



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 330

Bogotá, D. C., jueves, 21 de abril de 2022

EDICIÓN DE 35 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 49 DE 2021 SENADO

por medio de la cual se integra una política para el emprendimiento de los jóvenes y se dictan otras disposiciones.

<p>Informe de ponencia para primer debate del proyecto de Ley 049 de 2021 Senado</p> <p>“Por medio de la cual se integra una política para el emprendimiento de los jóvenes y se dictan otras disposiciones”</p> <p>1. Antecedentes</p> <p>El presente proyecto de Ley fue presentado el 22 de julio de 2021 ante la secretaría del honorable Senado de la República por los senadores Milla Patricia Romero Soto, Ruby Helena Chagüi Spath, Amanda Rocío González, Alejandro Corrales Escobar, Nicolás Pérez Vásquez, Ernesto Macías Escobar, Fernando Nicolás Araújo Rumié, Carlos Felipe Mejía Mejía, John Harold Suárez Vargas, José Obdulio Gaviria Vélez, Ciro Alejandro Ramírez Cortés, Fabián Castillo Suarez, Javier Mauricio Delgado y los representantes Edwin Gilberto Ballesteros, Juan David Vélez, Christian Garcés, Esteban Quintero Cardona, Hernán Humberto Garzón, Jhon Jairo Berrio López, Jairo Cristancho Tarache, Jennifer Kristin Arias Falla, Juan Manuel Daza Iguarán, Oscar Darío Pérez Pineda, Margarita María Restrepo Arango, Diego Javier Osorio Jiménez, José Jaime Uscátegui Pastrana, Enrique Cabrales Baquero, Héctor Ángel Ortiz, Rubén Darío Molano Piñeros, César Eugenio Martínez Restrepo, Oscar Leonardo Villamizar Meneses.</p> <p>El proyecto fue repartido a la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado para primer debate donde se asignó como ponente a la Senadora Ruby Helena Chagüi Spath.</p> <p>2. Objeto</p> <p>El presente proyecto de Ley tiene por objeto impulsar los programas de emprendimiento de jóvenes a través de la integración de las entidades educativas que promueven y desarrollan estos programas con entidades de financiación pública o privada.</p> <p>3. Justificación</p> <p>En Colombia y América Latina el desempleo juvenil es un problema de gran magnitud, que además se vio agravado a causa de la pandemia, por lo anterior es necesario reactivar las economías para generar empleo y apoyar la creación de empresa por parte de los jóvenes que tienen toda la energía y entusiasmo para sacarlas adelante.</p>	<p>El emprendimiento ha sido considerado como la mejor opción para obtener crecimiento económico, independencia y lograr una mejor calidad de vida, un desarrollo profesional o comercial y superar las barreras de la dependencia laboral.</p> <p>En los últimos años, con mayor trascendencia o presencia en el ámbito económico, se le ha brindado una fuerte atención e importancia a la figura del emprendedor, quien sin lugar a duda representa crecimiento económico. La OCDE en 1998 lanzó el programa denominado Fostering Entrepreneurship que pretendía ofrecer un mejor entendimiento del papel que los emprendedores desempeñan en la economía. A partir de ahí, muchos países han puesto en marcha distintas iniciativas dirigidas a fomentar el emprendimiento y respaldar de esta manera el crecimiento económico que ello implica para las naciones y las personas.</p> <p>A lo largo de la historia, se le ha brindado mayor importancia a los emprendimientos empresariales y proyectos de entidades de renombre, dejando de lado los emprendimientos juveniles, las ideas innovadoras, que, finalmente, también juegan un papel clave puesto que terminan llenando nichos de mercado y aumentan la competencia, promoviendo de esta forma la eficiencia, crecimiento económico y productividad.</p> <p>De igual manera, el principal obstáculo que atraviesan los jóvenes innovadores emprendedores es la ausencia de apoyo económico, en primer lugar, y en menor parte, apoyo académico, y de asesoría o acompañamiento, de ahí que las grandes e importantes ideas que expresa esta población a través de estos proyectos no logren materializarse por falta de apoyo o financiación privada o estatal.</p> <p>Este proyecto de ley responde a las necesidades de apoyo económico y financiación para los emprendimientos juveniles y le permite a las instituciones de educación superior debidamente reconocidas por el Gobierno Nacional, que desarrollan programas de emprendimiento para sus alumnos y egresados, integrarse con los fondos de garantía, públicos y privados, y con entidades de financiamiento de crédito y de aportes de recursos de capital de riesgo para impulsar dichos proyectos, de manera que puedan materializarse, contribuir al crecimiento económico y profesional del joven emprendedor, de la sociedad y del país.</p> <p>Este proyecto de ley apoya las ideas innovadoras de los jóvenes que transforman de manera positiva la sociedad, su entorno y como consecuencia de ello la economía del país, brindándoles la posibilidad de financiar sus proyectos y hacerlos realidad, generando empresa, independencia y logrando el efecto del relevo generacional en lo que respecta a la dependencia laboral, transformando estas ideas de los jóvenes en realidades constructivas para la sociedad y el país.</p>
--	--

Estimular la imaginación, premiar y apoyar las ideas constructivas de los jóvenes promueve soluciones sociales, fortalece la empresa privada que es el motor del progreso social y la mejor reserva de un país. El sector educativo, desde las universidades y entidades de educación superior, debe apalancarse en fondos de garantía y obtener fuentes de financiación que apoyen los proyectos de emprendimiento de los jóvenes colombianos.

Las instituciones educativas aportan la base adecuada para que se genere el crecimiento económico de una persona, de una sociedad, de un país y es el emprendimiento de los jóvenes el mejor mecanismo que permite que se produzca tal crecimiento, por ello la importancia de esta iniciativa legislativa que fortalece y reconoce las ideas emprendedoras e innovadoras de los jóvenes colombianos como protagonistas de la evolución económica de nuestro país.

4. Impacto fiscal y propuesta económica

El presente proyecto de ley, al no ordenar gasto, no comprende un impacto fiscal y en consecuencia no requiere cumplir con lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, ni se encuentra condicionado al aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

5. Conflicto de interés

Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, y establece la obligación al autor del proyecto presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento. Frente al presente proyecto, se considera que no genera conflictos de interés, puesto que no trae beneficios particulares, actuales y directos, conforme a lo dispuesto en la ley, dado que, el objeto del proyecto versa sobre el apoyo económico a emprendimientos de jóvenes, calidad que consideramos no cumplen los congresistas dada su vinculación en el legislativo.

Sin embargo, si algún familiar dentro de los grados enunciados por la ley pertenece a la población que pueda impactar la presente iniciativa, el Congresista deberá presentar un conflicto de interés, frente del cual se presume su improcedencia por considerar que esta ley cobijará a toda la población objeto del mismo por igual y sus efectos regirán para el futuro.

Finalmente, se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de intereses que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley no exime del deber del Congresista de identificar causales adicionales.

6. Pliego de modificaciones

Texto original presentado	Texto propuesto para primer debate
Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto impulsar los programas de emprendimiento de jóvenes a través de la integración de las entidades educativas que promueven y desarrollan estos programas con entidades de financiación pública o privada.	Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto impulsar los programas de emprendimiento de jóvenes a través de la integración de las <u>entidades educativas Instituciones de Educación Superior</u> que promueven y desarrollan estos programas con entidades de financiación pública o privada.
Artículo 2. Definiciones. Para efectos de lo dispuesto en la presente ley, se tendrá en cuenta a) Jóvenes: persona que se encuentra en el rango de edad comprendido entre los diez y ocho (18) y veintiocho (28) años de edad.	Artículo 2°. Definiciones. Para efectos de lo dispuesto en la presente ley, se tendrá en cuenta Jóvenes: persona que se encuentra en el rango de edad comprendido entre los diez y ocho (18) y veintiocho (28) años de edad. Rango de Aplicación de la Ley. <u>Para los efectos de lo dispuesto en la presente Ley, se entenderá como "joven" a toda persona en el rango de edad comprendido entre los dieciocho (18) y los veintiocho (28) años.</u>
Artículo 3°. De las universidades e instituciones de educación superior. Las universidades e instituciones de educación superior, debidamente reconocidas por el Gobierno Nacional, que desarrollen programas de promoción de emprendimiento para sus alumnos y ex alumnos, podrán integrarse con los fondos de garantía, públicos y privados, y con entidades de financiamiento de crédito y de aportes de recursos de capital de riesgo para impulsar dichos proyectos.	Artículo 3°. De las universidades e Instituciones de Educación Superior. Las universidades e instituciones de educación superior, debidamente reconocidas por el Gobierno Nacional, que desarrollen programas de promoción de emprendimiento para sus alumnos y <u>ex alumnos egresados</u> , podrán integrarse con los fondos de garantía, públicos y privados, y con entidades de financiamiento de crédito y de aportes de recursos de capital de riesgo para impulsar dichos proyectos.

Artículo 4°. De los fondos oficiales de garantía y de aporte de recursos del Estado. Los fondos oficiales de garantía y/o de aportes de recursos de crédito y/o de capital de riesgo, podrán dar prioridad a los proyectos de emprendimiento de jóvenes alumnos y/o egresados de instituciones de educación superior públicas o privadas. Estos fondos podrán emitir garantías; a los proyectos de emprendimiento de los jóvenes; frente a entidades oficiales, mixtas o privadas, del ámbito nacional o internacional.

Artículo 4. De los fondos oficiales de garantía y de aporte de recursos del Estado. Los fondos oficiales de garantía y/o de aportes de recursos de crédito y/o de capital de riesgo, especialmente los dirigidos al fomento al sector comercial, podrán destinar recursos al fomento de proyectos de emprendimiento de jóvenes alumnos y/o egresados de instituciones de educación superior públicas o privadas, especialmente aquellos destinados a generar transformación social y construcción de paz en los entornos más afectados por economías ilegales.

Estos fondos podrán emitir garantías, a los proyectos de emprendimiento de los jóvenes, frente a entidades oficiales, mixtas o privadas, del ámbito nacional o internacional.

Parágrafo 1. De acuerdo con lo anterior el Gobierno nacional reglamentará los mecanismos para que los fondos públicos de garantías diseñen las líneas de acceso al financiamiento a través de los intermediarios financieros.

Parágrafo 2. Las universidades públicas y las Instituciones de Educación Superior apoyarán la formulación y viabilización de los proyectos productivos presentados por la población joven en los términos del artículo 3° de la presente ley.

Artículo 7°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su sanción y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Artículo 7°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su sanción promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

7. Proposición

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, presentamos ponencia favorable al Proyecto de Ley No. 049 de 2021 – Senado, "Por medio de la cual se integra una política para el emprendimiento de los jóvenes y se dictan otras disposiciones" y proponemos a la Comisión VI del Honorable Senado de la República darle debate al Proyecto de Ley, con las modificaciones propuestas.

De los honorables Congresistas:


RUBY HELENA CHAGÜI SPATH
Senadora de la República
Partido Centro Democrático

Texto propuesto para primer debate del proyecto de Ley 049 de 2021 Senado
"Por medio de la cual se integra una política para el emprendimiento de los jóvenes y se dictan otras disposiciones"
EL CONGRESO DE COLOMBIA

Decreta:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto impulsar los programas de emprendimiento de jóvenes a través de la integración de las Instituciones de Educación Superior que promueven y desarrollan estos programas con entidades de financiación pública o privada.

Artículo 2°. Rango de aplicación de la Ley. Para los efectos de lo dispuesto en la presente Ley, se entenderá como "joven" a toda persona en el rango de edad comprendido entre los dieciocho (18) y los veintiocho (28) años.

Artículo 3°. De las Instituciones de Educación Superior. Las universidades e Instituciones de Educación Superior, debidamente reconocidas por el Gobierno nacional, que desarrollen programas de promoción de emprendimiento para sus alumnos y egresados, podrán integrarse con los fondos de garantía, públicos y privados, y con entidades de financiamiento de crédito y de aportes de recursos de capital de riesgo para impulsar dichos proyectos.

Artículo 4°. De los fondos oficiales de garantía y de aporte de recursos del Estado. Los fondos oficiales de garantía y/o de aportes de recursos de crédito y/o de capital de riesgo, especialmente los dirigidos al fomento al sector comercial, podrán destinar recursos al fomento de proyectos de emprendimiento de jóvenes alumnos o egresados de instituciones de educación superior públicas o privadas, especialmente aquellos destinados a generar transformación social y construcción de paz en los entornos más afectados por economías ilegales.

Estos fondos podrán emitir garantías, a los proyectos de emprendimiento de los jóvenes, frente a entidades oficiales, mixtas o privadas, del ámbito nacional o internacional.

Parágrafo 1. De acuerdo con lo anterior el Gobierno nacional reglamentará los mecanismos para que los fondos públicos de garantías diseñen las líneas de acceso al financiamiento a través de los intermediarios financieros.

Parágrafo 2. Las universidades públicas y las Instituciones de Educación Superior apoyarán la formulación y viabilización de los proyectos productivos presentados por la población joven en los términos del artículo 3° de la presente ley.

Artículo 5°. De la financiación de crédito y de capital de riesgo. Los proyectos de emprendimiento de jóvenes, promovidos y supervisados por Instituciones de Educación Superior y con apoyo de los fondos de garantía, podrán acceder de manera prioritaria a los recursos oficiales de crédito y de capital de riesgo.

Artículo 6°. Reglamentación. El Gobierno Nacional reglamentará lo dispuesto en la presente ley en un plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia.

Artículo 7°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.


RUBY HELENA CHAGÜI SPATH
Senadora de la República
Partido Centro Democrático

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 107 DE 2021 SENADO

por medio de la cual se establece el proceso administrativo por el incumplimiento injustificado al régimen de visitas en favor de los niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones.

<p style="text-align: center;">INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE</p> <p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY NO. 107 DE 2021 SENADO "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE EL PROCESO ADMINISTRATIVO POR EL INCUMPLIMIENTO INJUSTIFICADO AL RÉGIMEN DE VISITAS EN FAVOR DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</p> <p>Bogotá D.C., 20 de Abril de 2022</p> <p>Honorable Senador Germán Varón Cotrino Presidente Comisión Primera del Senado Ciudad</p> <p>Respetado Presidente,</p> <p>En cumplimiento de la designación que me hizo la Mesa Directiva de la Comisión Primera, me permito rendir <u>informe de ponencia para segundo debate</u> al Proyecto de Ley No. 107 de 2021 Senado "Por medio de la cual se establece el proceso administrativo por el incumplimiento injustificado al régimen de visitas en favor de los niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones"</p> <p style="text-align: center;">1. TRÁMITE</p> <p>El proyecto de ley objeto de ponencia fue radicado el pasado 03 de agosto de 2021 ante la Secretaría General del Senado de la República y fue debidamente publicada en la Gaceta 1019 de 2021 de fecha 19 de agosto del presente año.</p> <p>El 19 de Agosto de 2021 se radicó en la comisión primera del Senado el expediente del Proyecto de Ley 107 de 2021, y el 31 de Agosto de 2021 la Mesa Directiva mediante Acta MD-08 me designó como ponente.</p> <p>Se radicó ponencia en la presidencia de la comisión primera del senado, siendo publicada en la Gaceta N° 1534 de 2021, y posteriormente discutida, votada y aprobada en primer debate el día 23 de noviembre de 2021, con 14 votos positivos y uno negativo, designándome nuevamente como ponente para segundo debate.</p>	<p style="text-align: center;">2. OBJETO</p> <p>El presente Proyecto tiene como objeto establecer medidas tendientes a facilitar el ejercicio de los derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes a contar con una familia, estableciendo una normatividad tendiente a regular algunos vacíos jurídicos existentes en el ordenamiento colombiano relacionados con el régimen de visitas.</p> <p>Estos vacíos han propiciado en múltiples casos una vulneración al derecho de los menores a tener un vínculo con sus progenitores no custodios, situación que es propiciada en algunas circunstancias por el desconocimiento injustificado de estos derechos por parte del custodio del infante.</p> <p style="text-align: center;">3. JUSTIFICACIÓN</p> <p>El proyecto que su objeto consiste en establecer un procedimiento administrativo aplicable en los casos de incumplimiento injustificado al régimen de visitas establecido en favor de los niños, niñas y adolescentes, con el fin de garantizarles su derecho a tener una familia y no ser separados de ella, lo anterior a partir de ocho (8) artículos que establecen un mecanismo administrativo que se tramitará conforme lo establecen los artículos 52, 100 y 103 de la Ley 1098 de 2006 – Código de Infancia y la Adolescencia, cuando se presenten dos incumplimientos al régimen de visitas establecido mediante documento privado, acuerdo de conciliación, resolución administrativa o sentencia judicial, sean estos sucesivos o no.</p> <p>El mencionado procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio o a solicitud de parte (incluyendo el Niño, Niña o Adolescente presuntamente afectado por el incumplimiento al régimen de visitas) y, tras verificarse dicha situación, la autoridad administrativa competente podrá dictar algunas medidas de acompañamiento dentro de las que se encuentran:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Visitas acompañadas por un miembro del equipo psicosocial del ICBF por un término de tres meses, prorrogables por hasta otros tres; 2. Asistencia y asesoría a la familia prestada por el equipo psicosocial del equipo técnico interdisciplinario de la autoridad administrativa; y
<p>3. En general, cualquier otra que el funcionario considere procedente para garantizar el adecuado cumplimiento al régimen de visitas y el derecho del Niño, la Niña y el Adolescente a contar con una familia.</p> <p>Además de lo anterior, y en aras de contar con instrumentos efectivos que permitan garantizar el cumplimiento de las disposiciones de la autoridad administrativa – tomando en consideración el interés superior del menor y la importancia de garantizar su derecho a tener una familia y a no ser separado de ella – el proyecto de ley en cuestión señala una serie de sanciones aplicables en caso de incumplimiento injustificado al régimen de visitas y de las medidas señaladas por parte de la autoridad administrativa, las cuales van desde una multa equivalente a diez (10) salarios mínimos legales diarios vigentes (SMLDV) hasta treinta (30) salarios mínimos legales diarios vigentes (SMLDV) y quince (15) días de servicio social no remunerado en la entidad en la que se conoce del proceso de incumplimiento al régimen de visitas.</p> <p>Se estipula, también, que en caso de incumplimiento reiterado (en más de cuatro oportunidades) y/o cuando se constituya una afectación psicosocial y/o emocional al Niño, Niña o Adolescente como consecuencia de las acciones de incumplimiento, la autoridad competente deberá revisar la custodia a favor del ejercicio de los derechos del menor.</p> <p>Finalmente, el proyecto establece que las autoridades competentes en el establecimiento y seguimiento a medidas relacionadas con régimen de visitas, a través de sus equipos psicosociales, brindarán asesoría de tipo preventivo a todas las madres, padres, cuidadores y tutores que incumplan el régimen de visitas y a los menores cuando éste exprese la voluntad de no llevarla a cabo, con el fin de que inicien una medida administrativa por el incumplimiento injustificado al régimen de visitas en favor de niños, niñas y adolescentes. Esta asesoría se realizará bajo lineamientos del ICBF para incluir acciones preventivas y pedagógicas en torno a la importancia del ejercicio corresponsable y equitativo de la paternidad o maternidad y de la presencia de los progenitores en cada etapa del curso de vida de sus hijos e hijas.</p>	<p style="text-align: center;">1. ANÁLISIS HISTÓRICO</p> <p>A través de la historia, se ha reconocido la familia como una de las instituciones fundamentales de la sociedad y que es requisito fundamental para la prevalencia y garantía de los derechos inherentes de la persona. Como cualquier estamento o construcción social, la concepción de la familia en Colombia se ha venido transformando debido a toda una serie de factores socioculturales a los cuales el Estado y el Derecho no pueden ni deben seguir siendo ajenos. Así las cosas, es válido traer a colación lo expuesto por el investigador Francisco Javier Gutiérrez Negrete en su artículo titulado "El concepto de familia en Colombia: Una reflexión basada en los aportes de la antropóloga Virginia Gutiérrez sobre la familia colombiana en el marco de la doctrina constitucional", publicado en la Revista de temas socio jurídicos (Enero-Junio 2019), en donde se realiza una buena aproximación a la evolución del concepto de familia a lo largo del Siglo XX, señalando la existencia de dos categorías, a saber: "Familia Tradicional Colombiana" y "Familia tras avances estructurales de acuerdo con los estudios de Virginia Gutiérrez", con base en los estudios realizados por parte de esta investigadora colombiana.</p> <p>A grandes rasgos, bajo el resumen de tipologías esbozado por el investigador Gutiérrez Negrete, bajo la categoría de "Familia Tradicional Colombiana" se entendían aquellas que reunían las siguientes características: (1) eran constituidas mayoritariamente después del matrimonio católico (y en menor medida civil); (2) tenían una marcada estructura patriarcal en donde el padre de familia decidía y la madre y los hijos "obedecían y ejecutaban"; (3) La residencia de la familia era determinada exclusivamente por el padre de familia; (4) El matrimonio era por lo general indisoluble, permitiéndose bajo estrictas causales la separación de cuerpos pero no el divorcio; (5) La familia era legalmente monogámica, aunque existía un doble racero respecto de la lealtad y fidelidad entre los cónyuges, siendo normalizados privilegios poliginicos encubiertos para el hombre; (6) Existía una tajante separación de roles de género al interior de las familias (en donde se esperaba que el hombre fuera el proveedor, mientras que la mujer se hiciera cargo de las labores de cuidado y crianza); (7) Las relaciones erótico-afectivas se regían según principios patriarcales y la procreación no era controlada; (8) Se tenían valores fuertemente interiorizados de compromiso obligatorio.</p> <p>Ahora bien, bajo la categoría de "Familia tras avances estructurales de acuerdo con los estudios de Virginia Gutiérrez", también esbozado por el investigador Gutiérrez Negrete, se encuentra que la misma presenta las siguientes características: (1) Se conformaban en menor medida por matrimonio católico, mientras que los matrimonios civiles y las uniones consensuales se incrementaron; (2) Se morigeró la autoridad patriarcal a favor de la equiparación o "sistemas democráticos", estableciendo que el sistema de autoridad se deriva del principio de corresponsabilidad entre todos y cada uno de los miembros del</p>

núcleo; (3) Para la determinación del domicilio conyugal se toman en consideración los intereses y factores de cada uno de los miembros de la pareja, siendo el ámbito laboral uno de los más relevantes; (4) Se incrementa el número de rupturas entre las parejas a partir de 1960; (5) Se incentiva la nupcialidad en ambos géneros indistintamente; (6) Hay un cambio en la estructura de roles, en donde las mujeres ahora son co-proveedoras – cubriendo, además, las labores de cuidado y crianza –. Se abre la posibilidad de que el hombre asuma labores de cuidado y crianza de manera concertada; (7) Las relaciones erótico-afectivas se entienden bajo dos ámbitos: gratificante y procreativa, siendo el primer ámbito el más común y espontáneo, mientras que el segundo va adoptando un viso más planeado y consciente; (8) Se encuentra una mayor inestabilidad matrimonial y altos índices de ruptura doméstica.

Desafortunadamente, no se cuentan con datos que permitan medir la prevalencia de cada una de estas tipologías de familia en el tiempo, al menos hasta la creación de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud del Ministerio de Salud y Protección Social y Profamilia, la cual, en su más reciente entrega (2015) se muestra un panorama respecto de la conformación de las familias en Colombia y de las necesidades de adaptación del ordenamiento jurídico a estas nuevas realidades. Así pues, de acuerdo con el mencionado instrumento, se encuentra que

“Un tercio del total de los hogares del país (33.2%) está ocupado por familias nucleares biparentales (es decir, aquellas que se encuentran conformadas por ambos padres e hijos); un 12.6 por ciento por nucleares monoparentales (falta el padre o la madre y conviven los hijos) y un 9.8 por ciento de ellas por parejas sin hijos; un 12.8 por ciento son ocupados por familias extensas biparentales (pareja, más hijos solteros, otros parientes, hijos con pareja y/o con hijos); 9.8 por ciento son extensas monoparentales (el jefe o la jefe sin cónyuge con los hijos solteros o casados y otros parientes); 2.9 por ciento pertenecen a parejas sin hijos junto con otros parientes y en un 4.5 por ciento de los hogares del país vive el jefe con otros parientes”.

Así las cosas, alrededor del 22,4% de las familias en Colombia se encuentran conformadas por tan solo un o una jefe de familia e hijos, razón por la cual se hace necesario establecer medidas tendientes a garantizar los derechos tanto de los menores como de los progenitores en materia de visitas, ya que con independencia de las razones por las cuales el núcleo familiar no se encuentra conformado por ambos padres, aquellos siguen siendo parte de la familia del menor y se constituye en un derecho fundamental de estos el hecho de poder tener una familia.

Adicional a lo anterior, debe tomarse en consideración la prevalencia de divorcios y separaciones en el país – los cuales son precursores de la separación entre padres e hijos, lo cual hace necesario establecer un régimen de visitas –. De hecho, de acuerdo con los más recientes informes de la Superintendencia de Notariado y Registro en Colombia, entre el 2016 y 2019 se registraron 64.856 casos de divorcios, ocasionando justamente las separaciones entre hijos y progenitores anteriormente señaladas que son susceptibles a ser reguladas a través del régimen de visitas, sobre el cual se pretende establecer una serie de medidas de índole administrativa y judicial, entre otras, para garantizar su efectivo cumplimiento.

Y es que esta situación resulta relevante para el legislador, puesto que ante la separación de los padres se hace necesaria una presencia institucional y jurídica que permita determinar la estabilidad familiar y la protección del menor, en los términos del artículo 44 Superior. Así las cosas, en un principio son las autoridades judiciales las encargadas de determinar la custodia, dicho proceso parte de la premisa de otorgarla a aquel padre que cumpla ciertos criterios, como lo son: su contribución al cuidado y bienestar del menor; la provisión de bienes y servicios básicos dentro de los que se encuentran temas de salud, educación, sociales, entre otros; y, finalmente, deben entrar a lidiar en muchas oportunidades con situaciones derivadas del conflicto o desavenencia entre los progenitores, en donde se suscitan situaciones que derivan en la obstrucción de contacto, la imposibilidad de realizar visitas o el ocultamiento del menor, repercutiendo directamente sobre la estabilidad emocional y psicológica del menor de edad.

2. CONTEXTO NORMATIVO

En la actualidad no existen disposiciones específicas tendientes a atender situaciones en las cuales el padre o madre que no ejerce la guarda – pero que conserva la patria potestad – y tiene la intención de visitar a sus hijos no se encuentra en condiciones de hacerlo debido a que quien detenta la custodia de los menores se lo imposibilita arbitrariamente, bien sea de manera directa o indirecta, desconociendo entonces lo preceptuado por la Corte Constitucional, que en Sentencia T-523 de 1992 (Magistrado Ponente: Ciro Angarita Barón), acudiendo a la doctrina¹, señaló que:

“El otorgamiento de la tenencia de los hijos menores a uno de los cónyuges o a un tercero no priva al otro -o a ambos, en el segundo caso- del derecho de mantener comunicación con aquéllos, el cual se manifiesta especialmente en el llamado derecho de visita. Tal derecho consiste en términos generales en la posibilidad de tener entrevistas periódicas con los hijos. Comprende también el derecho de mantener correspondencia postal

¹ Belluscio Augusto César. Derecho de Familia. T. III. Ediciones Depalma. Buenos Aires 1981, pp. 402.

o comunicación telefónica con ellos, la que no puede ser controlada o interferida sino por motivos serios y legítimos, en salvaguarda del interés del menor.

Fuera de ello, el cónyuge que no ejerce la guarda -en tanto conserve la patria potestad- tiene derecho a vigilar la educación de los menores, derecho que se trasunta especialmente en la facultad -ejercitable en todo momento- de solicitar el cambio de la tenencia, ya que para conferir ésta es elemento de importancia primordial el interés de los propios hijos.

(...)

Sólo por causas graves que hagan que el contacto con los menores pueda poner en peligro su seguridad o su salud física o moral pueden los padres ser privados de este derecho. Así, se ha decidido que ni siquiera la pérdida de la patria potestad es suficiente para excluir el derecho de visita, cuando aquélla se debe al abandono del menor; mucho menos la sola culpa en el divorcio o la simple negativa del hijo menor”

Bajo este entendido, resulta entonces necesario relevar que con el presente proyecto no solo se pretende otorgar alternativas para el ejercicio de los derechos de los padres o madres no custodios, sino se está desarrollando de manera directa el artículo 44 de la Constitución Política, en donde se establece de manera paladina que:

“Son derechos fundamentales de los niños: (...) tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor (y) (...) Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral.

Al tiempo que se señala que es una obligación de la familia (que se debe cumplir en conjunto con la sociedad y el Estado) la de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el pleno ejercicio de sus derechos. Así las cosas, debe señalarse que la Constitución Política en ningún momento plantea que dichas obligaciones de cuidado, asistencia y protección cesen por el hecho de que los progenitores no convivan juntos, salvo en aquellas circunstancias en donde la presencia de uno o de ambos representen un riesgo cierto, serio y legítimo para la prevalencia y/o materialización de los intereses superiores del menor, situación que, como bien señala la Corte Constitucional en la anteriormente citada Sentencia, es competencia de los operadores jurídicos, a quienes además les advierte de:

“Su inmersa responsabilidad y cuidado cuando aprueben un régimen de visitas: de él depende en muy alto grado la recuperación y fortalecimiento

de la unidad familiar o su desaparición total, en desmedro de los intereses de la prole, la institución misma y la sociedad civil...”

Dicho lo anterior, resulta entonces importante señalar que no por el hecho de existir una separación de cuerpos o un divorcio entre los progenitores, dicha situación debe impactar de manera directa en el derecho que tienen los hijos y los padres de continuar unidos por los lazos familiares y de que estos últimos, sin perjuicio de los problemas o desavenencias personales entre las antiguas parejas, puedan seguir siendo partícipes de la crianza, el cuidado y la formación de los menores. Así las cosas, y ante la carencia de un procedimiento expedito y especializado tendiente a garantizar este derecho – más allá del señalado de manera general en los artículos 99 y siguientes del Código de Infancia y Adolescencia, que en la práctica no reduna en una solución efectiva a los problemas derivados de la imposibilidad de dar cumplimiento al régimen de visitas – que les asiste tanto a padres como a hijos, se propone el presente proyecto de ley, no sin antes señalar que el ejercicio del presente derecho que le asiste a los padres de ver a sus hijos está supeditado de manera precisa al cumplimiento irrestricto, salvo justa causa, del pago de las cuotas alimentarias que resultan necesarias para el sostenimiento, formación y crianza del menor.

De acuerdo con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en concepto 000137 de agosto 31 de 2012, el derecho de visitas – o régimen de visitas – se define como *“un derecho familiar del cual son titulares conjuntos tanto los padres como los hijos y cuyo ejercicio debe estar encaminado a cultivar el afecto, la unidad y solidez de las relaciones familiares.”*

Al respecto, plantea el ICBF que dentro de los deberes que le asisten a los progenitores separados o divorciados se encuentra el de *“velar por el cuidado permanente de su descendencia, y que ante la separación física, material de la pareja, los hijos quedan al cuidado directo de uno solo de aquellos, sin embargo, el padre que no ejerce este cuidado directo, tiene el derecho de visitar a los hijos y de ser visitados por ellos en forma permanente.”*, esto, siempre y cuando las visitas no riñan contra los intereses superiores del menor – lo cual debe ser determinado de manera imparcial y motivada por parte de las autoridades administrativas o judiciales con competencia – y que los padres que no detentan la custodia de los menores deben cumplir en cualquier caso con el pago de las cuotas alimentarias tasadas que resultan necesarias para el sostenimiento y la crianza de su hijo o hija. Solo en estos casos, cuando se han cumplido a cabalidad con los anteriores presupuestos, de acuerdo con el Instituto encargado de los temas de niñez, *“la reglamentación de visitas es un derecho de los niños, las niñas y los adolescentes, absolutamente exigible frente al padre que las impide o frente a aquel que simplemente no las ejerce.”*

Sin embargo, como en su momento se esbozó, a raíz de los conflictos de los padres, en múltiples oportunidades, el padre custodio incumple con el régimen de visitas que establecen los acuerdos jurídicos y arbitrariamente obstruyen la relación paternal o maternal afectando al menor en su etapa de desarrollo y crecimiento ocasionando daños emocionales difíciles de subsanar, disminuyendo así su capacidad de relacionarse socialmente. En múltiples oportunidades, se tiene que los padres infractores de las visitas se aprovechan del estado de indefensión de sus hijos y desdibujan la imagen materna o paterna creando en el menor una alienación parental que, además de afectar su salud mental, crea en el menor sentimientos negativos infundados por abandono de uno de sus progenitores, lo anterior sin que se cuente con una herramienta específica – más allá del procedimiento para el restablecimiento administrativo de derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, que en la actualidad no contempla herramientas efectivas para promover la garantía del derecho que le asiste a padres no custodios e hijos de poder encontrarse, ni una consecuencia jurídica por el incumplimiento injustificado del derecho a las visitas– lo anterior con el propósito de dar pleno cumplimiento a lo señalado en la Constitución y la ley.

El ordenamiento jurídico colombiano ha señalado la prevalencia de los derechos fundamentales y la protección integral de los menores como se configura en el siguiente marco legal, en donde se señala de manera reiterada que tener una familia hace parte del núcleo esencial de los mismos.

Norma	Disposición relevante
<p>Artículo 44 de la Constitución Política</p>	<p><i>Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, <u>tener una familia</u> y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. <u>Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. <u>La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos.</u> Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.</u></i></p>
<p>Artículo 256- Código Civil</p>	<p><i>"Al padre o madre de cuyo cuidado personal se sacaren los hijos, no por eso se prohibirá visitarlos con la frecuencia y libertad que él juzgare convenientes".</i></p>

<p>Artículo 253- Código Civil</p>	<p><i>Crianza y educación de los hijos. Toca de consuno a los padres, o al padre o madre sobreviviente, el cuidado personal de la crianza y educación de sus hijos”.</i></p>
<p>Artículo 230A del Código Penal</p>	<p><i>El padre que arrebate, sustraiga, retenga u oculte a uno de sus hijos menores sobre quienes ejerce la patria potestad con el fin de privar al otro padre del derecho de custodia y cuidado personal, incurrirá, por ese solo hecho, en prisión de uno (1) a tres (3) años y en multa de uno (1) a dieciséis (16) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</i></p>
<p>Ley 1098 de 2006 Código de la Infancia y la Adolescencia</p>	<p><i>“Artículo 1. Finalidad. Este código tiene por finalidad garantizar a los niños, a las niñas y a los adolescentes su pleno y armonioso desarrollo para que crezcan en el seno de la familia y de la comunidad, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión (...).”</i></p> <p><i>“Artículo 7°. Protección integral. Se entiende por protección integral de los niños, niñas y adolescentes el reconocimiento como sujetos de derechos, la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior. (...) La protección integral se materializa en el conjunto de políticas, planes, programas y acciones que se ejecuten en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal con la correspondiente asignación de recursos financieros, físicos y humanos”.</i></p> <p><i>“Artículo 8°. Interés superior de los niños, las niñas y los adolescentes. Se entiende por interés superior del niño, niña y adolescente, el imperativo que obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus Derechos Humanos, que son universales, prevalentes e interdependientes”.</i></p> <p><i>“Artículo 9°. Prevalencia de los derechos. En todo acto, decisión o medida administrativa, judicial o de cualquier naturaleza que deba adoptarse en relación con los niños, las niñas y los adolescentes, prevalecerán los derechos de estos, en especial si existe conflicto entre sus derechos fundamentales con los de cualquier otra persona”.</i></p> <p><i>Artículo 14. La responsabilidad parental. La responsabilidad parental es un complemento de la patria potestad establecida en la legislación civil. Es además, la obligación inherente a la</i></p>

	<p><i>orientación, cuidado, acompañamiento y crianza de los niños, las niñas y los adolescentes durante su proceso de formación. Esto incluye la responsabilidad compartida y solidaria del padre y la madre de asegurarse que los niños, las niñas y los adolescentes puedan lograr el máximo nivel de satisfacción de sus derechos.”</i></p> <p><i>“Artículo 22. Derecho a tener una familia y a no ser separado de ella. Los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a tener y crecer en el seno de la familia, a ser acogidos y no ser expulsados de ella.</i></p> <p><i>“Artículo 23. Custodia y cuidado personal. Los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a que sus padres en forma permanente y solidaria asuman directa y oportunamente su custodia para su desarrollo integral. La obligación de cuidado personal se extiende además a quienes convivan con ellos en los ámbitos familiar, social o institucional, o a sus representantes legales”.</i></p>
<p>Convención Americana de los Derechos del Niño.</p>	<p><i>Art. 3. No. 2 Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomaran todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas (...).”</i></p> <p><i>Artículo 8°. . Los Estados Partes respetarán el derecho del niño que esté separado de uno o de ambos padres a mantener relaciones personales y contacto directo con ambos padres de modo regular, salvo si ello es contrario al interés superior del niño”.</i></p>
<p>Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos</p>	<p><i>“Artículo 23. 1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado (...).”</i></p> <p><i>“Artículo 24 1. Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado (...).”</i></p>

Además de las citadas disposiciones, existe prolífica jurisprudencia emitida por la Corte Constitucional en donde se resalta la importancia del vínculo familiar de los padres con los hijos a través del régimen de visitas como se estipula en el siguiente marco jurisprudencial

Sentencia	Extracto relevante
<p>Corte Constitucional en Sentencia T-500/93</p>	<p><i>“No son solo los derechos de los hijos menores los que están en juego al momento de fijarse una reglamentación de visitas: también los de cada uno de los padres, derechos que deben ser respetados mutuamente. Así, el padre que tiene la custodia y cuidado del menor debe ceñirse no solo a los horarios y condiciones establecidas en el respectivo régimen, sino a lograr que se mantenga una relación afectiva con el otro padre y demás miembros de la familia. La Corte Suprema de Justicia, en sentencia del 25 de octubre de 1984, con ponencia del doctor Hernando Tapias Rocha, estableció las características que debe tener todo régimen de visitas. Así las cosas, cada uno de los padres tiene derecho a mantener una relación estable y libre de condicionamientos frente a sus hijos; y tiene, además la facultad de desarrollar su relación afectiva como la considere pertinente, siempre y cuando no lesione los intereses prevalentes del menor. Por esta razón, cada uno de los cónyuges debe respetar la imagen del otro frente a sus hijos, no debe aprovecharse de su situación de privilegio, frente a aquel que no tiene la tenencia del menor, para degradarlo y menospreciarlo, olvidando que su función es buscar el desarrollo integral de los hijos”.</i></p>
<p>Corte Constitucional en Sentencia T-290 de 1993</p>	<p><i>“Los mandatos constitucionales relativos a la familia consagran de manera directa y determinante el derecho inalienable de los niños -aún los de padres separados- a mantener relaciones personales y contacto directo con sus dos progenitores. La Corte no vacila en calificar de fundamental este derecho, aplicando la expresa referencia del artículo 44 de la Carta Política. Aun si en gracia de discusión él se estimara no comprendido dentro del derecho genérico a tener una familia y a no ser separado de ella, habría de concluirse necesariamente, considerada su materia, que se trata de una prerrogativa autónoma derivada de la naturaleza racional del hombre y tutelable. El derecho en referencia es de doble vía, es decir que, si se reconoce a los hijos, de consiguiente existe para ambos padres en igualdad de condiciones, razón por la cual no puede admitirse que se entienda fundamental para los menores y accesorio para los mayores, entre otras razones porque semejante interpretación llevaría a desnaturalizar el concepto. Solo el derecho de mantener relaciones personales y afectivas entre un padre separado y sus hijos. Puede ser amparado en el caso concreto mediante la tutela, habida consideración de su naturaleza propia</i></p>

	<i>y del carácter fáctico de las eventuales violaciones o amenazas que pueden afectarlo o hacerlo nugatorio, como acontece en el proceso que se revisa, en cuanto la regulación judicial de visitas ha sido desbordada por los hechos como medio eficaz para obtener su plena garantía.”</i>
Corte Constitucional en Sentencia T-012/12	<i>“Al analizar el contenido del artículo 44 de la Constitución, en cuanto a la necesidad de proteger el derecho de los niños a tener una familia y a no ser separados de ella, la jurisprudencia de esta Corporación ha insistido en la importancia de la familia para el desarrollo integral y armónico de la infancia. De allí que la relación entre sus miembros contribuye, en principio, a crear un ambiente de amor y cuidado indispensable para alcanzar dicho objetivo.</i>
Corte Constitucional en Sentencia T 115/14	<i>El padre visitador tiene facultad de entablar y mantener, sin obstáculos, relaciones interpersonales y de contacto directo con sus hijos. A través del derecho de visitas y su reglamentación por la autoridad de Familia correspondiente, el legislador, de un lado, previó un mecanismo que le permite al menor interactuar y seguir desarrollando relaciones afectivas con sus padres, así como recibir de éstos el cuidado y protección especial que demanda. Esta Corporación ha manifestado que el padre que tiene la custodia y cuidado del menor debe ceñirse no sólo a los horarios y condiciones establecidas en el respectivo régimen, sino a lograr que se mantenga una relación afectiva con el otro padre y demás miembros de la familia.</i>
Sentencia 239/2014	<i>La familia es muy importante para el desarrollo integral y armónico del niño y que la relación entre sus miembros contribuye a crear un ambiente de amor y de cuidado, que es indispensable para dicho desarrollo. De la circunstancia de que los padres se separen no se sigue que los vínculos familiares con los hijos terminen. Por lo tanto, la intervención del Estado para separar a un niño de su familia, está autorizada de manera marginal y subsidiaria y únicamente si se presentan razones suficientes que así lo ameriten. Ni los recursos económicos ni el nivel educativo de los padres son razones suficientes para la intervención del Estado, pues ello implicaría una sanción irrazonable a padres y a hijos y un trato discriminatorio.</i>

3. DERECHO COMPARADO

A nivel internacional se ha desarrollado mecanismos que permitan contribuir a las relaciones filiales y poner fin a la obstrucción de contacto con padres no custodios.

España	A partir de 1994 se crean puntos de encuentros familiares con el fin de intervenir en los conflictos familiares que pongan en riesgo los derechos de los menores. Estos puntos tienen como objeto hacer cumplir el régimen de visitas y tratamiento psicológico tanto para los menores como para los padres. Las Comunidades Autónomas son las encargadas de regular el funcionamiento y desarrollo de las actividades.
Argentina	La Ley 24.270, en el año 1993, que convierte en delito el "Impedimento de contacto de los hijos menores con sus padres no convivientes", fijando en su artículo 1° la figura simple, la agravada y su correspondiente pena dentro del Código Penal. <i>"Artículo 1. Será reprimido con prisión de un mes a un año el padre o tercero que, ilegalmente, impidiere u obstruyere el contacto de menores de edad con sus padres no convivientes."</i>
Perú	<i>Código Civil artículo 89o.- Régimen de Visitas. -El padre o la madre que haya sido impedido o limitado de ejercer el derecho de visitar a su hijo podrá interponer la demanda correspondiente acompañando la partida de nacimiento que acredite su entroncamiento. Si el caso lo requiere podrá solicitar un régimen provisiona</i>
Carolina del Norte - Estados Unidos	<i>Hace cincuenta años el Estado de Carolina del Norte estableció la custodia alternada, con el obtejo de prevalencia del interés del menor.</i>

4. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTOS O RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS:

De conformidad con los criterios definidos en el artículo 286 de la ley 5ª de 1992, se considera que salvo que algún congresista tenga o este adelantando algún régimen de visitas, o esté produciendo la obstrucción de contacto con el padre o madre no custodios podría encontrarse inmerso en situación de conflicto de interés para discutir y votar el presente proyecto de ley.

Esta circunstancia sería de índole personal respecto de los propios congresistas, como en relación con sus familiares en los grados de consanguinidad, afinidad y

parentesco civil previstos por la ley. Lo anterior, sin perjuicio de otras causales de impedimento que puedan ser advertidas.

4. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Se mantienen de los de los 8 artículos que consagra el proyecto de ley, 6 en el mismo sentido como fueron aprobados por la comisión primera del senado, y solo se modifican 2 artículos (el artículo 3 y 4) ligeramente en su redacción para mejorar el texto, e incluir que *“las personas que hayan sido condenadas por delitos de abuso sexual o violencia intrafamiliar no están legitimadas para iniciar el proceso administrativo por el incumplimiento injustificado del régimen de visitas”*.

Texto aprobado en Comisión Primera– Senado	Texto propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley 107 de 2021 – Senado	Observaciones
Título	Título	Sin modificaciones
<i>Por medio de la cual se establece el proceso administrativo por el incumplimiento injustificado al régimen de visitas en favor de los niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones</i>	<i>Por medio de la cual se establece el proceso administrativo por el incumplimiento injustificado al régimen de visitas en favor de los niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones</i>	
Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer un proceso administrativo aplicable en los casos de incumplimiento injustificado al régimen de visitas establecido en favor de los niños, niñas y adolescentes, con el fin de garantizarles su derecho a tener una familia y no ser separados de ella.	Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer un proceso administrativo aplicable en los casos de incumplimiento injustificado al régimen de visitas establecido en favor de los niños, niñas y adolescentes, con el fin de garantizarles su derecho a tener una familia y no ser separados de ella.	Sin modificaciones
Artículo 2º: Educación de tipo preventivo y pedagógico. Las autoridades competentes	Artículo 2º: Educación de tipo preventivo y pedagógico. Las autoridades competentes	Sin modificaciones

<p>en el establecimiento y seguimiento a medidas relacionadas con régimen de visitas, a través de sus equipos psicosociales, brindarán asesoría de tipo preventivo a todas las madres, padres, cuidadores y tutores que incumplan el régimen de visitas y a los menores cuando éste exprese la voluntad de no llevarla a cabo, con el fin de que inicien una medida administrativa por el incumplimiento injustificado al régimen de visitas en favor de niños, niñas y adolescentes. Esta asesoría se realizará bajo lineamientos del ICBF para incluir acciones preventivas y pedagógicas en torno a la importancia del ejercicio corresponsable y equitativo de la paternidad o maternidad y de la presencia de los progenitores en cada etapa del curso de vida de sus hijos e hijas</p>	<p>en el establecimiento y seguimiento a medidas relacionadas con régimen de visitas, a través de sus equipos psicosociales, brindarán asesoría de tipo preventivo a todas las madres, padres, cuidadores y tutores que incumplan el régimen de visitas y a los menores cuando éste exprese la voluntad de no llevarla a cabo, con el fin de que inicien una medida administrativa por el incumplimiento injustificado al régimen de visitas en favor de niños, niñas y adolescentes. Esta asesoría se realizará bajo lineamientos del ICBF para incluir acciones preventivas y pedagógicas en torno a la importancia del ejercicio corresponsable y equitativo de la paternidad o maternidad y de la presencia de los progenitores en cada etapa del curso de vida de sus hijos e hijas.</p>	
<p>Artículo 3°. Incumplimiento injustificado al régimen de visitas. Se entenderá como incumplimiento injustificado al régimen de visitas, toda situación en la que aquella</p>	<p>Artículo 3°. Incumplimiento injustificado al régimen de visitas. Se entenderá como incumplimiento injustificado al régimen de visitas, toda situación en la que aquella</p>	<p>En el párrafo 2° se define qué tipo de profesional debe valorar al niño, niña o adolescente objeto del proceso administrativo por el incumplimiento injustificado al régimen</p>

<p>persona que ostenta la custodia y cuidado personal del menor de edad, incumple o evita injustificadamente el ejercicio de una tercera parte del total de las visitas pactadas en el acuerdo privado, acta de conciliación, resolución administrativa o sentencia judicial, sean estas consecutivas o no, durante los últimos tres (3) meses. De igual manera, se configura dicho incumplimiento respecto del progenitor a quien le corresponda ejercer ese derecho.</p> <p>Parágrafo 1. Para que se configure el incumplimiento injustificado al régimen de visitas se requiere que, de manera previa, se haya establecido formalmente su ejercicio a través de acuerdo privado, acta de conciliación, resolución administrativa o sentencia judicial.</p> <p>A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, los acuerdos privados, actas de conciliación, resoluciones administrativas y sentencias judiciales que establezcan el régimen de visitas a menores de</p>	<p>persona que ostenta la custodia y cuidado personal del menor de edad, incumple o evita injustificadamente el ejercicio de una tercera parte del total de las visitas pactadas en el acuerdo privado, acta de conciliación, resolución administrativa o sentencia judicial, sean estas consecutivas o no, durante los últimos tres (3) meses. De igual manera, se configura dicho incumplimiento respecto del progenitor a quien le corresponda ejercer ese derecho.</p> <p>Parágrafo 1. Para que se configure el incumplimiento injustificado al régimen de visitas se requiere que, de manera previa, se haya establecido formalmente su ejercicio a través de acuerdo privado, acta de conciliación, resolución administrativa o sentencia judicial.</p> <p>A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, los acuerdos privados, actas de conciliación, resoluciones administrativas y sentencias judiciales que establezcan el régimen de visitas a menores de</p>	<p>de visitas, para que esta valoración no quede a la discrecionalidad del instructor del proceso.</p>
--	--	--

<p>edad deberán señalar a cuánto equivale la tercera parte de incumplimientos injustificados al régimen de visitas.</p> <p>Parágrafo 2. En toda la actuación administrativa el niño, la niña o el adolescente tendrá derecho a ser escuchado y su opinión tendrá que ser valorada de acuerdo con su edad. No se configura un incumplimiento injustificado al régimen de visitas cuando este se origina en la expresión libre y auténtica de la voluntad del niño, niña o adolescente de no llevarlas a cabo. La autoridad administrativa tomará las medidas para comprobar las circunstancias que llevan a que el niño, la niña o el adolescente se niegue a recibir la visita, y ordenará un acompañamiento psicopedagógico al menor de edad, con el fin de orientarlo a la posible aceptación del régimen de visitas como una materialización de su derecho a tener una familia y no ser separado de ella.</p>	<p>edad deberán señalar a cuánto equivale la tercera parte de incumplimientos injustificados al régimen de visitas.</p> <p>Parágrafo 2. En toda la actuación administrativa el niño, la niña o el adolescente tendrá derecho a ser escuchado y su opinión tendrá que ser valorada <u>por un profesional en psicología,</u> de acuerdo con su edad. No se configura un incumplimiento injustificado al régimen de visitas cuando este se origina en la expresión libre y auténtica de la voluntad del niño, niña o adolescente de no llevarlas a cabo. La autoridad administrativa tomará las medidas para comprobar las circunstancias que llevan a que el niño, la niña o el adolescente se niegue a recibir la visita, y ordenará un acompañamiento psicopedagógico al menor de edad, con el fin de orientarlo a la posible aceptación del régimen de visitas como una materialización de su derecho a tener una familia y no ser separado de ella.</p>	
<p>Artículo 4. Legitimación</p>	<p>Artículo 4. Legitimación</p>	<p>Se elimina la expresión</p>

<p>y solicitud. El proceso administrativo por el incumplimiento injustificado al régimen de visitas podrá iniciarse por solicitud del menor de edad, de oficio por la autoridad administrativa o a través del progenitor afectado.</p> <p>La solicitud que se presente ante la autoridad competente puede ser verbal o escrita, adjuntando el documento en el que conste el régimen de visitas, así como prueba siquiera sumaria del incumplimiento, en el evento de contar con la misma. Además, se deberá expresar con claridad el nombre de la persona respecto de quien se alega el incumplimiento, su domicilio, datos de contacto y, por último, un relato de los hechos que constituyen el incumplimiento alegado.</p> <p>Parágrafo 1º. Cuando la solicitud sea realizada por el niño, la niña o el adolescente no será necesario aportar ningún documento o prueba y bastará con su testimonio.</p> <p>Parágrafo 2º. Cuando el</p>	<p>y solicitud. El proceso administrativo por el incumplimiento injustificado al régimen de visitas podrá iniciarse por solicitud del menor de edad, de oficio por la autoridad administrativa o a través <u>por</u> del progenitor afectado.</p> <p>La solicitud que se presente ante la autoridad competente puede ser verbal o escrita, adjuntando el documento en el que conste el régimen de visitas, así como prueba siquiera sumaria del incumplimiento, en el evento de contar con la misma. Además, se deberá expresar con claridad el nombre de la persona respecto de quien se alega el incumplimiento, su domicilio, datos de contacto y, por último, un relato de los hechos que constituyen el incumplimiento alegado.</p> <p>Parágrafo 1º. Cuando la solicitud sea realizada por el niño, la niña o el adolescente no será necesario aportar ningún documento o prueba y bastará con su testimonio.</p> <p>Parágrafo 2º. Cuando el</p>	<p>-a través- y se agrega la preposición <u>por</u>, con el fin de aclarar el sentido del artículo, indicando así que el progenitor afectado está legitimado para iniciar el proceso administrativo por el incumplimiento injustificado al régimen de visitas y no que está actuando en representación de alguien más.</p> <p>En aras de proteger la integridad de niños, niñas y adolescentes se agrega el parágrafo 3, en el que se especifica que las personas que hayan sido condenadas por delitos de abuso sexual o violencia intrafamiliar no están legitimadas para iniciar el proceso administrativo por el incumplimiento injustificado del régimen de visitas de niños, niñas y adolescentes.</p>
---	---	---

<p>solicitante desconozca el domicilio o datos de contacto de la persona respecto de quien se alega el incumplimiento, lo manifestará expresamente en su solicitud y la autoridad receptora deberá consultar bases de datos públicas o privadas con el fin de establecer el paradero del mismo, de conformidad con lo establecido en los artículos 10 y 13 de la ley 1851 de 2012.</p>	<p>solicitante desconozca el domicilio o datos de contacto de la persona respecto de quien se alega el incumplimiento, lo manifestará expresamente en su solicitud y la autoridad receptora deberá consultar bases de datos públicas o privadas con el fin de establecer el paradero del mismo, de conformidad con lo establecido en los artículos 10 y 13 de la ley 1851 de 2012.</p> <p><u>Parágrafo 3. Cuando la parte afectada haya sido condenada por los delitos de abuso sexual o violencia intrafamiliar, no estará legitimada para iniciar el proceso por incumplimiento injustificado al régimen de visitas de niños, niñas y adolescentes.</u></p>	
<p>Artículo 5º. Procedimiento administrativo por incumplimiento injustificado al régimen de visitas en favor de Niños, Niñas y Adolescentes. Para la solicitud y trámite de las situaciones relacionadas con el incumplimiento al régimen de custodia y visitas, se remitirá a lo estipulado expresamente</p>	<p>Artículo 5º. Procedimiento administrativo por incumplimiento injustificado al régimen de visitas en favor de Niños, Niñas y Adolescentes. Para la solicitud y trámite de las situaciones relacionadas con el incumplimiento al régimen de custodia y visitas, se remitirá a lo estipulado expresamente</p>	<p>Sin modificaciones</p>

<p>en los artículos 52, 100 y 103 del Código de la Infancia y la Adolescencia.</p>	<p>en los artículos 52, 100 y 103 del Código de la Infancia y la Adolescencia.</p>	
<p>Artículo 6°. Medidas administrativas en caso de incumplimiento injustificado al régimen de visitas. Verificado el incumplimiento injustificado al régimen de visitas la autoridad competente podrá adoptar una o varias de las siguientes medidas:</p> <p>a. Visitas que contarán con la presencia de al menos un profesional del equipo psicosocial, en el lugar que disponga la autoridad administrativa que tramita la solicitud quien escuchará la opinión del menor de edad. En caso de que sea procedente ordenarlas, su finalidad consiste en fomentar y establecer una dinámica que garantice a futuro el cumplimiento al régimen de visitas. Este tipo de visitas se efectuarán por un término de tres (3) meses, el cual podrá ser prorrogado hasta por otros tres (3) meses, en aras de hacer efectivo el derecho del niño, la niña o el adolescente a tener una familia y no ser separado de ella.</p>	<p>Artículo 6°. Medidas administrativas en caso de incumplimiento injustificado al régimen de visitas. Verificado el incumplimiento injustificado al régimen de visitas la autoridad competente podrá adoptar una o varias de las siguientes medidas:</p> <p>a. Visitas que contarán con la presencia de al menos un profesional del equipo psicosocial, en el lugar que disponga la autoridad administrativa que tramita la solicitud quien escuchará la opinión del menor de edad. En caso de que sea procedente ordenarlas, su finalidad consiste en fomentar y establecer una dinámica que garantice a futuro el cumplimiento al régimen de visitas. Este tipo de visitas se efectuarán por un término de tres (3) meses, el cual podrá ser prorrogado hasta por otros tres (3) meses, en aras de hacer efectivo el derecho del niño, la niña o el adolescente a tener una familia y no ser separado de ella.</p>	<p>Sin modificaciones</p>

<p>b. En todos los casos se ordenará asistencia y asesoría a la familia, la cual será prestada gratuitamente por el equipo psicosocial del equipo técnico interdisciplinario de la autoridad administrativa. Lo anterior, con el fin de que tanto quien ostenta la custodia y cuidado personal, el progenitor a favor de quien se reconoció el régimen de visitas y el menor de 18 años, puedan establecer una dinámica para garantizar su debido cumplimiento.</p> <p>c. Las demás que el funcionario considere procedentes para garantizar el cumplimiento del régimen de visitas conforme a lo establecido en el artículo 53 de la Ley 1098 de 2006.</p>	<p>b. En todos los casos se ordenará asistencia y asesoría a la familia, la cual será prestada gratuitamente por el equipo psicosocial del equipo técnico interdisciplinario de la autoridad administrativa. Lo anterior, con el fin de que tanto quien ostenta la custodia y cuidado personal, el progenitor a favor de quien se reconoció el régimen de visitas y el menor de 18 años, puedan establecer una dinámica para garantizar su debido cumplimiento.</p> <p>c. Las demás que el funcionario considere procedentes para garantizar el cumplimiento del régimen de visitas conforme a lo establecido en el artículo 53 de la Ley 1098 de 2006.</p>	
<p>Artículo 7º. Sanciones. El desacato a las medidas decretadas en el marco del procedimiento administrativo que adelante la autoridad competente, respecto al incumplimiento injustificado al régimen de visitas, dará lugar a las siguientes sanciones:</p>	<p>Artículo 7º. Sanciones. El desacato a las medidas decretadas en el marco del procedimiento administrativo que adelante la autoridad competente, respecto al incumplimiento injustificado al régimen de visitas, dará lugar a las siguientes sanciones:</p>	<p>Sin modificaciones</p>

<ol style="list-style-type: none"> 1. El que incumpla por primera vez sin justa causa alguna de las medidas de que trata el artículo 6° de la presente ley, la autoridad competente impondrá una multa de diez (10) Salarios Mínimos Legales Diarios Vigentes (SMLDV). 2. El que incumpla por segunda vez sin justa causa alguna de las medidas de que trata el artículo 6° de la presente ley, la autoridad competente impondrá una multa de veinte (20) Salarios Mínimos Legales Diarios Vigentes (SMLDV), y ocho (8) días de servicio social no remunerado, durante 3 horas diarias, a favor de la entidad que adelante el proceso. 3. El que incumpla por tercera vez sin justa causa alguna de las medidas de que trata el 	<ol style="list-style-type: none"> 1. El que incumpla por primera vez sin justa causa alguna de las medidas de que trata el artículo 6° de la presente ley, la autoridad competente impondrá una multa de diez (10) Salarios Mínimos Legales Diarios Vigentes (SMLDV). 2. El que incumpla por segunda vez sin justa causa alguna de las medidas de que trata el artículo 6° de la presente ley, la autoridad competente impondrá una multa de veinte (20) Salarios Mínimos Legales Diarios Vigentes (SMLDV), y ocho (8) días de servicio social no remunerado, durante 3 horas diarias, a favor de la entidad que adelante el proceso. 3. El que incumpla por tercera vez sin justa causa alguna de las medidas de que trata el 	
--	--	--

<p>artículo 6° de la presente ley, la autoridad competente impondrá multa de treinta (30) Salarios Mínimos Legales Diarios Vigentes (SMLDV) y quince (15) días de servicio social no remunerado, durante 3 horas diarias a favor de la entidad que adelante el proceso, sin perjuicio de las acciones tendientes al restablecimiento de derechos del niños, niñas y adolescentes que se consideren convenientes.</p> <p>4. Una vez agotadas las sanciones de los numerales anteriores, si persistiere el incumplimiento injustificado al régimen de visitas y/o cuando se constituya una afectación psicosocial y/o emocional al Niño, Niña o Adolescente, la autoridad competente deberá revisar la</p>	<p>artículo 6° de la presente ley, la autoridad competente impondrá multa de treinta (30) Salarios Mínimos Legales Diarios Vigentes (SMLDV) y quince (15) días de servicio social no remunerado, durante 3 horas diarias a favor de la entidad que adelante el proceso, sin perjuicio de las acciones tendientes al restablecimiento de derechos del niños, niñas y adolescentes que se consideren convenientes.</p> <p>4. Una vez agotadas las sanciones de los numerales anteriores, si persistiere el incumplimiento injustificado al régimen de visitas y/o cuando se constituya una afectación psicosocial y/o emocional al Niño, Niña o Adolescente, la autoridad competente deberá revisar la</p>	
--	--	--

<p>custodia a favor del ejercicio de los derechos del menor.</p> <p>Parágrafo. Se tendrán en cuenta los procesos en los que con anterioridad se haya demostrado un incumplimiento injustificado al régimen de vistas, para establecer las medidas y/o sanciones y para establecer una decisión en el proceso.</p>	<p>custodia a favor del ejercicio de los derechos del menor.</p> <p>Parágrafo. Se tendrán en cuenta los procesos en los que con anterioridad se haya demostrado un incumplimiento injustificado al régimen de vistas, para establecer las medidas y/o sanciones y para establecer una decisión en el proceso.</p>	
<p>Artículo 8º. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 8º. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Sin modificaciones.</p>

6. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5 de 1992, presento ponencia y en consecuencia solicito a la Honorable Plenaria del Senado de la República dar **Segundo Debate** al **Proyecto de Ley 107 de 2021 Senado** *“Por medio de la cual se establece el proceso administrativo por el incumplimiento injustificado al régimen de visitas en favor de los niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones”*, **de conformidad con el pliego de modificaciones propuesto.**

Cordialmente,



SANTIAGO VALENCIA GONZALEZ
 Senador de la República

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NO. 107 DE 2021 SENADO
"POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE EL PROCESO ADMINISTRATIVO POR EL INCUMPLIMIENTO INJUSTIFICADO AL RÉGIMEN DE VISITAS EN FAVOR DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer un proceso administrativo aplicable en los casos de incumplimiento injustificado al régimen de visitas establecido en favor de los niños, niñas y adolescentes, con el fin de garantizarles su derecho a tener una familia y no ser separados de ella.

Artículo 2º: Educación de tipo preventivo y pedagógico. Las autoridades competentes en el establecimiento y seguimiento a medidas relacionadas con régimen de visitas, a través de sus equipos psicosociales, brindarán asesoría de tipo preventivo a todas las madres, padres, cuidadores y tutores que incumplan el régimen de visitas y a los menores cuando éste exprese la voluntad de no llevarla a cabo, con el fin de que inicien una medida administrativa por el incumplimiento injustificado al régimen de visitas en favor de niños, niñas y adolescentes. Esta asesoría se realizará bajo lineamientos del ICBF para incluir acciones preventivas y pedagógicas en torno a la importancia del ejercicio corresponsable y equitativo de la paternidad o maternidad y de la presencia de los progenitores en cada etapa del curso de vida de sus hijos e hijas.

Artículo 3º. Incumplimiento injustificado al régimen de visitas. Se entenderá como incumplimiento injustificado al régimen de visitas, toda situación en la que aquella persona que ostenta la custodia y cuidado personal del menor de edad, incumple o evita injustificadamente el ejercicio de una tercera parte del total de las visitas pactadas en el acuerdo privado, acta de conciliación, resolución administrativa o sentencia judicial. Sean estas consecutivas o no, durante los últimos tres (3) meses. De igual manera, se configura dicho incumplimiento respecto del progenitor a quien le corresponda ejercer ese derecho.

Parágrafo 1º. Para que se configure el incumplimiento injustificado al régimen de visitas se requiere que, de manera previa, se haya establecido formalmente su ejercicio a través de acuerdo privado, acta de conciliación, resolución administrativa o sentencia judicial.

A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, los acuerdos privados, actas de conciliación, resoluciones administrativas y sentencias judiciales que

custodia y visitas, se remitirá a lo estipulado expresamente en los artículos 52, 100 y 103 del Código de la Infancia y la Adolescencia.

Artículo 6º. Medidas administrativas en caso de incumplimiento injustificado al régimen de visitas. Verificado el incumplimiento injustificado al régimen de visitas la autoridad competente podrá adoptar una o varias de las siguientes medidas:

a. Visitas que contarán con la presencia de al menos un profesional del equipo psicosocial, en el lugar que disponga la autoridad administrativa que tramita la solicitud quien escuchará la opinión del menor de edad. En caso de que sea procedente ordenarlas, su finalidad consiste en fomentar y establecer una dinámica que garantice a futuro el cumplimiento al régimen de visitas. Este tipo de visitas se efectuarán por un término de tres (3) meses, el cual podrá ser prorrogado hasta por otros tres (3) meses, en aras de hacer efectivo el derecho del niño, la niña o el adolescente a tener una familia y no ser separado de ella.

b. En todos los casos se ordenará asistencia y asesoría a la familia, la cual será prestada gratuitamente por el equipo psicosocial del equipo técnico interdisciplinario de la autoridad administrativa. Lo anterior, con el fin de que tanto quien ostenta la custodia y cuidado personal, el progenitor a favor de quien se reconoció el régimen de visitas y el menor de 18 años, puedan establecer una dinámica para garantizar su debido cumplimiento.

c. Las demás que el funcionario considere procedentes para garantizar el cumplimiento del régimen de visitas conforme a lo establecido en el artículo 53 de la Ley 1098 de 2006.

Artículo 7º. Sanciones. El desacato a las medidas decretadas en el marco del procedimiento administrativo que adelante la autoridad competente, respecto al incumplimiento injustificado al régimen de visitas, dará lugar a las siguientes sanciones:

1. El que incumpla por primera vez sin justa causa alguna de las medidas de que trata el artículo 6º de la presente ley, la autoridad competente impondrá una multa de diez (10) Salarios Mínimos Legales Diarios Vigentes (SMLDV).
2. El que incumpla por segunda vez sin justa causa alguna de las medidas de que trata el artículo 6º de la presente ley, la autoridad competente impondrá una multa de veinte (20) Salarios Mínimos Legales Diarios Vigentes (SMLDV), y ocho (8) días de servicio social no remunerado, durante 3 horas diarias, a favor de la entidad que adelante el proceso.
3. El que incumpla por tercera vez sin justa causa alguna de las medidas de que trata el artículo 6º de la presente ley, la autoridad competente impondrá multa de treinta (30) Salarios Mínimos Legales Diarios Vigentes (SMLDV) y quince (15)

establezcan el régimen de visitas a menores de edad deberán señalar a cuánto equivale la tercera parte de incumplimientos injustificados al régimen de visitas.

Parágrafo 2º. En toda la actuación administrativa el niño, la niña o el adolescente tendrá derecho a ser escuchado y su opinión tendrá que ser valorada por un profesional en psicología, de acuerdo con su edad. No se configura un incumplimiento injustificado al régimen de visitas cuando este se origina en la expresión libre y auténtica de la voluntad del niño, niña o adolescente de no llevarlas a cabo. La autoridad administrativa tomará las medidas para comprobar las circunstancias que llevan a que el niño, la niña o el adolescente se niegue a recibir la visita, y ordenará un acompañamiento psicopedagógico al menor de edad, con el fin de orientarlo a la posible aceptación del régimen de visitas como una materialización de su derecho a tener una familia y no ser separado de ella.

Parágrafo 3. Cuando la parte afectada haya sido condenada por los delitos de abuso sexual o violencia intrafamiliar, no estará legitimada para iniciar el proceso por incumplimiento injustificado al régimen de visitas de niños, niñas y adolescentes.

Artículo 4º. Legitimación y solicitud. El proceso administrativo por el incumplimiento injustificado al régimen de visitas podrá iniciarse por solicitud del menor de edad, de oficio por la autoridad administrativa o por el progenitor afectado.

La solicitud que se presente ante la autoridad competente puede ser verbal o escrita, adjuntando el documento en el que conste el régimen de visitas, así como prueba siquiera sumaria del incumplimiento, en el evento de contar con la misma. Además, se deberá expresar con claridad el nombre de la persona respecto de quien se alega el incumplimiento, su domicilio, datos de contacto y, por último, un relato de los hechos que constituyen el incumplimiento alegado.

Parágrafo 1º. Cuando la solicitud sea realizada por el niño, la niña o el adolescente no será necesario aportar ningún documento o prueba y bastará con su testimonio.

Parágrafo 2º. Cuando el solicitante desconozca el domicilio o datos de contacto de la persona respecto de quien se alega el incumplimiento, lo manifestará expresamente en su solicitud y la autoridad receptora deberá consultar bases de datos públicas o privadas con el fin de establecer el paradero del mismo, de conformidad con lo establecido en los artículos 10 y 13 de la ley 1851 de 2012.

Artículo 5º. Procedimiento administrativo por incumplimiento injustificado al régimen de visitas en favor de Niños, Niñas y Adolescentes. Para la solicitud y trámite de las situaciones relacionadas con el incumplimiento al régimen de

días de servicio social no remunerado, durante 3 horas diarias a favor de la entidad que adelante el proceso, sin perjuicio de las acciones tendientes al restablecimiento de derechos del niños, niñas y adolescentes que se consideren convenientes.

4. Una vez agotadas las sanciones de los numerales anteriores, si persistiere el incumplimiento injustificado al régimen de visitas y/o cuando se constituya una afectación psicosocial y/o emocional al Niño, Niña o Adolescente, la autoridad competente deberá revisar la custodia a favor del ejercicio de los derechos del menor.

Parágrafo. Se tendrán en cuenta los procesos en los que con anterioridad se haya demostrado un incumplimiento injustificado al régimen de visitas, para establecer las medidas y/o sanciones y para establecer una decisión en el proceso.

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

Cordialmente,



SANTIAGO VALENCIA GONZALEZ
 Senador de la República

20 DE ABRIL DE 2022. COMISION PRIMERA H. SENADO DE LA REPUBLICA. SECRETARIA COMISION. SESIONES MIXTAS. En la fecha se radica la ponencia para segundo de esta iniciativa, en el correo institucional comision.primerah@senado.gov.co.



Guillermo León Giraldo Gil
 Secretario General Comisión Primera
 H. Senado de la República

20 DE ABRIL DE 2022. COMISION PRIMERA H. SENADO DE LA REPUBLICA. SECRETARIA COMISION. SESIONES MIXTAS. Acorde al artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, se autoriza por parte de la Presidencia y la Secretaría de esta célula legislativa, la publicación de este informe de ponencia para segundo debate.

Presidente,



GERMAN VARON COTRINO

Secretario,



GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL

**TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL
H. SENADO DE LA REPÚBLICA**

PROYECTO DE LEY N° 107 DE 2021 SENADO

**“POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE EL PROCESO
ADMINISTRATIVO POR EL INCUMPLIMIENTO
INJUSTIFICADO AL RÉGIMEN DE VISITAS ENFAVOR DE
NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES Y SE DICTAN OTRAS
DISPOSICIONES”**

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. OBJETO. La presente ley tiene por objeto establecer un proceso administrativo aplicable en los casos de incumplimiento injustificado al régimen de visitas establecido en favor de los niños, niñas y adolescentes, con el fin de garantizarles su derecho a tener una familia y no ser separados de ella.

ARTÍCULO 2°. EDUCACIÓN DE TIPO PREVENTIVO Y PEDAGÓGICO. Las autoridades competentes en el establecimiento y seguimiento a medidas relacionadas con régimen de visitas, a través de sus equipos psicosociales, brindarán asesoría de tipo preventivo a todas las madres, padres, cuidadores y tutores que incumplan el régimen de visitas y a los menores cuando éste exprese la voluntad de no llevarla a cabo, con el fin de que inicien una medida administrativa por el incumplimiento injustificado al régimen de visitas en favor de

niños, niñas y adolescentes. Esta asesoría se realizará bajo lineamientos del ICBF para incluir acciones preventivas y pedagógicas en torno a la importancia del ejercicio corresponsable y equitativo de la paternidad o maternidad y de la presencia de los progenitores en cada etapa del curso de vida de sus hijos e hijas.

ARTÍCULO 3°. INCUMPLIMIENTO INJUSTIFICADO AL RÉGIMEN DE VISITAS. Se entenderá como incumplimiento injustificado al régimen de visitas, toda situación en la que aquella persona que ostenta la custodia y cuidado personal del menor de edad, incumple o evita injustificadamente el ejercicio de las visitas en dos oportunidades, sean estas consecutivas o no, durante los últimos seis (6) meses, contados a partir del momento en que se presente el primer incumplimiento. De igual manera, se configura dicho incumplimiento respecto del progenitor a quien le corresponda ejercer ese derecho.

Parágrafo 1. Para que se configure el incumplimiento injustificado al régimen de visitas se requiere que, de manera previa, se haya establecido formalmente su ejercicio a través de acuerdo privado, acta de conciliación, resolución administrativa o sentencia judicial.

Parágrafo 2. En toda la actuación administrativa el niño, la niña o el adolescente tendrá derecho a ser escuchado y su opinión tendrá que ser valorada de acuerdo con su edad. No se configura un incumplimiento injustificado al régimen de visitas cuando este se origina en la expresión libre y auténtica de la voluntad del niño, niña o adolescente de no llevarlas a cabo. La autoridad administrativa tomará las medidas para comprobar las circunstancias que llevan a que el niño, la niña o el adolescente se niegue a recibir la visita, y ordenará un acompañamiento psicopedagógico al menor de edad, con el fin de orientarlo a la posible aceptación del régimen de visitas como una materialización de su derecho a tener una familia y no ser separado de ella.

ARTÍCULO 4. LEGITIMACIÓN Y SOLICITUD. El proceso administrativo por el incumplimiento injustificado al régimen de visitas podrá iniciarse por solicitud del menor de edad, de oficio por la autoridad administrativa o a través del progenitor afectado.

La solicitud que se presente ante la autoridad competente puede ser verbal o escrita, adjuntando el documento en el que conste el régimen de visitas, así como prueba siquiera sumaria del incumplimiento, en el evento de contar con la misma. Además, se deberá expresar con claridad el nombre de la persona respecto de quien se alega el incumplimiento, su domicilio, datos de contacto y, por último, un relato de los hechos que constituyen el incumplimiento alegado.

PARÁGRAFO 1°. Cuando la solicitud sea realizada por el niño, la niña o el adolescente no será necesario aportar ningún documento o prueba y bastará con su testimonio.

PARÁGRAFO 2°. Cuando el solicitante desconozca el domicilio o datos de contacto de la persona respecto de quien se alega el incumplimiento, lo manifestará expresamente en su solicitud y la autoridad receptora deberá consultar bases de datos públicas o privadas con el fin de establecer el paradero del mismo, de conformidad con lo establecido en los artículos 10 y 13 de la ley 1851 de 2012.

ARTÍCULO 5. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO POR INCUMPLIMIENTO INJUSTIFICADO AL RÉGIMEN DE VISITAS EN FAVOR DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES. Para la solicitud y trámite de las situaciones relacionadas con el incumplimiento al régimen de custodia y visitas, se remitirá a lo estipulado expresamente en los artículos 52, 100 Y 103 del Código de la Infancia y la Adolescencia.

ARTÍCULO 6. MEDIDAS ADMINISTRATIVAS EN CASO DE INCUMPLIMIENTO INJUSTIFICADO AL RÉGIMEN DE VISITAS. Verificado el incumplimiento injustificado al régimen de visitas la autoridad competente podrá adoptar una o varias de las siguientes medidas:

a. Visitas que contarán con la presencia de al menos un profesional del equipo psicosocial, en el lugar que disponga la autoridad administrativa que tramita la solicitud quien escuchará la opinión del menor de edad. En caso de que sea procedente ordenarlas, su finalidad consiste en fomentar y establecer una dinámica que garantice a futuro el cumplimiento al régimen de visitas. Este tipo de visitas se efectuarán por un término de tres (3) meses, el cual podrá ser prorrogado hasta por otros tres (3) meses, en aras de hacer efectivo el derecho del niño, la niña o el adolescente a tener una familia y no ser separado de ella.

b. En todos los casos se ordenará asistencia y asesoría a la familia, la cual será prestada por el equipo psicosocial del equipo técnico interdisciplinario de la autoridad administrativa. Lo anterior, con el fin de que tanto quien ostenta la custodia y cuidado personal, el progenitor a favor de quien se reconoció el régimen de visitas y el menor de 18 años, puedan establecer una dinámica para garantizar su debido cumplimiento.

c. Las demás que el funcionario considere procedentes para garantizar el cumplimiento del régimen de visitas conforme a lo establecido en el artículo 53 de la Ley 1098 de 2006.

ARTÍCULO 7. SANCIONES. El desacato a las medidas decretadas en el marco del procedimiento administrativo que adelante la autoridad competente, respecto al incumplimiento injustificado al régimen de visitas, dará lugar a las siguientes sanciones:

1. El que incumpla por primera vez sin justa causa alguna de las medidas de que trata el artículo 5° de la presente ley, la autoridad competente impondrá una multa de diez (10) Salarios Mínimos Legales Diarios Vigentes (SMLDV).
2. El que incumpla por segunda vez sin justa causa alguna de las medidas de que trata el artículo 5° de la presente ley, la autoridad competente impondrá una multa de veinte (20) Salarios Mínimos Legales Diarios Vigentes (SMLDV), y ocho (8) días de servicio social no remunerado, durante 3 horas diarias, a favor de la entidad que adelante el proceso.
3. El que incumpla por tercera vez sin justa causa alguna de las medidas de que trata el artículo 5° de la presente ley, la autoridad competente impondrá multa de treinta (30) Salarios Mínimos Legales Diarios Vigentes (SMLDV) y quince (15) días de servicio social no remunerado, durante 3 horas diarias a favor de la entidad que adelante el proceso, sin perjuicio de las acciones tendientes al restablecimiento de derechos del niños, niñas y adolescentes que se consideren convenientes.
4. Una vez agotadas las sanciones de los numerales anteriores, si persistiere el incumplimiento injustificado al régimen de visitas y/o cuando se constituya una afectación psicosocial y/o emocional al Niño, Niña o Adolescente, la autoridad competente deberá revisar la custodia a favor del ejercicio de los derechos del menor.

Parágrafo. Se tendrán en cuenta los procesos en los que con anterioridad se haya demostrado un incumplimiento injustificado al régimen de vistas, para establecer las medidas y/o sanciones y para establecer una decisión en el proceso.

ARTÍCULO 3°. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.

EN LOS ANTERIORES TERMINOS FUE APROBADO EL PROYECTO DE LEY N° 107 DE 2021 SENADO “POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE EL PROCESO ADMINISTRATIVO POR EL INCUMPLIMIENTO INJUSTIFICADO AL RÉGIMEN DE VISITAS ENFAVOR DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, COMO CONSTA EN LA SESION DEL DIA 23 DE NOVIEMBRE DEL 2021, ACTA 30.

PONENTE:


SANTIAGO VALENCIA GONZALEZ
H. Senador de la República

Presidente,


GERMAN VARON COTRINO

Secretario General,


GUILLERMO LEON GIRALDO GIL

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 300 DE 2022 SENADO – 105 DE 2021 CÁMARA**

por medio de la cual se garantiza la entrega gratuita, oportuna y suficiente de artículos de higiene y salud menstrual a las mujeres y personas menstruantes privadas de la libertad y se dictan otras disposiciones.

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY No. 300 DE 2022 SENADO – 105 DE 2021 CÁMARA

"POR MEDIO DE LA CUAL SE GARANTIZA LA ENTREGA GRATUITA, OPORTUNA Y SUFICIENTE DE ARTÍCULOS DE HIGIENE Y SALUD MENSTRUAL A LAS MUJERES Y PERSONAS MENSTRUANTES PRIVADAS DE LA LIBERTAD Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES."

Bogotá D.C., 20 de abril de 2022

Honorable Senador

Presidente
Comisión Primera Constitucional Permanente
GERMÁN VARÓN COTRINO
Senado de la República
Ciudad.

Referencia: Informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley No. 300 de 2022 Senado – 105 de 2021 Cámara "Por medio de la cual se garantiza la entrega gratuita, oportuna y suficiente de artículos de higiene y salud menstrual a las mujeres y personas menstruantes privadas de la libertad y se dictan otras disposiciones."

Respetado señor Presidente;

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República y de conformidad con lo establecido en el Artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedo a rendir informe de ponencia para segundo debate del proyecto de Ley No. 300 de 2022 Senado "Por medio de la cual se garantiza la entrega gratuita, oportuna y suficiente de artículos de higiene y salud menstrual a las personas menstruantes privadas de la libertad y se dictan otras disposiciones."

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA.

El proyecto de Ley No. 300 de 2022 Senado - 105 de 2021 Cámara "Por medio de la cual se garantiza la entrega gratuita, oportuna y suficiente de artículos de higiene y salud menstrual a las personas menstruantes privadas de la libertad y se dictan otras disposiciones," fue presentado por los Honorables Representantes Adriana Magaly Matiz Vargas, Karen Violette Cure Corcione, Juan Carlos Wills Ospina, Juanita María Goebertus Estrada, Ciro Antonio Rodríguez Pinzón, Andres David Calle Aguas, Jhon Arley Murillo Benítez, Karina Estefanía Rojano Palacio,

tratados internacionales suscritos y ratificados, asegurando su plena aplicación. De este modo, a las autoridades del Estado colombiano les corresponde adoptar todas las medidas necesarias para asegurar sin discriminación alguna, el pleno ejercicio de esos derechos, especialmente el de la dignidad humana, el cual se erige según la Corte Constitucional¹ "como un derecho fundamental, de eficacia directa, cuyo reconocimiento general compromete el fundamento político del Estado" al ser equivalente " (i) al merecimiento de un trato especial que tiene toda persona por el hecho de ser tal; y (ii) a la facultad que tiene toda persona de exigir de los demás un trato acorde con su condición humana".

Es importante precisar, que la protección del derecho a la dignidad humana debe ser garantizado en igualdad de condiciones a todo el conglomerado social, incluyendo a aquellas personas que se encuentran privadas de la libertad, pues así lo dispone la Ley 65 de 1993², actual Código Penitenciario y Carcelario:

"Artículo 5. RESPETO A LA DIGNIDAD HUMANA. "En los establecimientos de reclusión prevalecerá el respeto a la dignidad humana, a las garantías constitucionales y a los Derechos Humanos universalmente reconocidos. Se prohíbe toda forma de violencia síquica, física o moral.

Las restricciones impuestas a las personas privadas de la libertad estarán limitadas a un estricto criterio de necesidad y deben ser proporcionales a los objetivos legítimos para los que se han impuesto.

La carencia de recursos no podrá justificar que las condiciones de reclusión vulneren los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad. (Negrilla y subrayado fuera del texto)

Ahora bien, la legislación interna y los estándares internacionales vinculantes para Colombia, contienen disposiciones que obligan a las autoridades penitenciarias, a garantizar unas condiciones mínimas que le permitan a todo aquel que esta privado de la libertad, llevar una subsistencia digna en el lugar en el que se encuentra recluso, no obstante, ello ha sido de difícil acatamiento, por la situación crítica de las prisiones, tan es así que la Corte Constitucional en tres oportunidades³ ha procedido a declarar el estado de cosas inconstitucional⁴, debido a las indignas

¹ Sentencia T-291/16: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/T-291-16.html>
² http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0065_1993.html
³ <http://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/documento/cosas%20inconstitucional.pdf>

⁴ La figura del Estado de Cosas Inconstitucional, es aquella mediante la cual esta Corte, como otros Tribunales en el mundo, ha constatado que en algunas situaciones particulares el texto constitucional carece de efectividad en el plano de la realidad, tornándose meramente formal. Se ha decretado al verificar el desconocimiento de la

Wadith Alberto Manzur Imbett, Buenaventura León, Alfredo Ape Cuello Baute, Cesar Augusto Lorduy Maldonado, Elizabeth Jay-pang Díaz, Yamil Hernando Arana Padauí.

El proyecto fue remitido a Comisión Primera de la Cámara de Representante, bajo el radicado PL 105 de 2021 Cámara, el cual fue designado a la Representante Adriana Magaly Matiz como única ponente. El proyecto de ley de referencia fue discutido y aprobado en primer debate el 14 de septiembre de 2021, para luego ser remitido a plenaria para su discusión, siendo aprobado el 14 de diciembre de 2021.

El proyecto de Ley fue remitido a Senado para la continuación de su discusión dándole el radicado de 300 de 2022 Senado.

El 16 de marzo, la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República me designó como única ponente.

El pasado 30 de marzo fue aprobado por unanimidad en primer debate por la Comisión Primera del Senado de la República y sin modificaciones en el articulado.

II. OBJETO

Garantizar la entrega gratuita, oportuna y suficiente de artículos de higiene menstrual a las mujeres y personas menstruantes privadas de la libertad, con el fin de lograr la materialización de los derechos a la dignidad humana, la salud y bienestar, la no discriminación y la igualdad de género.

III. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

Es de mencionar que la exposición de motivos se divide en los siguientes puntos:

1. Justificación.
2. Marco constitucional, legal y jurisprudencial colombiano.
3. Normatividad internacional.
4. Derecho comparado.

1. JUSTIFICACIÓN.

Colombia se encuentra constituida dentro de un régimen de Estado Social de Derecho, por lo tanto, debe propender por garantizar a sus asociados la protección de los derechos fundamentales reconocidos en la Carta Política, así como en los

condiciones de reclusión en las que habitan decenas de personas privadas de la libertad en las cárceles y establecimientos penitenciarios del país, en virtud de medidas de aseguramiento o condenas.

La primera declaratoria se produjo con la Sentencia T-153 de 1998⁵ en la cual la Corte precisó:

*Las cárceles colombianas se caracterizan por el hacinamiento, las graves deficiencias en materia de servicios públicos y asistenciales, el imperio de la violencia, la extorsión y la corrupción, y la carencia de oportunidades y medios para la resocialización de los reclusos. Esta situación se ajusta plenamente a la definición del estado de cosas inconstitucional. **Y de allí se deduce una flagrante violación de un abanico de derechos fundamentales de los internos en los centros penitenciarios colombianos, tales como la dignidad, la vida e integridad personal, los derechos a la familia, a la salud, al trabajo y a la presunción de inocencia,** etc. Durante muchos años, la sociedad y el Estado se han cruzado de brazos frente a esta situación, observando con indiferencia la tragedia diaria de las cárceles, a pesar de que ella representaba día a día la transgresión de la Constitución y de las leyes. **Las circunstancias en las que transcurre la vida en las cárceles exigen una pronta solución. En realidad, el problema carcelario representa no sólo un delicado asunto de orden público, como se percibe actualmente, sino una situación de extrema gravedad social que no puede dejarse desatendida.** Pero el remedio de los males que azotan al sistema penitenciario no está únicamente en las manos del INPEC o del Ministerio de Justicia. Por eso, la Corte tiene que pasar a requerir a distintas ramas y órganos del Poder Público para que tomen las medidas adecuadas en dirección a la solución de este problema. (Negrilla y subrayado fuera del texto)*

Lo anterior permite evidenciar el inadecuado funcionamiento del Sistema Penitenciario y Carcelario en Colombia, el cual se considera una problemática de antaño que logró ser corregida con la declaratoria enunciada, al punto que la Corte Constitucional reconoció que los esfuerzos en la creación de una infraestructura penitenciaria que ampliara la cobertura, fueron en su mayoría exitosos. Sin embargo, 15 años después la evidencia fáctica, conllevó a que el Tribunal Constitucional mediante la sentencia T-388 de 2013, tuviera que volverse a pronunciar expresando que nuevamente, el sistema penitenciario y carcelario colombiano se encontraba en un estado de cosas contrario al orden constitucional

Constitución en algunas prácticas colidanas en las que interviene la Administración, y en las que las autoridades públicas, aún al actuar en el marco de sus competencias legales, tejen su actividad al margen de los derechos humanos y de sus obligaciones constitucionales, en relación con su respeto y garantía. Sentencia T-762/15.
⁵ <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/T-153-98.html>

vigente, que conllevaba al desconocimiento de la dignidad humana, principio fundante de un estado social de derecho, precisando además:⁶ **“Las cárceles y penitenciarias están en un estado de cosas, que se han convertido en verdaderos o depósitos de seres humanos, antes que instituciones respetuosas de la dignidad, de los derechos fundamentales de las personas y orientadas a resocializarlas. Esta grave afectación a la libertad, constituye una grave amenaza para la igualdad y para el principio de la dignidad humana”** (Negrilla y subrayado fuera del texto), pronunciamiento que fue reiterado posteriormente, mediante la sentencia T-762 de 2015, en la que se impartieron ordenes complementarias a las establecidas en el año 2013, al no estar basada la política criminal en estudios empíricos, lo cual propiciaba una descoordinación.

Ahora bien, sin lugar a dudas los pronunciamientos enunciados, son importantes referentes jurisprudenciales que han mostrado un diagnóstico de la problemática carcelaria y penitenciaria del país y además constituyen una prueba fehaciente que el compromiso adquirido constitucionalmente por el Estado colombiano, con la dignidad humana de toda persona, en especial de aquellas privadas de la libertad, no ha logrado ser materializado a plenitud.

Por lo enunciado, se debe precisar que son más de ciento setenta y dos mil personas privadas de la libertad (175.722 con corte febrero/2022)⁷, que tiene que padecer a diario las falencias del sistema carcelario y penitenciario colombiano, y más puntualmente las 96.386 que se encuentran privadas de la libertad intramuros, en los 133 establecimientos de reclusión a nivel nacional:



⁶ <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/t-388-13.htm>
⁷ Informe estadístico población privada de la libertad – INPEC, febrero de 2021: p.12.
⁸ Ibidem.

Esas más de 96 mil PPL, se han visto enfrentadas a graves problemáticas como el hacinamiento que para el mes de Febrero superó el 19,9% al reportarse una sobrepoblación de 16,056 reclusos⁹, pero además de ello también existen falencias como la escasez de elementos de aseo, la precariedad de los sistemas de agua y la imposibilidad del sistema de salud extramural para atender a todos los reclusos, situaciones que empeoraron con la emergencia generada por el coronavirus.

Ahora bien, es importante señalar que uno de los sujetos mayormente afectados por la problemática carcelaria son las mujeres, quienes deben enfrentar un panorama desalentador en los centros de reclusión, tal y como lo fue advertido por el Tribunal Constitucional en la segunda declaratoria de estado de cosas inconstitucional¹⁰:

*Como lo muestran las estadísticas aportadas por los diferentes actores dentro del proceso la población carcelaria es fundamentalmente masculina. Son hombres las personas que mayoritariamente son privadas de la libertad, por cometer grandes ofensas legales, a pesar de que la mayoría de la población de toda la sociedad es femenina. **Esta baja participación de las mujeres en la población reclusa en prisión, repercute de forma grave en aquellas que son privadas de la libertad pues, como se indicó, se convierte en un grupo cuyas necesidades se tornan invisibles para los diseñadores de políticas públicas.** Primero, **no existe infraestructura especial destinada a recluir a las mujeres.** Como la mayoría de necesidades en materia de nuevos cupos se refiere a población masculina, **las necesidades de la población femenina pasan a un segundo plano.** Los planes de construcción, por la demanda misma del Sistema, se concentran en elaborar espacios penitenciarios y carcelarios destinados a la reclusión de hombres, no de mujeres. Segundo, **el hacinamiento tiene un impacto mayor en ellas que en ellos.** Como la forma para solucionar la ausencia de cupos suficientes es recluir a las personas más allá de la capacidad instalada, **el hacinamiento implica muchas veces para las mujeres, además de tener que compartir el espacio vital con una gran cantidad de personas, compartirlo con hombres, lo cual puede representar riesgos adicionales a su integridad.** Tercero, las actividades y oficios con que se cuentan, suelen ser pensados para hombres. Muchas de las actividades laborales orientadas a la resocialización no tienen en cuenta muchos de los oficios y labores que también suelen desarrollar las mujeres. No es un problema únicamente colombiano, también es regional. (Negrilla y subrayado fuera del texto)*

⁹ Informe estadístico población privada de la libertad – INPEC, febrero de 2022: p.19.
¹⁰ <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/t-388-13.htm>

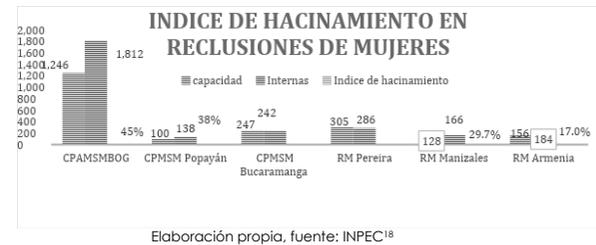
Si bien la situación precisada, fue esbozada por la Corte Constitucional hace 8 años, la ausencia de un enfoque diferencial de género persiste a la fecha, pese a ser hoy uno de los principios¹¹ del Sistema Penitenciario y Carcelario, ello bajo la justificación de que históricamente la criminalidad femenina ha sido inferior al porcentaje de delitos cometidos por hombres, no obstante, los índices de mujeres privadas de la libertad en centros penitenciarios, han tenido un incremento significativo, al **pasar de 1.500 mujeres en 1991¹² a 6.743 en febrero de 2022¹³, lo que representa un incremento del 450.2%**, como se evidencia en la siguiente grafica:



Adicionalmente, es preocupante que el llamado de la Corte no ha producido los efectos que se esperaba, ello ante la inexistencia de infraestructura especial¹⁵ a la que se ven enfrentadas las mujeres que se encuentran recluidas en establecimientos penitenciarios masculinos, los cuales han tenido que ser adecuados a través de pabellones para la población femenina (24 centros de reclusión a feb/2022)¹⁶, como quiera que Colombia tan solo cuenta con 6 centros de reclusión exclusivos para mujeres (que albergan a 3.915 mujeres privadas de la libertad, es decir, que tan solo el 58% del total están recluidas en cárceles diseñadas para mujeres, datos que permite señalar que **“las mujeres privadas de la libertad siguen siendo minorías que deben soportar un tratamiento penitenciario desigual en razón de su género [...]”**¹⁷.

¹¹ LEY 1709 DE 2014, Artículo 2o. Adicionase un artículo a la Ley 65 de 1993, el cual quedará así: Artículo 3A. **Enfoque diferencial.** El principio de enfoque diferencial reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, religión, identidad de género, orientación sexual, raza, etnia, situación de discapacidad y cualquiera otra. Por tal razón, las medidas penitenciarias contenidas en la presente ley, contarán con dicho enfoque. El Gobierno Nacional establecerá especiales condiciones de reclusión para los procesados y condenados que hayan sido postulados por este para ser beneficiarios de la pena alternativa establecida por la Ley 975 de 2005 o que se hayan desmovilizado como consecuencia de un proceso de paz con el Gobierno Nacional.
¹² <https://www.icrc.org/es/document/informe-carceles-y-mujeres-en-colombia>
¹³ Informe estadístico población privada de la libertad – INPEC, Febrero de 2021: p.35.
¹⁴ Ibidem.
¹⁵ Respuesta DP INPEC del 4/febrero/2021
¹⁶ Informe estadístico población privada de la libertad – INPEC, Febrero de 2021: p.33-35.
¹⁷ <https://revistas.udea.edu.co/index.php/red/article/view/342877/20804379>

Ahora bien, el que no existan cárceles suficientes para mujeres tiene como consecuencia un mayor hacinamiento en las que ya existen, e incluso en aquellos establecimientos mixtos que cuentan con pabellones para mujeres, así lo reportan las cifras del INPEC:



De lo anterior, se puede evidenciar que existe una sobrepoblación, la cual en algunos de los centros de reclusión de mujeres supera el 45%, no obstante, esta situación se agrava aun más en los establecimientos de reclusión para hombres, adecuados con pabellones para mujeres, donde por ejemplo¹⁹ el EPMSM Santa Marta reporta un índice de hacinamiento del 162% , el EPMSM Valledupar del 149.2% y EPMSM Ocaña del 82.3%, convirtiéndose este hecho en una violación a la dignidad y a los derechos humanos de las mujeres privadas de la libertad en establecimientos penitenciarios y carcelarios.

Así las cosas, la ausencia de infraestructura exclusiva para mujeres en Colombia y el hacinamiento, son solo algunos de los aspectos que afectan a las internas durante su reclusión, y que demuestran la necesidad de implementar un enfoque de género en la política carcelaria del país, no obstante, hay una problemática que ha sido invisibilizada, la cual es la **insuficiente dotación de los elementos para la higiene propia del género**, bienes que la Corte Constitucional en la Sentencia T. 398/2019, consideró como insustituibles y de cuyo acceso depende el ejercicio del

¹⁸ Informe estadístico población privada de la libertad – INPEC, febrero de 2022: p.22.
¹⁹ Ibidem

derecho a la dignidad, la igualdad, la salud y el libre desarrollo de la personalidad de las mujeres, entre otros, ello por cuanto²⁰:

"Las toallas higiénicas o sanitarias y los tampones desechables son productos que tienen como objetivo satisfacer las necesidades de las mujeres en edad fértil para el manejo de la menstruación. Entre las ventajas de este tipo de bienes es que controlan riesgos de salud, por oposición a alternativas como el uso de elementos caseros que, al no tener una tecnología de absorción y niveles de higiene adecuados, pueden generar riesgos de infecciones. Igualmente, permiten controlar olores que surgen del sangrado vaginal y manchas en la ropa que tienen consecuencias de estigma y presentación personal, atados a los tabúes alrededor de este fenómeno biológico. (...) (Negrilla y subrayado fuera del texto)

Es tan importante el acceso a este material de higiene, que el Tribunal Constitucional en la Sentencia T 398 de 2019²¹ reconoció el manejo de la higiene menstrual como un derecho derivado de la salud sexual y reproductiva, definiéndolo como la posibilidad que tiene toda mujer a usar adecuadamente el material para absorber o recoger la sangre menstrual, precisando de igual forma que la titularidad de este derecho debe revisarse desde las situaciones especiales en las cuales viven las mujeres, conforme al artículo 13 inciso 3 de la Constitución Política de Colombia, es decir, aquellas que se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta por su condición económica, física o mental, escenario en el que por supuesto se hallan las mujeres privadas de la libertad.

Adicionalmente, dispuso que el manejo de la higiene menstrual comprende cuatro elementos, a saber: **a) el empleo de material idóneo para absorber la sangre; b) la capacidad para hacer el cambio de dicho material en privacidad y tan seguido como sea necesario; c) el acceso a instalaciones, agua y jabón para lavar el cuerpo, así como para desechar el material usado y; d) la educación que permitan comprender los aspectos básicos relacionados con el ciclo menstrual y cómo manejarlos de forma digna y sin incomodidad alguna.** (...)" (Negrilla y subrayado por fuera del texto).

En consideración a lo anterior, es significativo indicar que la Corte dispuso que las mujeres tienen derecho a elegir libremente el insumo que ellas consideren adecuado, de acuerdo a criterios tales como convicciones personales y la identidad étnica y cultural, y adicional a ello aclaró, que una vez elegido dicho

²⁰ Sentencia C-117/18: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-117-18.htm>
²¹ https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/T-398-19.htm#_ftref186

insumo, surge el derecho a acceder a ellos sin que medie barrera alguna, con lo cual se materializa el derecho a la dignidad de las mujeres, ante hechos biológicos de su condición. Pero no solo la elección y su acceso son suficientes, también es necesario permitirles realizar el cambio del material absorbente por otro nuevo, las veces que sea necesario, debido a que en caso de no hacerse, la mujer en período de menstruación se podría exponer a afectaciones en su salud, de ahí la importancia de garantizarles a las mujeres privadas de la libertad una suficiente y oportuna dotación de los elementos de higiene menstrual.

Es de precisar que el manejo de la higiene menstrual es un derecho que si bien fue desarrollado de manera amplia en 2019, el Tribunal Constitucional en consideración a la situación especial de indefensión y debilidad de las mujeres recluidas lo ha venido salvaguardando, al incluir como uno de los mínimos constitucionalmente asegurables en materia de infraestructura y servicios públicos, **la atención de las necesidades básicas radicales que, por su condición de mujeres, están expuestas a sufrir,** en palabras de la Corte Constitucional²²:

Los mínimos constitucionalmente asegurables en materia de infraestructura y servicios públicos en el ámbito penitenciario y carcelario, cuando se trata de los derechos fundamentales de las mujeres, son cualificados. Implican, cuando menos: i) el aseguramiento de condiciones sanitarias adecuadas para que puedan mantener su higiene y su salud, permitiéndoles acceso regular a baterías sanitarias y posibilitar su aseo personal y limpieza de ropa regularmente; ii) a recintos destinados al alojamiento con las instalaciones y artículos necesarios para satisfacer las necesidades de higiene propias de su género, incluidas toallas sanitarias gratuitas y el suministro permanente de agua para el cuidado personal de niños y mujeres, en particular las que cocinen, las embarazadas y las que se encuentren en período de lactancia o menstruación; y, por último, **iii) condiciones apropiadas para las detenidas que se encuentren en estado de embarazadas, o acompañadas por sus hijos, que aseguren su subsistencia en condiciones dignas. Naturalmente, los mínimos aquí descritos en materia de infraestructura, están relacionados con la satisfacción de los derechos sociales fundamentales de las mujeres privadas de la libertad en centros de reclusión. Ello supone que, pese al desarrollo de estos parámetros, las autoridades estatales, a nivel legislativo, administrativo y presupuestal, siguen contando -más en esta específica materia- con un margen amplio de configuración en la definición del contenido específico de tales derechos.** Los remedios judiciales necesarios para que las medidas

²² <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/T-267-18.htm#:~:text=T-267-18%20Corte%20Constitucional%20de%20Colombia&text=En%20el%20caso%20de%20la,parif%20de%20m%C3%AAD>

diseñadas para esta protección se implementen efectivamente, o para que, con la debida concertación institucional, las aún inexistentes se formulen, conservando el equilibrio entre el amparo que demanda la dignidad humana de las reclusas y los principios de legalidad, separación de poderes y sostenibilidad fiscal, están en manos del juez de tutela en cada caso concreto. (Negrilla y subrayado fuera del texto)

Lo enunciado permite concluir que el Estado tiene el deber de desplegar todas las acciones posibles, para que la mujer, en especial aquellas privadas de su libertad, cuenten con las condiciones necesarias para poder practicar adecuadamente su higiene menstrual, no obstante, esta responsabilidad no se cumple a cabalidad en Colombia, ello por cuanto si bien, el artículo 69 de la Ley 65 de 1993, establece que el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- tendrá a su cargo el suministro de artículos de primera necesidad y uso personal para los detenidos y condenados, al revisar el memorando N.º 0251 del 10 de marzo de 2004, que materializa este artículo, describe que el kit de aseo personal que compone el mínimo vital para la población privada de la libertad esta compuesto por: "papel higiénico (2 rollos), máquina de afeitar (1), crema dental (1), jabón de tocador (1), desodorante (2), cepillo dental (1) y toallas higiénicas (2 paquetes), elementos que le son suministrados a su ingreso y una vez cada cuatro meses en abril, agosto y diciembre",²³ datos que permiten evidenciar que la periodicidad y cantidad de los elementos de aseo, no admiten que estas mujeres puedan tener una vida digna intramural.

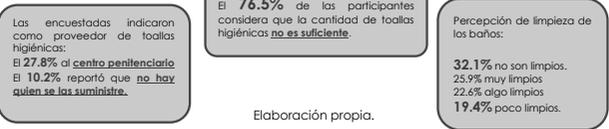
En relación a las toallas higiénicas, **único elemento suministrado a las mujeres privadas de la libertad**, para hacer efectivo su derecho al manejo de la higiene menstrual, se debe precisar que el Memorando enunciado determina que las mujeres recluidas deben recibir un paquete de toallas higiénicas²⁴ cada 4 meses, no obstante, en cumplimiento de diferentes sentencias, especialmente la T-762 de 2015²⁵, en la que se ordenó la entrega de elementos de dotación, para las personas privadas de la libertad en una mayor cantidad y adicionalmente en armonía con la Resolución 6349 de 2016²⁶ que actualizó el Reglamento General de los Establecimientos de Reclusión del orden Nacional incluyendo dentro de sus principios el enfoque diferencial (artículo 5), le son suministrados dos paquetes

²³ Respuesta DP INPEC del 4/febrero/2021
²⁴ <http://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/Primer-Informe-Grupo-Lider-de-Seguimiento-Sentencia-T-762-de-2015-Ilvopdf-compressed-1-100.pdf?ver=2016-12-09-172038-980>
²⁵ <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/T-762-15.htm>
²⁶ https://www.inpec.gov.co/estadisticas/-/document_library/TWBuJQCWHkV/view_file/45662

(cada uno de 8 unidades)²⁷, cifra que sigue siendo baja y que da muestra de la precariedad en materia de elementos de higiene que deben soportar las mujeres.

Ello por cuanto la dotación suministrada tiene una duración de uso aproximada de sesenta días (1 paquete por mes), por lo cual, deben esperar dos meses para volver a recibir los insumos de higiene menstrual, conllevando la reglamentación referenciada (Memorando Interno) a que una mujer deba desarrollar su vida durante 60 días, sin toallas higiénicas, olvidando el Estado colombiano que la falta de acceso a elementos para la higiene femenina durante el período menstrual, obstaculiza la garantía de los derechos a la vida digna, salud y saneamiento.

La anterior problemática ha sido reafirmada en un estudio realizado en el año 2018 por la Pontificia Universidad Javeriana con el apoyo del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) denominado "Mujeres y prisión en Colombia. Desafíos para la política criminal desde un enfoque de género"²⁸, en el cual se analizaron las necesidades de las mujeres privadas de la libertad, mediante entrevistas a 536 reclusas, arrojando como resultado que:



Los datos anteriormente referenciados permiten demostrar que es el kit de higiene menstrual suministrado, es insuficiente para el período de tiempo correspondiente (4 meses), omisión que deben soportar hoy en Colombia más de 6 mil mujeres, de las cuales el 29.4% ostentan la condición de sindicadas, es decir, ni siquiera tienen su situación jurídica definida, y si bien se podría afirmar que ellas cuentan con otras fuentes de acceso a estos productos, como lo son las encomiendas remitidas por familiares o donaciones, es el Estado quien debe desplegar todas las acciones para garantizar los mandatos establecidos en el artículo 13 inciso 2 en concordancia con el artículo 43 de la Constitución Política, debido a que resulta contrario a toda lógica, que adicional a la carga de haber perdido su libertad se les imponga lo

²⁷ Respuesta DP INPEC del 4/febrero/2021
²⁸ <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/41010>

carga económica a ellas o a sus familias de adquirir los productos de higiene menstrual, cuando el estatus socioeconómico de la gran mayoría es bajo. Así lo confirma la Pontificia Universidad Javeriana, en su estudio desafíos para la política criminal desde un enfoque de género²⁹:

La mayoría de las mujeres privadas de la libertad en Colombia cumplen con el siguiente perfil: se encuentran en edad productiva y reproductiva, se identifican como heterosexuales, son solteras y pertenecen a estratos socioeconómicos bajos. Antes de su detención, los ingresos mensuales del hogar de un alto porcentaje de estas mujeres eran inferiores a dos salarios mínimos mensuales legales vigentes (s.m.m.l.v.). La mayoría de estas mujeres eran cabeza de familia (...) es decir, tenía la responsabilidad económica exclusiva del hogar. Debido a su bajo nivel de escolaridad, estas mujeres se encuentran en condición de acceder a trabajos precarios. (Negrilla y subrayado fuera del texto)

Adicionalmente es importante señalar que "en promedio un paquete de toallas higiénicas contiene 10 unidades y su costo es de alrededor de 3.700 pesos colombianos, esto significa que en un año una mujer gasta aproximadamente 44.400 pesos en este producto"³⁰, dato que permite inferir que una mujer privada de la libertad en Colombia, al quedar 6 meses al año sin provisión de productos de higiene menstrual, tendrá que asumir la carga económica en promedio de \$22.200 de pesos, no obstante, se debe precisar que el número de toallas higiénicas que una mujer utiliza en su ciclo menstrual depende de si existe un sangrado abundante o por el contrario, el sangrado es menos intenso, de ello dependerá la carga económica que deba asumir, y así lo ha precisado la Federación Internacional de Ginecología y Obstetricia (FIGO)³¹:

Sangrado menstrual abundante	<ul style="list-style-type: none"> Sangrado mayor de 80 ml. Duración de siete días o más: el cambio de toallas higiénicas o tampones es de cada dos horas o menos. 	Costo económico de un sangrado menstrual abundante ³² : El cambio de la compresa conllevaría a alrededor de 10 - 12 toallas higiénicas por día, es decir, un costo promedio de 3.700 pesos colombianos diarios, lo cual
-------------------------------------	--	---

²⁹ <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/41010>
³⁰ <https://repository.usa.edu.co/bitstream/handle/11634/28167/2020karenbarbosa5.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
³¹ <https://doi.org/10.1055/s-0031-1287662>
³² Análisis propio.

		implica un costo promedio de 25.900-37.000 pesos colombianos por ciclo menstrual.
Sangrado menstrual menos intenso	<ul style="list-style-type: none"> Sangrado dentro los términos normales, entre 5 a 80 ml, Duración entre 5 a 7 días: cambio de compresa cada 4 a 6 horas. 	Costo económico de un sangrado menstrual menos intenso ³³ : Indica que en promedio se utilizarían alrededor de 4-6 toallas higiénicas por día, es decir, un costo promedio entre 1.480-2.220 pesos colombianos diarios. En este sentido, el costo promedio sería de 7.400-15.540 pesos colombianos por ciclo.

Elaboración propia

Además de lo anterior, se debe recordar que el acceso a los productos de higiene menstrual "es especialmente importante después del parto, cuando las mujeres sangran los días siguientes al mismo, lo cual se conoce como los "loquios del postparto" y puede durar entre cuatro y seis semanas"³⁴, es decir, que actualmente 39 mujeres gestantes y 13 mujeres lactantes privadas de la libertad intramuros a nivel nacional³⁵, tendrán que afrontar un sangrado abundante después del parto, teniendo que efectuar el cambio de las toallas higiénicas en promedio cada dos horas o menos, de acuerdo a las recomendaciones de la FIGO, con el fin de evitar afectaciones en su salud, sin embargo, esta es una garantía que la normatividad carcelaria y penitenciaria a obviado, pues en ella no se conciben situaciones excepcionales, como es el caso de las mujeres gestantes o lactantes, teniendo por lo tanto que ser ellas quienes asuman el costo económico de las compresas que requieran.

Por otro lado, a la fecha se encuentran privadas de su libertad en centros de reclusión del país 196 mujeres extranjeras³⁶, quienes por su condición pueden no tener familiares que les remitan encomiendas o los recursos para adquirirlas, conllevando a que los meses en que no reciben las toallas higiénicas, queden a la voluntad de organizaciones de caridad, y ello en caso de existir donaciones.

³³ Ibidem.
³⁴ <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-117-18.htm>
³⁵ Informe estadístico población privada de la libertad - INPEC, Febrero de 2021: p.36.
³⁶ Informe estadístico población privada de la libertad - INPEC, Febrero de 2021: p.39.

Según el INPEC en la actualidad se encuentran recluidas en centros penitenciarios 2.032 personas pertenecientes a la comunidad LGBTBI³⁷ de las cuales 199 pertenecen a la comunidad transexual y 18 intersexuales.

Así las cosas, el garantizarles a las personas privadas de la libertad su derecho a llevar adecuadamente una higiene menstrual es una tarea esencial del Estado, en virtud de la relación de especial sujeción que se genera entre el y la interna, la cual "le impone al primero la obligación de dotar a las PPL con implementos que le permitan llevar su vida cotidiana en forma digna, asegurar su estado de salud y su integridad física".³⁸ (Negrilla y subrayado fuera del texto).

En consideración a esa obligación del Estado de salvaguardar la salud, resulta necesario indicar que una mala higiene (uso prolongado de las toallas higiénicas, ausencia del lavado de manos al momento de realizar el cambio de las compresas y de limpieza diaria de la zona genital o el no uso de paños húmedos o papel higiénico para mantener limpia la zona íntima), puede causar consecuencias adversas para la salud, como lo son el aumento de infecciones urogenitales o infecciones vaginales bacterianas, entre las que se destacan:

- **Riesgo al síndrome de choque tóxico:** El síndrome de shock tóxico (SST) es una "enfermedad sistémica aguda, poco frecuente, pero con altos índices de mortalidad y morbilidad"³⁹ causada por exotoxinas de estafilococos o estreptococos.

Shock tóxico por estafilococos: Las mujeres con colonización vaginal previa por estafilococos y que dejan tampones u otros dispositivos en la vagina, tienen un mayor riesgo de sufrir SST estafilocócico. Aproximadamente un 15% de los casos se produce después del parto o como complicación de infecciones estafilocócicas de heridas quirúrgicas.⁴⁰ Por lo anterior, los médicos recomiendan que tanto en un ciclo menstrual como en una hemorragia posparto es importante prevenir esta infección, alternando el uso de tampones y toallas higiénicas, cambiándolos en períodos de 4 a 8 horas dependiendo la intensidad del flujo vaginal.

³⁷ Informe estadístico población privada de la libertad - INPEC, febrero de 2021: p.38.
³⁸ <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/T-345-18.htm>
³⁹ <https://www.medicographic.com/pdfs/medici/11-2013/11133h.pdf>
⁴⁰ <https://www.msdmanuals.com/es-co/profesional/enfermedades-infecciosas/cocos-grampositivos/s%C3%AADndrome-de-shock-%C3%B3xico-ts>

- **Vulvovaginitis:** "La vulvovaginitis es la inflamación de la vulva, la vagina o ambas estructuras a la vez. Alrededor del 90% están causadas por candida, tricomonas o son vaginosis bacterianas"⁴¹. Las causas de la vulvovaginitis pueden ser hormonales, infecciones de transmisión sexual o prácticas de higiene deficientes. A su vez, las consecuencias de esta enfermedad son las secreciones vaginales blanquecinas y densas, picazón y ardor en la zona genital y en ocasiones mal olor.

Los principales tipos de vulvovaginitis son:

- ~ **La vaginosis bacteriana:** La vaginosis bacteriana⁴² es definida como una afección polimicrobiana producto de la sustitución de los lactobacilos normales en la vagina, generadores de peróxido de hidrógeno, debido a altas concentraciones de bacterias anaerobias. Adicionalmente, esta enfermedad está caracterizada por "un cambio en la flora vaginal"⁴³, que puede derivar en enfermedades con mayores complicaciones como la pérdida del útero, la infertilidad o infección intraamniótica.
- ~ **Candidiasis vaginal:** Se define como la "infección ocasionada por hongos del género *Cándida*"⁴⁴ y la segunda causa más frecuente de infección en mujeres entre 20 y 45 años, así mismo "la infección se produce por la invasión de cepas colonizantes del tracto gastrointestinal o la piel" y es posible que se transmitan por el contacto directo con algún producto o alimento. Además, existen distintas causas fisiológicas y ambientales que facilitan la permanencia de este hongo en la zona genital ocasionando el enrojecimiento y/o ardor en la piel de la vulva.

Según un estudio realizado por estudiantes de la Universidad de Córdoba, sobre los factores de riesgos relacionados a vaginosis bacteriana, aplicado a una muestra de 60 mujeres entre los 18 y 24 años pertenecientes a una

⁴¹ http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1137-46272009000200004&lng=es&lng=es
⁴² <https://repository.unicordoba.edu.co/bitstream/handle/ucordoba/832/FACTORES%20DE%20RIESGO%20RELACIONADOS%20A%20VAGINOSIS%20BACTERIANA%20EN%20MUJERES%20ENTRERES%2018%20Y%2024%20A%C3%91OS%20EN%20UNA%20INST.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
⁴³ https://sibib.unmsm.edu.pe/bvrevistas/ginecologia/vol53_n3/pdf/A03V53N3.pdf
⁴⁴ <https://www.elsevier.es/es-revista-ofam-4-articulo-candidiasis-vulvovaginal-13132028>

institución de educación superior de Montería, encontraron los siguientes resultados con respecto a la menstruación⁴⁵:

1. "La vaginosis bacteriana predomina en aquellas jóvenes que nunca o pocas veces se lavan las manos al cambio de toalla (28%) y en las que nunca o pocas veces se cambian la toalla higiénica cada 4 horas (45%)".
2. Al igual que las otras patologías, como la candidiasis en la que predomina en un (20%) en ambos factores (lavado de manos y cambio de compresa) y en la infección mixta en un (3%), el lavarse las manos puede hacer la diferencia en un (5%) para evitar la aparición de la vaginosis y de otras patologías como la candidiasis, y el realizar un cambio de toalla higiénica cada 4 horas disminuye el riesgo de adquirir vaginosis bacteriana.
3. "Las jóvenes que siempre o con frecuencia realizan el cambio de toalla higiénica solo dos veces al día (51%), presentan una distribución de morbilidad de (27%) para vaginosis bacteriana, (12%) de candidiasis, (2%) de infección mixta y resultados negativos de (10%)". A su vez, aquellas que nunca o pocas veces lo hacen (48%) presentan una distribución de morbilidad en un (25%) para vaginosis bacteriana, (12%) candidiasis y (3%) infección mixta.
4. "Se encontró que la ocurrencia de flujo vaginal recurrente era mayor en aquellas adolescentes que se quedaban más tiempo con la toalla higiénica que en aquellas que la cambiaban con mayor frecuencia".

• **Enfermedad inflamatoria pélvica:** Es definida como "el conjunto de alteraciones inflamatorias de tracto genital femenino que incluyen: endometritis, salpingitis, absceso tubo-ovárico y peritonitis pélvica. Estas alteraciones se producen por el ascenso de microorganismos desde el cérvix hacia el interior"⁴⁶. Las causas de esta enfermedad pueden variar, sin embargo, gran parte de las infecciones son causadas por la acumulación de bacterias que viajan de la vagina o cuello uterino hasta el útero y pueden producir fiebre, dolor en la parte baja del abdomen, secreción vaginal con mal olor y hemorragia irregular.

En consideración a estas graves afectaciones en la salud, que se pueden presentar en las mujeres por una mala higiene o aquellas de otra naturaleza como el

⁴⁵ <https://repositorio.unicordoba.edu.co/bitstream/handle/ucordoba/833/FACTORES%20DE%20RIESGO%20%20RELACIONADOS%20A%20LA%20VAGINOSIS%20BACTERIANA%20EN%20MUJERES%20ENTRE%2018%20Y%2024%20A%C3%91OS%20DE%2018%20A%2021.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

⁴⁶ http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1137-4627200900200004&lng=es&lng=es

cáncer de cuello de útero, las cuales pueden propiciar hemorragias o sangrados vaginales anormales, es decir, la necesidad de una mayor cantidad de productos de higiene menstrual, resulta preocupante que los encargados de la salud de las reclusas⁴⁷ desconozcan, cuántas de las mujeres privadas de la libertad presentan alguna patología clínica que exija el suministro en una mayor cantidad de estos productos, omisión que acredita aún más la necesidad de materializar el enfoque de género en los establecimiento de reclusión, por cuanto de nada sirve que se haya normativizado hace siete años (Ley 1709 de 2014), sino se pone en práctica por parte de las autoridades, por lo menos mediante la consolidación de estadísticas claras sobre este género.

Bajo esta línea de ideas, resulta significativo recordar lo manifestado la OMS, a partir del estudio "Patterns and perceptions of menstruation: a World Health Organization international collaborative study in Egypt, India, Indonesia, Jamaica, México, Pakistan, Philippines, Republic of Korea, United Kingdom and Yugoslavia", realizado en 10 países, quien subrayó que⁴⁸:

"(...) la menstruación continúa siendo causa de vergüenza y estigma y exclusión social y que, sumado a la falta de acción por parte de los estados, pone en riesgo la salud de gran parte de la población dado que la falta de medios e información para manejar y correctamente la menstruación puede resultar en infecciones, daños a la salud mental a largo plazo y embarazos no deseados. También lleva a que se repliquen prácticas menstruales antihigiénicas (como el uso de paños viejos o desgastados o trapos que no son correctamente esterilizados o el no recambio de los materiales de gestión menstrual con la regularidad requerida), lo que puede llevar a riesgosas infecciones (como el síndrome de shock tóxico) o causar infecciones del tracto urinario, problemas de salud reproductiva, infertilidad e inclusive la muerte." (Negrilla y subrayado por fuera del texto)

Si bien el estudio enunciado no tuvo como país de análisis a Colombia, sin lugar a dudas las prácticas menstruales antihigiénicas reseñadas, se presentan en las cárceles del país, donde un gran número de mujeres tienen que menstruar en muchas ocasiones su ropa o improvisar toallas higiénicas con "trapos viejos", al no contar con los elementos suficientes durante todo su ciclo menstrual, lo cual

⁴⁷ Respuesta DP Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL 2019 del 9/febrero/2021.

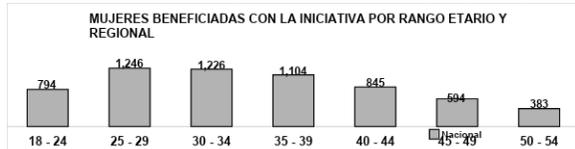
⁴⁸ <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-117-18.htm>

propicia una afectación en su autoestima, al no poder interrelacionarse con sus compañeros.

En consideración a todo lo enunciado y bajo el entendido que la menstruación es un proceso biológico que se predica del género femenino y personas menstruantes pertenecientes a la comunidad LGTBI, es hora de que las autoridades emprendan las acciones necesarias que conduzcan a garantizar la higiene menstrual como un asunto de derechos humanos, y más aun si se trata de un sector poblacional vulnerable y débil como lo son las mujeres privadas y algunas pertenecientes a la comunidad LGTBI privadas de la libertad. De ahí la importancia de esta iniciativa con la cual se busca que aproximadamente 6.479 mujeres y personas menstruantes (corte febrero/2022)⁴⁹ en edades en las que se manifiesta la menstruación y que tienen limitado su derecho a la libertad, accedan de manera gratuita y con una periodicidad adecuada (cada mes) a los productos de higiene menstrual, y que además de ello, se les garantice el suministro suficiente, en caso de estar inmersas en situaciones especiales como lo son el periodo de gestación, lactancia o patologías clínicas.

Ahora bien, se hace alusión a más de 6 mil mujeres por cuanto son aquellas que se encuentran en edades entre 18 a 54 años, rango etario en el que se manifiesta el proceso natural denominado menstruación, y ello se indica por cuanto según "la OMS en todo el mundo, la menopausia natural se produce entre los 45 y 55 años y en las sociedades industrializadas el promedio de edad es de unos 51 años."⁵⁰

Para lograr evidenciar el impacto de esta iniciativa que beneficiará al 92% aproximadamente de las mujeres privadas de la libertad (el otro 8% son mayores de 55 años)⁵¹, a continuación, se presenta el número de mujeres por rango:



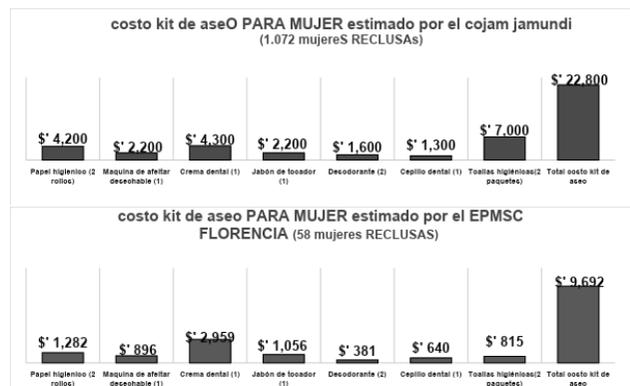
⁴⁹ Informe estadístico población privada de la libertad – INPEC, febrero de 2022: p. 35.

⁵⁰ <https://revistas.iaveniara.edu.co/index.php/revPsycho/article/view/4764>

⁵¹ Informe estadístico población privada de la libertad – INPEC, febrero 2022 de 2022: p. 42

Elaboración propia, fuente: INPEC

De otra parte y en relación al impacto económico de la presente propuesta es importante precisar que, de acuerdo a los valores allegados por el INPEC, el costo estimado de un kit de aseo para mujer (papel higiénico (2 rollos), máquina de afeitar (1), crema dental (1), jabón de tocador (1), desodorante (2), cepillo dental (1) y toallas higiénicas (2 paquetes), en la vigencia 2021 fue de \$18.479⁵², no obstante, ese valor es variable por región y ello se corrobora con los datos allegados por diversos establecimientos de reclusión, los cuales efectivamente plantean costos diferentes respecto del kit de aseo y especialmente del rubro relacionado con los productos de higiene menstrual:



⁵² Respuesta DP INPEC del 4/febrero/2021



Fuente: Respuestas DP Establecimientos de Reclusión del 24, 3 y 16 de febrero de 2021

Lo anterior permite concluir que los productos de higiene menstrual representan entre el 10 y 30% del costo de un kit de aseo para una mujer privada de la libertad, así es que si se toma el valor más alto de los casos planteados, que es el reportado por el COJAM Jamundí se puede evidenciar que el costo anual en promedio de las toallas higiénicas para el estado colombiano, respecto a una mujer privada de la libertad hoy, es de \$21.000 (entrega de 3 kit al año), es decir, que si se hace el cálculo con corte febrero/2022 para el total de mujeres privadas de la libertad en edad de menstruar (6.479), el valor anual promediado en que incurre el Estado sería de \$136.059.000 (cubre los 3 kit).

Ahora bien, como actualmente se realiza una entrega de 2 paquetes de toallas higiénicas cada 4 meses, lo cual conlleva a una insuficiencia de los productos de higiene menstrual para 2 meses entre cada cuatrimestre, se requiere cubrir los 6 meses en los que hoy las mujeres no cuentan con provisión, lo cual generaría que el Estado tenga que hacer una inversión adicional anual de aproximadamente \$272.118.000 respecto a lo que invierte hoy, monto que no implicará un impacto fiscal significativo, pero si social, ello por cuanto permitirá la materialización de derechos humanos universalmente aceptados, como lo son la dignidad humana, la salud y bienestar, la no discriminación y la igualdad de género.

Así las cosas, esta iniciativa sin lugar a dudas va a permitir que las más de 6 mil mujeres y personas menstruantes privadas de su libertad en centros de reclusión, puedan manejar su menstruación con dignidad, al contar con un suministro de productos de higiene gratuitos, pero especialmente suficientes y no solo respecto a su cantidad sino también a su periodicidad (cada mes).

2. MARCO CONSTITUCIONAL, LEGAL Y JURISPRUDENCIAL COLOMBIANO.

conocimiento del proceso de menstruación y de las opciones disponibles para el manejo de la higiene menstrual.

En lo que respecta a la dignidad menstrual, la Corte Constitucional ha señalado que es obligación del Estado tomar medidas que prevengan y sancionen actos denigrantes y del legislador, crear normas que protejan la honra de las mujeres⁵⁷, por lo que es esencial garantizar que las mujeres privadas de la libertad tengan un periodo menstrual con dignidad, sin tabús, ni limitaciones, tratos crueles, degradantes y libre de humillaciones,⁵⁸ a través del acceso a espacios salubres y material suficiente de higiene menstrual para cada una de sus necesidades particulares.

DERECHO A LA IGUALDAD: En el artículo 13 Constitucional se encuentra consagrado el derecho a la igualdad, respecto del cual la Corte Constitucional ha indicado que:

*"el inciso primero establece el principio de igualdad y la prohibición de trato discriminado; que en el inciso segundo se dispone el mandato de promoción de la igualdad material, mediante la implementación de medidas de discriminación afirmativa; y que el inciso tercero establece medidas asistenciales, por medio del mandato de protección a personas puestas en circunstancias de debilidad manifiesta en virtud de la pobreza o su condición de discapacidad"*⁵⁹ (Negrilla y subrayado por fuera del texto)

En relación a este principio fundamental, el Tribunal Constitucional ha reiterado que el Estado colombiano debe considerar aquellos aspectos en los cuales las mujeres han sido sujeto de discriminación histórica, a fin de establecer las medidas necesarias para reconocer una igualdad efectiva entre hombres y mujeres, y desde una dimensión funcional, debe establecer los casos en los cuales la dignidad humana reforzará los ámbitos personal y material de protección de derechos fundamentales cuando se está ante una mujer⁶⁰.

Frente al tema de higiene menstrual, el precedente constitucional ha establecido que este constituye una garantía concreta al principio de igualdad, en otras palabras, dispuso "el acceso a este tipo de productos es fundamental para que las

⁵⁷ https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/T-398-19.htm#_ftnref93, par. 169.
⁵⁸ Sentencia T-398 de 2019 https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/T-398-19.htm#_ftnref93, par. 167
⁵⁹ <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-586-16.htm>
⁶⁰ Constr. ibidem párrafo 176

a) MARCO CONSTITUCIONAL.

La higiene menstrual y su correlación con los derechos a la dignidad humana, la igualdad y la salud:

DIGNIDAD HUMANA: La Constitución Política en su artículo 1 establece que nuestro Estado Social de Derecho esta fundado en el respeto a la dignidad humana, la cual se instituye como un derecho fundamental, de eficacia directa, cuyo reconocimiento general compromete el fundamento político del Estado⁵³, el cual se ve menoscabado cuando las mujeres privadas de la libertad no pueden manejar su menstruación en condiciones que no afecten su autonomía e integridad física o moral.

El Fondo de Población de las Naciones Unidas ha manifestado que el derecho a la dignidad humana se ve socavado cuando "las mujeres y las niñas no pueden acceder a instalaciones de baño seguras y medios seguros y eficaces de manejo de la higiene menstrual"⁵⁴. Las mujeres privadas de la libertad en algunos centros de reclusión han manifestado que reciben en promedio 25 toallas al año, por lo que tienen que valerse de ropa y cualquier material para poder utilizarlo como método de recolección de la sangre menstrual tales como, "cobijas apretadas a la cintura", sumando a esta situación el hecho de tener acceso limitado al servicio de baño⁵⁵. De otra parte, han indicado "sangrar en los días del periodo es normal. Pero permanecer manchadas y sin acceso a formas de lidiar con el sangrado es indignante y esto ataca la confianza de cualquier niña o mujer, y nos hace percibir la menstruación como sinónimo de estrés, vergüenza y castigo"⁵⁶ (Negrilla y subrayado fuera del texto).

Por otro lado, es importante mencionar que la Organización Human Rights Watch afirma que para lograr una menstruación en donde no se menoscabe la dignidad de las niñas y mujeres se deben garantizar materiales para el manejo menstrual adecuados, aceptables y asequibles; tales como: el acceso a instalaciones, saneamiento, infraestructura e insumos adecuados que permitan a las mujeres y niñas cambiar y desechar los materiales menstruales, y aunado a ello el

⁵³ Sentencia T 291 de 2016 <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/T-291-16.htm>
⁵⁴ <https://www.unfpa.org/es/menstruacion-preguntas-frecuentes>
⁵⁵ <https://www.ourbodiesourselves.org/2019/10/negocio-sucio-falta-de-equidad-menstrual-en-las-carceles-colombianas/>
⁵⁶ <https://www.ourbodiesourselves.org/2019/10/negocio-sucio-falta-de-equidad-menstrual-en-las-carceles-colombianas/>

mujeres puedan participar de la vida social y pública, con incidencia en el acceso a la educación y el trabajo.^{61"}

DERECHO FUNDAMENTAL A LA SALUD: La Carta Política establece en su artículo 49 que la salud es un servicio público a cargo del Estado, sin embargo, desde la expedición de la Ley Estatutaria 1751 de 2015 se configura como un derecho fundamental, del cual se predica, entre otras, su carácter de irrenunciable. Además de dicha condición, se desprende el acceso oportuno y de calidad a los servicios que se requieran para alcanzar el mejor nivel de salud posible⁶².

El Fondo de la Población de las Naciones Unidas (UNFPA) ha indicado que "las mujeres y las niñas pueden sufrir consecuencias negativas para la salud cuando carecen de suministros y servicios para manejar su salud menstrual (...) "⁶³ (Negrilla y subrayado por fuera del texto), por ello es preocupante la situación en los establecimientos de reclusión colombianos, en donde las mujeres han manifestado que muchas veces por las condiciones en las cuales tienen que manejar su menstruación, han padecido infecciones vaginales y otras mayores complicaciones debido a la acumulación de bacterias⁶⁴.

b) MARCO LEGAL COLOMBIANO.

Ley Estatutaria 1751 de 2015 "Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones", el cual tiene por objeto el de garantizar el derecho fundamental a la salud, regularlo y establecer sus mecanismos de protección. Es importante precisar que en su artículo 2 establece:

ARTÍCULO 2o. NATURALEZA Y CONTENIDO DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA SALUD. El derecho fundamental a la salud es autónomo e irrenunciable en lo individual y en lo colectivo. (...) (Negrilla y subrayado por fuera del texto)

Así mismo, en el artículo 5 literal a) dispone que el Estado tiene como obligación:

ARTÍCULO 5o. OBLIGACIONES DEL ESTADO. "El Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud"; para ello deberá:

⁶¹ C. Const., sentencia de constitucionalidad C-117 de 2018.
⁶² <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/T-121-15.htm>
⁶³ <https://www.unfpa.org/es/menstruacion/C35B3n-preguntas-frecuentes>
⁶⁴ Contrás. <https://www.ourbodiesourselves.org/2019/10/negocio-sucio-falta-de-equidad-menstrual-en-las-carceles-colombianas/>

a) Abstenerse de afectar directa o indirectamente en el disfrute del derecho fundamental a la salud, de **adoptar decisiones que lleven al deterioro de la salud de la población** y de realizar cualquier acción u omisión que pueda resultar en un daño en la salud de las personas" (...) (Negrilla y subrayado por fuera del texto)

Con fundamento en lo enunciado, es esencial garantizarles a todas las mujeres y aún más a aquellas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad, como lo son las privadas de la libertad⁶⁵, sus derechos fundamentales, en especial el derecho a la salud.

Ley 65 de 1993 "Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario", cuyo objetivo es regular el cumplimiento de las medidas de aseguramiento, la ejecución de las penas privativas de la libertad personal y de las medidas de seguridad. Este cuerpo normativo establece en sus artículos lo siguiente:

ARTICULO 5o. "RESPECTO A LA DIGNIDAD HUMANA. Modificado por el art. 4. Ley 1709 de 2014. En los establecimientos de reclusión **prevalecerá el respeto a la dignidad humana, a las garantías constitucionales y a los derechos humanos universalmente reconocidos**. Se prohíbe toda forma de violencia síquica, física o moral". (Negrilla y subrayado por fuera del texto)

Respecto del tema puntual del expendio de artículos de primera necesidad, la ley dispone que:

ARTICULO 69. "EXPENDIO DE ARTICULOS DE PRIMERA NECESIDAD. La dirección de **cada centro de reclusión organizará por cuenta de la administración**, el expendio de artículos de primera necesidad y uso personal para los detenidos y condenados". (Negrilla y subrayado por fuera del texto)

Resolución 6349 de 2016 del INPEC. En primer lugar, es importante mencionar que esta Resolución fue expedida conforme al numeral 14 del artículo 8 del Decreto Ley 4151 de 2011 "Por el cual se modifica la estructura del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario y se dictan otras disposiciones", norma que facultó al Director General del INPEC para expedir el reglamento general y aprobar los reglamentos del régimen interno a los cuales se sujetarían los diferentes establecimientos de reclusión. Ahora bien, esta Resolución consagra:

⁶⁵ La Corte Constitucional ha expuesto en múltiples decisiones el estado de cosas inconstitucionales que se presentan en los centros penitenciarios y carcelarios en Colombia entre ellas T-276/2017, T-153/1998, T-388/2013 y T-762/2015, entre otras.

mujeres recluidas es el de la higiene personal, sin embargo, no se le da la relevancia que requiere:

"A pesar de esto, **esta garantía no se encuentra clara en muchos de los artículos del Reglamento General**. El Semillero Interuniversitario de Abolicionismo Penal ha podido corroborar con algunas mujeres del Complejo Carcelario y Penitenciario de Jamundí, **que la entrega gratuita de toallas higiénicas o tampones es prácticamente nula**, tienen pocas horas de acceso a agua y la imposibilidad de estar en sus celdas cuando requieren descanso específico ante los malestares del ciclo menstrual⁶⁶."

"Por ejemplo, la obligación de entregar de manera gratuita toallas sanitarias y el suministro permanente de agua para las mujeres que estén en embarazo, en período de lactancia o de menstruación, etc., **no se encuentra consignada en ninguna disposición del Reglamento⁶⁷**". (Negrilla y subrayado por fuera del texto)

En consecuencia, dentro de la reglamentación interna de los establecimientos de reclusión a nivel nacional, se debe tener en cuenta no solo la legislación colombiana, sino que también, se debe responder a estándares internacionales, asegurando en su contenido un enfoque de derechos humanos y de género.

c) JURISPRUDENCIA NACIONAL.

Sentencia T-398/19. MP. Alberto Rojas Ríos⁶⁸: La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, estudió el caso de una mujer en situación de habitanza de calle en la ciudad de Bogotá D.C., quien durante su menstruación carecía de las posibilidades de adquirir elementos de higiene menstrual y por lo tanto solía usar trapos, reutilizar toallas o buscarlas en la basura. En consideración a ello, el alto tribunal manifestó que estas mujeres no solo carecen de recursos económicos para costear estos productos, sino también se ven en la obligación de sobrellevar sus periodos menstruales bajo condiciones mínimas de salubridad⁶⁹.

Tras analizar el contenido de la dignidad humana (visión normativa y funcional) y el derecho a la salud desde la dimensión sexual y reproductiva de la mujer, la Corte Constitucional resaltó que dentro de las facetas de la dignidad humana se encuentra el desarrollo de un proyecto de vida propio en el que la mujer pueda

⁶⁶ https://revistas.udea.edu.co/index.php/red/article/view/342877/20804380#content/citation_reference_15
⁶⁷ <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2018/02/Tercer-Informe-de-Seguimiento.pdf>, pie de página.
⁶⁸ <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/T-398-19.htm>
⁶⁹ <https://www.corteconstitucional.gov.co/noticia.php?La-Corte-Constitucional- protege-la-dignidad-humana-de-las-mujeres-habitantes-de-calle-y-ordena-diseñar-una-política-pública-de-gestión-de-su-higiene-menstrual-8758>

ARTÍCULO 1. DIGNIDAD HUMANA. **En los establecimientos de reclusión prevalecerá el respeto a la dignidad humana**, a las garantías constitucionales y a los derechos humanos universalmente reconocidos. Se prohíbe toda forma de violencia síquica, física o moral. (...)

Toda actuación de la administración penitenciaria y carcelaria debe respetar la dignidad humana y los derechos constitucionales fundamentales de conformidad con las funciones de las medidas de aseguramiento y la pena, sin perjuicio de las restricciones propias a las que están sometidas las personas privadas de la libertad-PPL. (Negrilla y subrayado por fuera del texto)

De otra parte, conviene señalar que en los artículos 4 y 5 se establece que:

ARTÍCULO 4. ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS. El presente reglamento se **enmarca dentro de las normas y los estándares establecidos en la legislación internacional de los derechos humanos**, las obligaciones constitucionales y legales sobre la materia, como un marco conceptual aceptado por la comunidad internacional que puede ofrecer un sistema coherente de principios y reglas en el ámbito del desarrollo para las políticas y prácticas relacionadas con este. (Negrilla y subrayado por fuera del texto)

ARTÍCULO 5. ENFOQUE DIFERENCIAL. **El principio de enfoque diferencial reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, sexo, religión, identidad, expresión de género, orientación sexual, diversidad corporal, raza, etnia, situación de discapacidad y cualquiera otra. Por tal razón, las medidas penitenciarias y carcelarias del presente reglamento contarán con dicho enfoque**. El Director General del INPEC expedirá los lineamientos de enfoque diferencial para adoptar las medidas tendientes a la protección, visibilización y garantía de derechos. (...) (Negrilla y subrayado por fuera del texto)

Es de resaltar que lo relativo al tema de higiene menstrual, se encuentra dispuesto en el reglamento, dentro de los elementos de uso permitido en celdas y dormitorios, de la siguiente manera:

ARTÍCULO 45. ELEMENTOS DE USO PERMITIDO EN CELDAS Y DORMITORIOS. En las celdas y dormitorios de las personas privadas de la libertad se permitirá exclusivamente la tenencia y uso de los siguientes elementos:

1. Artículos de aseo (desodorante, jabón, papel higiénico, cuchilla de afeitador, crema dental, preservativos, cepillo de dientes, champú, cremas para el cuerpo, **toallas higiénicas, tampones**, jabones íntimos) y demás elementos de higiene. (...) (Negrilla y subrayado por fuera del texto)

En consideración a lo anterior resulta significativo indicar que en el Tercer Informe de la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil (2017) a la Sentencia T-388 de 2013, se menciona que uno de los temas que cobra gran importancia para las

participar en su comunidad, en especial si se encuentra en condiciones de vulnerabilidad. En este sentido, el Tribunal sostuvo que los insumos de higiene menstrual son bienes insustituibles que le facilitan o permiten a la mujer realizar su proyecto de vida, y que por ningún motivo pueden ser considerados como un accesorio estético, que se usan bajo criterios diferentes a la necesidad y la dignidad humana⁷⁰.

Sentencia T-267 de 2018. M.P. Carlos Bernal Pulido⁷¹: La Corte Constitucional en este provido, precisó que las mujeres privadas de la libertad, son consideradas personas en situación de vulnerabilidad:

"La violencia y la discriminación en contra de las mujeres tienen unas repercusiones concretas -a las que no suele prestársele suficiente atención- cuando ellas entran en contacto con el sistema penitenciario. No hay que hilar muy delgado para recordar que, en un marco como ese, **están expuestas a situaciones que aumentan exponencialmente su vulnerabilidad**, con un impacto claramente diferenciado. Tampoco, que **las mujeres reclusas tienen, en dicha esfera de privación de su libertad, unas necesidades especiales que suplir y unos problemas concretos que enfrentar, desde los ámbitos más básicos y vitales⁷²**". (Negrilla y subrayado por fuera del texto)

Frente a esta decisión judicial, es importante indicar que una de las necesidades básicas de las mujeres es la de contar con los productos de higiene menstrual de forma oportuna y suficiente, con el fin de poder garantizar la materialización de sus derechos fundamentales.

Sentencia C- 117 de 2018. M.S. Gloria Stella Ortiz Delgado⁷³: En relación a la sentencia de constitucionalidad del artículo 185 (parcial) de la Ley 1819 de 2016, la Corte manifestó que "en los diferentes debates se aludió al estigma que existe alrededor de la higiene menstrual femenina, lo cual tiene un impacto respecto del derecho a la dignidad de las mujeres en tanto los artículos para su manejo son una necesidad absoluta y no productos de lujo". De otra parte, es importante poner de presente que el alto Tribunal indicó que:

"Las toallas higiénicas o sanitarias y los tampones desechables son productos que tienen como objetivo satisfacer las necesidades de las mujeres en edad fértil para el manejo de la menstruación. **Entre las ventajas de este tipo de bienes es que controlan riesgos de salud, por oposición a alternativas como el uso de elementos caseros que, al no tener una tecnología de**

⁷⁰ Sentencia T-398/19, p. 60-61.
⁷¹ <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/T-267-18.htm>
⁷² Ibidem
⁷³ <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-117-18.htm> Párr. 49

absorción y niveles de higiene adecuados pueden generar riesgos de infecciones. Igualmente, permiten controlar olores que surgen del sangrado vaginal y manchas en la ropa que tienen consecuencias de estigma y presentación personal, atados a los tabúes alrededor de este fenómeno biológico. En tal sentido, permiten a las mujeres participar de la vida pública y social y ejercer las actividades diarias como el trabajo y la educación en igualdad de condiciones⁷⁴. (Negrilla y subrayado por fuera del texto)

De lo manifestado se colige que los productos de higiene menstrual no son artículos de lujo, sino que corresponden a una necesidad biológica de las mujeres en edad fértil, permitiendo este tipo de elementos que puedan llevar una vida en condiciones dignas.

Sentencia T-388 de 2013. M. P. María Victoria Calle Correa⁷⁵: El alto Tribunal se pronunció respecto de la violación grave y sistemática del derecho a la salud en los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país, dejando de presente que:

A la violencia en el encierro en la región, se suma la violación grave y sistemática del derecho a la salud. El estado de salud personal, que de por sí se ve amenazado por la reclusión, está expuesto a graves riesgos cuando, además, existen condiciones insalubres, sin higiene y con la posibilidad de sufrir agresiones a la integridad física y mental. La falta de protección a grupos especiales de la población como las mujeres, los hijos de mujeres en prisión o las personas extranjeras, también son un mal que afecta a la región latinoamericana. Los derechos de estos grupos diferenciales suelen ser desatendidos ante la falta de recursos y la incapacidad de atender, al menos, al queso de la población. ⁷⁶. (Negrilla y subrayado por fuera del texto)

3. NORMATIVIDAD INTERNACIONAL.

a) INSTRUMENTOS INTERNACIONALES.

Convención sobre la Eliminación de Todas Las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979). Este importante instrumento internacional fue ratificado hace más de cuatro décadas en Colombia, mediante la Ley 51 de 1981, la cual establece:

ARTICULO 3: Los Estados Parte tomarán en todas las esferas y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre. (Negrilla y subrayado por fuera del texto)

ARTICULO 12, numeral 1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica a fin de

⁷⁴ Ibidem
⁷⁵ <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/t-388-13.htm>
⁷⁶ Ibidem

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.

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer - Recomendación General 24. Respecto al artículo 12 de la Convención, determinó que para la atención médica de las mujeres se debe tener en cuenta "factores biológicos que son diferentes para la mujer y el hombre, como la menstruación, la función reproductiva y la menopausia"⁷⁷ y los "factores socioeconómicos que son diferentes para la mujer en general y para algunos grupos de mujeres en particular"⁷⁸. (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Convención de Belem Do Pará. La Convención tiene como finalidad la erradicación de la violencia contra la mujer en todos los sectores de la sociedad independientemente de su clase, raza o grupo étnico, nivel de ingresos, cultura, nivel educacional, edad o religión y afecta negativamente sus propias bases, por lo que la eliminación de la violencia contra la mujer es condición indispensable para su desarrollo individual y social y su plena e igualitaria participación en todas las esferas de vida.

ARTICULO 9: "Para la adopción de las medidas a que se refiere este capítulo, los Estados Partes tendrán especialmente en cuenta la situación de vulnerabilidad a la violencia que pueda sufrir la mujer en razón, entre otras, de su raza o de su condición étnica, de migrante, refugiada o desplazada. En igual sentido se considerará a la mujer que es objeto de violencia cuando está embarazada, es discapacitada, menor de edad, anciana, o está en situación socioeconómica desfavorable o afectada por situaciones de conflictos armados o de privación de su libertad." (Negrilla y subrayado por fuera del texto)

Reglas de Bangkok. Conjunto de 70 normas expedidas por la ONU que velan por mejorar el tratamiento penitenciario hacia las mujeres, sus roles de género y las garantías para transitar hacia condenas no privativas en centro de reclusión⁷⁹ (Colombia es miembro fundador de las Naciones Unidas, ratificó el 5/noviembre/1945 la Carta Constitutiva de San Francisco).

Regla 5: "Los recintos destinados al alojamiento de las reclusas deberán contar con los medios y artículos necesarios para satisfacer las necesidades de higiene propias de su género, incluidas toallas sanitarias gratuitas y el suministro permanente de agua para el cuidado personal de niños y mujeres, en particular las que cocinen, las embarazadas y las que se encuentren en período de lactancia o menstruación". (Negrilla y subrayado por fuera del texto)

⁷⁷ <https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm-sp.htm>, numeral 12 literal a
⁷⁸ <https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm-sp.htm>, numeral 23 literal b
⁷⁹ <https://www.contagioradio.com/reglas-de-bangkok-una-garantia-para-las-mujeres-reclusas/>

En relación a la aplicación de este instrumento internacional, se debe mencionar que, las integrantes del colectivo Mujeres Libres, "denunciaron que a pesar de que Colombia esté suscrito como país miembro de la ONU, no acata ni respeta ninguna de las 70 reglas de Bangkok y por el contrario profundiza un modelo penitenciario patriarcal en contra de las mujeres"⁸⁰.

Principios y Buenas Prácticas sobre la protección de las personas Privadas de la Libertad. Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad - Comisión Interamericana de Derechos Humanos⁸¹:

Principio I. Toda persona privada de libertad que esté sujeta a la jurisdicción de cualquiera de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos será tratada humanamente, con irrestricto respeto a su dignidad inherente, a sus derechos y garantías fundamentales, y con estricto apego a los instrumentos internacionales sobre derechos humanos.

En particular, y tomando en cuenta la posición especial de garante de los Estados frente a las personas privadas de libertad, se les respetará y garantizará su vida e integridad personal, y se asegurarán condiciones mínimas que sean compatibles con su dignidad. (...) (Negrilla y subrayado por fuera del texto)

De otra parte, es importante mencionar que la Relatoría de la CIDH, aborda en específico el tema de higiene menstrual, de la siguiente manera:

Principio XII. Las personas privadas de libertad tendrán acceso a instalaciones sanitarias higiénicas y suficientes, que aseguren su privacidad y dignidad. Asimismo, tendrán acceso a productos básicos de higiene personal, y a agua para su aseo personal, conforme a las condiciones climáticas.

Se proveerá regularmente a las mujeres y niños privados de libertad los artículos indispensables para las necesidades sanitarias propias de su sexo. (Negrilla y subrayado por fuera del texto)

Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela) La Resolución 70/175 de la Organización de las Naciones Unidas establece algunos de los principios y prácticas que hoy en día se reconocen como idóneos para el tratamiento de los reclusos y la administración penitenciaria. En cuanto a la higiene personal, la regla número 18 de la Resolución 70/175 establece:

⁸⁰ Ibidem
⁸¹ <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/basicos/PrincipiosPPL.asp>

Higiene personal. 1. Se exigirá de los reclusos aseo personal y, a tal efecto, se les facilitará agua y los artículos de aseo indispensables para su salud e higiene. (...) (Negrilla y subrayado fuera del texto).

De la misma forma, las reglas Nelson Mandela establecen que las condiciones de vida generales respecto a la higiene personal, la atención de la salud y el acceso al saneamiento y agua potable deben ser aplicadas a todos los reclusos sin excepción (Regla 42)⁸².

Agenda 2030. La Resolución A/RES/70/L1 adoptada en septiembre de 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, anunció los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y las 169 metas conexas para trazar una ruta hacia un nuevo paradigma de desarrollo en el que juegan un rol importante las personas, el planeta, las alianzas, la prosperidad y la paz. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la agenda 2030 es civilizatoria "porque pone a las personas en el centro, tiene un enfoque de derechos y busca un desarrollo sostenible global dentro de los límites planetarios"⁸³. Desde este enfoque, la agenda 2030 establece los siguientes objetivos:

- **Objetivo 3.** Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades.

- 3.7 De aquí a 2030, garantizar el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva, incluidos los de planificación familiar, información y educación, y la integración de la salud reproductiva en las estrategias y los programas nacionales⁸⁴.
- 3.8 Lograr la cobertura sanitaria universal, incluida la protección contra los riesgos financieros, el acceso a servicios de salud esenciales de calidad y el acceso a medicamentos y vacunas inocuos, eficaces, asequibles y de calidad para todos⁸⁵.

- **Objetivo 5.** Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas.

5.6 Asegurar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos según lo acordado de conformidad con el Programa de Acción de

⁸² A/RES/70/175 - S - A/RES/70/175 -Desktop. (2015, 17 diciembre). Organización de las Naciones Unidas. <https://undocs.org/es/A/RES/70/175>
⁸³ Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible | Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (s. f.). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/temas/agenda-2030-desarrollo-sostenible>
⁸⁴ Agenda 2030. <https://www.cepal.org/es/temas/agenda-2030-desarrollo-sostenible>, numeral 3.7.
⁸⁵ Agenda 2030. <https://www.cepal.org/es/temas/agenda-2030-desarrollo-sostenible>, numeral 3.8

Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Plataforma de Acción de Beijing y los documentos finales de sus conferencias de examen⁸⁶.

- **Objetivo 6.** Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos.

6.2 De aquí a 2030, lograr el acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados y equitativos para todos y poner fin a la defecación al aire libre, prestando especial atención a las necesidades de las mujeres y las niñas y las personas en situaciones de vulnerabilidad⁸⁷.

En consideración a lo enunciado, resulta significativo precisar que si bien los escritos dispuestos por las diferentes teorías de la CIDH y las recomendaciones del Comité de CEDAW no son vinculantes (soft law), si deben ser tomados en cuenta por los Estados parte para su protección, so pena de verse en curso de un proceso ante la Comisión y posteriormente ante la Corte IDH.

b) JURISPRUDENCIA INTERNACIONAL.

Caso Miguel Castro vs Perú ante la Corte IDH: respecto al tema de higiene menstrual la Corte identificó los siguientes hechos:

*Dentro de las graves condiciones de detención se encuentran (...) desatención de las necesidades fisiológicas de la mujer al negarles materiales de aseo personal, como jabón, papel higiénico, toallas sanitarias y ropa íntima para cambiarse; desatención de las necesidades de salud pre y post natal; (...). El daño y sufrimiento experimentados por las mujeres en general y especialmente las mujeres embarazadas y por las internas madres resultó particularmente grave (...)*⁸⁸. (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Por lo anterior la Corte resaltó que:

*De conformidad con el artículo 5 de la Convención, toda persona privada de libertad tiene derecho a vivir en situación de detención compatible con su dignidad. En otras palabras, este tribunal ha señalado que la detención en condiciones de hacinamiento, el aislamiento en celdas reducida, con falta de ventilación y luz natural, sin lecho para reposo ni condiciones adecuadas de higiene, y la incomunicación o restricciones indebidas al régimen de visitas constituyen una violación a la integridad personal*⁸⁹. (Negrilla y subrayado fuera de texto).

⁸⁶ Agenda 2030, <https://www.cepal.org/es/temas/agenda-2030-desarrollo-sostenible>, numeral 5.4
⁸⁷ Agenda 2030, <https://www.cepal.org/es/temas/agenda-2030-desarrollo-sostenible>, numeral 6.2
⁸⁸ https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/serieec_160_esp.pdf párrafo 319
⁸⁹ https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/serieec_160_esp.pdf párrafo 315

Finalmente, la CIDH mencionó respecto de los hechos que vulneraron el derecho a la dignidad, en relación a la desatención de las necesidades específicas de género que:

También afectó a las mujeres la desatención de sus necesidades fisiológicas (...). El Comité Internacional de la Cruz Roja ha establecido que el Estado debe asegurar que "las condiciones sanitarias [en los centros de detención] sean adecuadas para mantener la higiene y la salud [de las prisioneras], permitiéndoles acceso regular a retretes y permitiéndoles que se bañen y que limpien su ropa regularmente". Asimismo, dicho Comité también determinó que se deben realizar arreglos especiales para las detenidas en período menstrual, embarazadas, o acompañadas por sus hijos. La comisión de esos excesos causó sufrimiento especial y adicional a las mujeres detenidas.

En atención a la jurisprudencia de la CIDH, se debe precisar que Colombia reconoció competencia a este Tribunal desde el 21 de junio de 1985, por lo que todas sus decisiones tienen carácter vinculante desde esta fecha, y deben ser tomadas como referente por parte del Estado.

4. DERECHO COMPARADO.

Son varios los países que han desarrollado e implementado acciones encaminadas a garantizar dentro de sus legislaciones internas, el derecho de las mujeres a acceder a los elementos de higiene menstrual, en razón a que su reconocimiento y efectividad se encuentra estrechamente relacionado con derechos fundamentales, como lo son la dignidad humana, la salud reproductiva, la igualdad, entre otros.

PERÚ:

Actualmente se encuentra en trámite en el Congreso de ese país el Proyecto de Ley No. 5797 de 2020, cuyo objeto es garantizar el acceso universal, igualitario y gratuito a productos de gestión menstrual para niñas, adolescentes y mujeres adultas incluyendo a la población privada de la libertad. La iniciativa fue aprobada en enero de 2021 por unanimidad en la Comisión de Salud del Congreso y tendrá que ser debatido y votado en el Pleno de la Corporación.

ESCOCIA:

En el mes de noviembre de 2020, se aprobó el proyecto de Ley que tiene como objeto la distribución gratuita de tampones y toallas higiénicas a mujeres menstruantes, con una contundente votación de 112 votos a favor, 1 abstención y ninguno en contra, esto en razón a que los legisladores consideraron que las

mujeres se ven seriamente afectadas económicamente, debido a que tienen que cubrir productos de gestión menstrual una vez al mes.

Ahora bien, resulta oportuno precisar que "La prueba piloto que abrió el camino a la sanción de la ley de gratuidad de estos productos comenzó en julio de 2017, cuando el gobierno escocés anunció que daría de manera gratuita tampones y toallas sanitarias a mujeres y niñas de sectores de bajos ingresos en Aberdeen. En mayo de 2018, ante lo que el gobierno consideró el éxito de la iniciativa, destinó más de 5 millones de libras para financiar la provisión gratuita de esos productos a todas las estudiantes de Escocia. En 2019, el proyecto piloto volvió a ampliarse."⁹⁰

La norma establece que las escuelas, centros penitenciarios, universidades, bibliotecas y espacios de interacción de los habitantes, deben ofrecer de forma gratuita toallas y tampones. Así mismo se reglamentó que el suministro de estos productos debe responder a las necesidades de las mujeres en su ciclo menstrual, es decir, la cantidad de toallas higiénicas o tampones, deben ser suficientes para satisfacer el sangrado durante el ciclo menstrual de cada mujer.

Los puntos clave del suministro gratuito de productos de higiene menstrual son:

1. Cada autoridad local debe asegurarse de que, dentro de su área, todas las personas que necesiten usarlos puedan obtener productos de forma gratuita (de conformidad con los acuerdos establecidos y mantenidos por la autoridad local).
2. Los productos de período menstrual que una persona puede obtener gratuitamente en virtud de dichos acuerdos (ya sea que se obtengan en virtud de uno o más de los acuerdos de una autoridad local) deben ser productos suficientes para satisfacer las necesidades de la persona mientras se encuentre en Escocia.
3. Arreglos establecidos y mantenidos bajo las siguientes subsecciones:
 - a) Debe incluir una disposición en virtud del cual los productos pueden ser obtenidos por otra persona en nombre de la persona que necesita usarlos;
 - b) Podrá, cuando incluyan una disposición en virtud del cual los productos pueden ser entregados a una persona, requerir que la persona pague los costos asociados con el embalaje y la entrega (excepto cuando la persona no pueda razonablemente obtener productos de conformidad con los acuerdos, de cualquier otra manera).
4. A los efectos del numeral 2 las necesidades de una persona que vive en Escocia deben considerarse como todas surgidas mientras se encuentra en Escocia".⁹¹

⁹⁰ <https://www.pagina12.com.ar/249639-tampones-y-toallitas-seran-gratis-en-escocia>
⁹¹ Traducción propia del siguiente texto: "Period Products (Free Provision) [Scotland] Bill (2020): (1) Each local authority must ensure that, within its area, period products are obtainable free of charge (in accordance with arrangements established and maintained by the local authority) by all persons who need to use them. (2) The period products obtainable free of charge by a person under such arrangements (whether obtained under one or more than one local authority's arrangements) are to be sufficient products to meet the person's needs while in Scotland. (3) Arrangements established and maintained under subsection (1) — (a) must include provision under which period products are obtainable by another person on behalf of the person who needs to use them, (b) may, where they include provision under which period products may be delivered to a person, require the person to pay costs associated with packing and delivery (except where the person could not reasonably obtain products in

CANADÁ.

En el 2015, tras la recolección de 74 mil firmas por parte de organizaciones feministas, Canadá se convirtió en el primer país del mundo en eliminar los impuestos a las toallas higiénicas, copas menstruales, tampones y otros productos de gestión menstrual.⁹² Desde 2019, distintas provincias ofrecen productos de higiene femenina gratuita para las mujeres, la primera de ellas fue Columbia Británica, provincia en la cual precisó que "el acceso a tampones y toallas higiénicas es tan esencial como el papel higiénico para una función corporal normal que afecta a la mitad de la población de este país."⁹³

ESTADOS UNIDOS.

Estados como Connecticut, Florida, Illinois, Maine, Maryland, Massachusetts, Minnesota, Pensilvania, Nevada, Nueva Jersey, Nueva York y el Distrito de Columbia, han eliminado los impuestos de los productos de higiene femenina.⁹⁴ En el año 2016, el estado de Nueva York aprobó la distribución gratuita de toallas femeninas y tampones en centros educativos, albergues y cárceles.⁹⁵ ello gracias a tres leyes, presentadas por la concejal Julissa Ferreras-Copeland, conocidas como "Menstrual Equity Bills" (Leyes de Equidad Menstrual), las cuales son consideradas como un hito histórico en el estado, al enviar un mensaje sobre la importancia del cuerpo de la mujer.

Por otra parte, en el Estado de Virginia se aprobó mediante Asamblea General en el año 2018, la Ley "House Bill 83", que tiene como objeto proporcionar productos menstruales gratuitos a las mujeres privadas de la libertad. Para el desarrollo del proyecto de Ley, fueron importantes las investigaciones acerca de cuáles eran las condiciones de las mujeres privadas de la libertad en las prisiones federales, estatales y locales, en donde se concluyó que estas mujeres solo tienen acceso a los productos que les suministran las prisiones y que con frecuencia son un número insuficiente para cubrir sus necesidades dentro del ciclo menstrual.

*accordance with the arrangements in any other way). (4) For the purposes of subsection (2), the needs of a person who lives in Scotland are to be regarded as all arising while in Scotland" (p. 1). Free period products in Scotland (Vol. 396, Número 10265). (2020). Elsevier BV. [https://doi.org/10.1016/j.s0140-6736\(20\)32583-6](https://doi.org/10.1016/j.s0140-6736(20)32583-6).
⁹² <https://www.sbs.com.au/news/canada-scraps-tampon-tax>
⁹³ <https://www.magazinelatino.com/bc-sera-la-primera-provincia-de-canada-en-proporcionar-a-las-estudiantes-tampones-y-toallas-higienicas-gratis/>
⁹⁴ <https://consumer.healthday.com/pregnancy-information-29/menstruation-news-473/dos-tercios-de-las-mujeres-pobres-de-ee-uu-no-pueden-costear-las-toallas-sanitarias-ni-las-tampones-seg-uacute-n-un-estudio-741695.html>
⁹⁵ <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2019/10/23/el-alto-costo-de-ser-mujer-en-el-mundo-en-desarollo>*

Al igual que New York y Virginia, los Estados de **Colorado, Kentucky y Maryland**, no solo han avanzado en la eliminación de los impuestos de los productos de higiene femenina, sino que han emitido leyes para el acceso a estos productos, como por ejemplo a las mujeres en detención juvenil o a las mujeres privadas de su libertad al momento de ingresar a su reclusión y cuando lo soliciten de forma periódica, normas que están basadas en la inclusión de género, la equidad menstrual y la especificidad.

Por otro lado, en julio de 2017 los Senadores Elizabeth Warren, Cordy Booker, Dick Durbin y la actual vicepresidenta Kamala Harris, presentaron un proyecto de Ley para mujeres encarceladas, el cual tenía como finalidad mejorar sus condiciones, entre ellas las relacionadas como el aumento en el acceso de los productos menstruales y sanitarios (tampones, toallas sanitarias, jabón humectante, champú, loción corporal, vaselina, pasta de dientes, cepillo de dientes, aspirina, ibuprofeno y cualquier otro producto sanitario), sin embargo el proyecto no logró ser aprobado por el Senado.⁹⁶

ARGENTINA:

Como consecuencia de la Campaña "MenstruAccion" impulsada por el Movimiento Economía Feminista, cuyo objetivo es acabar la estigmatización de la menstruación, se presentaron 3 proyectos de ley en el Congreso y más de 10 iniciativas normativas a nivel provincial y municipal que buscan la entrega gratuita de productos de gestión menstrual en escuelas, centros de salud pública, centros de reclusión de personas y redes de alojamientos diurnos y/o nocturnos para las personas en situación de calle.

Es importante manifestar que el 28 de mayo de 2020 se presentó ante la Cámara de Diputados de la Nación un proyecto de Ley que prevé la inclusión de los productos de gestión menstrual en las políticas sociales destinadas a la mitigación de los efectos de la pandemia del coronavirus, iniciativa que además busca la entrega gratuita de productos de higiene menstrual para las personas menstruantes en contextos de encierro carcelario, al considerarlo un asunto de salud pública.⁹⁷

⁹⁶ 1524 (115th): Dignity Act (Vol. 1, Número 7), (2017). [https://www.govtrack.us/congress/bills/115/s1524/text_\(p.4-7\)](https://www.govtrack.us/congress/bills/115/s1524/text_(p.4-7))

⁹⁷ <https://economiafeminista.com/esimportante-hablar-de-menstruacion/>
<https://economiafeminista.com/sangre-sudar-y-gastos-por-que-la-menstruacion-es-un-factor-de-desigualdad/>

a las mujeres, garantizando su seguridad sanitaria y bienestar físico para el ejercicio pleno de sus capacidades".¹⁰¹

REINO UNIDO.

Desde el año 2019, a través del Ministerio del Interior existe el compromiso de proporcionar los productos sanitarios gratuitos a todas las mujeres privadas de su libertad, la medida surge en un contexto en el que las detenidas no tenían la privacidad básica para usar un baño o el acceso a estos implementos durante su ciclo menstrual. Esta medida se ha materializado con leyes que eliminan los impuestos a los tampones y demás productos sanitarios, sin embargo, aún no existe una normatividad vigente con respecto al acceso gratuito de los implementos de higiene menstrual para las mujeres privadas, pese a que desde el año 2018 la Asociación de Visitantes de Custodia Independientes "The Independent Custody Visitors Association", ha reportado algunas condiciones de salubridad impactantes en las que las mujeres reclusas no siempre cuentan con instalaciones higiénicas para el lavado de su zona íntima y en muchas ocasiones como consecuencia de ello, sufren de flujos sanguíneos en cantidades exageradas, lo cual conlleva a consecuencias en su salud y en su estado de ánimo.¹⁰²

IV. CONFLICTO DE INTERESES

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992", se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir las circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, a cuyo tenor reza:

"Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas.
Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

¹⁰¹ https://infosen.senado.gob.mx/saso/gaceta/64/2/2020-06-10-1/assets/documentos/Inic_MC_Dip_Martha_Tagle_art_115_LGE.pdf

¹⁰² UK to provide all female prisoners with free sanitary products. (2019, 29 abril). World Economic Forum. <https://www.weforum.org/agenda/2019/04/uk-to-provide-all-female-prisoners-with-free-sanitary-products/>.

CHILE.

En el año 2020, la Cámara de Diputados de Chile con una votación de 133 votos a favor y 1 abstención, aprobó una resolución que busca que el presidente de la república radique un proyecto de Ley que garantice un acceso democrático por parte de las mujeres a los productos de higiene menstrual, a través de su distribución gratuita en instituciones educativas, en centros de salud públicos, carceles, albergues y a personas en situación de calle.⁹⁸

EGIPTO.

El 8 de marzo de 2019, se inició la campaña liderada por el Egyptian Initiative for Personal Rights – EIPR, la cual solicita a las autoridades penitenciarias egipcias proporcionar gratuitamente toallas sanitarias a las mujeres privadas de su libertad, por cuanto "dependen de sus visitantes para conseguirlas con anticipación, y las reclusas que provienen de una clase económica más desfavorecida presentan menos probabilidades de tener miembros de la familia que puedan ir a visitarlas y satisfacer sus necesidades básicas"⁹⁹, así mismo precisan las líderes de la campaña: "la escasez de toallas sanitarias en las cárceles significa que muchas reclusas sienten la necesidad de usar sus toallas sanitarias durante un mayor número de horas. Esto conlleva a riesgos para la salud, ya que usar una toalla sanitaria húmeda durante más de 6 horas expone a las mujeres a un alto riesgo de contraer erupciones cutáneas, infecciones del tracto urinario e infecciones vaginales".¹⁰⁰

MÉXICO.

La diputada Martha Tagle presentó ante el Congreso una propuesta de exhorto a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y a las autoridades penitenciarias federales y estatales para que, con base en la Ley de Ejecución Penal, se den de forma gratuita los suministros de higiene menstrual a las reclusas, y de esta manera se garantice su derecho a la salud. Dentro del contenido del proyecto de la diputada se resalta que "se deben proporcionar servicios de salud

⁹⁸ <https://larepublica.pe/mundo/2020/01/15/chile-camara-de-diputados-busca-que-productos-de-higiene-menstrual-sean-gratuitos-atmp/>

⁹⁹ <https://www.escri-net.org/es/noticias/2019/carceles-egipcias-deben-respetar-necesidades-corporales-y-salud-mujeres-en-carceles>

¹⁰⁰ <https://www.escri-net.org/es/noticias/2019/carceles-egipcias-deben-respetar-necesidades-corporales-y-salud-mujeres-en-carceles>

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.

(...)"

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

"No cualquier interés configura la causal de desinversión 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".

Así las cosas, en virtud del artículo 286 de la Ley 5 de 1992 y del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, este proyecto de ley reúne las condiciones de los literales a y b, circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de intereses por parte de los Congresistas que participen en la discusión y votación de los proyectos de ley, al ser esta, una iniciativa que no genera un beneficio particular, actual y directo a su favor, sino que su objeto se circunscribe a un tema de interés general que coincide y se fusiona con los intereses del electorado.

V. TEXTO APROBADO EN COMISIÓN PRIMERA DE SENADO

El pasado 30 de marzo fue aprobado por unanimidad en primer debate por la Comisión Primera del Senado de la República, con el siguiente texto:

**TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL
H. SENADO DE LA REPÚBLICA**

**PROYECTO DE LEY N° 300 DE 2022 SENADO - 105
DE 2021 CÁMARA**

**“POR MEDIO DE LA CUAL SE GARANTIZA LA
ENTREGA GRATUITA, OPORTUNA Y SUFICIENTE DE
ARTÍCULOS DE HIGIENE Y SALUD MENSTRUAL A LAS
MUJERES Y PERSONAS MENSTRUANTES PRIVADAS
DE LA LIBERTAD Y SE DICTAN OTRAS
DISPOSICIONES”**

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. OBJETO. La presente ley tiene por objeto garantizar la entrega gratuita, oportuna y suficiente de artículos de higiene menstrual a las mujeres y personas menstruantes privadas de la libertad, con el fin de lograr la materialización de los derechos a la dignidad humana, la salud y bienestar, la no discriminación y la igualdad de género.

ARTÍCULO 2°. GRATUIDAD DE LOS ARTÍCULOS DE HIGIENE MENSTRUAL. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Justicia y del Derecho deberá garantizar la entrega gratuita de artículos de higiene y salud menstrual a las mujeres y personas menstruantes privadas de la libertad.

Parágrafo 1. La distribución gratuita de los artículos de higiene y salud menstrual se realizará cada mes, por parte de la autoridad carcelaria y penitenciaria.

Parágrafo 2. Toda mujer y persona menstruante privada de la libertad en edad fértil recibirá como mínimo un paquete de toallas higiénicas de 10 unidades o una cantidad equivalente en cualquier otro producto de higiene y salud menstrual, de acuerdo con la reglamentación del Gobierno Nacional, para suplir el manejo de su período.

Parágrafo 3. Cuando una mujer o persona menstruante privada de la libertad se encuentre en situaciones especiales como: postparto, estado de lactancia, endometriosis o alguna patología clínica, se le garantizará el suministro suficiente y oportuno de los productos de higiene menstrual mensuales, de acuerdo a la necesidad.

El Gobierno Nacional reglamentará el suministro, teniendo en cuenta estadísticas sobre la necesidad de productos de higiene y salud menstrual en estas u otras patologías, para garantizar el acceso a los productos sin necesidad de exámenes médicos adicionales a las personas menstruantes.

Parágrafo 4. Por artículos de higiene y salud menstrual se entenderá las compresas, toallas higiénicas, tampones, protectores diarios, copas menstruales y ropa interior femenina absorbente.

El Gobierno Nacional estudiará los criterios para la reglamentación del suministro y uso, por parte de las personas menstruantes en establecimientos carcelarios, de copas menstruales y/o ropa interior absorbente, teniendo en cuenta las particularidades en la gestión de estos productos.

ARTÍCULO 3°. EDUCACIÓN EN EL MANEJO DE LA HIGIENE Y SALUD MENSTRUAL. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Justicia y del Derecho y en coordinación con el Ministerio de Salud y la Secretaría de la Mujer o quien haga sus veces, realizará capacitaciones anuales sobre el manejo de la higiene menstrual, garantizando el enfoque diferencial de género, en todos los centros carcelarios y penitenciarios del país, que cuenten con población reclusa menstruante.

ARTÍCULO 4°. El Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará con ayuda del INPEC, la entrega gratuita de los insumos destinados a la higiene menstrual de las mujeres y personas menstruantes privadas de la libertad.

ARTÍCULO 5°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

EN LOS ANTERIORES TERMINOS FUE APROBADO EL PROYECTO DE LEY N° 300 DE 2022 SENADO - 105 DE 2021 CÁMARA “POR MEDIO DE LA CUAL SE GARANTIZA LA ENTREGA GRATUITA, OPORTUNA Y SUFICIENTE DE ARTÍCULOS DE HIGIENE Y SALUD MENSTRUAL A LAS MUJERES Y PERSONAS MENSTRUANTES PRIVADAS DE LA LIBERTAD Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, COMO CONSTA EN LA SESIÓN DEL DÍA 30 DE MARZO DE 2022, ACTA N° 38.

NOTA: El texto aprobado por la Comisión corresponde al texto aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes.

VI. PROPOSICIÓN

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicito a los miembros de la plenaria del Senado de la República dar segundo debate al Proyecto de Ley No. 300 de 2022 Senado – 105 de 2021 Cámara “Por medio de la cual se garantiza la entrega gratuita, oportuna y suficiente de artículos de higiene y salud menstrual a las mujeres y personas menstruantes privadas de la libertad y se dictan otras disposiciones.” de conformidad con el texto aprobado en el primer debate en la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República



ESPERANZA ANDRADE SERRANO.
Senadora de la República
Partido Conservador Colombiano

20 DE ABRIL DE 2022. COMISION PRIMERA H. SENADO DE LA REPUBLICA, SECRETARIA COMISION. SESIONES MIXTAS. En la fecha se radica la ponencia para segundo de esta iniciativa, en el correo institucional comision.primer@senado.gov.co.



Guillermo León Giraldo Gil
Secretario General Comisión Primera
H. Senado de la República

20 DE ABRIL DE 2022. COMISION PRIMERA H. SENADO DE LA REPUBLICA, SECRETARIA COMISION. SESIONES MIXTAS. Acorde al artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, se autoriza por parte de la Presidencia y la Secretaría de esta célula legislativa, la publicación de este informe de ponencia para segundo debate.

Presidente,



GERMAN VARON COTRINO

Secretario,



GUILLELMO LEÓN GIRALDO GIL

TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTO DE LEY N° 300 DE 2022 SENADO - 105 DE 2021 CÁMARA

“POR MEDIO DE LA CUAL SE GARANTIZA LA ENTREGA GRATUITA, OPORTUNA Y SUFICIENTE DE ARTÍCULOS DE HIGIENE Y SALUD MENSTRUAL A LAS MUJERES Y PERSONAS MENSTRUANTES PRIVADAS DE LA LIBERTAD Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. OBJETO. La presente ley tiene por objeto garantizar la entrega gratuita, oportuna y suficiente de artículos de higiene menstrual a las mujeres y personas menstruantes privadas de la libertad, con el fin de lograr la materialización de los derechos a la dignidad humana, la salud y bienestar, la no discriminación y la igualdad de género.

ARTÍCULO 2°. GRATUIDAD DE LOS ARTÍCULOS DE HIGIENE MENSTRUAL. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Justicia y del Derecho deberá garantizar la entrega

gratuita de artículos de higiene y salud menstrual a las mujeres y personas menstruantes privadas de la libertad.

Parágrafo 1. La distribución gratuita de los artículos de higiene y salud menstrual se realizará cada mes, por parte de la autoridad carcelaria y penitenciaria.

Parágrafo 2. Toda mujer y persona menstruante privada de la libertad en edad fértil recibirá como mínimo un paquete de toallas higiénicas de 10 unidades o una cantidad equivalente en cualquier otro producto de higiene y salud menstrual, de acuerdo con la reglamentación del Gobierno Nacional, para suplir el manejo de su período.

Parágrafo 3. Cuando una mujer o persona menstruante privada de la libertad se encuentre en situaciones especiales como: postparto, estado de lactancia, endometriosis o alguna patología clínica, se le garantizará el suministro suficiente y oportuno de los productos de higiene menstrual mensuales, de acuerdo a la necesidad.

El Gobierno Nacional reglamentará el suministro, teniendo en cuenta estadísticas sobre la necesidad de productos de higiene y salud menstrual en estas u otras patologías, para garantizar el acceso a los productos sin necesidad de exámenes médicos adicionales a las personas menstruantes.

Parágrafo 4. Por artículos de higiene y salud menstrual se entenderá las compresas, toallas higiénicas, tampones, protectores diarios, copas menstruales y ropa interior femenina absorbente.

El Gobierno Nacional estudiará los criterios para la reglamentación del suministro y uso, por parte de las personas menstruantes en establecimientos carcelarios, de copas menstruales y/o ropa interior absorbente, teniendo en cuenta las particularidades en la gestión de estos productos.

ARTÍCULO 3°. EDUCACIÓN EN EL MANEJO DE LA HIGIENE Y SALUD MENSTRUAL. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Justicia y del Derecho y en coordinación con el Ministerio de Salud y la Secretaría de la Mujer o quien haga sus veces, realizará capacitaciones anuales sobre el manejo de la higiene menstrual, garantizando el enfoque

diferencial de género, en todos los centros carcelarios y penitenciarios del país, que cuenten con población reclusa menstruante.

ARTÍCULO 4°. El Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará con ayuda del INPEC, la entrega gratuita de los insumos destinados a la higiene menstrual de las mujeres y personas menstruantes privadas de la libertad.

ARTÍCULO 5°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

EN LOS ANTERIORES TERMINOS FUE APROBADO EL PROYECTO DE LEY N° 300 DE 2022 SENADO - 105 DE 2021 CÁMARA “POR MEDIO DE LA CUAL SE GARANTIZA LA ENTREGA GRATUITA, OPORTUNA Y SUFICIENTE DE ARTÍCULOS DE HIGIENE Y SALUD MENSTRUAL A LAS MUJERES Y PERSONAS MENSTRUANTES PRIVADAS DE LA LIBERTAD Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, COMO CONSTA EN LA SESIÓN DEL DÍA 30 DE MARZO DE 2022, ACTA N° 38.

NOTA: El texto aprobado por la Comisión corresponde al texto aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes.

Presidente,

GERMAN VARON COTRINO

Secretario General,

GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL

CONTENIDO

Gaceta número 330 - Jueves 21 de abril de 2022

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia, pliego de modificaciones y texto propuesto para primer debate del proyecto de ley número 49 de 2021 Senado, por medio de la cual se integra una política para el emprendimiento de los jóvenes y se dictan otras disposiciones. 1
Informe de ponencia, pliego de modificaciones y texto propuesto para segundo debate y texto aprobado por la comisión Primera del proyecto de ley número 107 de 2021 Senado, por medio de la cual se establece el proceso administrativo por el incumplimiento injustificado al régimen de visitas en favor de los niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones..... 3
Informe de ponencia para segundo debate y texto aprobado en comisión Primera del proyecto de ley número 300 de 2022 Senado - 105 de 2021 Cámara, por medio de la cual se garantiza la entrega gratuita, oportuna y suficiente de artículos de higiene y salud menstrual a las mujeres y personas menstruantes privadas de la libertad y se dictan otras disposiciones. 24