, contiene los lineamientos obligatorios para la atención preconcepcional, el control perinatal, el parto y el posparto e incluye en su numeral 4.2 la atención de la IVE, modificado por la Resolución número 051 de 2023 y por la Resolución número 1575 de 2026. A su vez, la Ley 2244 de 2022 garantiza los derechos de las mujeres durante el embarazo, el parto y el posparto.

Por tanto, el problema sustantivo del proyecto es que no articula estos instrumentos sino crea un circuito paralelo coordinado con ICBF y DPS, lo cual termina fragmentando la atención que pretende unificar. Asimismo, y con mayor gravedad: el artículo 3º obliga al Ministerio de Salud "revisar y adecuar" sus lineamientos para incorporar "medidas de prevención […] dirigidas a la protección de la vida humana desde la fecundación", pero no precisa qué es lo que se previene. Ese mandato comprende la Ruta Materno Perinatal y las Resoluciones números 051 de 2023 y 1575 de 2026, y abre la puerta a su modificación regresiva por vía administrativa. De hecho, lo anterior constituyó el razonamiento por el cual la Alcaldía de Bogotá objetó la "Ruta por la Vida" del Concejo. Concretamente, haber establecido una competencia exclusiva del Ministerio de Salud para definir rutas integrales de atención, el derecho de las mujeres a recibir información completa, científica, veraz e imparcial, y la duplicidad normativa y la confusión asistencial que genera una ruta paralela. Esas razones se aplican con mayor fuerza a una ley de alcance nacional.

3.2.3. EL PROYECTO INTRODUCE UN ENFOQUE NATALISTA QUE RESPONSABILIZA A LAS MUJERES POR LA CAÍDA DE LA NATALIDAD

Aunque se afirma que el proyecto no busca intervenir en decisiones reproductivas, vincular la protección de la vida desde la fecundación con indicadores de natalidad convierte esas decisiones en una variable de política demográfica. Lo anterior se evidencia en el numeral 7 del artículo 6º, el cual exige que el informe anual incluya la evolución de la natalidad, la fecundidad, el envejecimiento poblacional y el "relevo generacional", y en el capítulo VII de la exposición de motivos en donde se justifica la iniciativa en el llamado "invierno demográfico".

Por otro lado, el descenso de la fecundidad es global y multicausal, y no se explica por el aborto. En Colombia la tasa fue de 1,1 hijos por mujer en 2024 (DANE, 2025); ese año Chile registró 1,14, Costa Rica 1,32 y Uruguay 1,40 (CEPAL, 2025), países con regímenes de aborto muy distintos. Costa Rica, que la exposición presenta como modelo, mantiene un régimen restrictivo y tiene una de las tasas más bajas de la región. La propia exposición admite que la caída de la natalidad no puede atribuirse a una sola variable, pero no propone ninguna medida sobre sus causas: empleo, vivienda, ingresos y distribución del trabajo de cuidado (UNFPA, 2025). Desde el Programa de Acción de El Cairo (1994), el paradigma del control poblacional fue sustituido por el derecho de las personas a decidir libremente si tienen hijos y cuántos, reconocido en el artículo 42 de la Constitución y en el artículo 16.1.e de la CEDAW. Si el Estado quiere responder a la caída de la natalidad, su deber es mejorar las condiciones que hacen posible la maternidad deseada, no orientar la decisión de las mujeres y personas gestantes.

3.2.4. LA EVIDENCIA CIENTÍFICA NO DEFINE EL ESTATUS JURÍDICO, Y EL PLURALISMO IMPIDE IMPONER UNA VISIÓN OFICIAL

Los textos de embriología que cita la exposición describen el inicio de un proceso biológico continuo, pero no determinan desde cuándo ni con qué intensidad el derecho protege la vida en gestación. Esa es una pregunta jurídica que la Corte resolvió con base en la viabilidad extrauterina, que se adquiere de forma progresiva y depende de la tecnología disponible. Una regla que asume una protección uniforme desde la fecundación ignora que las posibilidades reales de proteger la vida en gestación son graduales y desiguales en el territorio.

Colombia es una república pluralista (artículos 1º y 7º) que garantiza la libertad de conciencia y de cultos (artículos 18 y 19) y cuyo Estado debe mantenerse neutral frente a las distintas concepciones religiosas y morales (C-350 de 1994). El momento en que inicia la vida está atravesado por convicciones filosóficas, éticas y religiosas diversas; por eso la Corte se abstuvo de definirlo. Si el juez constitucional consideró que esa definición escapa a su competencia, no corresponde al legislador adoptar una de esas visiones como verdad oficial y estructurar en torno a ella la información que el Estado entrega a las gestantes. La C-055 de 2022 precisó que la decisión de asumir la maternidad es personalísima, individual e intransferible, y no es "susceptible de apropiación por parte del Estado o de otros particulares" (párrs. 378, 381 y 394).

3.2.5. INCONSISTENCIAS DE TÉCNICA LEGISLATIVA Y DE IMPACTO FISCAL

El artículo 8º afirma que la ley no implicará la "creación automática" de apropiaciones, pero el proyecto impone obligaciones nuevas y verificables a MinSalud, ICBF, DPS, EPS, IPS, ESE, secretarías de salud y Supersalud: adecuación de protocolos, diseño y actualización anual de una ruta nacional, material informativo, sistemas de caracterización

y seguimiento, metas e indicadores, un informe de cumplimiento y un informe nacional anual. Adicionalmente, el análisis de impacto fiscal es genérico y no cuantifica ninguno de esos costos, como lo exige el artículo 7º de la Ley 819 de 2003. Finalmente, los plazos tampoco son coherentes: la Ruta debe adoptarse en seis meses (artículo 4º) y la reglamentación expedirse en seis meses (artículo 9º), pero la adecuación de los lineamientos y protocolos sobre los que se apoya la Ruta tiene doce meses (artículo 3º).

4. CONFLICTO DE INTERÉS

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, se incorpora el presente acápite con el fin de describir las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto.

El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, entiende por conflicto de interés "una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista". Beneficio particular es el que "otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos"; actual, el que "efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión"; y directo, el que "se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil".

La misma disposición precisa que no hay conflicto de interés "cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores", ni cuando "el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro". Aplicados esos criterios al Proyecto de Ley número 053 de 2026, esta ponencia considera que de su discusión y votación no se desprende un beneficio particular, actual y directo para los congresistas que intervengan en ella. El proyecto establece obligaciones a cargo de entidades públicas y define instrumentos de información y acompañamiento dirigidos a la población gestante; sus disposiciones son de carácter general y abstracto, y no otorgan privilegios, ganancias, indemnizaciones ni exenciones de obligaciones en favor de persona determinada. Tratándose, además, de una ponencia de archivo, el sentido de la decisión que se propone mantiene la normatividad vigente.

Sin perjuicio de lo anterior, podría configurarse un eventual conflicto de interés, que cada congresista deberá valorar en su caso concreto, cuando quien participe en la discusión o votación, su cónyuge o compañero permanente, o sus parientes dentro de los grados señalados, tengan un interés particular, actual y directo en entidades prestadoras de servicios de salud o en organizaciones destinatarias de los recursos o de las remisiones que el proyecto contempla. Lo aquí expuesto constituye un criterio guía, conforme lo dispone el artículo 291 citado, y no exime a cada congresista del deber de examinar su situación particular ni de declarar cualquier otra causal de impedimento que advierta.

5. CONSIDERACIONES FINALES

Esta ponencia comenzó con una pregunta: ¿hasta dónde puede una mayoría convertir su concepción moral de la vida en una obligación jurídica para todas las personas? Examinado el Proyecto de Ley número 053 de 2026 a la luz de la Constitución y jurisprudencia, la respuesta es que no puede hacerlo por la vía que el proyecto propone.

En efecto, la iniciativa no prohíbe la interrupción voluntaria del embarazo (IVE). Sin embargo, su forma de operar es más sutil y, precisamente por ello, exige mayor cuidado. En primer lugar, declara que la vida protegida comienza con la fecundación. A partir de esa premisa, ordena adecuar los protocolos y rutas del sector salud. Asimismo, crea una ruta de información que omite una de las opciones que el ordenamiento reconoce. Por último, mide su éxito con indicadores de natalidad y relevo generacional. Dicho de otro modo, no es una ley que prohíba, sino una ley que orienta. Y, en la práctica, una ley que orienta desde el Estado la decisión reproductiva de las mujeres termina por restringirla.

Ahora bien, la subregla jurisprudencial reconstruida en esta ponencia es clara. La vida en gestación se protege en todas sus etapas, aunque con una intensidad gradual e incremental. Por consiguiente, el legislador conserva margen para protegerla y para apoyar la maternidad. No obstante, ese margen no comprende fijar por ley el momento en que principia la vida protegida. Tampoco permite adoptar medidas que tengan por objeto o como efecto restringir, directa o indirectamente, la posibilidad de decidir. Y el proyecto hace, justamente, ambas cosas.

En consecuencia, la iniciativa es inconstitucional e inconveniente. Por una parte, se funda en el criterio que la Corte Constitucional descartó en la Sentencia C-055 de 2022 y, con ello, pretende rehacer una ponderación que la Sala Plena ya efectuó. Además, modifica por ley ordinaria el alcance del artículo 11 de la Constitución, algo que ya se intentó sin éxito mediante reforma constitucional. De igual manera, invoca un instrumento internacional que, según su intérprete autorizado, dice lo contrario de lo que se le atribuye. A su vez, recae sobre un criterio sospechoso y, por lo tanto, concentra sus efectos en las mujeres en situación de vulnerabilidad. Del mismo modo, desconoce la laicidad del Estado al adoptar como oficial una concepción particular sobre el inicio de la vida. Igualmente, vulnera la autodeterminación reproductiva, puesto que

entrega información incompleta en el momento en que la decisión se forma, y ordena el seguimiento de gestantes sin salvaguardas sobre sus datos. Por otra parte, duplica la Ruta Integral de Atención Materno Perinatal y, como si fuera poco, reabre por vía administrativa los protocolos vigentes de la IVE. Finalmente, atribuye a las mujeres la caída de la natalidad sin proponer medida alguna sobre sus causas reales, y presenta inconsistencias de técnica legislativa y de impacto fiscal.

Así pues, al contrario de garantizar el cumplimiento de la tarea que la Corte le encomendó al Congreso, el proyecto la elude. En la Sentencia C-055 de 2022 se exhortó al legislador a formular una política integral que incluyera información clara sobre todas las opciones, eliminación de barreras, acceso a anticoncepción, educación sexual y reproductiva, acompañamiento a las gestantes y garantía de los derechos de los nacidos. Sin embargo, la iniciativa omite casi todos esos componentes y presenta de forma sesgada el único que desarrolla. De ahí que no pueda presentarse como una política de apoyo a la maternidad: la protección que invoca el artículo 43 constitucional consiste en asistir a la mujer durante el embarazo y después del parto, no en orientar su decisión. En suma, el proyecto no solo se aparta del precedente, sino que desatiende el mandato que la Corte le dio al Congreso en esta materia. En este sentido, y por las razones expuestas, la ponencia insiste en el archivo del Proyecto de Ley número 053 de 2026 Cámara, toda vez que representa una alta regresividad en materia de derechos para las mujeres y personas gestantes. En otras palabras, pretende devolver al ordenamiento un criterio que la Corte Constitucional abandonó hace dos décadas y, de esta manera, desandar por vía legal lo que la jurisprudencia ha reconocido como derechos fundamentales. Por ende, los derechos sexuales y reproductivos ya reconocidos no admiten retroceso, ni por la vía penal ni por la vía de los protocolos, las rutas y la información que el Estado entrega a quien está gestando.

6. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las consideraciones anteriores, de manera respetuosa solicito a la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes archivar el **Proyecto de Ley número 053 de 2026 Cámara,** *por medio de la cual se establecen medidas para la protección de la vida humana desde la fecundación y el fortalecimiento de las acciones estatales de apoyo a la maternidad y se dictan otras disposiciones*.

Atentamente,



MARIA FERNANDA CARRASCAL
Representante a la Cámara por Bogotá

7. REFERENCIAS

Alcaldía Mayor de Bogotá. (20 de febrero de 2026). *Objeciones al Proyecto de Acuerdo número 340 de 2025* [Radicado 2-2026-4452].

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

Cámara de Representantes de Colombia. (2026). *Proyecto de Ley número 053 de 2026 Cámara y exposición de motivos*. ***Gaceta del Congreso*** número 899. https://www.camara.gov.co/wp-content/uploads/2026/07/proyectos-ley/documentos/proyecto-36145/P.L.053-2026SC-PROTECCION-DE-LA-VIDA-DESDE-LA-FECUNDACION.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2025). *Observatorio Demográfico 2025*. Naciones Unidas.

Concejo de Bogotá. (2025). *Proyecto de Acuerdo número 340 de 2025, "Ruta por la Vida dirigida a mujeres gestantes, lactantes y la vida por nacer"*.

Congreso de la República de Colombia. (18 de febrero de 1981). *Ley 23 de 1981, por la cual se dictan normas en materia de ética médica*. ***Diario Oficial*** número 35.711.

Congreso de la República de Colombia. (2 de junio de 1981). *Ley 51 de 1981, por medio de la cual se aprueba la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. ***Diario Oficial*** número 35.794.

Congreso de la República de Colombia. (17 de junio de 1992). *Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el Reglamento del Senado y la Cámara de Representantes*. ***Diario Oficial*** número 40.483.

Congreso de la República de Colombia. (7 de marzo de 1996). *Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia*. ***Diario Oficial*** número 42.745.

Congreso de la República de Colombia. (9 de julio de 2003). *Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal*. ***Diario Oficial*** número 45.243.

Congreso de la República de Colombia. (17 de octubre de 2012). *Ley 1581 de 2012, por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales*. ***Diario Oficial*** número 48.587.

Congreso de la República de Colombia. (16 de febrero de 2015). *Ley Estatutaria 1751 de 2015, por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud*. ***Diario Oficial*** número 49.427.

Congreso de la República de Colombia. (11 de julio de 2022). *Ley 2244 de 2022, por medio de la cual se reconocen los derechos de la mujer en embarazo, trabajo de parto, parto y posparto*.

Corte Constitucional de Colombia. (4 de agosto de 1994). *Sentencia C-350 de 1994* [MP Alejandro Martínez Caballero]. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-350-94.htm

Corte Constitucional de Colombia. (7 de diciembre de 1995). *Sentencia C-591 de 1995* [MP Jorge Arango Mejía]. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-591-95.htm

Corte Constitucional de Colombia. (23 de enero de 1997). *Sentencia C-013 de 1997* [MP José Gregorio Hernández Galindo]. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-013-97.htm

Corte Constitucional de Colombia. (10 de mayo de 2006). *Sentencia C-355 de 2006* [MP Jaime Araújo Rentería y Clara Inés Vargas Hernández]. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-355-06.htm

Corte Constitucional de Colombia. (22 de junio de 2016). *Sentencia C-327 de 2016* [MP Gloria Stella Ortiz Delgado]. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-327-16.htm

Corte Constitucional de Colombia. (17 de octubre de 2018). *Sentencia SU-096 de 2018* [MP José Fernando Reyes Cuartas]. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/SU096-18.htm

Corte Constitucional de Colombia. (21 de febrero de 2022). *Sentencia C-055 de 2022* [MP Antonio José Lizarazo Ocampo y Alberto Rojas Ríos]. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/C-055-22.htm

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (28 de noviembre de 2012). *Caso Artavia Murillo y otros ("Fecundación in vitro") vs. Costa Rica. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas*. Serie C número 257.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (septiembre de 2025). *Estadísticas vitales: nacimientos 2024, resultados definitivos*.

Fondo de Población de las Naciones Unidas [UNFPA]. (2025). *Estado de la población mundial 2025: La verdadera crisis de fecundidad*.

Mesa por la Vida y la Salud de las Mujeres. (octubre de 2026). *Concepto sobre el Proyecto de Ley número 053 de 2026 Cámara*.

Ministerio de Salud y Protección Social. (2 de agosto de 2018). *Resolución número 3280 de 2018*.

Ministerio de Salud y Protección Social. (12 de enero de 2023). *Resolución número 051 de 2023*.

Ministerio de Salud y Protección Social. (2026). *Resolución número 1575 de 2026*.

Organización de las Naciones Unidas. (18 de diciembre de 1979). *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*.

Organización de las Naciones Unidas. (1994). *Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo*. El Cairo, Egipto.

Organización de los Estados Americanos. (22 de noviembre de 1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. San José de Costa Rica.

Organización Panamericana de la Salud y Organización Mundial de la Salud. (2014). *La violencia contra la mujer guarda relación con los problemas de la salud reproductiva*.

Senado de la República de Colombia. (2023). *Informe de ponencia de archivo para primer debate a los Proyectos de Acto Legislativo número 02 y 06 de 2023 Senado*. ***Gaceta del Congreso*** número 1507.

Strasser, J., et al. (2025). Tubal sterilization and vasectomy increased among US young adults after the Dobbs Supreme Court decision in 2022. *Health Affairs*.

TEXTOS DE PLENARIA

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 095 DE 2025 CÁMARA

por medio del cual se reconoce como sujeto de derechos al río Amazonas, en la Extensión Territorial de Colombia, su cuenca hidrográfica y afluentes en el territorio colombiano y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º. *Objeto*. La presente ley tiene por objeto reconocer como sujeto de derechos al río Amazonas, su cuenca y afluentes en Colombia, y establecer el marco institucional y participativo necesario para garantizar su protección, conservación, mantenimiento, restauración ecológica y desarrollo sostenible.

Artículo 2º. *Reconocimiento*. Reconózcase como sujeto de derechos al río Amazonas en la extensión territorial de Colombia, así como a su cuenca hidrográfica y afluentes ubicados dentro de la jurisdicción nacional, para su protección, conservación, mantenimiento, restauración ecológica y desarrollo sostenible, a cargo del Estado, con la participación efectiva de los pueblos indígenas, las comunidades negras y afrocolombianas y las comunidades campesinas y de colonos que habitan la cuenca, con base en los principios de precaución, equidad intergeneracional, solidaridad y justicia ambiental.

Parágrafo 1º. Para efectos del reconocimiento conferido en la presente ley, la expresión "su cuenca y afluentes en Colombia" comprende el área hidrográfica del Amazonas en el territorio colombiano, según la zonificación hidrográfica oficial del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), con todos sus cuerpos de agua, aunque su confluencia con el rio Amazonas ocurra fuera del país. Incluye las zonas hidrográficas de los ríos Guainía, Vaupés, Apaporis, Caquetá, Yarí, Caguán, Putumayo y Napo, los drenajes directos del río Amazonas y sus respectivos tributarios, así como lagos, lagunas, humedales y demás ecosistemas acuáticos asociados**.**

Parágrafo 2º. El reconocimiento de que trata este artículo no sustituye las competencias de las autoridades ambientales, territoriales y sectoriales, que las ejercerán en armonía con los derechos

reconocidos en la presente ley, ni altera el régimen legal de las aguas, los cauces y los demás bienes de la cuenca.

Artículo 3º. *Representantes legales*. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en coordinación con el Ministerio del Interior y la Defensoría del Pueblo, y con la participación de las comunidades indígenas, afrodescendientes, colonos y organizaciones ambientales con presencia en la región amazónica, elegirá cinco (5) representantes legales del río, garantizando rotación territorial y criterios de conocimiento tradicional y técnico en su designación quienes ejercerán la tutela, cuidado y garantía de los derechos reconocidos en la presente ley.

La representación estará integrada de la siguiente manera:

1. Un (a) representante de las comunidades indígenas que habitan la cuenca del río Amazonas.

2. Un (a) representante de las comunidades afrodescendientes asentadas en la zona d influencia del río Amazonas.

3. Un (a) representante de los colonos que habitan en la región amazónica.

4. Un (a) representante del Gobierno nacional, designado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible.

5. Un (A) representante de las organizaciones ambientales o de la sociedad civil con trabajo acreditado y continuo en la conservación y restauración del ecosistema amazónico.

6. Un(a) representante de las organizaciones científicas y académicas.

Parágrafo 1º. Los representantes a que hace referencia el presente artículo serán elegidos dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la ley, por un período de cuatro (4) años, y podrán ser reelegidos por una única vez por un período adicional de cuatro (4) años.

Parágrafo 2º. El procedimiento de elección de los representantes de las comunidades indígenas, afro y colonos que habitan en la zona del río Amazonas en Colombia, se realizará según el reglamento que expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, dentro de los tres (3) meses siguientes a la expedición de la presente ley.

El reglamento a para la elección de los representantes de las comunidades indígenas, afrodescendientes y colonas deberá ser concertado con dichas comunidades, respetando sus formas organizativas propias y promoviendo la participación amplia de sus autoridades tradicionales y locales, deberá ser concertado con estas comunidades, respetando sus formas organizativas propias y promoviendo la participación amplia de sus autoridades tradicionales y locales.

Artículo 4º. Comisión de Guardianes del Río Amazonas en Colombia. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible convocará, dentro de los dos (2) meses siguientes a la sanción de esta ley, a los siguientes actores para conformar la Comisión de Guardianes del Río Amazonas en Colombia:

1. El (la) Ministro(a) de Ambiente y Desarrollo Sostenible o su delegado(a).

2. El (la) Ministro(a) de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado(a).

3. El (la) Ministro(a) de Vivienda, Ciudad y Territorio o su delegado(a).

4. El (la) Ministro(a) de Minas y Energía o su delegado(a).

5. El (la) Ministro(a) del Interior o su delegado(a).

6. Los (las) Directores (as) de las autoridades ambientales competentes en la cuenca hidrográfica del río Amazonas en Colombia (incluyendo la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Amazonía (Corpoamazonia) y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA)), o sus delegados(as).

7. El (la) Gobernador(a) del Departamento del Amazonas o su delegado(a).

8. Los (las) alcaldes(as) de los municipios que integren la cuenca del río Amazonas en el territorio colombiano, o sus delegados(as).

9. Un(a) representante, por cada municipio, de las comunidades indígenas que ejercen derechos territoriales en la cuenca del río Amazonas.

10. Un(a) representante, por cada municipio, de las comunidades afrocolombianas que habitan en la cuenca del río Amazonas.

11. Un(a) representante de las comunidades de colonos.

12. Un(a) representante, por cada municipio, de las juntas de acción comunal ubicadas en la jurisdicción de la cuenca del río Amazonas.

13. Un(a) representante del Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (Sinchi).

14. Un(a) representante de una organización no gubernamental ambiental con trabajo acreditado en la región Amazónica (este representante será designado mediante convocatoria pública).

15. Un(a) representante de la Cámara de Comercio del Amazonas.

16. Un(a) representante del Defensor del Pueblo o su delegado(a).

La Comisión de Guardianes del Río Amazonas elegirá un equipo asesor, que podrá estar conformado y recibir acompañamiento de todas las entidades públicas y privadas, universidades nacionales y regionales, centros académicos y de investigación en recursos naturales, y organizaciones nacionales e internacionales de la sociedad civil especializadas en temas ambientales. Será obligatoria en la integración de este equipo asesor la participación y coordinación del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam) y del Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt (IAVH).

Parágrafo 1º. La elección de los representantes de las comunidades a que refieren los numerales 9, 10 y 11 de este artículo se realizará de conformidad con las instancias organizativas que dichas comunidades

tengan en cada municipio. Dichos representantes podrán participar en la Comisión de Guardianes del río Amazonas hasta por dos (2) años.

Parágrafo 2º. Será obligatoria en la integración de esta Comisión la participación y cooperación de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Amazonía (Corpoamazonia), como máxima autoridad ambiental del Departamento, en concordancia con sus deberes legales establecidos en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993 y demás disposiciones concordantes.

Artículo 5º. ***Plan de protección.*** La Comisión de Guardianes del río Amazonas, con el apoyo de su equipo asesor técnico y científico, elaborará un Plan de protección, conservación, mantenimiento, restauración, monitoreo y desarrollo sostenible del río Amazonas, su cuenca y afluentes en Colombia, con apoyo técnico del Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (Sincgi), el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt, Parques Nacionales Naturales de Colombia, las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible competentes y las entidades territoriales involucradas, que permita, entre otras cosas, su descontaminación, así como la de los territorios ribereños; recuperar sus ecosistemas y evitar daños adicionales al ambiente en la región, garantizando su goce pacífico y equilibrado con el medio ambiente.

El Plan de Protección se elaborará en un término máximo de doce (12) meses luego de la conformación de la Comisión de Guardianes del Río Amazonas, y contará con la participación activa de las comunidades indígenas, afrocolombianas, campesinas y de colonos que habitan en la cuenca. El Plan será adoptado mediante resolución del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, tendrá una vigencia de diez (10) años, fijará metas de corto, mediano y largo plazo y se revisará por lo menos cada cinco (5) años.

La elaboración y ejecución del Plan de Protección, conservación, mantenimiento, restauración, monitoreo y desarrollo sostenible del río Amazonas, su cuenca y afluentes en Colombia se financiará con los recursos que, en el marco de sus competencias y conforme a la autorización de asignaciones presupuestales de la presente ley, apropien el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, los departamentos y municipios con territorio en la cuenca y las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible con jurisdicción en ella, así como con recursos de cooperación internacional y de las demás fuentes previstas en la ley.

El Plan deberá incluir la línea base, los indicadores de seguimiento y evaluación que permitan medir su eficacia, las entidades responsables de cada acción de acuerdo con sus funciones legales, así como un mecanismo de alertas tempranas frente a deforestación, minería ilegal y contaminación por mercurio u otras sustancias peligrosas.

El Plan de Protección deberá incluir, entre otras, estrategias y acciones dirigidas a:

i. La mitigación de la contaminación de las fuentes hídricas por minería ilegal y vertimientos de aguas residuales; en coordinación con los instrumentos del sector de agua potable y saneamiento básico;

ii. La gestión sostenible de las pesquerías, incluyendo la protección de especies migratorias y el fortalecimiento de los medios de vida locales asociados;

iii. La adaptación al cambio climático, atendiendo fenómenos como sequías extremas e incendios forestales;

iv. La restauración ecológica participativa de áreas degradadas y la reforestación de cuencas; y

v. La promoción de la educación ambiental biocultural.

Todas las acciones estarán enmarcadas en un enfoque de gestión integral del recurso hídrico y en el respeto por los conocimientos tradicionales de las comunidades indígenas y locales.

El Plan se articulará con los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas, los planes de ordenamiento del recurso hídrico, los planes de manejo de las áreas protegidas, los planes de vida de los pueblos indígenas y las acciones adoptadas en cumplimiento de la Sentencia STC4360 de 2018 de la Corte Suprema de Justicia, e incorporará sus contenidos pertinentes.

Parágrafo. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o quien haga sus veces, desarrollarán y propondrán en el marco del plan de protección medidas que garanticen el desarrollo de las formas tradicionales de subsistencia y aquellas dirigidas a salvaguardar la soberanía alimentaria de las comunidades.

Artículo 6º. ***Mecanismos de funcionamiento y toma de decisiones.*** La Comisión de Guardianes del Río Amazonas establecerá su reglamento interno y definirá los mecanismos de coordinación, seguimiento y evaluación de sus decisiones.

La Comisión deberá rendir informes semestrales de gestión ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Parágrafo. La Comisión deberá reunirse por lo menos una vez cada trimestre, y podrá convocarse de forma extraordinaria por solicitud de al menos dos (2) de sus miembros. Las decisiones se adoptarán por mayoría simple, salvo que la ley o su reglamento interno disponga otra cosa.

Artículo 7º. ***Acompañamiento permanente.*** La Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo harán acompañamiento permanente a la implementación de la presente ley y velarán, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, por el cumplimiento de los derechos reconocidos al río Amazonas, su cuenca y afluentes en Colombia.

Parágrafo. Los informes elaborados por la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría

del Pueblo se considerarán insumo obligatorio para la actualización del Plan de Protección y deberán publicarse en la página web del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, garantizando su acceso público.

Artículo 8º. ***Consulta previa***. Las comunidades étnicas (pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes) que habitan la zona de influencia del río Amazonas en territorio colombiano, deberán ser consultadas de manera previa, libre e informada respecto de la implementación de la presente ley, así como frente a las medidas administrativas adoptadas por la Comisión de Guardianes del río Amazonas, cuando dichas decisiones afecten directamente sus formas de vida o su integridad étnica, cultural, espiritual, social o económica.

Artículo 9º. ***Asignaciones presupuestales.*** Autorícese al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (o quien haga sus veces), al departamento del Amazonas, a los municipios de Leticia y Puerto Nariño, y a la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Amazonía (Corpoamazonia), para que en sus presupuestos realicen las apropiaciones correspondientes a fin de cumplir cabalmente con el objeto de la presente ley.

Las asignaciones presupuestales para dar cumplimiento a la presente ley podrán provenir de las partidas previstas en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 y en el Presupuesto General de la Nación, especialmente aquellas orientadas a la protección de la Amazonía, la transición ecológica, la lucha contra la deforestación y el fortalecimiento de la gobernanza ambiental.

Así mismo, se podrán gestionar recursos de cooperación internacional y de mecanismos de Pago por Servicios Ambientales u otros incentivos verdes, de conformidad con la normatividad vigente.

ARTÍCULO NUEVO. ***Consideración de los derechos del río en las decisiones públicas.*** Las autoridades que otorguen, modifiquen o renueven licencias ambientales, permisos, concesiones de aguas o autorizaciones para proyectos, obras o actividades en la cuenca, o que adopten o me ajusten instrumentos de ordenamiento y planificación que la afecten, deberán tener en cuenta los derechos reconocidos en la presente ley y el Plan de protección, y dejarán constancia en el acto correspondiente de la forma en que lo hicieron.

Una vez adoptado el Plan de protección, las autoridades ambientales y las entidades territoriales lo tendrán en cuenta en la formulación, revisión o ajuste de los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas, de los planes de ordenamiento territorial y de los demás instrumentos de planificación a su cargo.

Artículo 10. ***Vigencia y derogaciones.*** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

FLORA PERDOMO ANDRADE
Ponente

Bogotá, D. C., octubre 21 de 2026

En Sesión Plenaria Ordinaria del 14 de octubre de 2026, fue aprobado en Segundo Debate, con modificaciones, el Texto Definitivo del Proyecto de Ley número 095 de 2025 Cámara, *por medio del cual se reconoce como sujeto de derechos al río Amazonas, en la extensión territorial de Colombia, su cuenca hidrográfica y afluentes en el territorio colombiano y se dictan otras disposiciones*. Esto con el fin de que el citado proyecto siga su curso legal y reglamentario, de conformidad con lo establecido en el artículo 183 de la Ley 5ª de 1992.

Lo anterior, según consta en Acta de Sesión Plenaria Ordinaria número 018 de octubre 14 de 2026, previo su anuncio en Sesión Plenaria Ordinaria del 13 de octubre de 2026, correspondiente al Acta número 017.

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ
Secretario General

CONTENIDO

Gaceta número 1668 - miércoles, 28 de octubre de 2026

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS **Págs.**

Informe de Ponencia para primer debate y texto propuesto al proyecto de ley número 050 de 2026 Cámara, por la cual se establecen disposiciones tendientes a asegurar el cumplimiento de la política para prevenir la pérdida y desperdicio de alimentos y se dictan otras disposiciones. 1

Ponencia negativa al proyecto de ley número 053 de 2026 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas para la protección de la vida humana desde la fecundación y el fortalecimiento de las acciones estatales de apoyo a la maternidad y se dictan otras disposiciones. 10

TEXTOS DE PLENARIA

Texto definitivo plenaria cámara al proyecto de ley número 095 de 2025 Cámara, por medio del cual se reconoce como sujeto de derechos al río Amazonas, en la Extensión Territorial de Colombia, su cuenca hidrográfica y afluentes en el territorio colombiano y se dictan otras disposiciones..... 23

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2026