

Bogotá, D. C. marzo 2025


Honorable Senador
Julio Elías Chagüi Flórez
Presidente Comisión Primera Constitucional
Senado de la República
Ciudad

Ref.: Informe de ponencia positiva para primer debate en la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República de Colombia del Proyecto de Ley No. 283 de 2025 Senado.

Respetado presidente,

Atendiendo a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate en la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República de Colombia el Proyecto de Ley No. 283 de 2025 Senado “Por la cual se establece la política pública de protección y asistencia a favor de las madres menores de edad y/o en condición de vulnerabilidad que se encuentren en estado de embarazo en crisis y se dictan otras disposiciones”

Cordialmente,



Germán Blanco Álvarez
Senado de la República
Ponente

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Informe de ponencia del Proyecto de Ley No. 283 de 2025 Senado “Por la cual se establece la política pública de protección y asistencia a favor de las madres menores de edad y/o en condición de vulnerabilidad que se encuentren en estado de embarazo en crisis y se dictan otras disposiciones”

Antecedentes

El presente proyecto de ley fue radicado el 1 de octubre del 2025 en la Secretaria General del Senado por parte de los Senadores Esperanza Andrade Serrano, Germán Blanco Álvarez, Oscar Barreto Quiroga, Karina Espinosa Oliver, Miguel Ángel Pinto Hernández, Lorena Ríos Cuellar, Juan Carlos García Gómez, Marcos Daniel Pineda, Soledad Tamayo, Mauricio Giraldo Hernández, Liliana Bitar Castilla, Nadia Blel Scaff, Nicolás Albeiro Echeverry y Juan Samy Merheg; y los Representantes a la Cámara. Luis Miguel López Aristizábal, y Ángela Vergara González, y publicado en la gaceta 1967 del 2025 Senado.

Objeto

El presente proyecto de ley pretende crear, con carácter de permanencia, la política pública de protección y asistencia a favor de las madres menores de edad y/o en condición de vulnerabilidad que se encuentren en estado de embarazo en crisis acompañándolas e impulsando su autonomía económica y financiera y el acceso a la educación y al mercado laboral.

Se busca entonces brindar a estas madres un acompañamiento integral que responda a sus necesidades inmediatas y futuras, ofreciendo apoyo en salud, educación y empleabilidad. De esta manera, el Estado contribuiría a reducir las barreras que enfrentan durante el embarazo y garantizaría condiciones dignas que protejan su bienestar y promuevan su autonomía.

Consideraciones

El presente proyecto de ley surge de la profunda convicción de que el Estado colombiano debe fortalecer y articular sus esfuerzos para garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos de todas las personas, con un enfoque especial en aquellas que enfrentan mayores adversidades, como son las madres menores de edad y aquellas en condición de vulnerabilidad que atraviesan un embarazo en crisis, al igual de las personas que se encuentran en mayor estado de indefensión como en este caso el que está por nacer.



Se reconoce la urgencia de consolidar una cultura por la vida, desde la fecundación hasta la muerte natural. La importancia de la defensa de la vida sin excepción alguna debe estar articulada al acompañamiento integral y al fomento de oportunidades para que estas mujeres y sus hijos puedan desarrollar su proyecto de vida.

El Derecho Fundamental a la Vida y la Protección de la Gestante

La vida es el primer derecho humano, consagrado en nuestra Constitución Política y en diversos tratados internacionales de los que Colombia es signataria, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El Artículo 2º de este proyecto de ley, al reconocer a la mujer gestante como madre desde la fecundación, honra este principio fundamental y establece un marco jurídico claro para la protección de la vida en todas sus etapas, reconociendo la dignidad inherente al ser humano desde su concepción.

La Realidad del Embarazo en Crisis en Poblaciones Vulnerables

En Colombia, un número significativo de embarazos ocurren en contextos de vulnerabilidad, afectando desproporcionadamente a mujeres jóvenes y en situación de pobreza. Estos embarazos en crisis, cuando se presentan en menores de edad o en mujeres en condiciones de precariedad económica, social o familiar, conllevan retos adicionales que requieren una respuesta estatal robusta y coordinada.

La falta de redes de apoyo, el acceso limitado a educación y oportunidades laborales, y la escasa información sobre sus derechos, exponen a estas mujeres a mayores riesgos y dificultan su desarrollo personal y el de sus hijos. Es claro que eliminar al que está por nacer no es la solución a los problemas de las mujeres y familias en el país, pues nunca vulnerar el derecho a la vida del que está en mayor estado de indefensión resuelve el problema social, económico o familiar. La vida debe ser defendida, promovida y salvaguardada, procurando condiciones dignas para toda mujer y todo niño y niña sin excepción.

Incentivos a la Protección Laboral y al Emprendimiento Femenino

Para fomentar una cultura de apoyo a la maternidad y promover la autonomía económica de las mujeres, se propone la implementación de incentivos tributarios dirigidos a empresarios que contraten mujeres en estado de embarazo. Esta medida busca no solo cumplir con la

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

normativa laboral vigente, sino también generar un impacto positivo en la empleabilidad femenina, reconociendo el valor que las mujeres aportan al sector productivo.

Es crucial fortalecer el apoyo a las iniciativas de emprendimiento lideradas por mujeres, especialmente aquellas que trabajan desde casa durante el embarazo y la lactancia. El Fondo Emprender debe ser un aliado estratégico para estas mujeres, brindando recursos, capacitación y acompañamiento que les permitan consolidar sus proyectos y asegurar su sostenibilidad económica.

Conveniencia

La conveniencia de este proyecto de ley radica en su potencial para establecer una política pública integral de protección para madres menores de edad y/o en condición de vulnerabilidad, ofreciendo asistencia médica, educativa y legal. Al crear una política pública, se busca garantizar la atención integral durante el embarazo, parto y puerperio, lo que se traduce en la protección de los derechos y el bienestar de estas mujeres en situaciones de crisis.

La justificación principal del proyecto de ley se basa en varios puntos clave como (i) la Protección Integral de Derechos, cuyo objetivo fundamental es garantizar los derechos irrenunciables de las menores y la comunidad, asegurando su acceso a una atención de salud integral, permanencia en el sistema educativo y protección legal durante el embarazo, parto y puerperio; (ii) el enfoque en Vulnerabilidad, el cual reconoce que las madres menores de edad a menudo enfrentan una brecha estructural de desventajas sociales, y busca focalizar acciones educativas y asistenciales para mitigar estas condiciones, combatiendo la discriminación y promoviendo su desarrollo integral; (iii) el desarrollo de políticas existentes, puesto que Colombia cuenta con un marco legal amplio para la protección de la infancia y la adolescencia (Ley 1098 de 2006, Código de Infancia y Adolescencia), y este proyecto busca aterrizar y especificar una política pública concreta y detallada para este grupo poblacional específico; y (iv) modelo de transparencia y seguimiento que incluye disposiciones para que las entidades involucradas presenten informes anuales a las comisiones constitucionales del Congreso, asegurando un seguimiento a la implementación y avance de la política pública.

El proyecto de ley es conveniente porque busca subsanar vacíos específicos en la asistencia a una población altamente vulnerable, asegurando que el Estado colombiano cumpla de manera más efectiva con su deber de garante de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, especialmente en situaciones de crisis gestacional.

Régimen Constitucional

El régimen constitucional colombiano para la protección de madres gestantes menores de edad se basa en la protección especial de la maternidad y los derechos de los niños, niñas y adolescentes, considerándolos sujetos de especial protección constitucional.

- Constitución Política de Colombia (Artículos 13, 43, 44 y 45):
 - El artículo 13 establece la igualdad ante la ley y prohíbe la discriminación por razón de sexo.
 - El artículo 43 dispone la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres y prohíbe cualquier tipo de discriminación hacia la mujer, garantizando asistencia y protección especial a la mujer gestante.
 - El artículo 44 consagra los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes (vida, integridad física, salud, educación, cuidado y amor), prevaleciendo sobre los derechos de los demás.
 - El artículo 45 reconoce los derechos de los adolescentes y garantiza su participación activa en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.

Pliego de modificaciones

Del artículo 1 al artículo 5 no se tienen modificaciones, para lo cual en lo relativo del 6 al 9 se realizan las siguientes modificaciones:

Texto radicado	Texto propuesto	Observaciones
Artículo 6°. Educación y prevención: El Ministerio de Educación Nacional robustecerá y ampliará los lineamientos relativos a la educación sexual y reproductiva	Artículo 6°. Educación y prevención: El Ministerio de Educación Nacional robustecerá y ampliará los lineamientos relativos a la educación sexual y reproductiva	Se elimina el artículo, toda vez que el mismo se encuentra incompleto en el texto originalmente radicado.
Artículo 8°. Informe anual: Las entidades a que	Artículo 6 8°. Informe anual: Las entidades a que	Se corrige numeración.

<p>se refiere el artículo 3° de la presente ley, presentarán un informe anual, dentro de los 2 meses siguientes al inicio de cada legislatura, a las comisiones primeras y séptimas constitucionales del Senado de la República y la Cámara de Representantes a fin de socializar el avance e implantación de la política pública.</p>	<p>se refiere el artículo 3° de la presente ley, presentarán un informe anual, dentro de los 2 meses siguientes al inicio de cada legislatura, a las comisiones primeras y séptimas constitucionales del Senado de la República y la Cámara de Representantes a fin de socializar el avance e implantación de la política pública.</p>	
<p>Artículo 9°. Vigencia y derogatorias: La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 7 9°. Vigencia y derogatorias: La presente ley rige a partir de su promulgación y publicación en el Diario Oficial, y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Se corrige numeración y redacción.</p>

Impacto Fiscal

La Ley 819 de 2003 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”, establece, en su artículo 7 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. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”. De conformidad con lo previsto en dicha disposición, en lo que sigue esta sección presentará el posible impacto fiscal y la fuente de financiación de la iniciativa.

Además, es importante tener en cuenta que, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, ha precisado que el impacto fiscal no puede ser, en ningún caso, un obstáculo insuperable para el desarrollo de las iniciativas legislativas. En la sentencia C-490 de 2011, la Corte manifestó que;

“El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público”.

Ahora bien, debe entenderse que lo preceptuado en el presente proyecto conlleva una política pública que debe ser diseñada y ejecutada por el Ministerio de Salud y Protección Social, para lo cual existe una carga en el tiempo para que dicha cartera ministerial diseñe, estructure y ejecute la misma, y en ese sentido el valor asociado al proyecto debe estar acorde con el principio de sostenibilidad fiscal y ser asumido de manera íntegra por tal ministerio.

Conflicto de interés

De conformidad con el Artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, “*Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones*”, que establece que tanto el autor del proyecto y el ponente dentro de la exposición de motivos, deberán incluir un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, sirviendo de guía para que los otros congresistas tomen una decisión en torno, si se encuentran incursos en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar.

En ese orden de ideas, el presente proyecto de ley, por ser de carácter general, no configura un beneficio particular, actual y directo para ningún congresista.

Finalmente, sobre los conflictos de interés resulta importante recordar lo señalado por el Consejo de Estado que, en la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable mediante Sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

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

En el mismo sentido, es pertinente señalar lo que la Ley 5 de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019:

“Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

a) Beneficio particular: aquel 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. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) Beneficio directo: aquel 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.”

Con base en lo anterior, se considera que, frente al presente proyecto, no se generan conflictos de interés alguno, puesto que las disposiciones aquí contenidas son generales y no generan beneficios particulares, actuales y directos.



Sin perjuicio de lo anterior, se debe tener en cuenta que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de Ley no exime del deber del Congresista de identificar causales adicionales.

Proposición

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicito a los miembros de la Comisión Primera del Senado de la República, dar Primer Debate al Proyecto de Ley No. 283 de 2025 Senado “Por la cual se establece la política pública de protección y asistencia a favor de las madres menores de edad y/o en condición de vulnerabilidad que se encuentren en estado de embarazo en crisis y se dictan otras disposiciones”, conforme al pliego de modificaciones propuesto.

Cordialmente,

Germán Blanco Álvarez
Senado de la República
Ponente

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

**Texto propuesto para primer debate del Proyecto de Ley No. 283 de 2025 Senado
“Por la cual se establece la política pública de protección y asistencia a favor de las
madres menores de edad y/o en condición de vulnerabilidad que se encuentren en
estado de embarazo en crisis y se dictan otras disposiciones”**

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

Artículo 1º. Objeto: La presente ley tiene por objeto crear, con carácter de permanencia, la política pública de protección y asistencia a favor de las madres menores de edad y/o en condición de vulnerabilidad que se encuentren en estado de embarazo en crisis acompañándolas e impulsando su autonomía económica y financiera y el acceso a la educación y al mercado laboral.

Artículo 2º. Período de gestación: Para todos los efectos legales y en virtud del numeral 1 del artículo 4º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la mujer gestante o mujer embarazada se considerará como madre desde que se inicia la gestación de su hijo con la fecundación.

Artículo 3º. Creación de la Política Pública: Créese la política pública de protección y asistencia a favor de las madres menores de edad y/o en condición de vulnerabilidad que se encuentren en estado de embarazo en crisis.

La ejecución de la política pública estará a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio del Trabajo, el Departamento Administrativo de Prosperidad Social, el SENA y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar o las entidades que hagan sus veces.

Estas entidades tendrán a su cargo y de forma conjunta el diseño e implementación de las estrategias que permitan la ejecución de la política pública.

En el desarrollo del diseño y ejecución de la política pública se garantizará la participación activa de entidades públicas y privadas cuyo objeto o misión constitucional, legal, reglamentaria y estatutaria verse sobre la protección y defensa de las familias, de los niños y niñas en cualquier etapa de vida, mujeres y aquellas que se encuentren en estado de embarazo.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Organizaciones sociales y de base que busquen y propendan por el desarrollo económico del país.

De manera especial, se reconocerá e incentivará la participación de las instituciones educativas y aquellas que promuevan la defensa de la familia, del niño por nacer y del derecho a la vida desde la concepción, como actores fundamentales para la implementación, la asistencia y la orientación de la mujer en estado de embarazo.

Parágrafo Primero. Las entidades nacionales a cargo de la política pública deberán articularse con las entidades territoriales competentes para el diseño y ejecución de la misma.

Parágrafo Segundo. Las entidades territoriales adoptarán las medidas y estrategias impartidas con el fin de implementar, en el marco de sus competencias, la política pública que en virtud de la presente ley se crea en sus jurisdicciones y territorios.

Artículo 4°. Alcance de la política pública. Con el fin de proteger y asistir a las madres menores de edad y/o en condición de vulnerabilidad que se encuentren en estado de embarazo en crisis, la política pública deberá contemplar cuanto menos las siguientes finalidades:

- **Servicios médicos:** Las madres menores de edad y/o en condición de vulnerabilidad que se encuentren en estado de embarazo en crisis, tendrán derecho a una atención integral en salud durante el embarazo, parto y posparto. Este derecho incluye atención prenatal, parto seguro y acompañamiento posparto.

La atención integral comprenderá el acompañamiento psicológico, psiquiátrico (si lo requiere) y el apoyo psicospiritual.

- **Derechos y garantías laborales:** Se reforzarán las estrategias institucionales que busquen promover y garantizar los derechos de las mujeres en estado de gestación o embarazo, especialmente los de aquellas madres menores de edad y/o en condición de vulnerabilidad que se encuentren en estado de embarazo en crisis

El Ministerio del Trabajo impulsará anualmente campañas pedagógicas en las cuales se socialicen los derechos fundamentales y laborales de las mujeres trabajadoras en estado de gestación o embarazo, especialmente los de aquellas madres menores de edad y/o en condición de vulnerabilidad que se encuentren en estado de embarazo en crisis.

Dentro de la reglamentación que le corresponda al Ministerio del Trabajo de las leyes y decretos con fuerza de ley que se refieran a los derechos laborales de las mujeres en estado de gestación o embarazo, incluir a toda madre embarazada y como beneficiarias a las madres

menores de edad y/o en condición de vulnerabilidad que se encuentren en estado de embarazo en crisis.

- **Auxilio económico:** Dentro de los 6 meses siguientes a la expedición de la presente ley, el Departamento Administrativo de Prosperidad Social diseñará y creará un programa de auxilios económicos específico, con cargo al presupuesto general de la nación, para otorgar un auxilio económico mensual a aquellas madres menores de edad y/o en condición de vulnerabilidad que se encuentren en estado de embarazo en crisis durante su etapa de gestación y durante los 4 meses siguientes al parto.
- **Asistencia social:** La política pública, de manera clara y específica, obligará al Estado colombiano a proteger a las madres menores de edad y/o en condición de vulnerabilidad que se encuentren en estado de embarazo en crisis, brindando suficiente asistencia social y alimentaria.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar garantizará el acceso y atención integral de las madres menores de edad y/o en condición de vulnerabilidad que se encuentren en estado de embarazo en crisis a sus programas de mujeres gestantes y lactantes.

- **Madre emprendedora:** La política pública comprenderá la promoción del emprendimiento a favor de las madres menores de edad y/o en condición de vulnerabilidad que se encuentren en estado de embarazo en crisis a través del Fondo Emprender y de los programas de Impulsa Colombia.

El SENA e Impulsa Colombia, o las entidades que hagan sus veces, garantizarán las partidas presupuestales para tal fin.

Artículo 5°. Protección al no nacido: Dentro del diseño y ejecución de estrategias de la política pública y de conformidad con el mandato expreso previsto en el numeral primero del artículo 4° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se respetará y garantizará la vida del no nacido o hijo de la madre menor de edad y/o en condición de vulnerabilidad que se encuentren en estado de embarazo en crisis.

La política pública definirá las estrategias para tal propósito, especialmente, aquellas que faciliten gestantes a realizar el control y monitoreo médico del crecimiento y condiciones de gestación.

Artículo 6°. Informe anual: Las entidades a que se refiere el artículo 3° de la presente ley, presentarán un informe anual, dentro de los 2 meses siguientes al inicio de cada legislatura, a las comisiones primeras y séptimas constitucionales del Senado de la República y la Cámara de Representantes a fin de socializar el avance e implantación de la política pública.



Artículo 7°. Vigencia y derogatorias: La presente ley rige a partir de su promulgación y publicación en el Diario Oficial, y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

Germán Blanco Álvarez
Senado de la República
Ponente

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Capitolio Nacional. Plaza de Bolívar. Tel: 3823000
Oficina Capitolio German Blanco
German.blanco@senado.gov.co