



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 - Nº 917

Bogotá, D. C., lunes, 9 de junio de 2025

EDICIÓN DE 13 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 467 DE 2025 SENADO 638 DE 2025 CÁMARA

por medio del cual se extiende la asignación de competencias transitorias de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios en materia de alimentación de las personas privadas de la libertad en estaciones de policía y unidades de reacción inmediata.

Bogotá D.C. 9 de junio - 2025

H. Senador

ARIEL ÁVILA MARTINEZ

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

H. Senado de la República

Asunto: Ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 467 de 2025 Senado 638 de 2025 Cámara "Por medio del cual se extiende la asignación de competencias transitorias de la Unidad de servicios penitenciarios y carcelarios en materia de alimentación de las personas privadas de la libertad en estaciones de policía y unidades de reacción inmediata".

En cumplimiento del encargo recibido por parte de la honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 467 de 2025 S 638 de 2025 C "Por medio del cual se extiende la asignación de competencias transitorias de la Unidad de servicios penitenciarios y carcelarios en materia de alimentación de las personas privadas de la libertad en estaciones de policía y unidades de reacción inmediata".

Atentamente,

Clara Eugenia López Obregón
Senadora de la República
Pacto Histórico

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL

Proyecto de Ley No. 467 de 2025 S 638 de 2025 C "Por medio del cual se extiende la asignación de competencias transitorias de la Unidad de servicios penitenciarios y carcelarios en materia de alimentación de las personas privadas de la libertad en estaciones de policía y unidades de reacción inmediata".

La presente ponencia está compuesta por diez (10) apartes:

1. Antecedentes Legislativos
2. Objeto del Proyecto de Ley
3. Justificación del Proyecto de Ley
4. Conflictos de interés
5. Impacto Fiscal
6. Proposición
7. Referencias

1. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

El Proyecto de Ley No. 467 de 2025 Senado – 638 de 2025 Cámara fue radicado el 5 de junio de 2025 ante la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República. Esta iniciativa legislativa busca extender las competencias transitorias otorgadas a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) en lo referente a la provisión de alimentación para las personas privadas de la libertad en estaciones de policía y unidades de reacción inmediata.

Ese mismo día, mediante el Acta MD-20, la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado designó como ponente del proyecto a la senadora Clara López Obregón. A partir de dicha designación, se le concedió un plazo de ocho días para rendir el informe de ponencia, en cumplimiento del trámite legislativo ordinario correspondiente.

La iniciativa responde a la necesidad de garantizar condiciones mínimas de dignidad para la población detenida en estaciones de policía, ampliando de forma temporal la responsabilidad de la USPEC en un contexto de hacinamiento y crisis del sistema carcelario transitorio. El proyecto avanza en su curso legislativo a la espera del informe de ponencia y su posterior discusión en comisión.

2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente Proyecto de Ley tiene por objeto extender el término previsto en la Ley 2346 de 2024 que las entidades territoriales, obligadas a brindar la alimentación a personas privadas de la libertad en centros de detención transitoria, tenían para planear los aspectos presupuestales y contractuales para asegurar la prestación de este servicio, con el fin de asignar de manera transitoria competencias a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) con un término adicional, para permitirle la continuación con la prestación del servicio de alimentación a las personas privadas de la libertad (PPL) que se encuentran reclusas en centros de detención transitoria con el propósito de garantizar la continuidad y uniformidad en la prestación de dicho servicio.

3. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

La H. Corte Constitucional mediante la sentencia SU-122 de 2022 declaró la extensión del estado de cosas inconstitucional de las prisiones a los centros de detención transitoria, disponiendo al tenor del resolve sexto que las que las entidades territoriales que tienen bajo su jurisdicción centros de detención transitoria deben garantizar la alimentación de las personas privadas de la libertad en esas instalaciones.

Posteriormente, la Ley 2346 de 2024 estableció que la USPEC podía continuar prestando el servicio de alimentación de las personas privadas de la libertad en los sitios donde lo venía haciendo hasta el 30 de junio de 2025, momento desde el cual las entidades territoriales deberían asumir la prestación de ese servicio. Adicionalmente, se estableció que las entidades territoriales deberían presentar un plan de implementación del servicio de alimentación al Ministerio de Justicia y del Derecho a más tardar el 31 de diciembre de 2024. Finalmente, se dispuso que "Con base en el principio de subsidiaridad y vencido el término del que trata el parágrafo transitorio del artículo segundo de la presente ley el Gobierno nacional podrá destinar recursos para garantizar la alimentación de la población privada de la libertad reclusa en centros de detención transitoria en el país".

En ese marco, la Honorable Corte Constitucional mediante Auto del 05 de diciembre de 2024 ordenó al Ministerio de Justicia y del Derecho remitir "plan de contingencia del Gobierno Nacional, en los casos que no exista avances de las entidades territoriales para garantizar el suministro continuo e ininterrumpido de la alimentación en los centros de detención transitoria, con posterioridad al 30 de junio de 2025, en virtud del artículo 3 de la Ley 2346 de 2024".

Mediante Auto del 05 de mayo de 2025 la H. Corte Constitucional resolvió: "REITERAR lo dispuesto en el Auto del 5 de diciembre de 2024, en cuanto a la obligación del Ministerio de Justicia y del Derecho de formular, coordinar e implementar, en articulación con las entidades territoriales, un plan de contingencia que garantice el suministro continuo e ininterrumpido de alimentación en los centros de detención transitoria, en aquellos casos en que no se evidencien avances sustanciales por parte de dichas entidades para asumir esta responsabilidad a partir del 1° de julio de 2025".

Situación actual de la responsabilidad de las entidades territoriales con las personas privadas de la libertad en los centros de detención transitoria.

De conformidad con el artículo 17 del Código Penitenciario y Carcelario les corresponde a las entidades territoriales hacerse cargo de las personas privadas de la libertad en razón de una medida de aseguramiento intramural.

Con corte al 13 de mayo de 2025, en los Centros de Detención Transitoria se encuentran 19.626 sindicados y, para el 14 de mayo de 2025, en los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional a cargo del INPEC se encuentran 19.669 sindicados (personas con medida de aseguramiento), esto es, en el país hay una población sindicada privada de la libertad de 39.295 personas, de las cuales, el INPEC viene asumiendo la atención del 50% de las personas que, como se indicó, deberían atender las entidades territoriales.

Ahora bien, la USPEC, en cumplimiento de la Ley 2346 de 2024, viene prestando el servicio de alimentación de personas que se encuentran reclusas en centros de detención transitoria ubicados en 125 municipios y distritos, distribuidos en 22 departamentos y Bogotá Distrito Capital, para un total de 15.381 personas. Ahora, en el marco de las disposiciones de la Ley 2346 de 2024, el Ministerio de Justicia y del Derecho, con corte a mayo de 2025, ha recibido 75 respuestas positivas de entes territoriales con planes de alimentación, lo que permitiría atender a 13.576 personas de las 15.381 que viene atendiendo la USPEC, lo que corresponde al 88% de la población objeto del tránsito en la prestación del servicio, quedando pendientes de presentación de la respuesta del plan de 50 entidades territoriales, donde se encuentran 1.805 personas privadas de la libertad, lo que corresponde al 12% de la población objeto del tránsito en la prestación del servicio.

Desde inicio del mes de mayo de 2025 se han generado múltiples escenarios de diálogo promovidos por el Ministerio de Justicia y del Derecho, la H. Corte Constitucional, la

Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y las entidades territoriales, en los que se ha decantado la necesidad de garantizar la continuidad del servicio de alimentación de las personas privadas de la libertad una vez termine la competencia transitoria conferida por la Ley 2346 de 2024 a la USPEC (esto es, hasta el día 30 de junio de 2025). En el marco de dichos escenarios, algunas entidades territoriales han manifestado que, aunque han realizado gestiones para garantizar la alimentación, requieren apoyo de la nación, con base en el principio de subsidiariedad, para que se preste dicho servicio en los centros de detención transitoria de sus jurisdicciones y, de otra parte, también se ha evidenciado que hay entidades territoriales que no han desplegado las acciones necesarias para asumir su responsabilidad en el término previsto en la Ley.

En consecuencia, como es necesario proteger el derecho a la alimentación de las personas privadas de la libertad en los centros de detención transitoria, resulta necesario adoptar medidas para ampliar el término previsto en la Ley 2346 de 2024 para que la USPEC tenga competencia para aplicar el principio de subsidiariedad cuando proceda o intervenga para la cuando no se asuma la responsabilidad por parte de las entidades territoriales, sin perjuicio de la intervención de la Procuraduría General de la Nación para verificar si procede algún tipo de responsabilidad disciplinaria por el no cumplimiento a los mandatos legales en materia de la garantía de la alimentación en cada ente territorial.

3.2. Situación del estado de cosas inconstitucional del sistema penitenciario y carcelario.

En el Proyecto de Ley se define el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) del sistema penitenciario y carcelario, como la situación de vulneración masiva y generalizada de los derechos fundamentales de la población privada de la libertad debido a las acciones u omisiones presentadas por el Estado, las cuales han sido una constante, generando agravios con el paso del tiempo. Es importante recordar que desde el año 1998, la Corte Constitucional declaró el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI), en referencia al sistema penitenciario y carcelario mediante la sentencia T-153 de 1998, y esta declaración fue extendida a los Centros de Detención Transitoria por medio de la Sentencia SU 122 de 2022.

En esta ampliación, la Corte ordenó un paquete de medidas tendientes a garantizar los derechos de esta población, entre los cuales se destaca la orden directa a los entes territoriales para que garanticen las condiciones mínimas a las personas que permanezcan en Centros de Detención Transitoria; así como también, el desarrollo de

unos espacios provisionales de detención para lo cual establece un término de un año y medio. En el mismo sentido reiteró a gobernadores y alcaldes de ciudades capitales desarrollar proyectos para la ampliación de infraestructura carcelaria. Debe hacerse énfasis en el hecho de que esta solicitud no es nueva ya que previamente la Corte Constitucional ya había impartido instrucciones similares a los entes territoriales frente a tomar las medidas necesarias para cumplir con sus obligaciones en referencia a los centros de reclusión.

A pesar de esto, a corte de 31 de mayo del año en curso, los entes territoriales solo se hacen cargo del 2.3 % de las personas privadas de la libertad, lo que corresponde a 2.907 personas en contraste con las 125.886 personas en reclusión intramural, conforme a lo señalado en la exposición de motivos del Proyecto de Ley.

3.3. La obligación internacional en cabeza del Estado para garantizar condiciones mínimas de vida digna incluye el suministro permanente de alimentación.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, mediante Sentencia proferida el 20 de noviembre de 2018, resaltó que el Estado se encuentra en una posición de garante respecto de las personas privadas de la libertad, por el control o dominio ejercido sobre quienes son sujetos de custodia. Esta posición de garante supone el cumplimiento de condiciones dignas, una de las más importantes es la alimentación; siendo este un aspecto detallado por la Corte Constitucional mediante Auto 118 de 2022, refiere a que la ausencia total de víveres, puede llegar a considerarse como una modalidad de tortura o trato cruel, contraria a las disposiciones establecidas en la Constitución Política y en los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos.

El Proyecto, también destaca lo establecido por las Naciones Unidas en las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, en la que se establece la prohibición de realizar tratos crueles e inhumanos como las penas corporales o la reducción de alimentos o del agua potable.

3.4. Interpretación de la Corte Constitucional en referencia al derecho a la alimentación, conforme a las competencias establecidas en la Ley 65 de 1993 por parte de la Nación y los entes territoriales.

En la exposición de motivos del Proyecto de Ley, se dedica un acápite para destacar la problemática interpretativa a nivel de competencias en relación a la obligación de

suministrar la alimentación de las personas privadas de la libertad, la cual tuvo que entrar a aclarar la Corte Constitucional en su fallo de unificación.

El artículo 17 de la Ley 65 de 1993 establece lo siguiente:

ARTÍCULO 17. CÁRCELES DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES. *Corresponde a los departamentos, municipios, áreas metropolitanas y al Distrito Capital de Santafé de Bogotá, la creación, fusión o supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para las personas detenidas preventivamente y condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad, por orden de autoridad policiva.*

(...)

En los presupuestos municipales y departamentales, se incluirán las partidas necesarias para los gastos de sus cárceles, como pagos de empleados, raciones de presos, vigilancia de los mismos, gastos de remisiones y viáticos, materiales y suministros, compra de equipos y demás servicios. ". (Subrayado fuera de texto).

Así mismo, el artículo 67 Ley 65 de 1993 establece:

ARTÍCULO 67. PROVISIÓN DE ALIMENTOS Y ELEMENTOS. *La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec) tendrá a su cargo la alimentación de las personas privadas de la libertad.*

(...)

Lo anterior, en concordancia con lo establecido en el Decreto Ley 4150 de 2011, de acuerdo con el cual la USPEC tiene por objeto gestionar y operar el suministro de bienes, prestación de servicios, la infraestructura y el apoyo logístico y administrativo para un adecuado funcionamiento de los servicios penitenciarios y carcelarios a cargo del INPEC. En este sentido se ha interpretado que la USPEC solo se encuentra encargada de brindar alimento a las personas condenadas, mientras que los entes territoriales deben hacerse cargo de la alimentación de las personas detenidas preventivamente.

Sin embargo, en sentencia T - 151 de 2016 la Corte Constitucional responsabilizó a la USPEC de la alimentación de todas las personas privadas de la libertad, ordenando suministrar alimentos a los reclusos que permanezcan de manera transitoria en las Unidades de Reacción Inmediata (URI), Estaciones de Policía en Bogotá; garantizando todos los requerimientos nutricionales, garantizando la correcta alimentación de los internos. Aunque la determinación se tomó inicialmente en el caso de Bogotá, diversos

jueces replicaron esta interpretación lo que derivó de la actual prestación del servicio de alimentación por parte de la USPEC en los centros de detención transitoria.

No obstante, la Corte Constitucional en la Sentencia SU 122 de 2022, cambió su postura radicalmente estableciendo que el deber de proporcionar los alimentos a las personas detenidas preventivamente recae en los entes territoriales y ordenándoles que deben incluir partidas presupuestales dedicadas a tal fin:

Sexto. ORDENAR a las entidades territoriales que tienen bajo su jurisdicción inspecciones, estaciones, subestaciones de Policía, URI y centros similares que, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la notificación de esta sentencia, **garanticen que las personas privadas de la libertad en estos lugares cuenten con las condiciones mínimas de alimentación, acceso a baños, ventilación y luz solar suficientes; así como la separación tanto entre hombres y mujeres, como entre menores y mayores de edad.** (Subrayado fuera de texto).

3.5. Restricción para que la USPEC continúe con la prestación del servicio de alimentación a las personas que se encuentren en centros de detención transitoria.

Conforme a la nueva postura de la Corte Constitucional, la USPEC no cuenta actualmente con una competencia legal clara para prestar los servicios de alimentación en los Centros de Detención Transitoria. Sin embargo, existe la necesidad imperante de prorrogar el suministro de los alimentos a esta población ya que éste no puede ser interrumpido sin el riesgo de generar una crisis que agrave, aún más, la problemática existente pues actualmente está vigente la Ley de Garantías y las administraciones territoriales no pueden adelantar los respectivos contratos de alimentación, aunado esto al cambio de alcaldes y gobernadores que se hará efectivo a partir del 1 de enero de 2024. Por lo anterior, se consideró que debería haber un plazo para que los nuevos mandatarios territoriales adelanten las gestiones correspondientes y proveer de alimentos a las más de 17.000 personas privadas de la libertad a las cuales la USPEC se los suministra actualmente

3.6. La transición de gobiernos departamentales, municipales y distritales puede retardar procesos de contratación para el suministro de alimentos, lo cual puede generar riesgos inminentes e irreparables a la vida e integridad de las personas privadas de la libertad.

La alimentación y el respeto por los derechos Humanos de la población privada de la libertad en estaciones de policía y URI es una obligación irrenunciable en cabeza del Estado colombiano.

Es importante tener en cuenta lo dicho por el Ministerio Público, que alertó sobre el riesgo de parálisis en el suministro de alimentación en los Centros de Detención Transitoria. De un lado, la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos solicitó al Ministerio de Justicia y del Derecho informar sobre "los planes que se tienen para ejercer el suministro de alimentación a las personas privadas de la libertad en los Centros de Detención Transitoria de las estaciones de policía y URI del país". De otro lado, la Defensoría del Pueblo recomendó a esa entidad convocar una mesa nacional de alto nivel "para concretar un plan de contingencia" en materia de alimentación a las personas privadas de la libertad, precisamente, en atención a la coyuntura analizada.

Es innegable la preocupación que existe en el tema de la alimentación de dicha población, tanto así que diferentes asociaciones de municipios y ciudades capitales llamaron la atención acerca del riesgo latente para la garantía de los derechos a la vida e integridad personal de las personas privadas de la libertad que representaría la suspensión del servicio de alimentación por parte del a USPEC una vez termine el contrato de prestación de servicios de alimentación que se encuentra vigente hasta el 30 de julio de este año (prorrogado hasta el 31 de noviembre), y que contempla, con base en lo señalado en la Sentencia T-151 de 2016, la prestación de servicios de alimentación en favor de la población privada de la libertad que se encuentra en centros de detención transitoria.

Todo esto sumado a que venimos de un contexto electoral local (recientemente finalizado en el mes de octubre), y los nuevos alcaldes, alcaldesas, gobernadores y gobernadoras se posesionarán en enero del año 2024. También es de público conocimiento la restricción establecida por la ley de garantías para realizar contrataciones por parte de las autoridades territoriales dentro de los 4 meses anteriores a la fecha de la elección. De esta forma, las autoridades territoriales que aún no cuenten con estos servicios tenían restricciones de orden administrativo para realizar la contratación en la actual vigencia, y el tiempo que resta de la misma es muy limitado para estructurar y adelantar un proceso contractual de este servicio.

Esta situación, entonces, constituye una clara amenaza a la efectiva prestación del servicio de alimentación en los centros de detención transitoria donde, a la fecha, la USPEC brinda este servicio.

Como se indicó antes, la suspensión de los servicios de alimentación podría llegar a constituir la violación de derechos humanos de las personas privadas de la libertad, y un flagrante incumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado frente a esta población. Si bien es claro que la Honorable Corte Constitucional hizo una interpretación

del contenido de la Ley 65 de 1993 y de las obligaciones con las personas privadas de la libertad sistemática, el contexto actual es que la única forma de garantizar la provisión de servicios de alimentación a gran parte de las personas privadas de la libertad que permanecen en centros de detención transitoria mientras se cumplen las medidas estructurales ordenadas por la Corte Constitucional en materia de desarrollo de infraestructura y adecuación de la Política Criminal es a través de su suministro por parte de la USPEC de forma provisional.

3.7. Las medidas propuestas son idóneas para prevenir un incumplimiento de las obligaciones frente a las personas privadas de la libertad y no se oponen a la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

El presente proyecto en la totalidad de su contenido cuenta con la idoneidad y concordancia con la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la materia.

Es importante reiterar lo establecido en el Proyecto de Ley, destacando las siguientes conclusiones:

1. El Estado tiene una obligación de proveer servicios de alimentación a las personas privadas de la libertad con independencia del lugar en que se encuentren reclusas y a cargo de que autoridad se encuentren;
2. Dejar de proveer estos servicios puede considerarse como una violación de derechos humanos;
3. Conforme a la interpretación de la distribución de competencias entre el Gobierno Nacional y los entes territoriales frente a las personas privadas de la libertad y la interpretación que había hecho la Corte Constitucional hasta antes de la Sentencia SU-122 de 2022, la USPEC venía prestando ese servicio a las personas en centro de detención transitoria;
4. Al menos desde el año 2020 se ha venido consolidando una situación de Estado de Cosas Inconstitucional en centros de detención transitoria, declarada por la Corte Constitucional en el año 2022;
5. La superación del ECI en centros de detención transitoria se ha planteado en dos fases, una transitoria y otra definitiva, de forma escalonada;
6. Hasta la fecha las autoridades territoriales, municipales y departamentales, no han asumido la prestación de servicios de alimentación y en el contexto de cambios de gobierno difícilmente podrán hacerlo pronto.

Dicho esto, el presente proyecto de ley propone facultar a la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, de manera provisional a prestar los servicios de alimentación a las personas que se encuentren privadas de la libertad en centros de detención transitoria. Esta facultad se encuentra condicionada temporalmente hasta el 30 de junio de 2025 conforme al texto aprobado en primer debate. Luego de este plazo, le corresponderá a las entidades territoriales, municipales y departamentales, asumir definitivamente la prestación de este servicio, en los términos fijados en la Sentencia SU-122 de 2022 de la Corte Constitucional.

Las medidas propuestas en este, además, son coherentes con la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la medida que:

1. *Promueven la garantía de la prestación del servicio a la alimentación, uno de los elementos mínimos de garantía por parte del Estado a las personas privadas de la libertad en reiterada jurisprudencia;*
2. *En lo que se refiere al servicio de alimentación de las personas privadas de la libertad, en la orden sexta de la Sentencia SU-122 de 2022, la Corte se fundamentó en la competencia legal asignada a los entes territoriales por el artículo 17 de la Ley 65 de 1993, dando prelación a esta norma respecto al artículo 67 de la misma ley (que anteriormente había servido como criterio para asignarla a la USPEC). En consecuencia, una reforma legal transitoria permitiría facultar a esta Unidad, mediante una regla especial, a prestar estos servicios para garantizar el derecho fundamental;*
3. *Como quiera que en la parte resolutive de la Sentencia SU-122 de 2022 se proponen medidas en fases transitoria y definitiva para superar la crisis, esta norma transitoria no afectaría la obligación de los entes territoriales para superar esta situación contraria al orden constitucional con medidas estructurales y definitivas.*

En conclusión, las medidas propuestas no solo son oportunas, sino necesarias e indispensables para garantizar la continuidad de la prestación del servicio de alimentación a las personas privadas de la libertad mientras los entes territoriales, municipales y departamentales, garantizan las condiciones presupuestales, logísticas y administrativas para prestar ese servicio y continúan avanzando en el desarrollo de la infraestructura requerida para una solución definitiva a la crisis.

3.8. El presente Proyecto de Ley se enmarca en el desarrollo del principio de colaboración armónica exigido por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-122

Al respecto, el Consejo de Estado en Sentencia proferida el 10 de noviembre de 2009, hace las siguientes precisiones al referirse a los elementos que deben concurrir para que se configure la violación al régimen de conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura:

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

De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5a. de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019:

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

- a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
- b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*
- c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil."*

de 2022 entre autoridades nacionales y del orden territorial para la protección de derechos fundamentales de la población privada de la libertad.

Ahora bien, no podemos dejar de lado que esta iniciativa legislativa materializa el principio constitucional de colaboración armónica. La propia Corte Constitucional, en Sentencia SU 122 de 2022, ya traía a colación este deber:

"En el contexto particular del estado de cosas inconstitucional de la política criminal y del Sistema Penitenciario y Carcelario, la Corte ha encontrado que las acciones que deben ser emprendidas para superarlo "requieren de la colaboración armónica de las entidades del Estado." La Sentencia T-388 de 2013 estableció que todos los actores y entidades a cargo del diseño, adopción, implementación y evaluación de la política pública criminal, penitenciaria y carcelaria deben actuar de manera coordinada y colaborar armónicamente en el desarrollo de sus funciones"

No hacerlo puede dar lugar a una agudización de la situación contraria al orden constitucional y, en tal sentido, se exige una articulación interinstitucional que brinde una respuesta que impida tal escenario. La presente iniciativa legislativa permitirá que no se llegue a un escenario de desprotección de derechos y, por el contrario, asegurará transitoriamente el mantenimiento del goce efectivo del derecho a la alimentación de las personas reclusas en centros de detención transitoria donde actualmente la USPEC brinda dicho servicio, mientras las nuevas autoridades locales, municipales y departamentales ponen en marcha las acciones administrativas, logísticas y presupuestales necesarias para asumir este deber.

4. CONFLICTOS DE INTERÉS

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5a. de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:

Se estima que de la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley no podría generar un conflicto de interés en consideración al interés particular, actual y directo de los congresistas, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del Segundo Grado de Consanguinidad, Segundo de afinidad o Primero Civil, por cuanto se tratan de disposiciones de carácter general.

Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente Proyecto de Ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5a. de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales.

6. IMPACTO FISCAL

El presente proyecto de ley no genera impacto fiscal adicional, en la medida en que no crea nuevas obligaciones presupuestales para la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC. Actualmente, dicha entidad cubre el servicio de alimentación para personas privadas de la libertad a través de distintos contratos, incluyendo centros de detención transitoria y estaciones de policía en varios municipios.

De acuerdo con información pública suministrada por el Ministerio de Justicia y del Derecho en sesiones con la Procuraduría General de la Nación y la Corte Constitucional, la USPEC ha venido prestando dicho servicio en 125 municipios, atendiendo un promedio estimado de 19.500 personas. Asimismo, se ha señalado que aproximadamente el 88% de estos entes territoriales han manifestado su disposición preliminar para asumir progresivamente esta responsabilidad. Por tanto, si bien la continuidad del servicio implica un esfuerzo fiscal para la USPEC, este se encuentra contemplado en el presupuesto asignado para la vigencia 2025, y su eventual continuidad para el año 2026 dependerá de la priorización presupuestal que realicen el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Las disposiciones contenidas en esta iniciativa se enmarcan dentro de las competencias actuales de las entidades del orden nacional y territorial, en cumplimiento de las órdenes emitidas por la Corte Constitucional sobre la materia. Su implementación no requiere ampliaciones de planta, modificaciones en la estructura institucional ni la creación de nuevas fuentes de financiación.

En consecuencia, la aplicación de esta norma se llevará a cabo con los recursos humanos, técnicos y financieros actualmente disponibles en las entidades involucradas. No se compromete ni se modifica el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y por ello no se requiere concepto de impacto fiscal conforme a lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

8. PROPOSICIÓN.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicito a la Honorable Comisión Primera Constitucional del Senado de la República dar el primer debate al *Proyecto de Ley No. 467 de 2025 Senado 638 de 2025 Cámara "Por medio del cual se extiende la asignación de competencias transitorias de la Unidad de servicios penitenciarios y carcelarios en materia de alimentación de las personas privadas de la libertad en estaciones de policía y unidades de reacción inmediata conforme al articulado propuesto en el proyecto radicado. .*

Atentamente,

Clara Eugenia López Obregón
Senadora de la República
Pacto Histórico

10. REFERENCIAS.

Corte Constitucional (1998), Sentencia T-153 de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/t-153-98.htm>

Corte Constitucional (1998) Sentencia T-388 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/t-388-13.htm>

Corte Constitucional (2016) Sentencia T - 151 de 2016, MP Alberto Rojas Rios.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-151-16.htm>

Corte Constitucional (2022) Sentencia C-075 de 2022 MP Alejandro Linares Cantillo
<https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2022/C-075-22.htm>

Corte Constitucional (2022) Sentencia SU 122 de 2022. Magistrados ponentes: Diana Fajardo Rivera, Cristina Pardo Schlesinger, José Fernando Reyes Cuarta
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/SU122-22.htm>

Corte Constitucional. Auto 118 de 2022 MP. Gloria Stella Ortiz Delgado

Congreso de la República (2023) Proyecto de Ley 108 de 2023 Cámara "Por medio de la cual se asignan competencias transitorias a la unidad de servicios penitenciarios y carcelarios en materia de alimentación para atender situación humanitaria en centros de detención transitoria"
<https://www.camara.gov.co/competencias-unidad-de-servicios-penitenciarios>

Congreso de la República (1993) Ley 65 de 1993 "Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario" Diario Oficial No. 40.999, de 20 de Agosto de 1993.
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0065_1993.html

Consejo Superior de Política Criminal (2023) Concepto 18 de 2023 al borrador del Proyecto de Ley sin radicar "Por medio de la cual se asignan competencias transitorias a la unidad de servicios penitenciarios y carcelarios en materia de alimentación para atender situación humanitaria en centros de detención transitoria"

Naciones Unidas. Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson_Mandela_Rules-S-ebook.pdf

Ministerio de Justicia y del Derecho (11 de julio de 2023) MinJusticia, con acompañamiento de Procuraduría y Defensoría, logró acuerdo para garantizar la

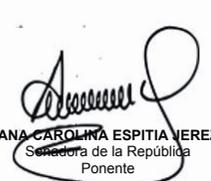
alimentación a las personas privadas de la libertad en centros de detención transitoria.

<https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/Paginas/MinJusticia-Procuraduria-Defensoria-acuerdo-garantizar-alimentacion-personas-privadas-libertad-centros-detencion-transitori.aspx>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público, oficio rad. 2-2023-037494.

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 301 DE 2024 SENADO - 051 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se desarrollan los derechos menstruales para mujeres y niñas de sexo femenino.

| | |
|--|---|
| <p>Bogotá D.C. 06 de junio de 2025</p> <p>Honorable Senador, JUAN PABLO GALLO Presidente Comisión Tercera Senado de la República</p> <p>Doctor RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA Secretario Comisión Tercera Senado de la República</p> <p>Ref.: Presentación informe de ponencia positiva para Segundo Debate del Proyecto de Ley N° 301 de 2024 Senado - 051 de 2023 Cámara.</p> <p>Respetado Presidente,</p> <p>De conformidad con lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, y en cumplimiento de la honrosa designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera del Honorable Senado de la República, nos permitimos rendir informe de ponencia positiva para Segundo Debate del Proyecto de Ley N° 301 de 2024 Senado - 051 de 2023 Cámara <i>"Por medio de la cual se desarrollan los derechos menstruales para mujeres y niñas de sexo femenino"</i>.</p> <p>Cordialmente,</p> <div style="text-align: center; margin-top: 20px;">  ANA CAROLINA ESPITIA PÉREZ Senadora de la República Ponente </div> | <p style="text-align: center;">INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE SENADO AL PROYECTO DE LEY N° 301/2024 SENADO - 051/2023 CÁMARA. "POR MEDIO DE LA CUAL SE DESARROLLAN LOS DERECHOS MENSTRUALES PARA MUJERES Y NIÑAS DE SEXO FEMENINO".</p> <p>En atención a la designación realizada por la Presidencia de la Comisión Tercera del Honorable Senado de la República, me permito rendir informe de ponencia positiva para darle Segundo Debate al Proyecto de Ley de la referencia, previo a las siguientes consideraciones:</p> <p style="text-align: center;">I. TRÁMITE LEGISLATIVO</p> <p>La presente iniciativa fue radicada el 26 de julio de 2023 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes por los Honorables Senadores Jorge Enrique Benedetti Martelo, Ana María Castañeda Gómez y la Honorable Representante Luvi Katherine Miranda, publicada en la gaceta del Congreso número 973 de 2023.</p> <p>El 17 de agosto de 2023 la mesa directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, mediante oficio C.T.C.F.3.3-107-2023C, designó como coordinadora ponente a la Honorable Representante Katherine Miranda Peña y como ponente a la Honorable Representante Saray Elena Robayo Bechara.</p> <p>La iniciativa legislativa en estudio ya había sido radicada el 15 de septiembre de 2021 ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes por las Honorables Congresistas Ana María Castañeda Gómez, Jorge Enrique Benedetti M, Faber Alberto Muñoz Cerón, María José Pizarro Rodríguez, Jezmi Lizeth Barraza Arraut, Jose Luis Pinedo Campo, Ruby Helena Chagui Spath, Karina Estefanía Rojano Palacio, Amanda Rocío Gonzalez R, Nora García Burgos, Norma Hurtado Sánchez, Karen Violette Cure Corcione, Modesto Aguilera Vides, Jennifer Kristin Arias Falla, Juanita Coebertus Estrada, Alejandro Vega Pérez, proyecto al que fue asignado el número 332 de 2021 Cámara, 119 de 2022 Senado. Sin embargo, fue archivado por tránsito de legislatura el 19 de junio de 2023.</p> <p>El día 11 de septiembre de 2023, fue radicada la ponencia para primer debate la cual fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 1291 de 2023. El proyecto fue aprobado en primer debate en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes en sesión del 22 de noviembre de 2023, siendo acogidas la proposición de modificación del artículo 7, radicada por la Honorable Representante Sandra Bibiana Aristizábal Salleg, la cual fue avalada por las ponentes. Posteriormente, fue aprobado en segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes, el día 03 de abril de 2024.</p> <p>Para luego ser trasladado al Senado de la República, a la Comisión Tercera del Senado, en donde se me designó como ponente para primer debate. Realizando así de manera responsable y en virtud de garantizar el buen trámite de la iniciativa múltiples mesas de trabajo con los autores principales y así mismo se realizó una mesa de trabajo con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y con el Ministerio de la Igualdad y la Equidad logrando así un concepto favorable de parte de esta última entidad, considerándolo así como un apoyo</p> |
| <p>significativo que demuestra la coadyuvancia del Gobierno Nacional y su interés por este tema tan relevante. La iniciativa fue aprobada en la comisión tercera del Senado, el 20 de mayo de 2025. Se debe resaltar que con ocasión a una serie de proposiciones presentadas en la Comisión por la Honorable Senadora Karina Espinosa y algunos comentarios de otros senadores, se conformó una comisión accidental con la que se llegó a una serie de acuerdos y modificaciones al texto, como lo fue la eliminación de la palabra "Persona Menstruante" y del Enfoque de género de todo el articulado para evitar una interpretación distinta a la del objeto central de la iniciativa.</p> <p style="text-align: center;">II. ASPECTOS GENERALES</p> <p>1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY</p> <p>El presente proyecto de ley tiene por objeto dictar medidas que garanticen a todas las mujeres, el pleno ejercicio de sus derechos menstruales, así como los lineamientos para la implementación de una política pública en este mismo sentido.</p> <p>Para el efecto, se propone una modificación del artículo 477 del Estatuto Tributario concediendo la exención del impuesto de IVA a nuevos productos de protección femenina, establecidos en la partida arancelaria No. 96.19, con lo cual se facilita el acceso a dichos productos, se incentiva su oferta y se definen lineamientos de política pública de derechos menstruales.</p> <p>2. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY</p> <p>El presente proyecto de ley está compuesto por 10 artículos, los cuales son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 1: Establece el objeto de la iniciativa. • Artículo 2: Consagra la aplicación de la ley, enfatizando en que debe aplicarse con un enfoque etario, cultural, económico y territorial. • Artículo 3: Define lo que son los Derechos Menstruales. • Artículo 4: Modifica el artículo 477 del Estatuto Tributario, añadiendo bienes que promuevan la vivencia menstrual informada, saludable y digna tales como almohadillas reutilizables, toallas higiénicas ecológicas y de tela, entre otros. • Artículo 5: Da un plazo de seis (6) meses siguientes a la expedición de la ley para que el Gobierno actualice todo lo relacionado con el registro y trámites ante el Invima e instancias aduaneras. • Artículo 6: establece el marco de la Política pública de los derechos menstruales que debe instaurar el Gobierno Nacional, en los siguientes 6 meses siguientes a la expedición de la ley. • Artículo 7: Se establece que, después de la entrada en vigencia de la ley, el Gobierno Nacional, a través de la entidad pertinente y competente, deberá verificar que los precios de los bienes señalados en el artículo 4 de la presente iniciativa | <p>hay sido exentos del IVA para posteriormente presentar un informe sobre este seguimiento.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 8: Se establece que cada una de las entidades y ministerios vinculados en la política pública rendirán informes periódicos de conocimiento público. • Artículo 9 (ARTICULO NUEVO): Artículo nuevo con base al concepto recibido por parte del Ministerio de Salud y Protección que tiene como finalidad fomentar la investigación en torno a los derechos menstruales. • Artículo 10: Fija la vigencia de la ley. <p>3. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA</p> <p>En la presentación del proyecto de ley, los autores afirman que el proyecto materializa múltiples desarrollos jurisprudenciales que reconoce la dignidad humana de las personas menstruantes y le conceden una protección reforzada, como desarrollo de la igualdad con enfoque diferencial.</p> <p>Resaltan que la Corte Constitucional reconoce una situación biológica que enfrentan las personas menstruantes, que implica la ejecución de acciones de higiene personal para evitar riesgos de salud sexual y reproductiva. Sin embargo, la diversidad de condiciones culturales, económicas o sociales, implica para algunos grupos, la imposibilidad de acceder a la infraestructura o los insumos necesarios para ello. Este riesgo impacta a su vez, todo el entorno de salud pública, pero sobre todo constituye una forma de discriminación de las necesidades de género, en contravía de los escenarios internacionales en los cuales se reconocen y defienden los derechos menstruales como elemento esencial de la dignidad humana.</p> <p>Por otro lado, se menciona que el proyecto de ley va en concordancia con las recientes experiencias internacionales que han consolidado el reconocimiento de los productos sanitarios de protección menstrual como artículos de cuidado básico o de higiene personal, que les permite gozar de reducción o eliminación de impuestos, e inclusive, la distribución gratuita de los mismos, señalando los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Escocia: Es el primer país en brindar productos de gestión menstrual de manera gratuita, no solo en establecimientos educativos sino, también en centros comunitarios, asociaciones de la juventud y farmacias. Esta nueva ley, llevada al parlamento escocés por la política Mónica Lennon, determina que estos productos deben estar disponibles para cualquier persona menstruante de todo el país. • Australia, Alemania e India: Ya sea a partir de una campaña viral "Impuesto a la sangre" como lo fue en India, o 18 años de reclamo como en Australia; estos tres países también decidieron dejar de considerar estos productos como un bien de lujo para optar por la reducción de impuestos. • España (Canarias): En 2017 el Gobierno de Canarias aprobó la reducción de impuestos para los productos de gestión menstrual. |

- **Kenya:** Hace más de 10 años que se eliminaron los impuestos a los productos de gestión menstrual. Además, en el 2017, el presidente Uhuru Kenyatta firmó un acta en donde se declaró que los productos, como las toallas, serían distribuidos en los colegios de manera gratuita.
- **Nueva Zelanda, Inglaterra, Botswana:** Estos tres países cuentan con provisión gratuita en establecimientos educativos.
- **Estados Unidos:** En algunos estados como Illinois, Maryland, Massachusetts, Minnesota, Nueva Jersey, Nueva York y Pennsylvania se eliminaron los impuestos a los productos de gestión menstrual. Nueva York no solo eliminó esos impuestos, sino que en junio de 2016 aprobó la provisión gratuita de toallas higiénicas y tampones en escuelas públicas, albergues y cárceles.
- **Canadá:** Gracias a una exitosa campaña en donde se reunieron más de 74 mil firmas, se consiguió la eliminación total de impuestos para los productos de gestión menstrual.
- **Argentina:** Desde 2017, la campaña #MenstruAcción de Economía Feminista busca visibilizar la problemática mediante tres reclamos: quita del IVA a productos de gestión menstrual, provisión gratuita en establecimientos públicos, y realización de investigaciones y socialización de datos que permitan tomar decisiones tanto públicas como privadas respecto a la gestión menstrual. Recientemente el Programa de Provisión Gratuita de productos de gestión de higiene menstrual en hospitales, centros de salud, cárceles, refugios y ámbitos educativos obtuvo media sanción por los diputados en Santa Fe, Argentina. También se aprobó el Proyecto que garantiza la provisión gratuita de productos de gestión menstrual en Ciudad de Santa Fe, Villa Gobernador Gálvez y Zárate. El cual propone informar sobre las variables ecológicas, económicas y saludables, y también su inclusión en el programa de Precios Cuidados.
- **México:** Michoacán se convirtió en el primer estado en garantizar la gratuidad de productos de gestión menstrual.¹ Como se observa, las medidas internacionales propenden por la entrega gratuita de productos de protección menstrual a grupos específicos, entre ellos, población en edad escolar, habitantes de calle o de albergues y población carcelaria; lo anterior dado el impacto que la vivencia de la menstruación genera en sus rutinas o actividades.

Además, los autores resaltan la importancia sentencias tales como, La Sentencia T-398 de 2019 de la Corte Constitucional puntualizó obligaciones claras y precisas a cargo del Estado, entre las cuales podemos citar las siguientes:

- Al legislador le corresponde tomar medidas legislativas que, por una parte, reconozcan el material de absorción de sangre menstrual como bien insustituible y que, por otra parte, garanticen condiciones de acceso al material absorbente. En especial, el legislador debe derogar disposiciones existentes que impongan gravámenes sobre el material absorbente. Dicho deber se justifica, según la Corte Constitucional, en la medida que el gravamen sobre las toallas higiénicas y los tampones, viola el principio de equidad tributaria, por imponer barreras al acceso de tecnologías que actualmente permiten el pleno ejercicio del derecho a la dignidad humana de las mujeres en edad fértil.

cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.

... Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad.¹

La Corte Constitucional inicialmente excluyó a las copas menstruales de las medidas tributarias adoptadas para toallas y tampones por considerarse bienes de lujo y no de primera necesidad.¹ Sin embargo, en el 2020 esta misma corporación aceptó la demanda D-13634 para eliminar el impuesto del IVA para las copas menstruales. En la sentencia C-102 de 2021 la Sala Plena de la Corte Constitucional en una votación 8-0 decidió que la exención tributaria del artículo 188 de la ley 1819 de 2016 (partida 96.19) incluye también a las copas menstruales y productos similares. El principal motivo de esta decisión fue haber encontrado vulnerados los principios de igualdad material y de equidad tributaria.

Adicionalmente, la Corte Constitucional en el *obiter dictum* de la Sentencia T-398 de 2019. Estableció una serie de obligaciones claras y precisas para el estado colombiano, en cabeza de diferentes instancias:

- *Al legislador le corresponde tomar medidas legislativas que, por una parte, reconozcan el material de absorción de sangre menstrual como bien insustituible y que, por otra parte, garanticen condiciones de acceso al material absorbente. En especial, el legislador debe derogar disposiciones existentes que impongan gravámenes sobre el material absorbente. Dicho deber se justifica, según la Corte Constitucional, en la medida que el gravamen sobre las toallas higiénicas y los tampones, viola el principio de equidad tributaria, por imponer barreras al acceso de tecnologías que actualmente permiten el pleno ejercicio del derecho a la dignidad humana de las mujeres en edad fértil.*
- *El Poder Ejecutivo es responsable de aplicar las normas relativas a la higiene menstrual, así como de diseñar la política pública de manejo de la higiene menstrual. Esta política, a su vez, debe abordar temas tales como: a) la institución responsable del diseño y su trabajo coordinado con otras entidades públicas; b) el reconocimiento de la diversidad de las titulares del derecho al manejo de la higiene menstrual; c) la definición*

¹ La Corte ha señalado que a la categoría de bienes y servicios de primera necesidad pertenecen aquellos que "guardan una relación estrecha con el derecho al mínimo vital". La jurisprudencia ha aludido en diferentes ocasiones a esta clase de bienes y servicios, pero en las ocasiones en las cuales lo ha hecho, ha procedido a referirse a ellos "sin enumerarlos o definirlos específicamente", lo cual tiene su justificación en que los bienes que tienen una relación estrecha con el mínimo vital pueden variar con el tiempo y las circunstancias. No obstante, ha definido algunas notas o propiedades esenciales que deben tener los bienes y servicios para incorporarlos en esa clase. Primero, deben ser aquellos que consumen "sectores muy amplios de la población" y segundo que además cumplan la función de satisfacer "aspectos vitales de sus necesidades básicas". Este último requisito lo satisfacen todos aquellos bienes y servicios que resulten indispensables para contar con las "condiciones económicas y espirituales necesarias para la dignificación de la persona humana y el libre desarrollo de su personalidad." (Ver: <https://www.alcaldiaibogota.gov.co/sisjur/listados/tematica2.jsp?subtema=30835>)

- El Poder Ejecutivo es responsable de aplicar las normas relativas a la higiene menstrual, así como de diseñar la política pública de manejo de la higiene menstrual. Esta política, a su vez, debe abordar temas tales como:

- a) La institución responsable del diseño y su trabajo coordinado con otras entidades públicas
- b) El reconocimiento de la diversidad de las titulares del derecho al manejo de la higiene menstrual
- c) La definición del material absorbente como bien insustituible y las decisiones necesarias para su suministro en aquellos casos en los cuales se esté ante mujeres en situaciones socioeconómicas especiales
- d) Los espacios de educación o formación en materia de manejo de la higiene menstrual.

En tal sentido, el presente proyecto constituye la materialización de dichas obligaciones estatales y establece directrices claras para continuar con el progresivo reconocimiento de los derechos fundamentales de las personas menstruantes, a través de la consolidación de una política pública que articule las diferentes instancias administrativas y garantice el ejercicio efectivo de tales derechos.

Finalmente, los autores afirman que el proyecto impone como directriz de la política pública, trabajar en la oferta de infraestructuras sanitarias que garanticen condiciones de higiene para la vivencia digna de los períodos menstruales, al menos en las entidades públicas, y en ámbitos de formación escolar, así como el suministro gratuito para personas en situación de vulnerabilidad económica, para eliminar las barreras de acceso a estos productos.

Todo lo anterior evidencia la conveniencia del proyecto de ley, en la medida en que se alinea con las obligaciones estatales definidas por la Corte Constitucional y con los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución Política a las personas menstruantes.

-CONSIDERACIONES DE CARÁCTER LEGAL Y CONSTITUCIONAL.

El Estado Colombiano tiene el deber de garantizar el pleno respeto a la dignidad humana establecida en el artículo 1 de la Constitución Política

"ARTÍCULO 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general."

Igualmente el tema central de este proyecto de ley gira alrededor del principio de la dignidad humana y del derecho a la salud que se encuentra consagrado en el artículo 49 de la Constitución Política así:

"La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a

del material absorbente como bien insustituible y las decisiones necesarias para su suministro en aquellos casos en los cuales se esté ante mujeres en situaciones socioeconómicas especiales y; d) los espacios de educación o formación en materia de manejo de la higiene menstrual.

El diseño de las políticas públicas es competencia del Gobierno Nacional y de los entes territoriales. A nivel nacional, el Gobierno cuenta actualmente con el Ministerio de Igualdad y Equidad. Ésta es competente, en primera instancia, para asistir al Presidente de la República y del Gobierno Nacional en el diseño de las políticas gubernamentales destinadas a promover la equidad entre mujeres y hombres, siguiendo las orientaciones trazadas por el Presidente de la República, conforme a la ley 2281 de 2023. Asimismo, la entidad es competente para impulsar la incorporación de la perspectiva de género en la formulación, gestión y seguimiento de las políticas, planes y programas en las entidades públicas nacionales y territoriales. La entidad también es competente para apoyar la formulación del diseño de programas y proyectos específicos dirigidos a mejorar la calidad de vida de las mujeres, especialmente las más pobres y desprotegidas.

En el nivel territorial se puede mencionar la Secretaría Distrital de la Mujer de Bogotá, la cual es competente, por una parte, de liderar y orientar, mediante las directrices del Alcalde o Alcaldesa y de los Consejos Superiores de la Administración Distrital, las etapas de diseño, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas generales, estrategias, planes, programas y proyectos relacionados con la mujer, según el artículo 5 inciso 2 literal a del Acuerdo Distrital 490 de 2012. Asimismo, la Secretaría Distrital de la Mujer es competente para asesorar a los sectores de la Administración Distrital en las políticas, planes, programas y proyectos para la incorporación de derechos, garantía e igualdad de oportunidades para las mujeres. Así mismo, las entidades territoriales a través de sus secretarías o direcciones de la mujer que se han venido creando recientemente pueden articular las acciones relevantes en el marco de la política pública.

Estas entidades deben trabajar en el diseño de una política pública de manejo de la higiene menstrual de manera coordinada. Ello se debe a que, como se mencionó anteriormente, este derecho implica factores educativos, de infraestructura y presupuestales, que son competencia de otras entidades de los niveles nacionales y territoriales, tales como el Ministerio y las Secretarías de Educación, el Ministerio y las Secretarías de Salud, el Ministerio y las Secretarías de Haciendas, y las Secretarías de Integración social. Si no existiese dicho trabajo coordinado, podría ocurrir que una política de higiene menstrual no contase con elementos esenciales, tales como la infraestructura y el acceso a agua potable, o fuese irrealizable por cuestiones de capacidad fiscal. Asimismo, estas entidades deberán tener en cuenta que el diseño de la política pública de manejo de la higiene menstrual debe contar con la participación de las mujeres, a fin de garantizar el principio de democracia participativa.

III. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

En Colombia se ha venido abordando el tema de los derechos menstruales desde el año 2016 por las problemáticas expuestas anteriormente, logrando los siguientes avances:



Como se puede observar en el gráfico anterior, ha surgido un interés relevante en materia de regulación de los derechos menstruales en Colombia, logrando ciertos esfuerzos en materia legislativa. Por lo tanto, se puede decir que, desde el año 2016, se lograron reducciones graduales de impuestos, que concluyeron con la eliminación de la carga fiscal, a través de una sentencia de la Corte Constitucional del año 2018, que cambió la percepción tradicional de estos productos como artículos de lujo, y los reconoció como artículos básicos de higiene personal.

Lo anterior como estrategia para facilitar el acceso a tales productos por parte de las personas afectadas por la precariedad económica. Y posteriormente en el año 2020 (como se puede observar en la gráfica anterior), se logró la ampliación por vía jurisprudencial de los productos exentos de impuesto destinados a la higiene personal durante el periodo menstrual, con lo cual, se reconoció el derecho de las personas menstruantes a optar por el método de protección más conveniente a su situación personal.

Por lo tanto, encontramos que la presente iniciativa busca reconocer los derechos menstruales de las niñas, mujeres y personas menstruantes y así mismo crear los lineamientos necesarios para la implantación de una política pública en este mismo sentido que permita solucionar las siguientes problemáticas:

• Dificultades de acceso a implementos de higiene menstrual:

En algunas zonas de nuestro país, en su mayoría rurales, las niñas, mujeres y personas menstruantes tienen distintas dificultades para acceder a implementos de higiene menstrual. Por ejemplo, encontramos que para el año 2021, 6,7 millones de personas en Colombia requirieron asistencia humanitaria, de estos el 49% son mujeres, quienes reportaron a las instituciones humanitarias que no contaban con los implementos necesarios para sus necesidades sanitarias, entre estos, vivir su ciclo menstrual.

Por lo tanto, en el país existen mujeres con dificultades socioeconómicas que no tienen los medios para acceder a productos de higiene menstrual. Dificultad que ha llevado a que niñas y adolescentes dejen de asistir al colegio o que las mujeres salgan a trabajar. Por ejemplo, muchas mujeres migrantes enfrentan grandes retos ya que cuentan que debido a sus ingresos bajos deben priorizar sus gastos y, por ende, no adquirir productos de higiene menstrual causándoles incomodidad y en muchos casos infecciones.

Además, existe una serie de dificultades de transporte y comercialización de estos productos para algunas zonas del país. Esto se debe a la mala condición o ausencia de vías que comuniquen dichos municipios, generando que el transporte de estos implementos sea costoso y por ende a la hora de ser adquiridos por las personas menstruantes tengan un valor mayor al que tienen en otras regiones del país.

• Rechazo social a la persona menstruante debido a la existencia de mitos referentes a dicho tema:

Otra grave problemática que aqueja a las niñas, mujeres y personas menstruantes es la estigmatización social que se produce en ciertos grupos de personas debido a mitos y creencias erróneas sobre el ciclo menstrual de la mujer. Por ejemplo, dentro de algunas comunidades indígenas se cree que durante los días de sangrado no se debe tocar a la persona que se encuentra menstruando, ya que la consideran impura. Otras culturas les prohíben a sus mujeres entrar al río a bañarse durante estos días por considerar que la sangre estaría perjudicando la pureza del agua y para estos es sagrada.

Por lo tanto, este tipo de creencias genera que las niñas, mujeres y personas menstruantes se sientan inferiores, acoplejadas e inseguras con respecto a su ciclo menstrual, haciendo que en muchos casos escondan su periodo de sangrado, no salgan, eviten a las personas o se depriman.

Con base en lo anterior, evidenciamos una necesidad de hablar y abordar el ciclo menstrual de las mujeres sin tapujos, sin mitos y sin ligarlo exclusivamente a la sexualidad. Para que, de esta forma, nuestras niñas, mujeres y personas menstruantes se sientan libres, informadas, seguras y felices de vivir este proceso con la plena tranquilidad de que no es algo malo o impuro.

• Desinformación referente al Ciclo Menstrual:

Además de los mitos y creencias erróneas que existen en Colombia sobre el ciclo menstrual, encontramos que existe una alta desinformación sobre este proceso biológico. Pues en muchos casos las niñas tienen por primera vez su menstruación sin tener ni idea de lo que sucede y en muchos casos se asustan y asisten al médico. Encontramos que el 45% de las niñas y adolescentes en zonas rurales no saben cuál es el origen de la menstruación según investigaciones de "Medicina Mujer" Por lo tanto, es de suma necesidad generar una política pública en torno a los derechos

menstruales, política que debe reconocerlos, pero también informar a la comunidad sobre el proceso biológico que existe detrás de ella.

En concordancia con las razones anteriormente expuestas como ponente considero que esta iniciativa legislativa es de suma importancia para el país y que al ser ley de la república estaría ayudando a las niñas, mujeres y personas menstruantes a vivir su menstruación dignamente.

IV. IMPACTO FISCAL

En atención al artículo 7 de la Ley 819 de 2003, los autores y la suscrita Senadora ponente manifestamos que, en nuestro criterio, el artículo 4 del proyecto de ley, que modifica el artículo 477 del Estatuto Tributario, no genera ningún tipo de impacto fiscal para el Estado. Lo anterior, considerando que la exención del IVA a los productos de gestión menstrual fue incluida a nuestro ordenamiento jurídico por la Corte Constitucional mediante las sentencias C-117 de 2018 y C-102 de 2021; lo que hace el artículo 4 de la presente iniciativa es retomar dichos pronunciamientos judiciales y positivizarlos. En otras palabras, el proyecto de ley no crea una nueva exención, sino que incorpora una de creación jurisprudencial dentro de la legislación tributaria.

Frente a la formulación e implementación de la política pública, esta debe evaluarse de acuerdo a la capacidad de las entidades relacionadas, implicando una inter institucionalidad presupuestal que deberá consultar las capacidades de cada una. De manera concreta, se resalta la provisión gratuita de productos de gestión menstrual, cuya inclusión responde a un mandato constitucional según el cual:

"(...) al legislador le corresponde tomar medidas legislativas que, por una parte, reconozcan el material de absorción de sangre menstrual como bien insustituible y que, por otra parte, garanticen condiciones de acceso al material absorbente. (...) la Corte Constitucional ha sostenido que los insumos de absorción de la sangre menstrual son un bien insustituible que, por una parte, le permiten a la mujer prevenir riesgos en su salud y participar de la vida pública y social, así como ejercer las actividades diarias como el trabajo y la educación en igualdad de condiciones. En ese sentido, los responsables del diseño de las políticas públicas deberán considerar los insumos de higiene menstrual bajo el entendido de que éstos facilitan o permiten la realización del proyecto de vida de la mujer y su participación en la vida de la comunidad. Lo contrario significaría desconocer que estos insumos son una garantía de equidad horizontal, así como afirmar que son un accesorio estético, que se usan bajo criterios diferentes a la necesidad y la dignidad humana."²

² Corte Constitucional, sentencia T-398 de 2019.

El Legislador ya ha avanzado respecto de esta obligación con la expedición de la Ley 2261 de 2022 "Por medio de la cual se garantiza la entrega gratuita, oportuna y suficiente de artículos de higiene y salud menstrual a las mujeres y personas menstruantes privadas de la libertad y se dictan otras disposiciones", la cual está siendo ejecutada. No obstante, dicha norma tiene un alcance restringido que deja excluye a otras mujeres y personas menstruantes en condiciones socioeconómicas de vulnerabilidad, lo cual atenta contra sus derechos a la dignidad humana y a la igualdad. Así pues, esta iniciativa suple la omisión legislativa relativa existente en la materia mediante la ampliación de las personas beneficiarias.

En cuanto a los costos de esa ampliación, es preciso indicar que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la escasez de recursos no es óbice para la garantía de los derechos fundamentales. En este caso, la entrega de dispositivos de gestión menstrual a mujeres y personas menstruantes en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica está intrínsecamente ligado al derecho a la dignidad humana de aquellas personas, por lo que el Estado ha de hacer las apropiaciones presupuestales correspondientes para cumplir con su mandato.

No obstante lo anterior, se informa que desde el 04 de junio de 2024 se le solicitó estudio de impacto fiscal al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual se recibió y fue objeto de una serie de modificaciones al articulado para acatar sus recomendaciones. Dentro de ellas, se encuentra quitarle la responsabilidad a la DIAN de revisar el cumplimiento y verificación de la exención del IVA. Adicionalmente, se modificó la entrega gratuita de implementos de manera que el impacto fiscal de la iniciativa se redujera y quedará sujeto a disponibilidad presupuestal. Es así como la entrega gratuita ya no sería periódica, sino que se da la posibilidad al Gobierno Nacional, a través de las entidades competentes, de realizar campañas en las que se entreguen de manera gratuita productos para la higiene menstrual a las poblaciones que más lo necesitan. Es decir, está a su discrecionalidad el diseñar campañas para llevar la higiene menstrual a las mujeres que más lo necesitan, es así como el texto propuesto fue ajustado conforme al concepto y estudio de impacto fiscal emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

V. CONCEPTOS

- SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO:** Durante el trámite en la Cámara de Representantes, se recibió concepto de la Superintendencia de Industria y Comercio en donde señalan que la Entidad encargada de recolectar precios de bienes no regulados en establecimientos de venta al público no es la superintendencia y que por ende, si la finalidad del artículo 7 es verificar que los miembros de la cadena de comercialización cumplan con la exención del IVA, se debe encargar la DIAN. Estas consideraciones fueron acogidas e integradas en el trámite desde el primer debate en la cámara de representantes.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN:** en el concepto, el Ministerio de Educación, menciona la importancia de contar con un análisis fiscal de la iniciativa pues considera que es muy relevante dimensionar el impacto que tendrá en las finanzas públicas. Y además formula unas modificaciones a los numerales i y j del artículo 6 con la finalidad de otorgar responsabilidades específicamente a la Comisión Interinstitucional Nacional para la

garantía de los derechos sexuales y los derechos reproductivos con el fin de que quede claro el responsable y se evite generar altos costos que puedan perjudicar el funcionamiento del ministerio.

- MINISTERIO DE LA IGUALDAD Y EQUIDAD:** En su concepto, el ministerio afirma que, su cartera respalda la discusión legislativa sobre iniciativas que promuevan la eliminación de las desigualdades y la inequidad en el país. Resalta que la inclusión de los derechos menstruales de las mujeres en la agenda política contribuye a cumplir con la Constitución, proponiendo medidas afirmativas para garantizar una igualdad real, especialmente para grupos discriminados. Destaca que los derechos menstruales han ganado visibilidad gracias a la labor de activistas, ONGs y acciones gubernamentales, como la Ley 2082 de 2021, que asegura el acceso gratuito a productos de higiene menstrual a mujeres en situación de vulnerabilidad. Sin embargo, persisten dificultades para el acceso a estos productos en zonas marginadas, lo que impacta la salud, educación y dignidad de las personas menstruantes.

Además, se resalta la importancia que da el Ministerio de la Igualdad y la equidad a la iniciativa, al considerar que es una oportunidad para incorporar políticas públicas que reconozcan el impacto de la menstruación en los derechos fundamentales de las mujeres y personas menstruantes. Esta iniciativa promueve la equidad de género y busca garantizar el acceso a productos sanitarios, erradicar prejuicios y eliminar la discriminación relacionada con la menstruación. Es por esto, que sugiere que la formulación de la política pública sobre derechos menstruales debe ser liderada de manera coordinada entre el Ministerio de Igualdad y Equidad y el Ministerio de Salud y Protección Social, dada la relevancia de las estrategias de salud pública en la implementación de estas acciones afirmativas. Por lo tanto, recomienda modificar el proyecto de ley para incluir expresamente esta coordinación interministerial.

- CONCEPTO DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL:** En su concepto, Min Salud hace un análisis detallado de todo el articulado del proyecto, proponiendo una serie de modificaciones que han sido acatadas en su mayoría en el texto propuesto para segundo debate. Además, mencionan que la iniciativa es CONVENIENTE en el marco de estos ajustes.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO:** El Ministerio presentó una serie de observaciones relacionadas con la competencia institucional y el impacto fiscal de la iniciativa más no un concepto negativo. Señaló que asignar funciones de verificación a la DIAN resultaba inconstitucional al modificar la estructura de la administración pública sin aval del Gobierno, y además advirtió sobre los riesgos fiscales por la provisión gratuita de insumos de gestión menstrual sin considerar la disponibilidad presupuestal ni el Marco Fiscal de Mediano Plazo. En consecuencia, los comentarios fueron acogidos en el texto del proyecto, eliminando la responsabilidad que inicialmente se confería a la DIAN, ajustando la entrega gratuita de productos a la disponibilidad presupuestal y sujeto a campañas de las entidades competentes, dejando su implementación a discrecionalidad del Gobierno nacional. Así mismo, se modificó el alcance de la provisión gratuita, con el fin de mitigar el impacto fiscal y armonizar la propuesta con la normativa vigente y las competencias de las entidades involucradas.

- UNIVERSIDAD LIBRE:** La Universidad Libre, a través del Observatorio de Derechos Humanos con enfoque de género "Manuela Beltrán", emitió un concepto favorable destacando su legitimidad y validez en el marco constitucional, al reconocer los derechos menstruales como expresión de derechos fundamentales como la salud y la igualdad. No obstante, advirtió sobre posibles limitaciones en su eficacia, señalando riesgos como la reproducción de estereotipos de género y la necesidad de delimitar claramente la población beneficiaria. También sugirió ajustar el lenguaje del proyecto, recomendando el uso del término "persona menstruante" en lugar de "mujer", para asegurar una aplicación más precisa e inclusiva.

CONSIDERACIONES FRENTE A LOS CONCEPTOS

Los conceptos recibidos frente a la iniciativa son de suma importancia para enriquecer el proyecto, es por esto que en el texto aprobado en Cámara se acogieron los comentarios recibidos por parte de la SIC y en esta ponencia se tienen en cuenta las observaciones realizadas por el Ministerio de Educación, el Ministerio de la Igualdad y Equidad, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Salud, sin embargo, las observaciones realizadas en el concepto de la Universidad Libre no es posible acogerse ya que se contraponen con las proposiciones presentadas por la Senadora Karina Espinosa y la decisión mayoritaria de la Comisión Tercera del Senado de la República en el sentido de usar el término "mujeres y Niñas" en vez del término "personas menstruantes", término que desde la universidad lo consideran más preciso y con el cual se propuso el texto a la comisión tercera pero que la misma acogiendo la sugerencia de una comisión accidental creada para tal fin mayoritariamente decidió modificar.

Por otro lado, se debe mencionar la importancia de contar con conceptos emitidos por entidades gubernamentales de gran relevancia. En los cuales se resalta la importancia de la iniciativa legislativa sobre derechos menstruales, pero además enriquecen el proyecto de ley al integrarse los comentarios en el texto propuesto para segundo debate. Este respaldo del gobierno nacional subraya el compromiso con la eliminación de las brechas de inequidad y el reconocimiento de los derechos fundamentales de las mujeres. Un ejemplo relevante es el informe del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), que indica que el 33,6% de la población en Colombia menstrua, lo que subraya la importancia de garantizar estos derechos como una cuestión de salud pública y derechos humanos (DANE, 2021).

VI. MODIFICACIONES A LOS TEXTOS PROPUESTOS

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY No. 301/2024 SENADO-051/2023 CÁMARA. "POR MEDIO DE LA CUAL SE DESARROLLAN LOS DERECHOS MENSTRUALES PARA MUJERES Y NIÑAS DE SEXO FEMENINO"

| TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN TERCERA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA | TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN LA PLENARIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA | OBSERVACIONES |
|--|---|---------------|
|--|---|---------------|

| Título: "POR MEDIO DE LA CUAL SE DESARROLLAN LOS DERECHOS MENSTRUALES PARA MUJERES Y NIÑAS DE SEXO FEMENINO" | Título: "POR MEDIO DE LA CUAL SE DESARROLLAN LOS DERECHOS MENSTRUALES PARA MUJERES Y NIÑAS DE SEXO FEMENINO" | Sin modificaciones. |
|---|--|---|
| Artículo 1°. Objeto. A través de la presente ley se dictan medidas que garantizan a las mujeres, el pleno ejercicio de sus derechos menstruales, así como los lineamientos para la implementación de una política pública orientada a garantizar el acceso a productos de gestión menstrual y condiciones dignas durante el ciclo menstrual. | Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto regular los derechos menstruales a fin de garantizarlos y establecer medidas que garanticen a las mujeres el pleno ejercicio de estos derechos, así como establecer los mecanismos de protección correspondientes. | Se modifica la redacción de conformidad con el concepto recibido del Ministerio de Salud y Protección Social, respetando los compromisos adquiridos en la comisión tercera del Senado. |
| Artículo 2°. Aplicación. Todas las disposiciones de la presente ley, así como sus normas reglamentarias, deberán diseñarse, socializarse e implementarse con enfoque diferencial, reconociendo las particularidades que enfrentan las mujeres en relación con su gestión menstrual. | Artículo 2°. Ámbito de aplicación. La presente ley aplica a todas las entidades, instituciones y agentes de los diferentes sectores que intervengan de manera directa o indirecta en la garantía de los derechos menstruales de las mujeres. Las disposiciones de la presente ley, así como sus normas reglamentarias, deberán diseñarse, socializarse e implementarse con enfoque diferencial, reconociendo las particularidades que enfrentan las mujeres en relación con su gestión menstrual. | Se modifica la redacción de conformidad con el concepto recibido del Ministerio de Salud y Protección Social, respetando los compromisos adquiridos en la comisión tercera del Senado. |
| Artículo 3°. Derechos menstruales. Son los derechos que deben garantizar a las mujeres una vivencia menstrual informada, saludable, digna, según su proyecto de vida, libre de toda violencia, instrumentalización, coacción, estigmatización, privación o discriminación. | Artículo 3°. Derechos menstruales. Son los derechos que deben garantizar a las mujeres una vivencia menstrual informada, saludable, digna, según su proyecto de vida, libre de toda violencia, instrumentalización, coacción, estigmatización, privación o discriminación. | Sin modificaciones |
| Artículo 4°. Modifíquese el artículo 477 del Estatuto Tributario el cual quedará así: Artículo 477. Bienes que se encuentran exentos del impuesto. Están exentos del impuesto sobre | Artículo 4°. Modifíquese el artículo 477 del Estatuto Tributario el cual quedará así: Artículo 477. Bienes que se encuentran exentos del impuesto. Están exentos del impuesto sobre | Por sugerencia del Ministerio de Salud y Protección Social, se eliminan las esponjas marinas por los riesgos en la salud |

| | | |
|---|---|---|
| las ventas, con derecho a compensación y devolución, los siguientes bienes: (...) 96.19 Compresas, toallas higiénicas desechables, ecológicas, de tela y/o artesanales, almohadillas reutilizables, tampones, protectores diarios, copas menstruales, ropa interior absorbente, las compresas reutilizables, discos menstruales, esponjas marinas para la gestión menstrual, así como otros insumos de gestión menstrual similares | las ventas, con derecho a compensación y devolución, los siguientes bienes: (...) 96.19 Compresas, toallas higiénicas sanitarias desechables, ecológicas, de tela y/o artesanales, almohadillas reutilizables, tampones, protectores diarios, copas menstruales, ropa interior absorbente, las compresas reutilizables, discos menstruales, esponjas marinas para la gestión menstrual, así como otros insumos de gestión menstrual similares | femenina que su uso conlleva y se elimina la palabra "higiénicas" por "sanitarias" |
| Artículo 5°. El Gobierno nacional, dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, de conformidad con sus competencias constitucionales y reglamentarias revisará y actualizará lo relacionado con el registro y trámites ante el Invima e instancias aduaneras, necesarios para la inclusión de los productos especificados en la partida 96.19 del artículo 477 del Estatuto Tributario, así como para su producción, importación y comercialización | Artículo 5. Seguimiento sanitario y control de calidad de productos para la gestión menstrual. El Gobierno Nacional, a través del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos INVIMA y en coordinación con instancias aduaneras y el Ministerio de Salud y Protección Social, dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, establecerá criterios técnicos y científicos para el seguimiento, evaluación y control de calidad de los productos destinados a la gestión menstrual, con el fin de garantizar la protección de la salud de las mujeres y personas con capacidad de menstruar. Parágrafo 1°. Los lineamientos técnicos deberán considerar evidencia científica actualizada que permita identificar y reducir riesgos asociados a la exposición a sustancias potencialmente nocivas, como metales pesados, residuos químicos u otros compuestos que puedan generar efectos adversos, particularmente en productos como tampones, compresas, copas menstruales, | Se modifica en su integridad la redacción del artículo en virtud de acatar las recomendaciones técnicas del Ministerio de Salud y Protección Social. |

| | | | | |
|--|---|---|---|---|
| <p>discos o ropa absorbente reutilizable y restringir la circulación nacional de productos que no cuenten con validación científica suficiente sobre su seguridad para el uso menstrual.</p> | <p>Artículo 6°. Política pública de los derechos menstruales de las mujeres. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Educación, el Departamento para la Prosperidad Social y las demás entidades adscritas al objetivo de la presente ley, dentro de los 6 meses siguientes a la expedición de la presente ley, deberá diseñar e implementar la política pública de los derechos menstruales de las mujeres bajo los siguientes criterios:</p> <p>a) La institución responsable del diseño y el trabajo coordinado con otras entidades públicas será el ministerio de Igualdad y Equidad, o quien haga sus veces, en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social, quien convocará el concurso de todos los sectores implicados en la definición de la política y quien tendrá un referente a nivel territorial en las secretarías distritales y municipales de la mujer, o quienes hagan sus veces, donde igualmente se convocará el concurso intersectorial.</p> <p>b) Estas serán responsables de identificar las situaciones de vulnerabilidad en el territorio y desplegar acciones que les permitan a las mujeres vivir la menstruación en condiciones dignas.</p> <p>c) La naturaleza transversal de los derechos menstruales de las</p> | <p>Se modifican los literales del artículo acatando de manera parcial las recomendaciones del Ministerio de Salud y Protección Social.</p> | <p>mujeres, implica el trabajo coordinado con otras entidades de los niveles nacionales y territoriales tales como: el Ministerio de la Igualdad y la Equidad, el Ministerio de Educación Nacional y las Secretarías de Educación, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Secretarías de Ambiente, el Ministerio de Salud y Protección Social, y las Secretarías de Salud, el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Defensa, el Viceministerio de agua y saneamiento básico, la Secretarías de Hacienda y las Secretarías de Integración Social. Así como el trabajo coordinado con organizaciones de la sociedad civil y expertas en el tema, por medio de la creación de mesas de trabajo sobre Derechos Menstruales.</p> <p>d) La definición de los insumos de gestión menstrual como bienes insustituibles y las decisiones necesarias para su acceso y provisión gratuita en favor de las mujeres en situaciones socioeconómicas diferenciales.</p> <p>e) El Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará la entrega gratuita de insumos necesarios para la gestión menstrual de las personas menstruantes, que encontrándose en condición de vulnerabilidad socioeconómica presenten algunas de las siguientes situaciones: vivan en zonas rurales, se encuentran en situaciones de emergencia debidamente declarada, en situación de escolaridad, en estado de post parto, a personas menstruantes que sean clasificadas dentro del grupo A del SISBEN IV,</p> | <p>mujeres, implica el trabajo coordinado con otras entidades de los niveles nacionales y territoriales tales como: el Ministerio de la Igualdad y la equidad, el Ministerio de Educación Nacional y las Secretarías de Educación, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Secretarías de Ambiente, el Ministerio de Salud y Protección Social, y las Secretarías de Salud, el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Defensa, el Viceministerio de agua y saneamiento básico, la Secretarías de Hacienda y las Secretarías de Integración Social. Así como el trabajo coordinado con organizaciones de la sociedad civil y expertas en el tema, por medio de la creación de mesas de trabajo sobre Derechos Menstruales.</p> <p>d) La definición de los insumos de gestión menstrual como bienes insustituibles y las decisiones necesarias para su acceso y provisión gratuita en favor de las mujeres en situaciones socioeconómicas diferenciales.</p> <p>e) El Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará la entrega gratuita de insumos necesarios para la gestión menstrual de las personas menstruantes, que encontrándose en condición de vulnerabilidad socioeconómica presenten algunas de las siguientes situaciones: vivan en zonas rurales, se encuentran en situaciones de emergencia debidamente declarada, en situación de escolaridad, en estado de post parto, a personas menstruantes que sean clasificadas dentro del grupo A del SISBEN IV,</p> |
| <p>habitantes de calle, población carcelaria.</p> <p>f) Una menstruación digna implica la libre elección del producto para la gestión del sangrado menstrual, por tanto no se impondrá una sola alternativa; el tipo de insumo a proveer será acorde con las características especiales de cada población beneficiaria y siempre propenderá por productos de higiene menstrual sostenible y responsables con el medio ambiente.</p> <p>g) En un término máximo de seis (6) meses, contados a partir de la expedición de esta ley, El Ministerio de Salud y Protección Social, crearán un protocolo de atención en salud para atender adecuadamente las enfermedades y dolencias relacionadas con la vivencia menstrual, para evitar faltas de diagnóstico oportuno.</p> <p>h) En un término máximo de seis (6) meses, contado a partir de la expedición de esta ley, la Comisión Interinstitucional Nacional para la Garantía de los Derechos Sexuales y los Derechos Reproductivos definirá los lineamientos y los programas de promoción y pedagogía para crear conciencia y romper estigmas frente a la menstruación, y brindar capacitaciones de gestión menstrual, salud menstrual, alternativas de productos de higiene menstrual sostenibles y responsables con el medio ambiente y derechos menstruales. Las capacitaciones tendrán un componente ambiental, con el fin de dar a conocer alternativas de insumos menstruales amigables con</p> | <p>parto, a personas menstruantes que sean clasificadas dentro del grupo A del SISBEN IV, habitantes de calle, población carcelaria.</p> <p>f) Una menstruación digna implica la libre elección del producto para la gestión del sangrado menstrual, por tanto no se impondrá una sola alternativa; el tipo de insumo a proveer será acorde con las características especiales de cada población beneficiaria y siempre propenderá por productos de higiene menstrual sostenible y responsables con el medio ambiente.</p> <p>g) En un término máximo de seis (6) meses, contados a partir de la expedición de esta ley, El Ministerio de Salud y Protección Social, crearán un protocolo de atención en salud para atender adecuadamente las enfermedades y dolencias relacionadas con la vivencia menstrual, para evitar faltas de diagnóstico oportuno.</p> <p>h) En un término máximo de seis (6) meses, contado a partir de la expedición de esta ley, la Comisión Interinstitucional Nacional para la Garantía de los Derechos Sexuales y los Derechos Reproductivos definirá los lineamientos y los programas de promoción y pedagogía para crear conciencia y romper estigmas frente a la menstruación, y brindar capacitaciones de gestión menstrual, salud menstrual, alternativas de productos de higiene menstrual sostenibles y responsables con el medio ambiente y derechos menstruales. Las capacitaciones tendrán un componente ambiental, con el fin de</p> | <p>el medio ambiente. Las entidades del sector salud, protección social y educación, del orden nacional y territorial, están también autorizadas a realizar campañas de programas de promoción y pedagogía para crear conciencia y romper estigmas frente a la menstruación, y brindar capacitaciones de gestión menstrual, salud menstrual y derechos menstruales; con el ánimo de entregar espacios de educación menstrual enfocados en la conexión intrínseca al ejercicio de la salud, la dignidad humana, vida e integridad personal de las mujeres.</p> <p>i) Para el diseño e implementación de estos programas y campañas, las autoridades competentes podrán garantizar la participación efectiva de organizaciones civiles con experiencia en los temas de la menstruación, gestión menstrual, educación menstrual, salud menstrual, derechos menstruales de las mujeres y trabajo con comunidades.</p> <p>j) En coordinación con el Ministerio de Trabajo, y las entidades vinculadas al sector de la infraestructura competentes, y en cumplimiento de las normas correspondientes, se diseñará y ejecutará un plan de revisión y adaptación de las entidades públicas para garantizar que las mujeres vinculadas al sector público tengan acceso a instalaciones adecuadas, agua para cambiar y desechar el insumo de absorción o recolección de sangre que utilicen, y hacerlo en privacidad y con la frecuencia necesaria.</p> | <p>dar a conocer alternativas de insumos menstruales amigables con el medio ambiente. Las entidades del sector salud, protección social y educación, del orden nacional y territorial, están también autorizadas a realizar campañas de programas de promoción y pedagogía para crear conciencia y romper estigmas frente a la menstruación, y brindar capacitaciones de gestión menstrual, salud menstrual y derechos menstruales; con el ánimo de entregar espacios de educación menstrual enfocados en la conexión intrínseca al ejercicio de la salud, la dignidad humana, vida e integridad personal de las mujeres.</p> <p>i) Para el diseño e implementación de estos programas y campañas, las autoridades competentes podrán garantizar la participación efectiva de organizaciones civiles con experiencia en los temas de la menstruación, gestión menstrual, educación menstrual, salud menstrual, derechos menstruales de las mujeres y trabajo con comunidades.</p> <p>j) En coordinación con el Ministerio de Trabajo, y las entidades vinculadas al sector de la infraestructura competentes, y en cumplimiento de las normas correspondientes, se diseñará y ejecutará un plan de revisión y adaptación de las entidades públicas para garantizar que las mujeres vinculadas al sector público tengan acceso a instalaciones adecuadas, agua para cambiar y desechar el insumo de absorción o recolección de sangre que utilicen, y hacerlo en privacidad y con la frecuencia necesaria.</p> | |

| | | |
|--|---|---|
| <p>k) En coordinación con el Ministerio de Educación, y las entidades vinculadas al sector de la infraestructura competentes, se diseñará y ejecutará un plan de revisión y adaptación de las instituciones educativas para garantizar que las adolescentes, mujeres en grado de escolaridad tengan acceso a instalaciones adecuadas, agua para cambiar y desechar el insumo de absorción o recolección de sangre que utilicen, hacerlo en privacidad y con la frecuencia necesaria. También se fomentará la formación del personal educativo de estas instituciones sobre educación menstrual, salud menstrual y derechos menstruales de las mujeres.</p> <p>m) La reglamentación de los espacios de veeduría y rendición de cuentas ante la ciudadanía sobre los avances del diseño e implementación de la política pública.</p> <p>n) Las estrategias, planes y políticas relacionadas con gestión menstrual de las mujeres deben considerar un enfoque étnico que comprenda la cosmovisión y las necesidades de los pueblos y, en particular, de las mujeres indígenas, negras, afrodescendientes, raizales, Rrom y palenqueras, para que sean culturalmente adecuadas y pertinentes, y que aporten en la reducción de las brechas sociales, económicas y política</p> <p>Parágrafo 1. Con el propósito de evitar duplicidad de esfuerzos y recursos que incidan en aumentos de la carga sobre el Sistema</p> | <p>k) En coordinación con el Ministerio de Educación, y las entidades vinculadas al sector de la infraestructura competentes, se diseñará y ejecutará un plan de revisión y adaptación de las instituciones educativas para garantizar que las adolescentes, mujeres en grado de escolaridad tengan acceso a instalaciones adecuadas, agua para cambiar y desechar el insumo de absorción o recolección de sangre que utilicen, hacerlo en privacidad y con la frecuencia necesaria. También se fomentará la formación del personal educativo de estas instituciones sobre educación menstrual, salud menstrual y derechos menstruales de las mujeres.</p> <p>m) La reglamentación de los espacios de veeduría y rendición de cuentas ante la ciudadanía sobre los avances del diseño e implementación de la política pública. Conforme a lo establecido en la Ley 850 de 2003 y la ley 1757 de 2015.</p> <p>n) Las estrategias, planes y políticas relacionadas con gestión menstrual de las mujeres deben considerar un enfoque étnico que comprenda la cosmovisión y las necesidades de los pueblos y, en particular, de las mujeres indígenas, negras, afrodescendientes, raizales, Rrom y palenqueras, para que sean culturalmente adecuadas y pertinentes, y que aporten en la reducción de las brechas sociales, económicas y política.</p> <p>Parágrafo 1. Con el propósito de evitar duplicidad de esfuerzos y</p> | |
| <p>presente ley sea efectivamente realizada y presentarán informes periódicos de conocimiento público con los hallazgos correspondientes.</p> <p>Artículo 8°: Cada una de las entidades y Ministerios vinculados en la creación, implementación y ejecución de la política pública de derechos menstruales deberá rendir informes periódicos de conocimiento público mostrando los avances de las obligaciones asignadas.</p> <p>Artículo 9°. Vigencia. La presente ley rige a partir del momento de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p> | <p>sus entidades competentes, en ejercicio de sus funciones, verificará que la exención establecida en el artículo 4 de la presente ley sea efectivamente realizada y presentarán informes periódicos de conocimiento público con los hallazgos correspondientes.</p> <p>Artículo 8° Informes periódicos: Cada una de las entidades y Ministerios vinculados en la creación, implementación y ejecución de la política pública de derechos menstruales deberá rendir informes periódicos de conocimiento público mostrando los avances de las obligaciones asignadas. Conforme a lo establecido en la ley 850 de 2003 y en la ley 1757 de 2025.</p> <p>Artículo 10°. Vigencia. La presente ley rige a partir del momento de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>ARTÍCULO NUEVO. Fomento a la investigación, innovación y seguimiento en salud menstrual. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE y las entidades competentes, promoverá el diseño, financiación y ejecución de líneas de investigación científica, social y tecnológica orientadas al análisis, seguimiento y garantía de los derechos menstruales en el país.</p> | <p>recomendado en conceptos anteriores por la SIC.</p> <p>Se modifica el artículo para incluir la normatividad en torno a veedurías y participación ciudadana.</p> <p>Se cambia la numeración, ahora se establece como artículo 10 por el artículo nuevo que se incluye.</p> <p>Artículo nuevo conforme al concepto recibido por parte del Ministerio de Salud y Protección Social.</p> |
| <p>General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), la implementación y aplicación de la política pública de los derechos menstruales de las mujeres, estará acorde a los lineamientos de política vigente, en concordancia al Marco Fiscal de Mediano Plazo, así como de las correspondientes actualizaciones del Plan de Beneficios en Salud (PBS). Tendrá en cuenta los programas y proyectos que las entidades del orden nacional involucradas en la implementación de esta política se propongan realizar durante la respectiva vigencia fiscal, de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP).</p> <p>Parágrafo 2. En ningún caso la política pública de Derechos Menstruales de las mujeres desarrollará temas de derechos sexuales y reproductivos.</p> <p>Parágrafo 3. Para la ejecución de la política pública de la que trata el presente artículo, el Gobierno Nacional se articulará con los entes territoriales, para que en el marco de su autonomía, se garantice una aplicación de la ley certera con la realidad de la territorialidad.</p> | <p>recursos que incidan en aumentos de la carga sobre el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), la implementación y aplicación de la política pública de los derechos menstruales de las mujeres, estará acorde a los lineamientos de política vigente, en concordancia al Marco Fiscal de Mediano Plazo, así como de las correspondientes actualizaciones del Plan de Beneficios en Salud (PBS). Tendrá en cuenta los programas y proyectos que las entidades del orden nacional involucradas en la implementación de esta política se propongan realizar durante la respectiva vigencia fiscal, de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP).</p> <p>Parágrafo 2. En ningún caso la política pública de Derechos Menstruales de las mujeres desarrollará temas de derechos sexuales y reproductivos.</p> <p>Parágrafo 3. Para la ejecución de la política pública de la que trata el presente artículo, el Gobierno Nacional se articulará con los entes territoriales, para que en el marco de su autonomía, se garantice una aplicación de la ley certera con la realidad de la territorialidad. Conforme a lo establecido en los artículos 1 y 287 de la Constitución Política y la ley 715 de 2001.</p> | <p>Se modifica el título del artículo acatando parcialmente las recomendaciones del Ministerio de Salud y Protección Social y cumpliendo con lo</p> |
| <p>Artículo 7°: Informes Periódicos. Después de la entrada en vigencia de la presente ley, el gobierno nacional, a través de sus entidades competentes, en ejercicio de sus funciones, verificará que la exención establecida en el artículo 4 de la</p> | <p>Artículo 7°. Informes Periódicos—Verificación de la aplicación de la exención del impuesto sobre las ventas (IVA) en productos de gestión menstrual. Después de la entrada en vigencia de la presente ley, el gobierno nacional, a través de</p> | |
| <p>Parágrafo 1°. Se deberán desarrollar instrumentos de medición estadística oficiales, como encuestas poblacionales periódicas con enfoque diferencial, que permitan identificar barreras, brechas y condiciones de acceso a productos, servicios e información en salud menstrual.</p> <p>Parágrafo 2°. El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación fomentará la creación y fortalecimiento de iniciativas de innovación en el campo de la salud menstrual, incluyendo el desarrollo de tecnologías orientadas al cuidado femenino - femtech-, que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida, la autonomía corporal y el acceso equitativo soluciones tecnológicas pertinentes y culturalmente apropiadas.</p> | | |
| <p>VII. CONSIDERACIONES DE LA PONENTE.</p> | | |
| <p>Como ponente considero que la presente iniciativa es de vital importancia para el país, ya que significa un gran avance en materia legislativa. Buscando garantizar y reconocer los derechos menstruales de las mujeres en Colombia.</p> | | |
| <p>Al convertirse en Ley esta iniciativa se estaría asegurando el acceso a productos de higiene menstrual a todas las niñas y mujeres en toda su diversidad, lo cual acabaría con las complicaciones sanitarias que tienen muchas mujeres en los días de su ciclo menstrual. Según cifras oficiales, dos de cada cinco niñas pierden en promedio cinco días escolares al mes por no contar con productos de higiene menstrual, niñas que se verían sumamente beneficiadas con la presente iniciativa.</p> | | |

Por otro lado, encontramos que la presente iniciativa también busca dar los parámetros para la implementación de una política pública que genere una vivencia menstrual informada, saludable, digna y libre de toda violencia. Permitiendo que los mitos que existen en muchas zonas rurales con respecto al ciclo menstrual sean aclarados y, por tanto, se permita a las mujeres vivir este proceso sin tapujos, complejos y complicaciones sanitarias.

Para finalizar, debemos decir que al reconocer que el ciclo menstrual es todo un proceso, que se encuentra exclusivamente asociado a la reproducción y a la sexualidad humana, sino que conlleva temáticas de índole emocional y hormonal para las personas que menstrúan, es reconocer realmente los derechos menstruales y darle otra visión y perspectiva que permita que las mujeres se sientan cómodas y puedan afrontar estos cambios de manera más segura.

Con base en las razones anteriormente expuestas y teniendo en cuenta la coadyuvancia por parte del gobierno nacional a través de sus conceptos, especialmente del Ministerio de la Igualdad y Equidad y del Ministerio de Salud y Protección Social, doy mi apoyo a esta importante y relevante iniciativa que reconoce el derecho a la dignidad humana de las mujeres, concediéndoles protección y garantizando su desarrollo sano e informado.

VIII. CONFLICTO DE INTERESES

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:

Se estima que de la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley no podría generarse un conflicto de interés en consideración al interés particular, actual y directo de los congresistas, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, por cuanto se tratan de disposiciones de carácter general que modifican la ley del código tributario colombiano y dicta algunos lineamientos de política pública de manera general. Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado (2019):

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

De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5 de 1992 dispone sobre la materia en el

artículo 286, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019:

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

- a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.
- b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.
- c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil."

Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992 modificado por la ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales.

IX. PROPOSICIÓN

Considerando los argumentos expuestos, presento ponencia positiva y solicito a la Honorable Plenaria del Senado de la República dar segundo debate al proyecto de ley N° 301/2024 Senado - 051/2023 Cámara *"Por medio de la cual se desarrollan los derechos menstruales"* teniendo en cuenta el texto propuesto que se presenta a continuación.

Cordialmente,



ANA CAROLINA ESPITIA JEREZ
Senadora de la República
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN LA PLENARIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 301/2024 SENADO - 051/2023 CÁMARA.

"Por medio de la cual se desarrollan los derechos menstruales para mujeres y niñas de sexo femenino".

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto regular los derechos menstruales a fin de garantizarlos y establecer medidas que garanticen a las mujeres, el pleno ejercicio de estos derechos, así como establecer los mecanismos de protección correspondientes.

Artículo 2°. Ámbito de aplicación. La presente ley aplica a todas las entidades, instituciones y agentes de los diferentes sectores que intervengan de manera directa o indirecta en la garantía de los derechos menstruales de las mujeres.

Las disposiciones de la presente ley, así como sus normas reglamentarias, deberán diseñarse, socializarse e implementarse con enfoque diferencial, reconociendo las particularidades que enfrentan las mujeres en relación con su gestión menstrual.

Artículo 3°. Derechos menstruales. Son los derechos que deben garantizar a las mujeres una vivencia menstrual informada, saludable, digna, según su proyecto de vida, libre de toda violencia, instrumentalización, coacción, estigmatización, privación o discriminación.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 477 del Estatuto Tributario el cual quedará así:

Artículo 477. Bienes que se encuentran exentos del impuesto. Están exentos del impuesto sobre las ventas, con derecho a compensación y devolución, los siguientes bienes:

(...) 96.19

Compresas, toallas sanitarias desechables, ecológicas, de tela y/o artesanales, almohadillas reutilizables, tampones, protectores diarios, copas menstruales, ropa interior absorbente, las compresas reutilizables, discos menstruales, así como otros insumos de gestión menstrual similares

Artículo 5. Seguimiento sanitario y control de calidad de productos para la gestión menstrual. El Gobierno Nacional, a través del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos INVIMA y en coordinación con instancias aduaneras y el Ministerio de Salud y Protección Social, dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, establecerá criterios técnicos y científicos para el seguimiento, evaluación y control de calidad

de los productos destinados a la gestión menstrual, con el fin de garantizar la protección de la salud de las mujeres y personas con capacidad de menstruar.

Parágrafo 1°. Los lineamientos técnicos deberán considerar evidencia científica actualizada que permita identificar y reducir riesgos asociados a la exposición a sustancias potencialmente nocivas, como metales pesados, residuos químicos u otros compuestos que puedan generar efectos adversos, particularmente en productos como tampones, compresas, copas menstruales, discos o ropa absorbente reutilizable y restringir la circulación nacional de productos que no cuenten con validación científica suficiente sobre su seguridad para el uso menstrual.

Artículo 6°. Política pública de los derechos menstruales de las mujeres. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Educación, el Departamento para la Prosperidad Social y las demás entidades adscritas al objetivo de la presente ley, dentro de los 6 meses siguientes a la expedición de la presente ley, deberá diseñar e implementar la política pública de los derechos menstruales de las mujeres bajo los siguientes criterios:

a) La institución responsable del diseño y el trabajo coordinado con otras entidades públicas será el ministerio de Igualdad y Equidad, o quien haga sus veces, en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social, quien convocará el concurso de todos los sectores implicados en la definición de la política y quien tendrá un referente a nivel territorial en las secretarías distritales y municipales de la mujer, o quienes hagan sus veces, donde igualmente se convocará el concurso intersectorial.

b) La naturaleza transversal de los derechos menstruales de las mujeres, implica el trabajo coordinado con otras entidades de los niveles nacionales y territoriales tales como: el Ministerio de la igualdad y la equidad, el Ministerio de Educación Nacional y las Secretarías de Educación, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Secretarías de Ambiente, el Ministerio de Salud y Protección Social, y las Secretarías de Salud, el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Defensa, el Viceministerio de agua y saneamiento básico, la Secretarías de Hacienda y las Secretarías de Integración Social. Así como el trabajo coordinado con organizaciones de la sociedad civil y expertas en el tema, por medio de la creación de mesas de trabajo sobre Derechos Menstruales.

c) La definición de los insumos de gestión menstrual como bienes insustituibles y las decisiones necesarias para su acceso en favor de las mujeres en situaciones socioeconómicas diferenciales.

d) El Gobierno Nacional, a través de las entidades pertinentes, reglamentará la realización de campañas con entrega gratuita de insumos para la gestión menstrual de las mujeres, que encontrándose en condición de vulnerabilidad socioeconómica presenten algunas de las siguientes situaciones: vivan en zonas rurales, se encuentran en situaciones de emergencia debidamente declarada, en situación de escolaridad, en estado de post parto, a personas menstruales que sean clasificadas dentro del grupo A del SISBEN IV, habitantes de calle, población carcelaria.

e) Una menstruación digna implica la libre elección del producto para la gestión del sangrado menstrual, por tanto no se impondrá una sola alternativa; el tipo de insumo a proveer será acorde con las características especiales de cada población beneficiaria y siempre propenderá por productos de higiene menstrual sostenible y responsables con el medio ambiente.

f) En un término máximo de seis (6) meses, contado a partir de la expedición de esta ley, la Comisión Interinstitucional Nacional para la Garantía de los Derechos Sexuales y los Derechos Reproductivos definirá los lineamientos y los programas de promoción y pedagogía para crear conciencia y romper estigmas frente a la menstruación, y brindar capacitaciones de gestión menstrual, salud menstrual, alternativas de productos de higiene menstrual sostenibles y responsables con el medio ambiente y derechos menstruales. Las capacitaciones tendrán un componente ambiental, con el fin de dar a conocer alternativas de insumos menstruales amigables con el medio ambiente. Las entidades del sector salud, protección social y educación, del orden nacional y territorial, están también autorizadas a realizar campañas de programas de promoción y pedagogía para crear conciencia y romper estigmas frente a la menstruación, y brindar capacitaciones de gestión menstrual, salud menstrual y derechos menstruales; con el ánimo de entregar espacios de educación menstrual enfocados en la conexión intrínseca al ejercicio de la salud, la dignidad humana, vida e integridad personal de las mujeres.

g) Para el diseño e implementación de estos programas y campañas, las autoridades competentes podrán garantizar la participación efectiva de organizaciones civiles con experiencia en los temas de la menstruación, gestión menstrual, educación menstrual, salud menstrual, derechos menstruales de las mujeres y trabajo con comunidades.

h) En coordinación con el Ministerio de Trabajo, y las entidades vinculadas al sector de la infraestructura competentes, y en cumplimiento de las normas correspondientes, se diseñará y ejecutará un plan de revisión y adaptación de las entidades públicas para garantizar que las mujeres vinculadas al sector público tengan acceso a instalaciones adecuadas, agua para cambiar y desechar el insumo de absorción o recolección de sangre que utilicen, y hacerlo en privacidad y con la frecuencia necesaria.

i) En coordinación con el Ministerio de Educación, y las entidades vinculadas al sector de la infraestructura competentes, se diseñará y ejecutará un plan de revisión y adaptación de las instituciones educativas para garantizar que las adolescentes, mujeres en grado de escolaridad tengan acceso a instalaciones adecuadas, agua para cambiar y desechar el insumo de absorción o recolección de sangre que utilicen, hacerlo en privacidad y con la frecuencia necesaria. También se fomentará la formación del personal educativo de estas instituciones sobre educación menstrual, salud menstrual y derechos menstruales de las mujeres.

j) La reglamentación de los espacios de veeduría y rendición de cuentas ante la ciudadanía sobre los avances del diseño e implementación de la política pública. Conforme a lo establecido en la Ley 850 de 2003 y la ley 1757 de 2015.

k) Las estrategias, planes y políticas relacionadas con gestión menstrual de las mujeres deben considerar un enfoque étnico que comprenda la cosmovisión y las necesidades de los pueblos y, en particular, de las mujeres indígenas, negras, afrodescendientes, raizales, Rom y

paleñeras, para que sean culturalmente adecuadas y pertinentes, y que aporten en la reducción de las brechas sociales, económicas y política.

Parágrafo 1. Con el propósito de evitar duplicidad de esfuerzos y recursos que incidan en aumentos de la carga sobre el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), la implementación y aplicación de la política pública de los derechos menstruales de las mujeres, estará acorde a los lineamientos de política vigente, en concordancia al Marco Fiscal de Mediano Plazo y al Marco de Gasto de Mediano Plazo, así como de las correspondientes actualizaciones del Plan de Beneficios en Salud (PBS). Tendrá en cuenta los programas y proyectos que las entidades del orden nacional involucradas en la implementación de esta política se propongan realizar durante la respectiva vigencia fiscal, de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP).

Parágrafo 2. En ningún caso la política pública de Derechos Menstruales de las mujeres desarrollará temas de derechos sexuales y reproductivos.

Parágrafo 3. Para la ejecución de la política pública de la que trata el presente artículo, el Gobierno Nacional se articulará con los entes territoriales, para que en el marco de su autonomía, se garantice una aplicación de la ley certera con la realidad de la territorialidad. Conforme a lo establecido en los artículos 1 y 287 de la Constitución Política y la ley 715 de 2001.

Artículo 7º. Verificación de la aplicación de la exención del impuesto sobre las ventas (IVA) en productos de gestión menstrual. Después de la entrada en vigencia de la presente ley, el gobierno nacional, a través de sus entidades competentes, en ejercicio de sus funciones, verificará que la exención establecida en el artículo 4 de la presente ley sea efectivamente realizada y presentarán informes periódicos de conocimiento público con los hallazgos correspondientes.

Artículo 8º Informes periódicos. Cada una de las entidades y Ministerios vinculados en la creación, implementación y ejecución de la política pública de derechos menstruales deberá rendir informes periódicos de conocimiento público mostrando los avances de las obligaciones asignadas. Conforme a lo establecido en la ley 850 de 2003 y en la ley 1757 de 2025.

Artículo 9. Fomento a la investigación, innovación y seguimiento en salud menstrual. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE y las entidades competentes, promoverá el diseño, financiación y ejecución de líneas de investigación científica, social y tecnológica orientadas al análisis, seguimiento y garantía de los derechos menstruales en el país.

Parágrafo 1º. Se deberán desarrollar instrumentos de medición estadística oficiales, como encuestas poblacionales periódicas con enfoque diferencial, que permitan identificar barreras, brechas y condiciones de acceso a productos, servicios e información en salud menstrual.

Parágrafo 2º. El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación fomentará la creación y fortalecimiento de iniciativas de innovación en el campo de la salud menstrual, incluyendo el desarrollo de tecnologías orientadas al cuidado femenino - femtech-, que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida, la autonomía corporal y el acceso equitativo soluciones tecnológicas pertinentes y culturalmente apropiadas.

Artículo 10 Vigencia. La presente ley rige a partir del momento de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



ANA CAROLINA ESPITIA JEREZ
Senadora de la República

CONTENIDO

Gaceta número 917 - Lunes, 9 de junio de 2025

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Págs.

Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley número 467 de 2025 Senado 638 de 2025 Cámara, por medio del cual se extiende la asignación de competencias transitorias de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios en materia de alimentación de las personas privadas de la libertad en estaciones de policía y unidades de reacción inmediata. 1

Informe de ponencia positiva para Segundo Debate, pliego de modificaciones y texto propuesto del Proyecto de Ley número 301 de 2024 Senado - 051 de 2023 Cámara, por medio de la cual se desarrollan los derechos menstruales para mujeres y niñas de sexo femenino..... 6