



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 1111

Bogotá, D. C., martes, 24 de junio de 2025

EDICIÓN DE 10 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.secretariasenado.gov.co

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE
LEY NÚMERO 238 DE 2024 SENADO, 215 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se establece la entrega gratuita de copas menstruales a las mujeres y personas menstruantes pertenecientes a los grupos A, B o C del Sisbén IV y siempre que por razones de salud no puedan utilizar otro tipo de producto de higiene menstrual.

Bogotá D.C., 20 de junio de 2025

Doctor

PRAXERE JOSÉ OSPINO REYSecretario Comisión Séptima Constitucional Permanente
Senado de la República

ASUNTO: Rendición de Informe de Ponencia para Primer Debate - PROYECTO DE LEY NO. 238/2024 SENADO, 215/2023 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE LA ENTREGA GRATUITA DE COPAS MENSTRUALES A LAS MUJERES Y PERSONAS MENSTRUANTES PERTENECIENTES A LOS GRUPOS A, B O C DEL SISBÉN IV Y SIEMPRE QUE POR RAZONES DE SALUD NO PUEDAN UTILIZAR OTRO TIPO DE PRODUCTO DE HIGIENE MENSTRUAL."

Respetado secretario, reciba un cordial saludo.

De conformidad con lo dispuesto por la Mesa Directiva de esta Comisión y, con fundamento en el mandato del artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, nos ha correspondido la honrosa designación para rendir ponencia Positiva para primer debate al Proyecto de Ley No. 238/2024 Senado, 215/2023 Cámara "Por medio de la cual se establece la entrega gratuita de copas menstruales a las mujeres y personas menstruantes pertenecientes a los grupos A, B o C del Sisbén IV y siempre que por razones de salud no puedan utilizar otro tipo de producto de Higiene Menstrual."

Atentamente,

LORENA RÍOS CUELLAR
Senadora de la República
Partido Colombia Justa y Libres**BERENICE BEDOYA PÉREZ**
Senadora de la República
Partido ASÍ

INFORME PARA PRIMER DEBATE

PROYECTO DE LEY NO. 238/2024 SENADO, 215/2023 CÁMARA

"Por medio de la cual se establece la entrega gratuita de copas menstruales a las mujeres y personas menstruantes pertenecientes a los grupos A, B o C del SISBÉN IV y siempre que por razones de salud no puedan utilizar otro tipo de producto de higiene menstrual."

1. TRÁMITE DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA.

Esta iniciativa legislativa es de autoría de los Honorables Representantes Fernando David Niño Mendoza, Juan Fernando Espinal Ramírez, Juan Carlos Wills Ospina, Julio Roberto Salazar Pérdomo, Ángela María Vergara González, Daniel Restrepo Carmona, Wadith Alberto Manzur Imbett, Juana Carolina Londoño Jaramillo, Catherine Juvinao Clavijo, Juan Daniel Peñuela Calvache, Armando Antonio Zabaraín de Arce, Luis Eduardo Díaz Mateus, Libardo Cruz Casado, Ingrid Marlen Sogamoso Alfonso, María del Mar Pizarro García, Silvio José Carrasquilla Torres, Dolcey Oscar Torres Romero, Luvi Katherine Miranda Peña, Erika Tatiana Sánchez Pinto, Marelén Castillo Torres, Elizabeth Jay-Pang Díaz, Jorge Alexander Quevedo Herrera, Andrés Felipe Jiménez Vargas, Camilo Esteban Ávila Morales, Álvaro Mauricio Londoño Lugo.

El proyecto de ley fue radicado el día 06 de septiembre de 2023 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes y publicado en la Gaceta del Congreso No. 1298 de 2023, con posterioridad fue enviado para surtir su trámite al interior de la Comisión Séptima, en la cual la Mesa Directiva de esta Célula Legislativa, de acuerdo con la comunicación realizada por el Señor Secretario, mediante oficio CSCP 3.7-631-23 el día 04 de octubre del año 2023, designó como ponentes para primer debate de la presente iniciativa a los representantes Camilo Ávila y Alexander Quevedo, quienes presentaron ponencia que fue publicada en la Gaceta 1554 del año 2023.

Posteriormente el proyecto de Ley fue debatido en la Comisión Séptima Constitucional permanente de la Cámara de Representantes en sesión del día 16 de abril del año 2024 y aprobado en Sesión Plenaria Ordinaria de los días 31 de julio y 27 de agosto de 2024, fue aprobado en Segundo Debate.

El pasado 20 de septiembre de 2024, fue enviado al Senado de la República para que surtiera su tercer debate en Comisión Séptima del Senado de la República. El 26 de septiembre de 2024, fueron designadas las Honorables Senadoras Lorena Ríos Cuéllar y Berenice Bedoya Pérez.

2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY Y CONTENIDO La iniciativa legislativa pretende dignificar la condición de las mujeres y personas menstruantes, incluyendo dentro del plan de beneficios en salud la entrega gratuita de copas menstruales a través del sistema de salud a las mujeres y personas menstruantes de estratos 1, 2 o que por condiciones de salud no puedan utilizar otro tipo de producto de higiene menstrual. Lo anterior en virtud de pronunciamientos recientes de la Corte Constitucional en especial la Sentencia T-398 del año 2019. El proyecto de ley radicado consta de los siguientes 6 artículos, incluido el objeto y la vigencia. 3. MARCO CONSTITUCIONAL, LEGAL Y JURISPRUDENCIAL COLOMBIANO La higiene menstrual está directamente relacionada con la dignidad humana de las mujeres y las personas menstruantes y cuando no cuentan con insumos para la gestión menstrual se limita el acceso a otros derechos. El Centro de Salud y Derechos Humanos de la Mujer de la Universidad de Suffolk y la organización sin ánimo de lucro <i>Our Bodies Ourselves</i> han indicado que <i>"sangrar en los días de período es normal. Pero permanecer manchada y sin acceso a formas de lidiar con el sangrado es indignante y esto ataca la confianza de cualquier niña o mujer, y las hace percibir la menstruación como sinónimo de estrés, vergüenza y castigo"</i> en ese sentido cabe mencionar que, dentro del Marco Constitucional, Legal y Jurisprudencial Colombiano encontramos: Dignidad humana: La Constitución Política, en su artículo 1 establece que nuestro Estado Social de Derecho está fundado en el respeto a la dignidad humana, la cual se instituye como derecho fundamental, de eficacia directa y cuyo reconocimiento general compromete el fundamento político del Estado, el cual se ve transgredido cuando las personas menstruantes de estratos 1 y 2 no cuentan con elementos como la copa menstrual para hacer una correcta gestión de su menstruación. Derecho Fundamental a la Salud: En el artículo 49 de la Carta Política se estableció que la salud es un servicio público a cargo del Estado, no obstante, desde la Ley Estatutaria 1751 de 2015 se configuró que la salud es un derecho fundamental que cuenta con un carácter irrenunciable del cuál se desprende el acceso oportuno y de calidad a los servicios que se requieran para alcanzar el mejor nivel de salud posible. El uso de telas, trapos, servilletas ha tenido como consecuencia el padecimiento de enfermedades como infecciones vaginales, situación que afecta a mujeres pertenecientes a estratos 1 y 2 en Colombia. Derecho a la igualdad: El artículo 13 Constitucional está consagrado el derecho a la igualdad, frente al cual la Corte Constitucional se ha pronunciado:	<i>"[e]l 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"</i> (Destacado fuera del texto original). De igual manera ésta misma Corte, mediante la Sentencia C-117 de 2018 menciona que el acceso a productos para la higiene menstrual constituye una garantía concreta al principio de igualdad cuando dispuso "el acceso a este tipo de productos es fundamental para que las mujeres puedan participar de la vida social y pública, con incidencia en el acceso a la educación y al trabajo" Sentencia C-117 de 2018, M.S Gloria Stella Ortiz Delgado En relación a la higiene menstrual, la Corte expresó que los productos necesarios para su gestión son esenciales y no considerables como lujos. De igual manera, el Alto Tribunal expuso: <i>"Los productos como toallas higiénicas y tampones desechables están diseñados para satisfacer las necesidades de las mujeres en edad fértil durante su menstruación. Estos artículos ofrecen beneficios como la gestión de riesgos para la salud, a diferencia de alternativas caseras que carecen [...] de niveles de higiene adecuados, lo que podría dar lugar a infecciones"</i>. Por ello, la entrega gratuita de copas vaginales a través de las EPS a personas menstruantes de estratos 1, 2 o que por condiciones de salud no puedan utilizar otro tipo de producto de higiene menstrual satisfacen una necesidad biológica y permite que quienes sean beneficiarias lleven una vida digna. Sentencia T-398/19, M.P Alberto Rojas Ríos En esta Sentencia se examinó el caso de una mujer en situación de habitante de calle en la ciudad de Bogotá D.C, quién enfrentaba dificultades para obtener productos de higiene menstrual durante su periodo. Como resultado, recurría a la utilización de trapos, reutilización de toallas o búsqueda de algo que pudiese servir en desechos. Ante esta situación la Corte pudo evidenciar que estas mujeres no sólo carecen de recursos económicos para adquirir los artículos de higiene, sino que también se ven forzadas a lidiar con su menstruación en condiciones precarias de higiene.				
Tras un análisis con enfoque de dignidad humana, derecho a la salud sexual y reproductiva de la mujer, la Corte recalcó que un aspecto relevante de la dignidad humana y del manejo de la menstruación de una manera digna está estrechamente relacionada con el desarrollo de un proyecto de vida propio de las mujeres. Un aparte de la referida sentencia manifiesta: <i>Los agentes oficiosos sostienen que ella es una mujer de escasos recursos, los cuales debe destinar bien a su alimentación, a un hospedaje o a su higiene –entre ella la menstrual–, mas no a las tres. Asimismo, ellos indican que la agenciada no ha acudido a los servicios ofrecidos por las entidades de salud y no tiene conocimiento sobre la adecuada higiene de su zona íntima, así como de los riesgos que implica no tener dicha higiene. En efecto, advierten que Martha Cecilia Durán Cuy suele usar trapos durante su período menstrual y sufre de preocupación, porque en ocasiones expulsa coágulos muy grandes y no sabe el motivo de esto.</i> <u>La titularidad del derecho al manejo de la higiene menstrual debe revisarse también desde las situaciones especiales en las cuales viven las mujeres,</u> conforme al artículo 13 inciso 3 de la Constitución Política de Colombia. <u>Ello significa que este derecho puede variar en su intensidad y en su tipo de garantías según las condiciones etarias, culturales y socioeconómicas de la mujer.</u> En ese sentido, si bien toda mujer tiene derecho al uso adecuado de material de absorción de la sangre menstrual, la forma en que se garantiza éste varía si se está ante una mujer indígena, una mujer que vive en zonas rurales, una mujer que se encuentra en situaciones de emergencia (desplazamiento forzado), una mujer en situación de escolaridad o una mujer habitante de calle. - SENTENCIA T- 398 DE 2019 Este pronunciamiento de la Corte Constitucional nos insta a ver la higiene menstrual alineada a la dignidad humana, y a derechos fundamentales que estan establecidos en nuestra Carta Constitucional, marcando un precedente histórico al establecer la menstruación como un tema relevante en la agenda pública de nuestro país, si bien la Sentencia se dio en el marco de una acción de tutela instaurada contra el Distrito Capital, la misma exhorta a las autoridades territoriales a tomar medidas en materia de política públicas para gestionar la menstruación de sus habitantes en condiciones de vulnerabilidad, es por este que como legisladores, debemos marcar precedentes y sentar lineamientos que desde el Gobierno Nacional le permitan a estas entidades territoriales cumplir a cabalidad con estas prerrogativas. LEY 2261 DEL AÑO 2022 – "Por medio de la cual se garantiza la entrega gratuita, oportuna y suficiente de artículos de higiene y salud menstrual a las	<i>mujeres y personas menstruantes privadas de la libertad y se dictan otras disposiciones"</i> Es importante señalar que tenemos antecedentes de carácter legal que sustentan también esta iniciativa buscando ampliar el marco estatal de gestión de la higiene menstrual, esta ley que pasó por el Congreso de la República, logró que el Gobierno Nacional mediante el Ministerio de Justicia y del Derecho garantizará la entrega gratuita de productos de higiene menstrual a las personas y mujeres privadas de la libertad, insistiendo en la educación que debe existir acerca del manejo y uso de dicha copa. 4. CONCEPTOS QUE HAN SIDO SOLICITADOS POR LOS PONENTES En el marco de la iniciativa de Ley y con el fin de construir una ponencia que reúna los consensos de las diferentes entidades nacionales que están inmersas en esta iniciativa, solicitamos los siguientes conceptos: (I) Ministerio de Salud y Protección Social, (II) Ministerio de Hacienda y Crédito Público, (III) Ministerio de Educación Nacional. Las solicitudes referidas fueron elevadas el día 10 de octubre del año 2023. Los pronunciamientos que tenemos a la fecha de la presente ponencia son los siguientes: I. MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO: Esta cartera dice que el Gobierno es el competente para incorporar las partidas autorizadas estableciéndolo por el Estatuto Organico del Presupuesto, así mismo determinó que, el costo estimado del Proyecto es el siguiente: <table><tr><td>Costo estimado propuesta*</td><td>\$80,000</td></tr><tr><td>Total estimado Proyecto de Ley*</td><td>\$68,176,880,000</td></tr></table> Fuente: Elaboración Dirección General del Presupuesto Público Nacional a partir de estadísticas del DANE Donde: *: Representa el costo promedio del mercado de las copas menstruales en Colombia por unidad. *: Corresponde al costo estimado cada 5 años del proyecto de Ley teniendo en cuenta el número de personas objetivo. En consecuencia, el impacto fiscal del proyecto de ley cada 5 años, se estima en \$68,176,880,000. Sin perjuicio de lo anterior, es preciso considerar que los costos asociados pueden variar dependiendo de la población beneficiaria cada año, el número de entregas de producto, los estándares de calidad definidos para cumplir con las pretensiones del proyecto, los cambios en el precio promedio de cada copa menstrual, entre otros. II. MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL: Esta cartera ministerial manifiesta que la iniciativa de Ley es loable, además ve con buenos ojos que el proyecto de ley consagra un párrafo que resalta la importancia de que estas copas no se entreguen de manera aislada, sino que su suministro debe ir acompañado de educación y sensibilización frente al producto, para facilitar su uso y manipulación. Como Ministerio de Educación, consideran importante señalar que, efectivamente, las copas menstruales constituyen un elemento de uso necesario y obligatorio, para todas las personas menstruantes la cual se ha posicionado no solo en Colombia, sino en el	Costo estimado propuesta*	\$80,000	Total estimado Proyecto de Ley*	\$68,176,880,000
Costo estimado propuesta*	\$80,000				
Total estimado Proyecto de Ley*	\$68,176,880,000				

mundo, como un producto confortable, ambientalmente sostenible, económico, que tiene un impacto importante en el autocuidado, que genera una relación con el propio cuerpo, lo cual es un factor de empoderamiento, autoestima y autonomía de las adolescentes y las mujeres. Puntualmente presentaron una proposición al artículo 3 del proyecto de Ley que fue incluida mediante proposición, de igual manera señalan la importancia de revisar el impacto fiscal que podría generar la iniciativa. III. MINISTERIO DE SALUD: Jurídicamente muestran preocupación por otra carga al sistema de salud, en la misma línea realizo sendas precisiones el Representante Andrés Forero sobre esta situación, la cartera señala que esta iniciativa trasgrede el artículo 15 de la Ley 1751 del año 2015 aseveración que no comparten los autores, de igual forma manifiesta la importancia de revisar el impacto fiscal de esta iniciativa de Ley. En el mismo sentido se pronunció ACEMI, señalando además que no se tiene fuente de financiación. Frente a la solicitud realizada al Ministerio de Hacienda la misma no ha sido contestada, se han realizado diversos acercamientos a sus enlaces legislativos a efectos de poder realizar una mesa técnica que nos pueda dar un poco de claridad sobre su viabilidad financiera y la posibilidad de cargar estas obligaciones a entidades con baja ejecución presupuestal, a la fecha de la presentación de la ponencia no hemos tenido la referida mesa. 5. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY. Colombia se organizó bajo la figura de un Estado social de derecho, en la cual el Estado debe asegurar el bienestar y los derechos fundamentales de sus integrantes dentro de un marco jurídico y democrático. En este contexto, la gestión menstrual es un asunto de equidad y justicia, para el cual es esencial asegurar un acceso sencillo a productos de higiene menstrual, tales como la copa vaginal, para las personas menstruantes de estratos 1, 2, o que por condiciones de salud no puedan utilizar otro tipo de producto de higiene menstrual. Dado que la menstruación es un proceso biológico que sucede sólo en el género femenino, es hora de que las instituciones estatales y las autoridades emprendan acciones necesarias para garantizar la higiene menstrual. Por tanto, esta iniciativa cobra importancia significativa. De acuerdo con lo anterior la Corte Constitucional, por medio de la Sentencia T-398 de 2019, reconoció el manejo de la higiene menstrual como un derecho derivado de la salud sexual y reproductiva. Allí disponen que la titularidad de este derecho debe aplicarse, especialmente, en situaciones en las que las mujeres son vulnerables por	su condición económica, escenario que alude al de aquellas mujeres pertenecientes a los estratos 1 y 2. Es un hecho innegable que, durante largo tiempo, las mujeres han enfrentado diversas dificultades para acceder a los productos de higiene menstrual básicos. Esta situación no solo afecta la salud física y mental de las mujeres, sino que también perpetúa desigualdades educativas y laborales al limitar su participación plena en la sociedad. La falta de acceso a productos de higiene menstrual puede llevar a la ausencia escolar y laboral, lo que a su vez compromete las oportunidades de educación y desarrollo económico. En un informe publicado por el DANE en 2022, encuestan a mujeres jefas de hogar o cónyuges entre los 10 y 55 años que no están en embarazo en 23 ciudades del país, mencionan que en Colombia al menos 33,6% de la población menstruante. Además, indican que el 93,1% de las mujeres atiende el período menstrual con toallas higiénicas; el 11,2% usa tampón; un 2,8% usa la copa menstrual y un 1,2% usa de telas o trapos, ropa vieja, calcetines, papel higiénico o servilletas -entre otros- durante su menstruación. Esta última cifra es de gran interés para el presente Proyecto de Ley, pues uno de los motivos que se evidenció en el sector de las personas encuestadas en este informe es que alrededor de las 34.869 mujeres que usan telas, trapos, ropa vieja, suspenden o interrumpen sus estudios o tareas del hogar durante su menstruación a causa de la falta de dinero para adquirir los elementos de higiene. En Colombia, las ciudades con el mayor porcentaje de mujeres que, durante mayo de 2021 y mayo de 2022, han tenido dificultades económicas para adquirir los productos de higiene necesarios para atender su período menstrual son: Sincelejo con 33,7%; Ibagué con 24,5%; Cúcuta con 22,7%. De igual manera, la población de mujeres con mayor dificultad para adquirir los elementos de higiene son las mujeres jóvenes (31% de 10 a 17 años), que no tienen ingresos propios (23,7%), pertenecientes a clases sociales bajas (21,7%) o que se auto reconocen como indígenas (19%).										
Gráfica 17. Porcentaje de mujeres que durante el último mes ha tenido dificultades económicas para adquirir los elementos necesarios para atender su periodo menstrual, según clases sociales Total 23 ciudades. Mayo - diciembre 2021 <table border="1"><thead><tr><th>Clase Social</th><th>Porcentaje</th></tr></thead><tbody><tr><td>Pobre</td><td>21,7%</td></tr><tr><td>Vulnerable</td><td>14,7%</td></tr><tr><td>Media</td><td>8,7%</td></tr><tr><td>Alta</td><td>3,2%</td></tr></tbody></table> Fuente: DANE, 2022. Estos datos nos permiten dar cuenta de la necesidad de mejorar la gestión de la menstruación en el país e incluso de la necesidad de que se haga desde un enfoque diferencial para luchar contra la pobreza menstrual. Asimismo, es pertinente comprender que, la relación entre la dificultad para acceder a productos de higiene menstrual y la perpetuación de desigualdades en el campo laboral y académico, impacta de manera diferente en el aprendizaje de las niñas adolescentes reflejadas en ausentismo, distracción, reducción de la participación en clases. De acuerdo a un estudio realizado por UNICEF en el Pacífico colombiano, 28% de las niñas encuestadas manifestaba incomodidad o el miedo a mancharse por lo que no asistían a clases. Teniendo en cuenta la educación como derecho adquirido por las mujeres y su participación plena en sociedad, es preocupante que éste se vea limitado por la falta de acceso a los productos de higiene en población que, por condiciones económicas, no pueden permitirse un manejo digno de su ciclo menstrual. En el aspecto laboral, las mujeres que tratan de responder a sus necesidades en materia de agua, saneamiento e higiene pueden sentir fuerte estrés obstruyendo su plena participación, además, es pertinente mencionar que la población objeto de este proyecto pueden presentar estas condiciones de estrés sumadas a condiciones de desempleo o empleo informal por lo que, adicionalmente al no poseer elementos de higiene menstrual y enfrentarse a factores como la percepción de que la menstruación es sucia o vergonzosa , se enfrentan a la imposibilidad de abandonar la vivienda , lo que constituye una exclusión de la vida pública.	Clase Social	Porcentaje	Pobre	21,7%	Vulnerable	14,7%	Media	8,7%	Alta	3,2%	La equidad de género es esencial para construir una sociedad justa y equitativa, por ello, esta ley busca abordar esta cuestión directamente al reconocer que el acceso a productos de higiene menstrual es un derecho humano que de no ser protegido termina por afectar el derecho a la no discriminación y a la igualdad de género, el derecho a la educación y el derecho a la salud. Al proporcionar copas menstruales de manera gratuita a personas menstruantes vulnerables de estratos 1 y 2, estaremos tomando medidas concretas para cerrar la brecha de género y empoderar a las mujeres para que participen plenamente en todos los aspectos de la vida social, educativa y laboral. La copa menstrual presenta beneficios a la salud que elementos como las toallas higiénicas y los tampones no ofrecen. Estos últimos son productos compuestos por polietileno de baja densidad y polipropileno, cuya fabricación requiere petróleo, gas natural y 30 litros de agua por paquete producido. Asimismo, contiene componentes altamente tóxicos como los polímeros absorbentes que se tratan con glifosato y celulosa, lo cual podría generar infecciones o alteraciones en las zonas íntimas de la niña o mujer que dé uso a estos productos. De hecho, es debido a los mencionados componentes, que una toalla higiénica o un tampón puede tardar 500 años en degradarse. En comparación a estos productos, la copa vaginal - menstrual presenta beneficios como mayor almacenamiento de sangrado, se recomienda vaciarla cada 8 horas, es fácil de retirar y tiene una duración de aproximadamente 10 años por lo que disminuye el costo económico para las mujeres. Este proyecto, además, toma en consideración que la copa menstrual ofrece una solución para disminuir el deterioro ambiental causado por el excesivo uso de productos descartables como lo son las toallas higiénicas y los tampones. La mayoría de las personas menstruantes tienen un periodo de 3 a 5 días de sangrado, en un día se puede requerir aproximadamente 5 toallas o tampones, lo que representa en promedio el uso de 25 a 30 toallas higiénicas o tampones en un ciclo menstrual, de manera que anualmente requiere 300 -360 toallas o tampones para atender su menstruación. Asimismo, esta iniciativa brinda un enfoque hacia la educación y la sensibilización. No solo se trata de proporcionar productos de higiene como la copa menstrual, sino también de eliminar los tabúes y estigmas asociados con la menstruación; brindar información integral a las personas menstruantes acerca del uso adecuado de la copa menstrual es crucial, ya que esto no solo fomenta un entendimiento preciso de su aplicación, sino que también contribuye a desvanecer el estigma asociado con su uso, especialmente entre aquellas que aún no han iniciado su vida sexual. Del mismo modo, al proveer información detallada sobre la inserción, permitimos superar el temor a posibles molestias, asegurando que sea una experiencia cómoda y segura. Además, la educación en este sentido juega un papel fundamental en la prevención de infecciones al enfatizar las prácticas higiénicas y el mantenimiento apropiado de la copa.
Clase Social	Porcentaje										
Pobre	21,7%										
Vulnerable	14,7%										
Media	8,7%										
Alta	3,2%										

Conforme a lo anterior, al educar a la sociedad sobre la importancia de la equidad menstrual y la menstruación, estamos creando un entorno en el que las personas menstruantes no sienten incomodidad acerca de sus cuerpos y eviten la reticencia de buscar ayuda cuando surjan problemas y donde todas las personas son tratadas con dignidad y respeto, sin importar su género. 6. IMPACTO FISCAL Con relación al impacto fiscal del presente Proyecto de ley nos remitimos a la Jurisprudencia del primer nivel hermenéutico en materia constitucional; la Honorable Corte Constitucional que en Sentencia C-625 de 2010, con ponencia del Honorable Magistrado Nilson pinilla, en la cual estableció que, Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último, en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Elo en tanto, (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. El artículo 7º de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de	concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo afecte la validez constitucional del trámite respectivo. Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquel el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia. De allí que esta corporación haya señalado que corresponde al Gobierno el esfuerzo de llevar a los legisladores a la convicción de que el proyecto por ellos propuesto no debe ser aprobado, y que en caso de resultar infructuoso ese empeño, ello no constituye razón suficiente para tener por incumplido el indicado requisito, en caso de que las cámaras finalmente decidan aprobar la iniciativa cuestionada. Es importante señalar que como ponente hemos buscado en reiteradas ocasiones reuniones con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a efectos de observar el impacto pecuniario de la iniciativa y su afectación o no al marco fiscal de mediano plazo. En distintos momentos se han suscitado conversaciones con funcionarios del Ministerio para la materialización de dicha mesa técnica, sin embargo, la misma no ha sido posible por cuestiones internas de la Cartera, así pues, a efectos de cumplir con los términos entregados por la mesa directiva para la presentación de la ponencia, procedemos a radicar sin tener aún dicho concepto fiscal que ya ha sido solicitado y del cual se ha interrogado en numerosas ocasiones a funcionarios del ministerio. 7. CONFLICTOS DE INTERÉS De acuerdo con el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, atentamente nos disponemos a señalar algunos criterios guías en los que se podría configurar conflictos de intereses, para que los congresistas tomen una decisión en torno a sí se encuentran inmersos en alguna de estas causales, sin embargo, pueden existir otras causales en las que se pueda encontrar cada congresista, las cuales deberán ser determinadas para cada caso en particular por su titular, siendo estos criterios meramente informativos y que deben ser analizados teniendo en cuenta lo expresado en el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019. Entre las situaciones que señala el artículo 1º antes mencionado, se encuentran: 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; y el 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. Por lo anterior, las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés serían aquellos que tengan un beneficio particular, actual y directo con el objeto a regular en esta iniciativa. Sin embargo, la Ley 2003 de 2019, establece que para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés “Cuando el Congresista participe, discuta, vote un Proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir, cuando el interés del Congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores”. 8. PLIEGO DE MODIFICACIONES <table><tr><th>Texto definitivo Cámara</th><th>Texto propuesto para Primer debate Senado</th><th>Justificación</th></tr><tr><td>TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA AL PROYECTO DE LEY N° 215 DE 2023 CÁMARA “POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE LA ENTREGA GRATUITA DE COPAS MENSTRUALES A LAS MUJERES Y PERSONAS MENSTRUANTES PERTENECIENTES A LOS GRUPOS A, B O C DEL SISBÉN IV Y SIEMPRE QUE POR RAZONES DE SALUD NO PUEDAN UTILIZAR OTRO TIPO DE PRODUCTO DE HIGIENE MENSTRUAL”.</td><td>“POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE LA ENTREGA GRATUITA DE COPAS MENSTRUALES A LAS MUJERES Y PERSONAS MENSTRUANTES PERTENECIENTES A LOS GRUPOS A, B O C DEL SISBÉN IV Y SIEMPRE QUE POR RAZONES DE SALUD NO PUEDAN UTILIZAR OTRO TIPO DE PRODUCTO DE HIGIENE MENSTRUAL”.</td><td>Sin modificaciones</td></tr><tr><td>ARTÍCULO 1º. OBJETO. La presente Ley tiene por objeto dignificar la condición menstruante de la mujer y personas menstruantes, estableciendo la entrega</td><td>ARTÍCULO 1º. OBJETO. La presente Ley tiene por objeto dignificar la condición menstruante de la mujer y personas menstruantes, estableciendo la entrega</td><td>Se elimina la expresión “personas menstruantes” considerando que el término</td></tr></table>	Texto definitivo Cámara	Texto propuesto para Primer debate Senado	Justificación	TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA AL PROYECTO DE LEY N° 215 DE 2023 CÁMARA “POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE LA ENTREGA GRATUITA DE COPAS MENSTRUALES A LAS MUJERES Y PERSONAS MENSTRUANTES PERTENECIENTES A LOS GRUPOS A, B O C DEL SISBÉN IV Y SIEMPRE QUE POR RAZONES DE SALUD NO PUEDAN UTILIZAR OTRO TIPO DE PRODUCTO DE HIGIENE MENSTRUAL”.	“POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE LA ENTREGA GRATUITA DE COPAS MENSTRUALES A LAS MUJERES Y PERSONAS MENSTRUANTES PERTENECIENTES A LOS GRUPOS A, B O C DEL SISBÉN IV Y SIEMPRE QUE POR RAZONES DE SALUD NO PUEDAN UTILIZAR OTRO TIPO DE PRODUCTO DE HIGIENE MENSTRUAL”.	Sin modificaciones	ARTÍCULO 1º. OBJETO. La presente Ley tiene por objeto dignificar la condición menstruante de la mujer y personas menstruantes, estableciendo la entrega	ARTÍCULO 1º. OBJETO. La presente Ley tiene por objeto dignificar la condición menstruante de la mujer y personas menstruantes , estableciendo la entrega	Se elimina la expresión “personas menstruantes” considerando que el término	<table><tr><td>gratuita de copas menstruales a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social a las mujeres y personas menstruantes pertenecientes a los grupos A, B o C, del Sisbén IV y siempre que por condiciones de salud no puedan utilizar otro tipo de producto de higiene menstrual.</td><td>gratuita de copas menstruales a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social a las mujeres y personas menstruantes pertenecientes a los grupos A, B o C, del Sisbén IV y siempre que por condiciones de salud no puedan utilizar otro tipo de producto de higiene menstrual.</td><td>“mujer” abarca la totalidad del grupo poblacional objeto de la presente Ley.</td></tr><tr><td>ARTÍCULO 2º. GRATUIDAD. El Gobierno Nacional, a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, deberá garantizar la entrega gratuita de copas menstruales a la población objeto de la presente Ley. Parágrafo: La distribución gratuita de la copa menstrual se realizará en relación de una única unidad cada cinco (5) años, por parte del Departamento de Prosperidad Social, mediante el mecanismo que disponga la referida entidad.</td><td>ARTÍCULO 2º. GRATUIDAD. El Gobierno Nacional, a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, deberá garantizar la entrega gratuita de copas menstruales a la población objeto de la presente Ley. Parágrafo: La distribución gratuita de la copa menstrual se realizará en relación de una única unidad cada cinco (5) años, por parte del Departamento de Prosperidad Social, mediante el mecanismo que disponga la referida entidad.</td><td>Se corrige redacción</td></tr><tr><td>ARTÍCULO 3º. EDUCACIÓN EN EL MANEJO DE LA COPA MENSTRUAL. el Departamento de Prosperidad Social, a través del mecanismo que establezca brindará</td><td>ARTÍCULO 3º. EDUCACIÓN EN EL MANEJO DE LA COPA MENSTRUAL. el Departamento de Prosperidad Social, a través del mecanismo que establezca brindará orientación sobre el manejo,</td><td>Sin modificación</td></tr></table>	gratuita de copas menstruales a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social a las mujeres y personas menstruantes pertenecientes a los grupos A, B o C, del Sisbén IV y siempre que por condiciones de salud no puedan utilizar otro tipo de producto de higiene menstrual.	gratuita de copas menstruales a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social a las mujeres y personas menstruantes pertenecientes a los grupos A, B o C, del Sisbén IV y siempre que por condiciones de salud no puedan utilizar otro tipo de producto de higiene menstrual.	“mujer” abarca la totalidad del grupo poblacional objeto de la presente Ley.	ARTÍCULO 2º. GRATUIDAD. El Gobierno Nacional, a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, deberá garantizar la entrega gratuita de copas menstruales a la población objeto de la presente Ley. Parágrafo: La distribución gratuita de la copa menstrual se realizará en relación de una única unidad cada cinco (5) años, por parte del Departamento de Prosperidad Social, mediante el mecanismo que disponga la referida entidad.	ARTÍCULO 2º. GRATUIDAD. El Gobierno Nacional, a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, deberá garantizar la entrega gratuita de copas menstruales a la población objeto de la presente Ley. Parágrafo: La distribución gratuita de la copa menstrual se realizará en relación de una única unidad cada cinco (5) años, por parte del Departamento de Prosperidad Social, mediante el mecanismo que disponga la referida entidad.	Se corrige redacción	ARTÍCULO 3º. EDUCACIÓN EN EL MANEJO DE LA COPA MENSTRUAL. el Departamento de Prosperidad Social, a través del mecanismo que establezca brindará	ARTÍCULO 3º. EDUCACIÓN EN EL MANEJO DE LA COPA MENSTRUAL. el Departamento de Prosperidad Social, a través del mecanismo que establezca brindará orientación sobre el manejo,	Sin modificación
Texto definitivo Cámara	Texto propuesto para Primer debate Senado	Justificación																	
TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA AL PROYECTO DE LEY N° 215 DE 2023 CÁMARA “POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE LA ENTREGA GRATUITA DE COPAS MENSTRUALES A LAS MUJERES Y PERSONAS MENSTRUANTES PERTENECIENTES A LOS GRUPOS A, B O C DEL SISBÉN IV Y SIEMPRE QUE POR RAZONES DE SALUD NO PUEDAN UTILIZAR OTRO TIPO DE PRODUCTO DE HIGIENE MENSTRUAL”.	“POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE LA ENTREGA GRATUITA DE COPAS MENSTRUALES A LAS MUJERES Y PERSONAS MENSTRUANTES PERTENECIENTES A LOS GRUPOS A, B O C DEL SISBÉN IV Y SIEMPRE QUE POR RAZONES DE SALUD NO PUEDAN UTILIZAR OTRO TIPO DE PRODUCTO DE HIGIENE MENSTRUAL”.	Sin modificaciones																	
ARTÍCULO 1º. OBJETO. La presente Ley tiene por objeto dignificar la condición menstruante de la mujer y personas menstruantes, estableciendo la entrega	ARTÍCULO 1º. OBJETO. La presente Ley tiene por objeto dignificar la condición menstruante de la mujer y personas menstruantes , estableciendo la entrega	Se elimina la expresión “personas menstruantes” considerando que el término																	
gratuita de copas menstruales a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social a las mujeres y personas menstruantes pertenecientes a los grupos A, B o C, del Sisbén IV y siempre que por condiciones de salud no puedan utilizar otro tipo de producto de higiene menstrual.	gratuita de copas menstruales a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social a las mujeres y personas menstruantes pertenecientes a los grupos A, B o C, del Sisbén IV y siempre que por condiciones de salud no puedan utilizar otro tipo de producto de higiene menstrual.	“mujer” abarca la totalidad del grupo poblacional objeto de la presente Ley.																	
ARTÍCULO 2º. GRATUIDAD. El Gobierno Nacional, a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, deberá garantizar la entrega gratuita de copas menstruales a la población objeto de la presente Ley. Parágrafo: La distribución gratuita de la copa menstrual se realizará en relación de una única unidad cada cinco (5) años, por parte del Departamento de Prosperidad Social, mediante el mecanismo que disponga la referida entidad.	ARTÍCULO 2º. GRATUIDAD. El Gobierno Nacional, a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, deberá garantizar la entrega gratuita de copas menstruales a la población objeto de la presente Ley. Parágrafo: La distribución gratuita de la copa menstrual se realizará en relación de una única unidad cada cinco (5) años, por parte del Departamento de Prosperidad Social, mediante el mecanismo que disponga la referida entidad.	Se corrige redacción																	
ARTÍCULO 3º. EDUCACIÓN EN EL MANEJO DE LA COPA MENSTRUAL. el Departamento de Prosperidad Social, a través del mecanismo que establezca brindará	ARTÍCULO 3º. EDUCACIÓN EN EL MANEJO DE LA COPA MENSTRUAL. el Departamento de Prosperidad Social, a través del mecanismo que establezca brindará orientación sobre el manejo,	Sin modificación																	

orientación sobre el manejo, limpieza y prevención de posibles enfermedades derivadas del uso incorrecto de la copa menstrual, así como también sobre la importancia de la higiene menstrual en general. Parágrafo. La orientación recibida en la consulta de asignación de la copa menstrual deberá ser complementada con acciones de educación en salud colectiva e individual que refuercen el manejo del producto y contribuyan a mejorar los estereotipos y prejuicios que tiene la menstruación y su adecuada gestión. ARTÍCULO 4°. REQUISITOS. Serán requisitos para la obtención de la copa menstrual por parte del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social 1. Pertenecer a los grupos A, B o C del Sisbén IV y tener condiciones de salud por las que no puedan utilizar otro tipo de producto de higiene menstrual. 2. Recibir la respectiva orientación médica sobre el manejo, la limpieza y la prevención de	limpieza y prevención de posibles enfermedades derivadas del uso incorrecto de la copa menstrual, así como también sobre la importancia de la higiene menstrual en general. Parágrafo. La orientación recibida en la consulta de asignación de la copa menstrual deberá ser complementada con acciones de educación en salud colectiva e individual que refuercen el manejo del producto y contribuyan a mejorar los estereotipos y prejuicios que tiene la menstruación y su adecuada gestión. ARTÍCULO 4°. REQUISITOS. Serán requisitos para la obtención de la copa menstrual por parte del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social 1. Pertenecer a los grupos A, B o C del Sisbén IV y tener condiciones de salud por las que no puedan utilizar otro tipo de producto de higiene menstrual. 2. Recibir la respectiva orientación médica sobre el manejo, la limpieza y la prevención de posibles	Sin modificación
---	---	-------------------------

posibles enfermedades derivadas del uso incorrecto de la copa vaginal. 3. Para quienes no puedan utilizar otro producto de higiene menstrual se les exigirá Contar con la autorización médica debidamente expedida por parte del profesional en salud vinculado a la Empresa Administradora de Planes de Beneficios (EAPB) o la entidad que haga sus veces. 4. Para las personas con discapacidad física, deberán recibir la respectiva orientación médica y asesoramiento personalizado sobre el manejo, la limpieza y la prevención de posibles enfermedades derivadas del uso incorrecto de la copa menstrual, con el fin de garantizar su bienestar y dignidad. Parágrafo. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social dará las indicaciones sobre los documentos necesarios que deben aportar las beneficiarias para demostrar	enfermedades derivadas del uso incorrecto de la copa vaginal. 3. Para quienes no puedan utilizar otro producto de higiene menstrual se les exigirá Contar con la autorización médica debidamente expedida por parte del profesional en salud vinculado a la Empresa Administradora de Planes de Beneficios (EAPB) o la entidad que haga sus veces. 4. Para las personas con discapacidad física, deberán recibir la respectiva orientación médica y asesoramiento personalizado sobre el manejo, la limpieza y la prevención de posibles enfermedades derivadas del uso incorrecto de la copa menstrual, con el fin de garantizar su bienestar y dignidad. Parágrafo. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social dará las indicaciones sobre los documentos necesarios que deben aportar las beneficiarias para demostrar el cumplimiento del numeral 1.	
--	--	--

el cumplimiento del numeral 1. ARTÍCULO 5°. REGLAMENTACIÓN. El Gobierno Nacional, a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, reglamentará la entrega gratuita de las copas menstruales y demás disposiciones sobre la materia en un término no mayor a seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente Ley. ARTÍCULO NUEVO. DEBERES DEL DEPARTAMENTO DE PROSPERIDAD SOCIAL Y DEMÁS ENTIDADES INVOLUCRADAS EN LA ENTREGA GRATUITA DE COPAS MENSTRUALES. El Ministerio de Salud, del Ministerio de la Igualdad, o quien haga sus veces, del Departamento de Prosperidad Social, de las Secretarías de Salud y demás entidades nacionales como territoriales deberán:	ARTÍCULO 5°. REGLAMENTACIÓN. El Gobierno Nacional, a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, reglamentará la entrega gratuita de las copas menstruales y demás disposiciones sobre la materia en un término no mayor a seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente Ley. ARTÍCULO 6°. DEBERES DEL DEPARTAMENTO DE PROSPERIDAD SOCIAL Y DEMÁS ENTIDADES INVOLUCRADAS EN LA ENTREGA GRATUITA DE COPAS MENSTRUALES. El Ministerio de Salud, del Ministerio de la Igualdad, o quien haga sus veces, del Departamento de Prosperidad Social, de las Secretarías de Salud y demás entidades nacionales como territoriales deberán: 1. Brindar asesoramiento del personal médico idóneo	Sin modificación Se corrige numeración y se elimina la expresión "personas menstruantes" considerando que el término "mujer" abarca la totalidad del grupo poblacional objeto de la presente Ley.
--	--	---

1. Brindar asesoramiento del personal médico idóneo para proceder al uso de la copa menstrual a menores de 14 años. 2. Proporcionar la respectiva orientación médica y asesoramiento personalizado sobre el manejo, la limpieza y la prevención de posibles enfermedades derivadas del uso incorrecto de la copa menstrual a personas con discapacidad física, con el fin de garantizar su bienestar y dignidad. 3. Priorizar a las personas menstruantes en condición de habitabilidad de calle en la entrega gratuita de copas menstruales, quienes además deberán recibir atención médica, con el fin de evaluar su estado de salud, junto con la respectiva orientación médica acerca del uso, manejo y limpieza de las copas menstruales, previniendo acerca de los riesgos de las posibles	para proceder al uso de la copa menstrual a menores de 14 años. 2.Proporcionar la respetiva orientación médica y asesoramiento personalizado sobre el manejo, la limpieza y la prevención de posibles enfermedades derivadas del uso incorrecto de la copa menstrual a personas con discapacidad física, con el fin de garantizar su bienestar y dignidad. 3.Priorizar a las—personas menstruantes—mujeres en condición de habitabilidad de calle en la entrega gratuita de copas menstruales, quienes además deberán recibir atención médica, con el fin de evaluar su estado de salud, junto con la respetiva orientación médica acerca del uso, manejo y limpieza de las copas menstruales, previniendo acerca de los riesgos de las posibles enfermedades por el uso incorrecto de la copa menstrual. 4.Garantizar la intimidad al impedir la exposición innecesaria de datos o información personal que estigmaticen a las personas mujeres menstruantes. Bajo ninguna circunstancia, incluyendo entre otras, las derivadas del acceso efectivo a su derecho a la copa menstrual.	
---	--	--

enfermedades por el uso incorrecto de la copa menstrual. 4. Garantizar la intimidad al impedir la exposición innecesaria de datos o información personal que estigmaticen a las personas—e mujeres menstruantes. Bajo ninguna circunstancia, incluyendo entre otras, las derivadas del acceso efectivo a su derecho a la copa menstrual.			<table><tr><td></td><td>excepción de la Ley 2261 de 2022.</td><td></td></tr></table>			excepción de la Ley 2261 de 2022.	
	excepción de la Ley 2261 de 2022.						
ARTÍCULO NUEVO. ENFOQUE DIFERENCIAL E INTERSECTORIAL. Las medidas de las que trata la presente ley deben ser diseñadas e implementadas bajo el enfoque diferencial e interseccional, garantizando el acceso en atención a las características particulares de los grupos poblaciones en razón de su edad o etapa del ciclo vital, pertenencia étnica, discapacidad, entre otras. ARTÍCULO 7°. ENFOQUE DIFERENCIAL E INTERSECTORIAL. Las medidas de las que trata la presente ley deben ser diseñadas e implementadas bajo el enfoque diferencial e interseccional, garantizando el acceso en atención a las características particulares de los grupos poblaciones en razón de su edad o etapa del ciclo vital, pertenencia étnica, discapacidad, entre otras.		Se corrige numeración	9. PROPOSICIÓN Por las anteriores consideraciones y haciendo uso de las facultades conferidas por el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir Ponencia Positiva y solicitar a los Honorables Senadores de la Comisión Séptima del Senado de la República dar PRIMER DEBATE al PROYECTO DE LEY NO. 238/2024 SENADO, 215/2023 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE LA ENTREGA GRATUITA DE COPAS MENSTRUALES A LAS MUJERES Y PERSONAS MENSTRUANTES PERTENECIENTES A LOS GRUPOS A, B O C DEL SISBÉN IV Y SIEMPRE QUE POR RAZONES DE SALUD NO PUEDAN UTILIZAR OTRO TIPO DE PRODUCTO DE HIGIENE MENSTRUAL." De las honorables senadoras,  LORENA RÍOS CUÉLLAR Senadora de la República Partido Colombia Justa y Libres  BERENICE BEDOYA PÉREZ Senadora de la República Partido ASÍ				
TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NO. 238/2024 SENADO, 215/2023 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE LA ENTREGA GRATUITA DE COPAS MENSTRUALES A LAS MUJERES Y PERSONAS MENSTRUANTES PERTENECIENTES A LOS GRUPOS A, B O C DEL SISBÉN IV Y SIEMPRE QUE POR RAZONES DE SALUD NO PUEDAN UTILIZAR OTRO TIPO DE PRODUCTO DE HIGIENE MENSTRUAL". EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA: ARTÍCULO 1°. OBJETO. La presente Ley tiene por objeto dignificar la condición menstruante de la mujer, estableciendo la entrega gratuita de copas menstruales a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social a las mujeres pertenecientes a los grupos A, B o C, del Sisbén IV y siempre que por condiciones de salud no puedan utilizar otro tipo de producto de higiene menstrual. ARTÍCULO 2°. GRATUIDAD. El Gobierno Nacional, a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, deberá garantizar la entrega gratuita de copas menstruales a la población objeto de la presente Ley. Parágrafo: La distribución gratuita de la copa menstrual se realizará en relación de una única unidad cada cinco (5) años, por parte del Departamento de Prosperidad Social, mediante el mecanismo que disponga la referida entidad. ARTÍCULO 3°. EDUCACIÓN EN EL MANEJO DE LA COPA MENSTRUAL. el Departamento de Prosperidad Social, a través del mecanismo que establezca brindará orientación sobre el manejo, limpieza y prevención de posibles enfermedades derivadas del uso incorrecto de la copa menstrual, así como también sobre la importancia de la higiene menstrual en general. Parágrafo. La orientación recibida en la consulta de asignación de la copa menstrual deberá ser complementada con acciones de educación en salud colectiva e individual que refuercen el manejo del producto y contribuyan a mejorar los estereotipos y prejuicios que tiene la menstruación y su adecuada gestión. ARTÍCULO 4°. REQUISITOS. Serán requisitos para la obtención de la copa menstrual por parte del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social:		1. Pertenecer a los grupos A, B o C del Sisbén IV y tener condiciones de salud por las que no puedan utilizar otro tipo de producto de higiene menstrual. 2. Recibir la respectiva orientación médica sobre el manejo, la limpieza y la prevención de posibles enfermedades derivadas del uso incorrecto de la copa vaginal. 3. Para quienes no puedan utilizar otro producto de higiene menstrual se les exigirá Contar con la autorización médica debidamente expedida por parte del profesional en salud vinculado a la Empresa Administradora de Planes de Beneficios (EAPB) o la entidad que haga sus veces. 4. Para las personas con discapacidad física, deberán recibir la respectiva orientación médica y asesoramiento personalizado sobre el manejo, la limpieza y la prevención de posibles enfermedades derivadas del uso incorrecto de la copa menstrual, con el fin de garantizar su bienestar y dignidad. Parágrafo. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social dará las indicaciones sobre los documentos necesarios que deben aportar las beneficiarias para demostrar el cumplimiento del numeral 1. ARTÍCULO 5°. REGLAMENTACIÓN. El Gobierno Nacional, a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, reglamentará la entrega gratuita de las copas menstruales y demás disposiciones sobre la materia en un término no mayor a seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente Ley. ARTÍCULO 6°. DEBERES DEL DEPARTAMENTO DE PROSPERIDAD SOCIAL Y DEMÁS ENTIDADES INVOLUCRADAS EN LA ENTREGA GRATUITA DE COPAS MENSTRUALES. El Ministerio de Salud, del Ministerio de la Igualdad, o quién haga sus veces, del Departamento de Prosperidad Social, de las Secretarías de Salud y demás entidades nacionales como territoriales deberán: 1. Brindar asesoramiento del personal médico idóneo para proceder al uso de la copa menstrual a menores de 14 años. 2. Proporcionar la respetiva orientación médica y asesoramiento personalizado sobre el manejo, la limpieza y la prevención de posibles enfermedades derivadas del uso incorrecto de la copa menstrual a personas con discapacidad física, con el fin de garantizar su bienestar y dignidad. 3. Priorizar a las mujeres en condición de habitabilidad de calle en la entrega gratuita de copas menstruales, quiénes además deberán recibir atención médica, con el fin de evaluar su estado de salud, junto con la respetiva					

orientación médica acerca del uso, manejo y limpieza de las copas menstruales, previniendo acerca de los riesgos de las posibles enfermedades por el uso incorrecto de la copa menstrual.

4. Garantizar la intimidad al impedir la exposición innecesaria de datos o información personal que estigmaticen a las mujeres menstruantes. Bajo ninguna circunstancia, incluyendo entre otras, las derivadas del acceso efectivo a su derecho a la copa menstrual.

ARTÍCULO 7°. ENFOQUE DIFERENCIAL E INTERSECTORIAL. Las medidas de las que trata la presente ley deben ser diseñadas e implementadas bajo el enfoque diferencial e interseccional, garantizando el acceso en atención a las características particulares de los grupos poblaciones en razón de su edad o etapa del ciclo vital, pertenencia étnica, discapacidad, entre otras.

ARTÍCULO 8°. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias, lo anterior con excepción de la Ley 2261 de 2022.

De las honorables senadoras,



LORENA RÍOS CUÉLLAR
Senadora de la República
Partido Colombia Justa y Libres



BERENICE BEDOYA PÉREZ
Senadora de la República
Partido ASI

Comisión Séptima Constitucional Permanente
LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., a los veintitres (23) días del mes de junio del año dos mil veinticinco (2025) - En la presente fecha se autoriza la **publicación en Gaceta del Congreso de la República** Informe de Ponencia para primer debate, y texto propuesto, así:

INFORME DE PONENCIA PARA: PRIMER DEBATE

NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: 238/2024 SENADO, 215/2023 CÁMARA

TÍTULO: "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE LA ENTREGA GRATUITA DE COPAS MENSTRUALES A LAS MUJERES Y PERSONAS MENSTRUANTES PERTENECIENTES A LOS GRUPOS A, B O C DEL SISBÉN IV Y SIEMPRE QUE POR RAZONES DE SALUD NO PUEDAN UTILIZAR OTRO TIPO DE PRODUCTO DE HIGIENE MENSTRUAL."

INICIATIVA H.R.FERNANDO DAVID NIÑO MENDOZA , H.R.JUAN FERNANDO ESPINAL RAMÍREZ , H.R.JUAN CARLOS WILLIS OSPINA , H.R.JULIO ROBERTO SALAZAR PERDOMO , H.R.ÁNGELA MARÍA VERGARA GONZÁLEZ , H.R.DANIEL RESTREPO CARMONA , H.R.RWADITH ALBERTO MANZUR INSBETT , H.R.JUANA CAROLINA LONDOÑO JARAMILLO , H.R.CATHERINE JUVINAO CLAVUJO , H.R.JUAN DANIEL PEÑUELA CALVACHE , H.R.ARMANDO ANTONIO ZABARAIN DE ARCE H.R.LUIS EDUARDO DÍAZ MATEUS , H.R.LIBARDO CRUZ CASADO , H.R.INGRID MARLEN SOGAMOSO ALFONSO , H.R.MARIA DEL MAR PIZARRO GARCIA , H.R.SILVIO JOSÉ CARRASQUILLA TORRES , H.R.DOLCEY OSCAR TORRES ROMERO , H.R.LUVI KATHERINE MIRANDA PEÑA , H.R.ERIKA TATIANA SÁNCHEZ PINTO , H.R.MARELEN CASTILLO TORRES , H.R.ELIZABETH JAY-PANG DÍAZ , H.R.JORGE ALEXANDER QUEVEDO HERRERA , H.R.ANDRÉS FELIPE JIMÉNEZ VARGAS , H.R.CAMILO ESTEBAN ÁVILA MORALES , H.R.ÁLVARO MAURICIO LONDOÑO LUGO

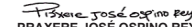
RADICADO: EN SENADO: 17-09-2024			EN COMISIÓN:20-09-2024			EN CÁMARA: 06-09-2023		
PUBLICACIONES – GACETAS								
TEXTO ORIGINAL	PONENCIA 1º DEBATE SENADO	TEXTO DEFINITIVO COM VII SENADO	PONENCIA 2º DEBATE SENADO	TEXTO DEFINITIVO PLENARIA SENADO	PONENCIA 1º DEBATE CÁMARA	TEXTO DEFINITIVO COM VII CÁMARA	PONENCIA 2º DEBATE CÁMARA	TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA
06 Art 1298/2023					06 Art 1554/2023	07 Art 720/2024	06 Art 720/2024	06 Art 1301/2024
								4

PONENTES PRIMER DEBATE		
HH.SS. PONENTES	ASIGNADO (A)	PARTIDO
LORENA RÍOS CUÉLLAR	COORDINADORA	JUSTA Y LIBRES
BERENICE BEDOYA	PONENTE	ASI

NÚMERO DE FOLIOS: VEINTITRES (23)
RECIBIDO EL DÍA: 20 DE JUNIO DE 2025
HORA: 16:59

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.

El secretario,



PRAXERE JOSÉ OSPINO REY
Secretario General Comisión Séptima

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DE LA SOCIEDAD DE AGRICULTORES DE COLOMBIA AL INFORME DE PONENCIA PARA DEBATE EN LA PLENARIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 398 DE 2024 CÁMARA Y 183 DE 2024 SENADO

por medio de la cual se determina la competencia y funcionamiento de la jurisdicción agraria y rural, se establece el procedimiento especial agrario y rural y se dictan otras disposiciones.



Bogotá D.C., 17 de junio de 2025

PSD-25-064

Honorables Senadores:

H.S. Efraín José Cepeda Sarabia
H.S. Beatriz Lorena Ríos Cuellar
H.S. Paola Andrea Holguín Moreno
H.S. Alejandro Carlos Chacón Camargo
H.S. Jorge Enrique Benedetti Martelo
H.S. Carlos Alberto Benavides
H.S. Juan Carlos García Gómez

H.S. Julián Gallo Cubillos
H.S. Aida Quilcué Vivas
H.S. Paloma Valencia Laserna
H.S. Ariel Ávila Martínez
H.S. Alfredo Deluque

Dr. Diego Alejandro González
Secretario General

Asunto: Comentarios al informe de ponencia para debate en la plenaria del Senado de la República del Proyecto de Ley 398-24C y 183-24-S “Por medio de la cual se determina la competencia y funcionamiento de la jurisdicción agraria y rural, se establece el procedimiento especial agrario y rural y se dictan otras disposiciones”

Cordial saludo,

Desde la Sociedad de Agricultores de Colombia SAC y sus afiliados, después de analizar el informe de ponencia para el debate en la plenaria del Senado de la República del Proyecto Ley 183-24-S y 398-24-C “Por medio de la cual se determina la competencia y funcionamiento de la jurisdicción agraria y rural, se establece el procedimiento especial agrario y rural y se dictan otras disposiciones”, presentamos nuestras observaciones y propuestas.

Valoramos el esfuerzo de los congresistas en la elaboración de esta ponencia, así como su disposición para acoger los aportes de diversos actores, con el propósito de construir normas que brinden seguridad jurídica para el desarrollo campo y que aseguren el derecho a la propiedad privada con pleno respeto de los atributos, garantías y obligaciones consagrados en nuestra Constitución Política.

Sin embargo, luego de nuestro análisis técnico y de cara a los dos debates pendientes sobre esta iniciativa, reiteramos que el texto aún genera la enorme preocupación de impedir a los jueces y magistrados rurales y agrarios decidir sobre varios de los asuntos sobre la propiedad de la tierra. Por ello, con el fin de garantizar que este proyecto no desconozca las garantías judiciales que hoy tienen los colombianos, insistiremos en que los procesos agrarios de: (i) recuperación de baldíos, (ii) reversión de baldíos adjudicados, (iii) revocatoria de la adjudicación, (iv) caducidad administrativa (v) condición resolutoria del subsidio, (vi) clarificación de la propiedad, y (vii) deslinde de tierras de la Nación, sin excepción, sean de conocimiento de los tribunales agrarios y rurales. Por esta razón, adjuntamos a este escrito nuestra propuesta frente al artículo 9 del Proyecto de Ley.

En la SAC, hemos insistido en este aspecto desde el inicio de la discusión sobre la jurisdicción agraria, tanto en las comunicaciones enviadas al Congreso de la República como en nuestras intervenciones en

audiencias públicas¹. No obstante, tal como se plantea en el texto de la ponencia, con el artículo 9 se busca insistir en asignar a la Agencia Nacional de Tierras (ANT) la competencia para decidir varios procesos agrarios que, en la actualidad, corresponden a los jueces.

Por ello, reiteramos que la propuesta de quitarle competencias a los jueces y dárselas a la Agencia Nacional de Tierras implica serios riesgos y contradice el espíritu del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto, que concibió esta jurisdicción precisamente para resolver asuntos relacionados con la propiedad, la posesión y la ocupación de la tierra en el campo. Además, en desarrollo de lo acordado, el artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017 estableció expresamente que los procesos agrarios deben ser resueltos de fondo por un juez, situación se modifica sin justificación.

En concreto, el artículo 9 propone una modificación sustancial a la estructura mixta de los procesos agrarios, pues estos NO serían resueltos EN TODOS LOS CASOS por un juez como hoy se dispone en el Decreto Ley 902 de 2017. El texto establece tal y como deber ser, que el proceso agrario de extinción del derecho de dominio será resuelto por la justicia agraria. Sin embargo, también señala que:

- Los procesos de clarificación de la propiedad y de deslinde de tierras de la Nación solo serán de conocimiento de los tribunales agrarios y rurales en primera instancia, cuando se presente oposición dentro del trámite administrativo adelantado por la ANT.
- Cinco procesos agrarios perderían su fase judicial, pues la (i) recuperación de baldíos, (ii) reversión de baldíos adjudicados, (iii) revocatoria de la adjudicación, (iv) caducidad administrativa, y (v) condición resolutoria del subsidio serían decididos de fondo por la ANT, es decir, los jueces perderían la competencia para adoptar decisiones definitivas en estos casos.

Desde nuestra perspectiva, este cambio a la legislación vigente representa un serio debilitamiento de la estructura de la justicia agraria. La asignación de funciones judiciales a la Agencia Nacional de Tierras constituye un gran retroceso frente a la visión de justicia rural consagrada en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto, e incorporada a nuestra Constitución Política mediante el Acto Legislativo 02 de 2017, en el cual se definió que:

“[S]erán obligatoriamente parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del Acuerdo Final, con sujeción a las disposiciones constitucionales.

Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final.” (artículo 1).

Respecto de las reformas al amparo de del acto Legislativo 01 de 2026, la Corte Constitucional en la sentencia C-294 de 2024² señaló que:

¹ Comunicación dirigida a los Senadores de la Comisión Primera. Radicado SAC PSD-24-112 del 3 de octubre de 2024. Comunicación dirigida a los Senadores de la Comisión Primera. Radicado SAC PSD-24-124 del 29 de octubre de 2024. Comunicación dirigida a los Senadores de la Comisión Primera. Radicado SAC PSD-24-141 del 28 de noviembre de 2024. Comunicación dirigida a los Representantes de la Comisión Primera de la Cámara. Radicado SAC PSD-24-142 del 28 de noviembre de 2024. Comunicación dirigida a los Senadores y Representantes de las Comisiones Primeras Constitucionales. Radicado SAC PSD-25-24 del 5 de marzo de 2025.

² Corte Constitucional. Sentencia C-294 de 2024. M.P. Natalia Ángel Caba.

El contenido del Decreto Ley 902 no solo recoge los resultados del proceso político, social y democrático que resultó en dicho Acuerdo Final, sino que además fue sometido a consulta previa con las comunidades y a control previo e integral de constitucionalidad por parte de esta Corporación, por tratarse una norma especial expedida por el presidente de la República al amparo del Acto Legislativo 1 de 2016. Esto, desde luego, no impide que el legislador pueda reformar estas disposiciones en el ámbito de sus competencias, pero sí justifica una mayor cautela en el control de constitucionalidad que de las normas que las modifican o derogan, habida cuenta de la importancia que tales disposiciones revisten como herramientas para lograr la verdadera terminación del conflicto armado interno y la consolidación de la convivencia pacífica en el país. (Negrillas y subrayado fuera de texto original) Destacamos los esfuerzos realizados hasta el momento, los cuales adquieren la mayor relevancia en el camino hacia una justicia efectiva para el campo colombiano. Precisamente por ello, reiteramos que una jurisdicción agraria que impida a los jueces decidir sobre situaciones de uso, posesión y tenencia —como ocurre en los procesos agrarios— representa una contradicción fundamental frente al propósito de llevar justicia a la ruralidad. La propuesta del artículo 9 sobre procesos agrarios incorporada en la ponencia, no solo desvirtúa el espíritu del sistema de justicia agraria, sino que implica la pérdida de una garantía judicial que hoy ampara a los ciudadanos y habitantes del campo, tal como lo establece el Decreto Ley 902 de 2017, expedido en desarrollo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto. Anexamos a esta comunicación, nuestra propuesta frente al artículo 9 del <i>Proyecto de Ley</i> y el análisis jurídico acerca de la necesidad de mantener la etapa judicial en los procesos agrarios. Cordialmente,  JORGE ENRIQUE BEDOYA VIZCAYA Presidente Sociedad de Agricultores de Colombia-SAC Anexo 1: Proposiciones al texto propuesto a la Plenaria del Senado de la República Proyecto de Ley 183-24-S y 398-24-C Anexo 2: Fundamentos jurídicos de la etapa judicial de los procesos agrarios	 ANEXO 1 PROPOSICIÓN MODIFICATORIA ARTICULO 9: Modifíquese el artículo 9 del Proyecto de Ley 183 de 2024 Senado y 398 de 2024 Cámara, "Por medio de la cual se determinan las competencias de la jurisdicción agraria y rural, se establece el procedimiento especial agrario y rural y se dictan otras disposiciones" el cual quedará así: Artículo 9. Competencia de los Tribunales Agrarios y Rurales en primera instancia: Los Tribunales Agrarios y Rurales conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: - De la nulidad contra las resoluciones de adjudicación de baldíos. - De la expropiación de que trata la Ley 160 de 1994 o las normas que la modifiquen. - De las controversias asociadas con el otorgamiento de derechos o con contratos de usufructo, uso o superficie expedidos o celebrados por la Agencia Nacional de Tierras. - De la acción de nulidad contra los actos administrativos de adjudicación y constitución de reservas para el desarrollo económico y productivo de carácter agrícola y forestal proferidos por autoridad agraria. - De la extinción de dominio agrario sobre los predios rurales en los cuales se dejare de ejercer posesión en la forma establecida en el artículo primero de la Ley 200 de 1936, salvo fuerza mayor o caso fortuito, o cuando los propietarios violen gravemente las disposiciones sobre conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables conforme las condiciones y términos dispuestos en la Ley 160 de 1994. - De la clarificación de la propiedad en los términos del Decreto Ley 902 de 2017. - De los deslindes de la Nación en los términos del Decreto Ley 902 de 2017. - De la recuperación de baldíos en los términos del Decreto Ley 902 de 2017. - De la reversión de la titulación de baldíos adjudicados en los términos del Decreto Ley 902 de 2017. - De la revocatoria de titulación de baldíos en los términos del Decreto Ley 902 de 2017. - De la caducidad del contrato de explotación o la señalada en el título de adjudicación en los términos del Decreto Ley 902 de 2017 - De la condición resolutoria del subsidio en los términos del Decreto Ley 902 de 2017. - De la acción de resolución de controversias sobre los actos de adjudicación de la que trata el Decreto ley 902 de 2017 o las normas que lo reemplacen o modifiquen. - De la acción de nulidad agraria de la que trata el Decreto ley 902 de 2017 o las normas que lo reemplacen o modifiquen. - De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos y de cumplimiento, contra las autoridades del orden nacional o las personas de derecho privado que dentro de esos mismos ámbitos desempeñen funciones administrativas cuando involucren bienes inmuebles ubicados en suelo clasificado como rural y cuando en este se desarrollen relaciones económicas de naturaleza agraria.
16. De las acciones de grupo contra autoridades del orden nacional, departamental y municipal o contra las personas de derecho privado que dentro de esos mismos ámbitos desempeñen funciones administrativas siempre que el daño se cause sobre actividades o predios agrarios. Se excluirán las acciones de grupo cuando el daño se relacione con asuntos ambientales. 17. De todos los que se promuevan contra los actos de registro de bienes inmuebles ubicados en suelo rural o que tengan vocación agraria. 18. De los demás asuntos agrarios y rurales que involucren entidades del orden nacional o departamental, o particulares que cumplan funciones administrativas en los mismos órdenes, para los cuales no exista regla especial de competencia. 19. Los demás que les atribuya la Ley. En todos los procesos, además de las disposiciones que se consideren necesarias para garantizar la decisión, se determinará el plazo que se concede para la devolución del predio a la Nación y se ordenará el pago, consignación o aseguramiento del valor que corresponda reconocer por concepto de mejoras cuando ello proceda. Parágrafo 1. Contra las decisiones de los Tribunales Agrarios y Rurales en primera instancia procede el recurso de apelación ante el Consejo de Estado en los términos previstos por la Ley 1437 de 2011. El Consejo de Estado también conocerá del recurso de queja cuando no se conceda el de apelación por parte de los Tribunales Agrarios y Rurales, o se conceda en un efecto distinto del que corresponda. Parágrafo 2. En todos los procesos, además de las disposiciones que se consideren necesarias para garantizar la decisión, se determinará el plazo que se concede para la devolución del predio a la Nación y se ordenará el pago, consignación o aseguramiento del valor que corresponda reconocer por concepto de mejoras cuando ello proceda. JUSTIFICACIÓN: Este artículo establece tres contenidos normativos que son objeto de la proposición: <i>primero</i>, la atribución de competencias jurisdiccionales a la ANT; <i>segundo</i>, la determinación de un término para la caducidad para el ejercicio de la acción respecto de los actos de actos de adjudicación o asignación de derechos de los procedimientos especiales agrarios de recuperación de baldíos indebidamente ocupados o apropiados, revocatoria directa de adjudicaciones de baldíos, de reversión de baldíos adjudicados, condición resolutoria y caducidad administrativa. 1. Atribución de competencias judiciales a la Agencia Nacional de Tierras para resolver de los procesos especiales agrarios El texto propuesto para el debate en plenaria contiene un cambio sustancial sobre procesos agrarios especiales, en tanto que, el artículo 9 otorga competencias a los Tribunales Agrarios y Rurales para resolver los procesos especiales de clarificación de la propiedad y el deslinde de tierras de la Nación, únicamente cuando se presente oposición en el trámite administrativo, y le asigna a la Agencia Nacional de Tierras la solución de fondo de: (i) la recuperación de baldíos, (ii) la reversión de baldíos adjudicados, (iii) la revocatoria de la adjudicación, (iv) la caducidad administrativa, (v) la condición resolutoria del subsidio; y (vi) la clarificación de propiedad y deslinde de tierras de la Nación cuando no se presente oposición en el trámite administrativo.	Al respecto, resulta necesario insistir en que todos los procesos agrarios deben ser resueltos por un juez, tal como lo establece la legislación vigente, en virtud de lo dispuesto en el artículo 58 y siguientes del <i>Decreto Ley 902 de 2017</i>, se presente o no oposición en el trámite administrativo. Insistimos en que de aceptar el traslado de funciones judiciales a la ANT como si de un mero trámite administrativo se tratara, la imparcialidad, la autonomía y la independencia que garantizan los jueces en la resolución de estos procesos, se perdería al eliminar la competencia que les fue asignada por el <i>Decreto Ley 902 de 2017</i> expedido en cumplimiento del punto 1 del Acuerdo Final. En ese sentido, insistimos en la necesidad de conservar la garantía de la etapa judicial de los procesos agrarios, el debido proceso y el acceso a la justicia, teniendo en cuenta que en todos estos trámites existe un interés de la ANT de recuperar tierras, por lo que la autoridad administrativa no podría ser juez y parte en este tipo de trámites. Por lo tanto, proponemos que se modifiquen los numerales 7, 8 junto con el parágrafo 2, se añadan cinco numerales y se elimine el parágrafo 3, correspondientes a los procesos agrarios especiales. 2. Competencia de los tribunales en el marco medios de control derivados de decisiones de fondo de la ANT sobre procesos agrarios. Se propone excluir expresamente los medios de control contra los actos administrativos que expide la Agencia Nacional de Tierras en los procesos agrarios especiales, pues se reitera que, según el <i>Decreto 902 de 2017</i>, la entidad no tiene competencia para resolver de fondo esos asuntos. La propuesta actual de los numerales 3, 13, y 14 desconoce las reglas que se establecieron en el <i>Decreto 902 de 2017</i> específicamente para los procesos agrarios, que en el artículo 76 señala: “RECURSOS Y CONTROL JUDICIAL. Los actos administrativos de los artículos 73 y 74 serán susceptibles de recurso de reposición y en subsidio apelación en los términos previstos en la Ley 1437 de 2011, en concordancia con lo dispuesto en el Decreto 2363 de 2015. Frente a estos actos opera el control judicial ante la jurisdicción agraria mediante la acción de nulidad agraria de la que trata el artículo 39 del presente decreto ley. No habrá lugar a la acción de control de nulidad de que trata la Ley 1437 de 2011. Los actos administrativos del artículo 75 no podrán ser objeto de recursos, ni de la acción de nulidad agraria, ni de la acción de control de nulidad de que trata la Ley 1437 de 2011. Lo anterior teniendo en cuenta que la decisión de fondo será tomada en sede judicial.” (Negrillas y subrayado fuera de texto original) Finalmente, el artículo 79 del <i>Decreto Ley 902 de 2017</i> respecto a las normas aplicables a la etapa judicial señala: NORMAS APLICABLES A LA ETAPA JUDICIAL. Mientras se expide un procedimiento judicial especial de conocimiento de las autoridades judiciales a las que se refiere el artículo anterior, se aplicarán las normas de la Ley 1564 de 2012 relativas al proceso verbal sumario, o la norma que le modifique o sustituya, en su defecto, aquellas normas que regulen casos análogos, y a falta de éstas con los principios constitucionales y los generales de derecho procesal.

Por lo anterior, queda claro que los Tribunales Administrativos no son competentes para resolver los asuntos a los que hacen mención los numerales 3, 13 y 14 del artículo 9 del <i>Proyecto de Ley</i>, porque tanto el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, así como la revisión en contra de las decisiones que se tomen en los procesos agrarios, se substituyó por la acción de nulidad agraria a la que se hace mención en el numeral 10 del artículo 9 de este proyecto de ley. En tal sentido, se sugiere acoger la modificación propuesta. Finalmente, en el texto de esta ponencia se incluyó una redacción relativa a la caducidad, pero la expresión “salvo norma legal en contrario o ante circunstancia de manifiesta ilegalidad” no genera seguridad jurídica y deja un amplio margen a la interpretación . En consecuencia, se recomienda eliminarlo	ANEXO 2 Fundamentos jurídicos de la etapa judicial de los procesos agrarios, artículos 9 y 12 del proyecto de ley. La propuesta del PL 398-24C y 183-24-S, en el sentido de asignar a la ANT la competencia para resolver los procesos agrarios de <i>(i)</i> recuperación de baldíos, <i>(ii)</i> reversión de baldíos adjudicados, <i>(iii)</i> revocatoria de la adjudicación, <i>(iv)</i> caducidad administrativa y <i>(v)</i> condición resolutoria del subsidio, y los de clarificación de propiedad y deslinde de tierras de la Nación cuando no se presente oposición en el trámite administrativo, desconoce: a) los puntos 1.1.5 y 1.1.8 del <i>Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto</i>, en tanto determinaron que los conflictos sobre los derechos de propiedad, tenencia y uso de la tierra debían ser resueltos por la jurisdicción agraria; b) La resolución de los procesos agrarios especiales previstos en la <i>Ley 160 de 1994</i> es de naturaleza judicial, no administrativa, y constituye una medida regresiva en términos de protección del derecho a la propiedad. 1. El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto determinó que los conflictos sobre los derechos de propiedad, tenencia y uso de la tierra debían ser resueltos por la jurisdicción A partir del diagnóstico del problema de la tierra plasmado en el <i>Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto</i>, los puntos 1.1.5 y 1.1.8 pusieron de presente que era necesaria una jurisdicción agraria que abordara que resolviera los conflictos sobre los derechos de propiedad, tenencia, uso y tenencia de la tierra. El punto 1.1.5 indicó que “en el marco de la jurisdicción agraria que se cree, el Gobierno se asegurará de la existencia de un recurso ágil y expedito para la protección de los derechos de propiedad”. Por su parte, el punto 1.1.8 estableció que era necesario un mecanismo de resolución de conflictos de tenencia y uso de la tierra para contribuir a la regularización y protección del derecho de propiedad. Es decir, con base en los diálogos que llevaron a la firma del <i>Acuerdo Final</i> y a la concepción de una Reforma Rural Integral que apuntara a resolver problemas estructurales de acceso y uso de la tierra, se llegó a la conclusión de que eran los jueces los encargados de solucionar todos aquellos conflictos alrededor de la propiedad de la tierra, con el fin de brindar los mecanismos de seguridad jurídica necesarios y suficientes para contribuir a la no repetición y contribuir a revertir los efectos de la guerra en el campo³. En ejercicio de las facultades extraordinarias para la paz previstas en el artículo 2 del <i>Acto Legislativo 01 de 2017</i>, el presidente expidió el <i>Decreto 902 de 2017</i>, cuyo procedimiento único incluye una fase judicial para los procesos de clarificación de la propiedad, deslinde de ³ García Trujillo, A. (2022). Contexto y filosofía de la Reforma Rural Integral. In R. Londoño Botero & M. Velásquez Ospina (Eds.), <i>La Reforma Rural Integral en Colombia. Debates, acuerdos y trasfondo histórico</i> (pp. 1–43). Ediciones Unianides, p, 11.
tierras de la Nación, recuperación de baldíos, extinción del dominio sobre tierras incultas, expropiación de predios rurales, caducidad administrativa, condición resolutoria del subsidio, reversión de titulación de baldíos adjudicados y revocatoria de la titulación de baldíos. De hecho, la Corte Constitucional, en sentencia <i>C-073 de 2018</i>², donde se pronunció sobre la constitucionalidad del <i>Decreto 902 de 2017</i>, indicó que, hasta hacía pocos años, la formalización de predios en Colombia se había realizado “de manera parcial y fragmentada generando desorden e inseguridad jurídica para campesinos y otros habitantes del campo”. Esta situación había sido uno de los principales obstáculos para la recuperación de tierras y para la constitución del Fondo de tierras de manera que, el diseño del Título VI del <i>Decreto Ley 902 de 2017</i> que desarrolla el procedimiento único y fija la fase judicial para los procesos especiales agrarios: [P]retende solucionar ese problema de la política pública al establecer procedimientos de formalización masiva a través de barrido predial, que significa organizar integralmente el territorio, generando información completa y confiable sobre todos los derechos de propiedad legales y legítimos sobre la tierra. Sin procedimientos integrales que permitan clarificar, asignar, formalizar, restituir, recuperar y administrar la tierra, no será posible identificar la tierra para dar acceso a los campesinos, ni recuperar la tierra que está en manos de aquellos que tienen más cantidad de tierra de la que deberían, para constituir el Fondo de Tierras. Por eso, estos procedimientos cumplen con los criterios de conexidad estricta y suficiente con respecto de los objetivos del acuerdo, en particular con el objetivo de garantizar el acceso prioritario para los campesinos y garantizarles los derechos de propiedad. (Negrilla fuera de texto) Entonces, la decisión sostuvo que la creación del procedimiento único correspondía estricta y suficientemente a los objetivos del acuerdo en términos de clarificación, asignación, restitución, recuperación y administración de la tierra como vehículos necesarios para identificar la tierra susceptible de ser redistribuida en el marco de la Reforma Rural Integra. De manera que, es incorrecto afirmar que el <i>Decreto 902 de 2017</i> y su concepción sobre el carácter judicial de los procedimientos agrarios especiales no es un desarrollo directo de la necesidad advertida por el <i>Acuerdo Final</i> de solucionar los problemas sobre la titularidad de la tierra. Así pues, aunque el <i>Acuerdo</i> no señale expresamente que los procesos agrarios especiales deben ser de conocimiento de la jurisdicción, se desprende de la esencia de lo pactado que el problema de las tierras la Nación no fue solucionado a través de la vía administrativa de la <i>Ley 160 de 1994</i>. Razón por la cual, se hizo palpable la necesidad que dichos conflictos fueran solucionados por los jueces, a fin de que existieran las garantías suficientes de seguridad jurídica de las decisiones sobre los derechos de propiedad, uso y tenencia de la tierra en Colombia como catalizador de una paz estable y duradera. ² Corte Constitucional. Sentencia C-073 de 2018. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.	Al respecto del proceso diseñado por la norma, la Sala Plena de la Corte Constitucional, en sentencia <i>SU-288 de 2022</i>³, advirtió que para la eficacia plena del <i>Decreto Ley 902 de 2017</i> debía crearse una jurisdicción agraria que tramitara la fase judicial del procedimiento único: La Corte advierte, sin embargo, que el Decreto 902 de 2017 resultará insuficiente si no se cumplen los demás compromisos del Acuerdo, en particular: la creación de la que denominó jurisdicción agraria para el trámite de la fase judicial del procedimiento único previsto en el artículo 60 de dicho decreto, y las reformas normativas y de política pública acordadas con el objeto, por una parte, de regularizar los derechos de propiedad de los propietarios, ocupantes y poseedores de buena fe y, por la otra, facilitar el acceso a la tierra de los campesinos sin tierra o con tierra insuficiente. Por consiguiente, resulta necesario exhortar al Congreso de la República y al Gobierno Nacional como responsable de la correcta implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de Una Paz Estable y Duradera, suscrito el 24 de noviembre de 2016, a que adopten, en el ámbito de sus competencias y de conformidad con lo dispuesto en el Acto Legislativo 02 de 2017, las medidas necesarias para impulsar en la mayor medida posible el cumplimiento del punto 1.1. sobre acceso y uso de la tierra, el cual forma parte del Acuerdo sobre Reforma Rural Integral (RESOLUTIVO 14). (Negrilla fuera de texto) Todo ello teniendo en cuenta la obligación que le asiste al Estado de cumplir de buena fe lo acordado, así lo señaló en la sentencia <i>C-630 de 2017</i>⁴, la Corte Constitucional indicó que el <i>Acto Legislativo 02 de 2017 “[P]or medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz Estable y Duradera”:</i> [A]signa a todas las instituciones y órganos del Estado, no solo al Gobierno Nacional, una doble obligación. Por un lado, <i>cumplir de buena fe</i> con lo establecido en el Acuerdo Final y, por el otro, que sus actuaciones, los desarrollos normativos del Acuerdo Final que adopten, y su interpretación y aplicación, <i>guarden coherencia e integralidad</i> con lo acordado, <i>preservando los contenidos, objetivos, compromisos, espíritu y principios del Acuerdo Final</i>. De lo anterior puede concluirse que, a partir del <i>Acuerdo de Paz</i>, el orden normativo se ha adaptado para garantizar que los procesos que tengan que ver con la propiedad, uso y tenencia de tierras rurales en Colombia sean resueltos por los jueces, y no autoridades administrativas como la Agencia Nacional de Tierras. De hecho, en la sentencia <i>SU-288 de 2022</i>, la Corte Constitucional indicó que la jurisdicción agraria constituiría [U]n novedoso modelo de justicia en el territorio, accesible a la población rural, integrada por jueces dotados de las competencias y recursos necesarios para la superación de la conflictividad asociada a la tenencia y uso de la tierra rural, más allá de las clásicas ³ Corte Constitucional. Sentencia SU-288 de 2022. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo, consideraciones jurídicas 412 y 413. ⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-630 de 2017. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo Ocampo, consideración jurídica 2.2.1. d

concepciones asociadas a la jurisdicción, al juez y al proceso judicial, pues lo que se concibió pretende ser un mecanismo de justicia transicional diseñado como pieza fundamental de la institucionalidad necesaria para la construcción de una paz estable y duradera⁵. Dicho esto, no se comprende la razón por la cual el Gobierno Nacional pretende sustraer del conocimiento de la justicia asuntos tan delicados como las decisiones sobre la clarificación y deslinde de la propiedad de la Nación, la reversión de adjudicaciones o la recuperación de baldíos donde se pueden suscitar verdaderos conflictos entre que el Estado alega tener sobre un predio y los que los particulares contrapongan frente a estas pretensiones. 2. La resolución de los procesos agrarios especiales previstos en la Ley 160 de 1994 es de naturaleza judicial, no administrativa, y constituye una medida regresiva en términos de protección del derecho a la propiedad La resolución de los procesos agrarios especiales previstos en la Ley 160 de 1994 son de naturaleza jurisdiccional y, en función de esto, su conocimiento fue asignado a los jueces, mediante el artículo 60 del Decreto 902 de 2017. De antaño, la Corte Constitucional ha concebido la actividad jurisdiccional del Estado “como [una] institución jurídica alrededor de la cual transita el concepto de justicia”, de ahí que la función judicial tenga como norte la consolidación de la efectividad de los derechos, obligaciones, garantías y libertades públicas, con el fin de asegurar la convivencia pacífica en comunidad, así como lograr la estabilidad institucional y la vigencia de un orden justo⁶. Así pues, la labor de decir el derecho que corresponde a la jurisdicción consiste en: (i) resolver los conflictos jurídicos que se presenten entre particulares sin importar su naturaleza; (ii) finiquitar las diferencias que puedan suscitarse entre los particulares y el Estado; (iii) sancionar y castigar las transgresiones a la ley penal y, en fin, (iv) defender el principio de legalidad mediante el cual se controla y delimita la actuación del poder constituido. Para efectos de atender en debida forma tales compromisos y así lograr el valor superior de una recta administración de justicia, esta última “debe descansar siempre sobre dos principios básicos que, a su vez, se tornan esenciales: la independencia y la imparcialidad de los jueces” quienes, por expreso mandato Superior, son autónomos en sus decisiones y solamente se encuentran sometidos al imperio de la ley (C.P. arts. 228 y 230)⁷. Al respecto del contenido material de la función judicial, en sentencia C-1159 de 2008 –que declaró inexecutable la función de los notarios de declarar la prescripción adquisitiva de dominio, cuando no hubiera oposición de terceros–, la Corte señaló que “la función esencial de la administración de justicia es declarar si existen o no los derechos y, en caso afirmativo, quién es su titular. Adicionalmente, aquella asegura la efectividad de los derechos ciertos, <u>o derogan, habida cuenta de la importancia que tales disposiciones revisten como herramientas para lograr la verdadera terminación del conflicto armado interno y la consolidación de la convivencia pacífica en el país.</u> (Negrillas y subrayado fuera de texto original) ⁵ Ib., consideración jurídica 583. ⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-365 de 2000. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, consideraciones jurídicas 1. ⁷ Ib., consideración jurídica 2.	mediante un procedimiento coercitivo, cuando las personas llamadas a satisfacerlos no lo hacen voluntariamente”⁸. Como se mencionó previamente, los procesos especiales agrarios que estarían a cargo de la Agencia Nacional de Tierras suponen el potencial reconocimiento de un derecho de dominio en favor del Estado, y en contra de quien alega es su legítimo propietario o poseedor — independientemente del destino que el Estado planea darle—. Por ejemplo, en el caso de la clarificación de la propiedad, de llegarse a comprobar que el predio nunca salió del dominio del Estado, quien se creía propietario o poseedor, dejaría de ser titular de los derechos que de estas calidades se derivan. En definitiva, la resolución de este tipo de conflictos requiere de un tercero imparcial e independiente, es decir, un juez que determine si al Estado le asisten o no los derechos que alega tener sobre la tierra. Sería contrario a cualquier visión de justicia, que quién pretende se le reconozca un derecho, sea el mismo que adopta una decisión sobre este. Aunado a que resulta siendo una medida regresiva en la medida en que reduce sustancialmente los derechos de aquellas personas a quienes se les reversen o retiren los títulos que les reconocían derechos de propiedad sobre la tierra. Esto se debe a que la acción de nulidad agraria a la que se refiere el numeral 23 del artículo 12, es decir, la misma prevista en el artículo 38 del Decreto Ley 902 de 2017, será el mecanismo para controvertir las decisiones que la administración adopte sobre los procesos especiales agrarios. Sin embargo, lo cierto es que al ciudadano sometido a un proceso agrario especial que después debe demandar la nulidad de un acto administrativo que recae sobre un predio que, para ese momento, seguramente, ya habrá pasado a manos de beneficiarios de la Reforma Rural Integral, puede resultar en un grave perjuicio. Por otro lado, se debe tener en cuenta en el planteamiento que el Gobierno hace en este artículo replica la propuesta que se introdujo en el numeral 6 del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023- Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 y que fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en sentencia C-294 de 2024⁹, a pesar que las razones de fondo de la decisión están relacionados con los vicios de trámite en los que incurrió el Congreso para aprobar dicha propuesta, frente a las modificaciones que se pretendan realizar a los instrumentos que materializan el Acuerdo de Paz, la Corte dijo: 67. El contenido del Decreto Ley 902 no solo recoge los resultados del proceso político, social y democrático que resultó en dicho Acuerdo Final, sino que además fue sometido a consulta previa con las comunidades y a control previo e integral de constitucionalidad por parte de esta Corporación, por tratarse una norma especial expedida por el presidente de la República al amparo del Acto Legislativo 1 de 2016. <u>Esto, desde luego, no impide que el legislador pueda reformar estas disposiciones en el ámbito de sus competencias, pero sí justifica una mayor cautela en el control de constitucionalidad que de las normas que las modifican</u> ⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-1159 de 2009. M.P. Jaime Araújo Rentería, consideración jurídica 8. ⁹ Corte Constitucional. Sentencia C—294 del 18 de julio de 2024. M.P. Dra.: Natalia Angel Cabo
	CONTENIDO Gaceta número 1111 - martes, 24 de junio de 2025 SENADO DE LA REPÚBLICA PONENCIAS Informe de Ponencia positiva para Primer Debate al proyecto de ley número 238 de 2024 Senado, 215 de 2023 Cámara, por medio de la cual se establece la entrega gratuita de copas menstruales a las mujeres y personas menstruantes pertenecientes a los grupos A, B o C del Sisbén IV y siempre que por razones de salud no puedan utilizar otro tipo de producto de higiene menstrual..... 1 CONCEPTOS JURÍDICOS Concepto jurídico de la Sociedad de Agricultores de Colombia al informe de ponencia para debate en la plenaria del Senado de la República del Proyecto de Ley número 398 de 2024 Cámara y 183 de 2024 Senado, por medio de la cual se determina la competencia y funcionamiento de la jurisdicción agraria y rural, se establece el procedimiento especial agrario y rural y se dictan otras disposiciones. 7 IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2025