



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 1538

Bogotá, D. C., martes, 29 de noviembre de 2022

EDICIÓN DE 10 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
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 EN COMISIÓN TERCERA DE SENADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 332 DE 2021 CÁMARA – 119 DE 2022 SENADO

por medio de la cual se desarrollan los derechos menstruales.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE SENADO AL PROYECTO DE LEY N° 332/2021 CÁMARA – 119/2022 SENADO. "POR MEDIO DE LA CUAL SE DESARROLLAN LOS DERECHOS MENSTRUALES"

En atención a la designación realizada por la Presidencia de la Comisión Tercera del Honorable Senado de la República, nos permitimos rendir informe de ponencia positiva para darle Primer Debate al Proyecto de Ley de la referencia, previo a las siguientes consideraciones:

I. TRAMITE LEGISLATIVO

El presente proyecto de ley es una iniciativa parlamentaria, presentado el día 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 CHAGÚI SPATH, KARINA ESTEFANIA ROJANO PALACIO, AMANDA ROCIO GONZALEZ R, NORA GARCÍA BURGOS, NORMA HURTADO SÁNCHEZ, KAREN VIOLETTE CURE CORCIONE, MODESTO AGUILERA VIDES, JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA, JUANITA GOEBERTUS ESTRADA, ALEJANDRO VEGA PÉREZ.

Gran parte del desarrollo de esta propuesta se fundamenta en los aportes recogidos en audiencia pública llevada a cabo el 12 de marzo de 2020. Un espacio participativo en modalidad virtual, en el cual se conocieron los diversos puntos de vista de mujeres académicas y activistas; así como el de entidades del gobierno, sobre el tema. Durante la audiencia cada invitada compartió su experiencia y conocimiento sobre la materia.

Posteriormente, el Proyecto de Ley No 332 de 2021 Cámara es remitido a la Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes por tratarse de asuntos de su competencia y la Mesa Directiva, siendo aprobado el día 30 de marzo de 2022. Luego, fue aprobado en la Honorable Plenaria de la Cámara de Representantes, el 27 de julio de 2022.

El proyecto de ley es remitido a la Comisión Tercera Constitucional del Senado de la República y la Mesa Directiva, mediante designación el día 29 de Agosto de 2022, designó como ponentes para primer debate en Senado; para lo cual rendimos la ponencia del mismo. Finalmente, se pide una prórroga para presentar

esta ponencia en el entendido de que se buscó la posibilidad que por medio de la Reforma Tributaria que se tramita en la presente legislatura fueran incluidas las medidas consagradas en la presente iniciativa por medio de proposiciones, para de esta forma se generará un beneficio inmediato, sin embargo, esto no fue posible.

II. ASPECTOS GENERALES

1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY.

El presente proyecto de ley tiene por objeto dictar medidas que garantizan a todas las niñas, mujeres y personas menstruantes, el pleno ejercicio de sus derechos menstruales, así como los lineamientos para la implementación de una política pública en este mismo sentido.

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 y se incentiva su oferta.

2. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY.

El presente proyecto de ley esta compuesto por 8 artículos, los cuales son:

- **Artículo 1:** Establece el objeto de la iniciativa.
- **Artículo 2:** Consagra la aplicación de la ley.
- **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.
- **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.
- **Artículo 6:** establece el marco de la Política pública de los derechos menstruales que debe instaurar el Gobierno Nacional.
- **Artículo 7:** Establece un artículo nuevo, que aborda el tema de la verificación de los precios de los bienes señalados en el artículo 4 por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio.
- **Artículo 8:** Fija la vigencia de la ley.

3. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

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.

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.

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:

- **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." 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.

- 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 del 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.

III. EXPOSICION DE MOTIVOS:

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 grafico 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 grafica 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:

<ul style="list-style-type: none"> • Dificultades de acceso a implementos de higiene menstrual: <p>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.</p> <p>Encontramos, por lo tanto, que 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 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 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.</p> <p>Además, encontramos que existen también 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.</p> • Rechazo social a la persona menstruante debido a la existencia de mitos referentes a dicho tema: <p>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.</p> 	<p>Por lo tanto, este tipo de creencias genera que las niñas, mujeres y personas menstruantes se sientan inferiores, acomplejadas 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.</p> <p>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.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desinformación referente al Ciclo Menstrual: <p>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.</p> <p>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.</p> <p style="text-align: center;">IV.IMPACTO FISCAL</p> <p>Atendiendo la obligación consagrada en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, de informar el impacto fiscal de las iniciativas legislativas, me permito informar que:</p> <p>El presente proyecto de ley no genera impacto fiscal que implique una modificación en el marco presupuestal de mediano plazo, no produce cambios en la fijación de las rentas nacionales, no arroja nuevos costos fiscales, ni compromete recursos adicionales del Presupuesto General de la Nación, por lo que no exige un gasto adicional para el Gobierno Nacional.</p>
<p>En el entendido de que en la Sentencia C-102 de 2021, la Corte Constitucional avaló la exención propuesta en la presente iniciativa al declarar la exequibilidad condicionada del artículo 188 de la Ley 1819 de 2016, partida 96.19 y la Sentencia T-398 de 2019 dio a responsabilidad al legislador de adoptar medidas que reconozcan a los productos menstruales como bienes insustituibles y por ende garantice condiciones de acceso a los mismos.</p> <p>Por lo tanto, se puede decir, que el presente proyecto de ley esta respondiendo a la obligación constitucional que le otorgo la Corte Constitucional al órgano legislador en virtud de dar garantías de cumplimiento de los derechos fundamentales de los ciudadanos.</p> <p style="text-align: center;">V. CONCEPTOS</p> <ul style="list-style-type: none"> • MINISTERIO DE SALUD: <p>En su concepto, el Ministerio de Salud resalta el carácter loable de la iniciativa y su relevancia para el país. Afirman que la iniciativa reconoce y busca garantizar los derechos al trabajo, a la salud y el bienestar, a la educación, a la No-discriminación, a la tranquilidad emocional y a la igualdad de las niñas, mujeres y personas menstruantes.</p> <p>Sin embargo, concluyen que la iniciativa es parcialmente viable, ya que no consideran pertinente expedir un documento de Política Pública adicional, sino que recomiendan que se trabaje desde la "Política Nacional de Sexualidad, Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos."</p> • MINISTERIO DE HACIENDA: <p>El Ministerio de Hacienda inicia con un resumen de la iniciativa para posteriormente hacer sus comentarios y anotaciones sobre ella. El ministerio resalta que el proyecto no identifica o determina un fuente de recursos específica para sufragar las disposiciones de este y que, por lo tanto, conllevaría a que las entidades territoriales tengan que acudir a recursos propios para esos efectos.</p> <p>Como conclusión, advierten que según lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 todo proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.</p> 	<p>Y por lo tanto, al no contar con dicha información la presente ponencia, se abstienen de dar concepto favorable más sin embargo expresa su intención de colaborar en lo que se requiera para la actividad legislativa.</p> <ul style="list-style-type: none"> • SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO: <p>En su concepto, la Superintendencia de Industria y Comercio inicia expresando que lo consagrado en el ARTÍCULO NUEVO (7) Publicidad. De que se debe verificar que efectivamente los precios de los bienes señalados en la ley hayan disminuido; es una función que resulta totalmente ajena a las competencias de protección al consumidor. Por lo tanto, ya que no corresponde a las labores ordinarias de la entidad, no cuenta con la capacidad técnica y operativa para realizar la identificación de la disminución de precios.</p> <p>Por otro lado, señalan que la Entidad encargada de recolectar precios de bienes no regulados en establecimientos de venta al público para adelantarestudios estadísticos, el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL-DANE más no la Superintendencia. Por lo tanto, no le es posible cumplir con la función que se le atribuye en el presente proyecto de ley, pues señalan que, las labores de vigilancia sobre situaciones de especulación y control de precios nada tienen que ver con la verificación en la variación del precio de productos relativos a la gestión menstrual.</p> <p>Para finalizar, afirman que al no existir un control sobre el precio, estos productos quedan sometidos a las reglas de libre oferta y demanda, por lo que, su precio puede variar a voluntad del proveedor. Concluyen invitando a replantear y modificar el artículo nuevo, de manera que sea claro y asignadole la labor de vigilancia a la autoridad tributaria encargada.</p> <p>CONSIDERACIONES FRENTE A LOS CONCEPTOS.</p> <p>El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público manifestó que se abstenía de dar un concepto favorable pero manifieta su voluntad de colaborar con la actividad legislativa y por lo tanto, advierte que todo proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y que se debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en la ponencias de trámite respectivas, los costos fisvales de la iniciativa.</p>

Frente a dichas declaraciones del Ministerio de Hacienda, los autores y ponentes expresamos los siguientes argumentos:

Ahora bien, sin perjuicio de lo anterior, frente a la iniciativa que persigue la modificación de la partida 96.19 del artículo 477 del Estatuto Tributario (en adelante ET) con el fin de incluir y extender dentro de las exenciones al impuesto sobre las ventas otro tipo de bienes, se advierte que de conformidad con el artículo 154 de la Constitución Política, los proyectos de ley que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales son de iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional y por ende requieren contar con su aval durante el trámite legislativo.

Sin duda, el artículo 154 Constitucional en su inciso segundo dispone que "solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3,7,9,11...", por lo que el Gobierno Nacional cuenta con una especie de exclusividad para iniciar el trámite legislativo en las materias allí previstas y se restringe la cláusula general de competencia legislativa que tiene el Congreso de la República para expedir leyes. (Sentencia C-031 de 2017. M.P Luis Guillermo Guerrero Pérez)

No obstante, la anterior premisa, eventualmente ha resultado que el Congreso tramita iniciativas como las que se estudia, que resulta ser de iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional, por lo que concurriría no sólo "un problema de iniciativa legislativa, sino que además habría incompetencia del Congreso para regular el tema". Interpretación que no resulta absoluta, si se tiene en cuenta que, como lo ha expresado la misma Corte Constitucional, "que la iniciativa legislativa en cabeza del Gobierno Nacional no se circunscribe a la presentación inicial de propuestas ante el Congreso de la República, sino también a la expresión del consentimiento o aquiescencia que el Ejecutivo imparte a los proyectos que, en relación con esas mismas materias, se estén tramitando en el órgano legislativo" (Sentencia C121 de 2003 M.P Clara Vargas, C-838 de 2008 M.P Marco Monroy).. En otras palabras, la presente **iniciativa legislativa privativa, a pesar del concepto desfavorable**, podría avanzar en dicho trámite si el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quien dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto fiscal, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia y no solo con argumentos eminentemente normativos, cuando ya la Corte se ha pronunciado en relación a la obligación del Gobierno para coadyudar en la adecuación de este tipo de proyectos con impacto fiscal.

Resulta entonces que, frente a la advertencia del Ministerio, es oportuno recordar que en la Sentencia C-102 de 2021 la Corte avaló la exención

propuesta en esta iniciativa al declarar la **exequibilidad condicionada** del artículo 188 de la Ley 1819 de 2016, partida 96.19, **en el entendido que la exención tributaria incluye también a las copas menstruales y productos similares**. Es decir, que hoy, la exención debe aplicarse a todos los productos similares a las copas menstruales, sin que esta medida quede condicionada al informe que dispone el artículo 137 de la Ley 2010 de 2019 en cabeza de una Comisión de Expertos que debe estudiar a los beneficios tributarios, como tampoco que se cuestione la constitucionalidad de la misma, por permitir este requisito, cuando ya ha habido un pronunciamiento de la Corte Constitucional.

La Corte Constitucional cuando se ha referido a la potestad de configuración del Congreso y sus límites para **gravar bienes de primera necesidad**, resume las reglas jurisprudenciales así:

Encontró esta Corporación "Valido gravar bienes de primera necesidad cuando los mismos son sustituibles y cuando se verifique que existan políticas efectivas que compensen la afectación del mínimo vital de las personas" que, debido a su condición económica enfrentarían dificultades o se verían en imposibilidad de acceder a los mismos a causa del mayor valor que deben pagar por ellos a causa del impuesto" (Corte constitucional sentencia C-776 de 2003)

Se desprende de esa regla que para que se pueda gravar bienes de primera necesidad deben darse dos presupuestos. Primero, que dichos bienes pueden ser sustituibles y segundo, que existan políticas efectivas que compensen la afectación del mínimo vital de las personas. La Corte encontró que no existía evidencia de que actualmente existan políticas públicas de carácter nacional o inclusive local que, por ejemplo, entreguen de forma gratuita toallas sanitarias o tampones a mujeres y niñas de bajos recursos o en condiciones de vulnerabilidad. Lo anterior indica que el Congreso de la República no tiene limitada su potestad de configuración legislativa para efectos de reconocer exención que se propone.

Frente a los otros argumentos, se proponen modificaciones para avanzar en esos argumentos que son más de conveniencia e inconveniencia frente a focalizar recursos que garanticen la implementación de la política de gestión menstrual, así como también frente a competencias propias para reglamentar las actividades administrativas que se desprenden de la inclusión de los llamados productos similares para la gestión menstrual.

VI. MODIFICACIONES A LOS TEXTOS PROPUESTOS

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY N° 332/2021 CÁMARA – 119/2022 SENADO. "POR MEDIO DE LA CUAL SE DESARROLLAN LOS DERECHOS MENSTRUALES"

TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISION TERCERA DEL SENADO DE LA REPUBLICA	OBSERVACIONES
Artículo 1°. Objeto. A través de la presente ley se dictan medidas que garantizan a las mujeres y personas menstruantes, el pleno ejercicio de sus derechos menstruales, así como los lineamientos para la implementación de una política pública garantista de derechos fundamentales asociados a dicha condición biológica.	Artículo 1°. Objeto. A través de la presente ley se dictan medidas que garantizan a las mujeres y personas menstruantes, el pleno ejercicio de sus derechos menstruales, así como los lineamientos para la implementación de una política pública garantista de derechos fundamentales asociados a dicha condición biológica.	Sin modificaciones.
Artículo 2°. Aplicación. Todas las disposiciones de la presente ley, así como sus normas reglamentarias, deberán diseñarse, socializarse e implementarse con enfoque de género, diferencial, considerando la diversidad etaria, cultural, económica y territorial que existe entre las mujeres y personas beneficiarias.	Artículo 2°. Aplicación. Todas las disposiciones de la presente ley, así como sus normas reglamentarias, deberán diseñarse, socializarse e implementarse con enfoque de género, diferencial, considerando la diversidad etaria, cultural, económica y territorial que existe entre las mujeres y personas beneficiarias.	Sin modificaciones.
Artículo 3°. Derechos menstruales. Son los derechos que deben garantizar una vivencia menstrual informada, saludable, digna, libre de toda violencia, instrumentalización, coacción, estigmatización, privación o discriminación.	Artículo 3°. Derechos menstruales. Son los derechos que deben garantizar una vivencia menstrual informada, saludable, digna, libre de toda violencia, instrumentalización, coacción, estigmatización, privación o discriminación.	Sin modificaciones.
Artículo 4°. Modifíquese el	Artículo 4°. Modifíquese el	- Se realiza un

artículo 477 del Estatuto Tributario el cual quedará así:	artículo 477 del Estatuto Tributario el cual quedará así:	cambio de redacción.
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 higiénicas desechables, ecológicas y/o artesanales, almohadillas reutilizables, tampones, protectores diarios, copas menstruales, toallas higiénicas de tela, ropa interior absorbente, las compresas reutilizables, discos menstruales y esponjas marinas para la gestión menstrual, así como otros insumos de gestión menstrual similares.	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 higiénicas desechables, ecológicas, de tela y/o artesanales, almohadillas reutilizables, tampones, protectores diarios, copas menstruales, toallas higiénicas de tela, ropa interior absorbente, las compresas reutilizables, discos menstruales, y esponjas marinas para la gestión menstrual, así como otros insumos de gestión menstrual similares y productos similares.	
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°. 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.	Sin modificaciones
Parágrafo. La reglamentación deberá consagrar la obligación para productores y	Parágrafo. La reglamentación deberá consagrar la obligación para productores y	

<p>comercializadores de este tipo de productos, de informar en el etiquetado la composición y materiales utilizados en la producción, especificando sus porcentajes.</p>	<p>comercializadores de este tipo de productos, de informar en el etiquetado la composición y materiales utilizados en la producción, especificando sus porcentajes.</p>		<p>Salud, el Ministerio del Trabajo, 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>derechos menstruales, implica el trabajo coordinado con otras entidades de los niveles nacionales y territoriales tales como: el Ministerio y las Secretarías de Educación, el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y Secretarías de Ambiente, el Ministerio y las Secretarías de Salud, el Ministerio del Trabajo, 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>Artículo 6°. Política pública de los derechos menstruales. El Gobierno nacional dentro de los 6 meses siguientes a la expedición de la presente ley, deberá diseñar e implementar la política pública de los derechos menstruales, bajo los siguientes criterios:</p> <p>a) La institución responsable del diseño y el trabajo coordinado con otras entidades públicas será la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer en primera instancia; seguida a nivel territorial por las secretarías distritales y municipales de la mujer, o quienes hagan sus veces. Estas serán responsables de identificar las situaciones de vulnerabilidad en el territorio y desplegar acciones que les permitan a las mujeres y personas menstruantes vivir la menstruación en condiciones dignas.</p> <p>b) La naturaleza transversal de los derechos menstruales, implica el trabajo coordinado con otras entidades de los niveles nacionales y territoriales tales como: el Ministerio y las Secretarías de Educación, el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y Secretarías de Ambiente, el Ministerio y las Secretarías de</p>	<p>Artículo 6°. Política pública de los derechos menstruales. El Gobierno nacional a través de sus Ministerios de Salud, Educación, DPS y 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, bajo los siguientes criterios:</p> <p>a) La institución responsable del diseño y el trabajo coordinado con otras entidades públicas será la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer en primera instancia, <u>quien convocará el concurso de todos los sectores implicados en la definición de la política y quien tendrá un referente a nivel territorial en</u> las secretarías distritales y municipales de la mujer, o quienes hagan sus veces, <u>donde igualmente se convocará el concurso intersectorial</u>. Estas serán responsables de identificar las situaciones de vulnerabilidad en el territorio y desplegar acciones que les permitan a las mujeres y personas menstruantes vivir la menstruación en condiciones dignas.</p> <p>b) La naturaleza transversal de los</p>	<p>Se realizan ajustes en los literales "a", "g" e "i", con el propósito de articular las entidades del orden nacional con las del orden territorial, además de integrar un concurso colaborativo intersectorial para los fines del presente proyecto de ley (salud, protección social, educación e infraestructura).</p>	<p>c) El reconocimiento de la diversidad de las mujeres y personas titulares de los derechos menstruales.</p> <p>d) La definición de los insumos de gestión menstrual como bienes insustituibles y las decisiones necesarias para su provisión gratuita en favor de las mujeres y personas menstruantes en situaciones socioeconómicas diferenciales.</p> <p>e) El Ministerio de Salud y Protección Social reglamentarán la entrega gratuita de insumos necesarios para la gestión menstrual a quienes se encuentren en condición de habitabilidad de calle y población carcelaria. 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</p>	<p>c) El reconocimiento de la diversidad de las mujeres y personas titulares de los derechos menstruales.</p> <p>d) La definición de los insumos de gestión menstrual como bienes insustituibles y las decisiones necesarias para su provisión gratuita en favor de las mujeres y personas menstruantes en situaciones socioeconómicas diferenciales.</p> <p>e) El Ministerio de Salud y Protección Social reglamentarán la entrega gratuita de insumos necesarios para la gestión menstrual a quienes se encuentren en condición de habitabilidad de calle y población carcelaria. Una menstruación</p>	
<p>responsables con el medio ambiente.</p> <p>f) 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>g) En un término máximo de seis (6) meses, contado a partir de la expedición de esta ley, el Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con el Ministerio de Educación y el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible definirán y reglamentarán 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.</p> <p>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</p>	<p>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>f) En un término máximo de seis (6) meses, contados a partir 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>g) <u>Las entidades del sector salud, protección social y educación, del orden nacional y territorial, deberán, en un marco de acción intersectorial y colectiva, realizar acciones de fomento, promoción y pedagogía</u> 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.</p> <p>Las capacitaciones tendrán un</p>		<p>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 vivencia menstrual como signo vital de salud. Para el diseño e implementación de estos programas y campañas, las autoridades competentes deberán garantizar la participación efectiva de organizaciones civiles con experiencia en los temas de la menstruación, gestión menstrual, educación menstrual, salud menstrual, derechos menstruales y trabajo con comunidades.</p> <p>h) En coordinación con el Ministerio de Trabajo, y las entidades vinculadas al sector de la infraestructura competentes, se diseñará y ejecutará un plan de revisión y adaptación de las entidades públicas para garantizar que las mujeres y personas menstruantes 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>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</p>	<p>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 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 vivencia menstrual como signo vital de salud. Para el diseño e implementación de estos programas y campañas, las autoridades competentes deberán garantizar la participación efectiva de organizaciones civiles con experiencia en los temas de la menstruación, gestión menstrual, educación menstrual, salud menstrual, derechos menstruales y trabajo con comunidades.</p> <p>h) En coordinación con el Ministerio de Trabajo, y las entidades vinculadas al sector de la infraestructura competentes, se diseñará y ejecutará un plan de revisión y adaptación de las entidades públicas para garantizar que las mujeres y personas menstruantes vinculadas al sector público tengan acceso a instalaciones adecuadas, agua para cambiar y desechar el insumo de absorción o recolección de sangre que</p>	

<p>revisión y adaptación de las instituciones educativas para garantizar que las mujeres y personas menstruantes en 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.</p> <p>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. Parágrafo. 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, estará acorde a los lineamientos de política vigente, 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</p>	<p>utilicen, y hacerlo en privacidad y con la frecuencia necesaria.</p> <p>i) En coordinación con las entidades territoriales certificadas y las entidades vinculadas al sector de la infraestructura competentes <u>y en cumplimiento de las normas correspondientes</u> se diseñará y ejecutará un plan de revisión y adaptación de las instituciones educativas para garantizar que las mujeres y personas menstruantes en 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.</p> <p>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. Parágrafo. 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, estará acorde a los lineamientos de política vigente, así como de las correspondientes</p>	<p>Presupuesto (EOP).</p> <p>Artículo 7°: Publicidad. Después de la entrada en vigencia de la presente ley, la Superintendencia de Industria y Comercio, en ejercicio de sus funciones legales de vigilancia y control, deberá verificar que efectivamente los precios de los bienes señalados en el artículo 4 de la presente ley hayan disminuido y presentar un informe de conocimiento público con los hallazgos correspondientes</p> <p>Artículo nuevo: 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</p>	<p>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>Artículo 7°: Informe periódico sobre los efectos de la ley. Después de la entrada en vigencia de la presente ley, la Superintendencia de Industria y Comercio, la Dirección De Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) en ejercicio de sus funciones, legales de vigilancia y control, deberá verificar que efectivamente los precios de los bienes señalados en el artículo 4 de la presente ley hayan disminuido verificará que la exención establecida en el artículo 4 de la presente ley sea efectivamente realizada y presentará un informe informes periódicos de conocimiento público con los hallazgos correspondientes.</p> <p>Artículo nuevo: Cada una de las entidades y Ministerios vinculados en la creación, implementación y ejecución de la</p>	<p>-Se modifica el título del artículo.</p> <p>-Se elimina la responsabilidad a la SIC y se le otorga al DIAN.</p> <p>-Se elimina la palabra un informe y se cambia por informes periódicos. Para que de esta forma la DIAN informe los avances de la ley en el transcurso del tiempo en que esta se ejecuta.</p> <p>Artículo nuevo: Cada una de las entidades y Ministerios vinculados en la creación, implementación y ejecución de la</p>
<p>Artículo 8°. Vigencia. La presente ley rige a partir del momento de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>los avances de las obligaciones asignadas.</p> <p>Artículo 8°. Vigencia. La presente ley rige a partir del momento de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>política pública de derechos menstruales deberá rendir informes periódicos de conocimiento público mostrando los avances de las obligaciones asignadas.</p> <p>Sin modificaciones</p>	<p>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 menstruantes, 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 mas segura.</p> <p>Con base en las razones anteriormente expuestas, doy mi apoyo a esta importante y relevante iniciativa que reconoce el derecho a la dignidad humana de las niñas, mujeres y personas menstruantes, concediéndole protección y garantizándole su desarrollo sano e informado.</p> <p style="text-align: center;">VIII. CONFLICTO DE INTERESES</p> <p>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:</p> <p>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,</p> <p>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 civil colombiano.</p> <p>Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado (2019): 23</p> <p><i>“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 ocurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene</i></p>	
<p style="text-align: center;">VII. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES</p> <p>Como ponentes consideramos 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 niñas, mujeres y personas menstruantes en Colombia.</p> <p>Al convertirse en Ley esta iniciativa se estaría asegurando el acceso a productos de higiene menstrual a todas las niñas, mujeres y personas menstruantes, lo cual acabaría con las complicaciones sanitarias que tienen muchas mujeres en los días de su ciclo menstrual. Por ejemplo, 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> <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 niñas, mujeres y personas menstruantes vivir este proceso sin tapujos, complejos y complicaciones sanitarias.</p>				

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, presentamos ponencia positiva y solicitamos a los Senadores que integran la Comisión Tercera del Senado de la República dar primer debate al Proyecto de Ley N° 332/2021 Cámara – 119/2022 Senado “Por medio de la cual se desarrollan los derechos menstruales”, con el pliego de modificaciones propuesto.

Cordialmente,


ANA CAROLINA ESPITIA JEREZ
 Senadora de la República
 Coordinador Ponente


ANTONIO LUIS ZABARAIN GUEVARA
 Senador de la República
 Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN TERCERA DEL SENADO DE LA REPUBLICA AL PROYECTO DE LEY N° 332/2021 CÁMARA – 119/2022 SENADO
“Por medio de la cual se desarrollan los derechos menstruales”

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. A través de la presente ley se dictan medidas que garanticen a las mujeres y personas menstruantes, el pleno ejercicio de sus derechos menstruales, así como los lineamientos para la implementación de una política pública garantista de derechos fundamentales asociados a dicha condición biológica.

Artículo 2°. Aplicación. Todas las disposiciones de la presente ley, así como sus normas reglamentarias, deberán diseñarse, socializarse e implementarse con enfoque de género, diferencial, considerando la diversidad etaria, cultural, económica y territorial que existe entre las mujeres y personas beneficiarias.

Artículo 3°. Derechos menstruales. Son los derechos que deben garantizar una vivencia menstrual informada, saludable, digna, 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 higiénicas desechables, ecológicas, de tela y/o artesanales, almohadilla reutilizable, tampones, protectores diarios, copas menstruales, ropa interior absorbente, las compresas reutilizables, disco menstrual, esponjas marinas para la gestión menstrual y productos similares.

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 Inmiva 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.

Parágrafo. La reglamentación deberá consagrar la obligación para productores y comercializadores de este tipo de productos, de informar en el etiquetado la composición y materiales utilizados en la producción, especificando sus porcentajes.

Artículo 6°. Política pública de los derechos menstruales. El Gobierno Nacional a través de sus Ministerios de Salud, Educación, DPS y 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, bajo los siguientes criterios:

a) La institución responsable del diseño y el trabajo coordinado con otras entidades públicas será la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer en primera instancia, 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. Estas serán responsables de identificar las situaciones de vulnerabilidad en el territorio y desplegar acciones que les permitan a las mujeres y personas menstruantes vivir la menstruación en condiciones dignas.

b) La naturaleza transversal de los derechos menstruales, implica el trabajo coordinado con otras entidades de los niveles nacionales y territoriales tales como: el Ministerio y las Secretarías de Educación, el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y Secretarías de Ambiente, el Ministerio y las Secretarías de Salud, el Ministerio del Trabajo, 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) El reconocimiento de la diversidad de las mujeres y personas titulares de los derechos menstruales.

d) La definición de los insumos de gestión menstrual como bienes insustituibles y las decisiones necesarias para su provisión gratuita en favor de las mujeres y personas menstruantes en situaciones socioeconómicas diferenciales.

e) El Ministerio de Salud y Protección Social reglamentarán la entrega gratuita de

insumos necesarios para la gestión menstrual a quienes se encuentren en condición de habitabilidad de calle y población carcelaria. 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, 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.

g) Las entidades del sector salud, protección social y educación, del orden nacional y territorial, deberán, en un marco de acción intersectorial y colectiva, realizar acciones de fomento, 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 vivencia menstrual como signo vital de salud. Para el diseño e implementación de estos programas y campañas, las autoridades competentes deberán garantizar la participación efectiva de organizaciones civiles con experiencia en los temas de la menstruación, gestión menstrual, educación menstrual, salud menstrual, derechos menstruales y trabajo con comunidades.

h) En coordinación con el Ministerio de Trabajo, y las entidades vinculadas al sector de la infraestructura competentes, se diseñará y ejecutará un plan de revisión y adaptación de las entidades públicas para garantizar que las mujeres y personas menstruantes vinculadas al sector público tengan acceso a instalaciones adecuadas, agua para cambiar y deshechar 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 y en cumplimiento de las normas correspondientes se diseñará y ejecutará un plan de revisión y adaptación de las instituciones educativas para garantizar que las mujeres y personas menstruantes en escolaridad tengan acceso a instalaciones adecuadas, agua para cambiar y

deshechar 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.

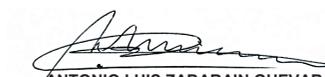
j) La reglamentación de los espacios de veeduría y rendición de cuentas ante la ciudadanía sobre los avances del diseño e implementación de la política pública. Parágrafo. Con el propósito de evitar duplicidad de esfuerzos y recursos que incidan en aumentos de la carga sobre el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), la implementación y aplicación de la política pública de los derechos menstruales, estará acorde a los lineamientos de política vigente, 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).

Artículo 7º: Informe periódico sobre los efectos de la ley. Después de la entrada en vigencia de la presente ley, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) en ejercicio de sus funciones, verificará que la exención establecida en el artículo 4 de la presente ley sea efectivamente realizada y presentará informes periódicos de conocimiento público con los hallazgos correspondientes.

Artículo 8º. 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.

Artículo 9º. 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
 Coordinadora Ponente


ANTONIO LUIS ZABARRAIN GUEVARA
 Senador de la República
 Ponente

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPT JURÍDICO DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 16 DE 2022 SENADO

por medio de la cual se establece la cátedra de bienestar y protección animal en todas las instituciones educativas del país.

Concepto al Proyecto de Ley No. 16 de 2022 Senado "Por medio de la cual se establece la cátedra de bienestar y protección animal en todas las instituciones educativas del país."

I. CONSIDERACIONES GENERALES

Objeto

Establecer la enseñanza obligatoria de la cátedra de bienestar y protección animal en todas las instituciones educativas del país con el propósito de adquirir conocimientos etológicos, de construir naciones y prácticas especistas y construir respeto y prácticas de convivencia y solidaridad hacia con los animales.

Motivación

Indica el autor de la presente iniciativa legislativa que con este proyecto se pretende evitar casos de maltrato animal, por lo cual se considera pertinente que en las instituciones educativas se reciba formación sobre ética inter-especie, bienestar y protección animal, permitiendo generar conciencia, respeto y justicia para los animales.

Los artículos 1441 y 1452 de la Ley 5 de 1992 establecen la necesidad de que los proyectos de ley se encuentren debidamente sustentados, para lo cual se prevé que sean presentados y publicados junto con la correspondiente exposición de motivos.

Esta herramienta resulta de gran importancia para garantizar el principio de publicidad de los proyectos de ley. Sobre el particular, ha señalado la Corte Constitucional que "El principio de publicidad cumple importantes finalidades dentro del Estado social de derecho, pues el Congreso es el lugar en donde se realiza de manera privilegiada la discusión pública de las distintas opiniones y opciones políticas. De un lado, la publicidad racionaliza la propia discusión parlamentaria y la hace más receptiva a los distintos intereses de la sociedad, con lo cual las deliberaciones producen resultados más justos. De otro lado, la publicidad articula la actividad del Congreso con la ciudadanía, y es una condición necesaria para que el público esté mejor informado sobre los temas de trascendencia nacional (...)"³

Adicionalmente, la exposición de motivos es necesaria para la definición del núcleo temático de los proyectos de ley, de manera que la misma se debe emplear para establecer si una norma cumple o no el precepto constitucional de unidad de materia. Al respecto, la Corte Constitucional ha expresado lo siguiente:

"La Corte ha señalado que, resultan valiosos elementos como el contenido de la exposición de motivos en cuanto allí se exponen las razones por las cuales se promueve el ejercicio de la función legislativa y se determinan los espacios de las relaciones sociales que se pretenden interferir; el desarrollo y contenido de los debates surtidos en las comisiones y en las plenas de las cámaras; las variaciones existentes entre los textos originales y los textos definitivos; la producción de efectos jurídicos de las distintas esferas de una misma materia; su inclusión o exclusión de la cobertura indicada en el título de la

¹ Recibido en proyecto, se ordenará por la Secretaría su publicación en la Gaceta del Congreso, y se repartirá por el Presidente a la Comisión Permanente respectiva. El proyecto se entregará en original y dos copias, con su correspondiente exposición de motivos. De él se dejará constancia en la Secretaría y se notificará y clasificará por materia, autor, clase de proyecto y comisión que deba tramitarlo. Un ejemplar del proyecto será enviado por el Secretario Inmediatamente para su publicación en la Gaceta del Congreso.

² En la presentación de todo proyecto debe incluirse: título, encabezamiento, parte dispositiva y exposición de motivos. Sin este orden el Presidente lo devolverá el proyecto para su corrección.

³ Sentencia C-405 de 8 de julio 2014. M.P. Alberto Rojas Ríos

ley; etc. La valoración conjunta de todos esos elementos permite inferir si una norma constituye el desarrollo de la materia de la ley de que hace parte".⁴

Conviene destacar que, en desarrollo de la exposición de motivos del proyecto, no parecen cumplirse, frente a las normas previstas en materia educativa, con los objetivos de los artículos 144 y 145 de la Ley 5 de 1992, en tanto su autor no desarrolla, en lo que corresponde al sector educativo, el abordaje sistémico y holístico de la temática, así como el carácter transversal e interdisciplinario que requiere la construcción de nuevos relacionamientos con los demás animales basados en el respeto, solidaridad y prácticas de convivencia y cuidado, además de ser inconveniente, dada la estructura lógica de la Ley General de Educación.

II. CONSIDERACIONES TÉCNICAS

Una vez analizada la iniciativa puesta en consideración y, en cumplimiento de las funciones asignadas mediante Decreto 5012 de 2009, el Ministerio de Educación Nacional considera que el Proyecto de Ley es importante; sin embargo, amerita tener en cuenta las siguientes consideraciones:

- **Artículo 1 Objeto:** La presente ley tiene por objeto establecer la enseñanza obligatoria de ética interespecie en todas las instituciones educativas del país a través del área obligatoria y fundamental de ciencias naturales y educación ambiental a que se refiere el numeral 1 del artículo 23 de la Ley 115 de 1.994, con el propósito de adquirir conocimientos etológicos, deconstruir nociones y prácticas especistas, promover el bienestar y protección animal, construir respeto y prácticas de convivencia y solidaridad hacia y con los animales.

El artículo 14 de la Ley General de Educación establece la enseñanza obligatoria en todos los establecimientos oficiales o privados que ofrezcan educación formal en los niveles de la educación preescolar, básica y media, entre otros temas, la enseñanza de la protección del ambiente, la ecología y la preservación de los recursos naturales, de conformidad con lo establecido en el artículo 67 de la Constitución Política, aunque no como cátedra o asignatura aislada, sino que esta formación debe incorporarse al currículo y desarrollarse a través de todo el plan de estudio.

El currículo, se entiende como el conjunto de criterios, planes de estudio, programas, metodologías, y procesos que contribuyen a la formación integral y a la construcción de la identidad cultural nacional, regional y local, debe responder a situaciones y necesidades de los educandos, de la comunidad y la región⁵.

Por lo anterior, son los establecimientos educativos quienes definen los planes de estudio de las distintas áreas fundamentales que se deben desarrollar en el marco de la autonomía escolar⁶, incluida el área de Ciencias Naturales y Educación Ambiental; así mismo, diseñan e implementan el Proyectos Ambientales Escolares PRAES⁷ según lo preceptado en el Decreto 1075 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación", CAPÍTULO

⁴ Sentencia C-486 de 22 de julio de 2009. M.P. María Victoria Calle Correa

⁵ Ley 115 de 1994, art 76

⁶ Artículo 77 ibidem.

⁷ Decreto 1743 de 1994

4 CONTENIDOS CURRICULARES ESPECIALES, SECCIÓN 1. Proyecto de Educación Ambiental.

Así entonces, dentro de las competencias de esta Cartera ministerial está la de emitir orientaciones curriculares que se constituyen en referentes de calidad y que son una guía para el diseño del currículo, tales como: Los Lineamientos Curriculares, los Estándares Básicos de Competencias y las Orientaciones Pedagógicas.

Con base en dichos referentes y desde el ámbito de la autonomía curricular, los Establecimientos Educativos estructuran los planes de área y planes de estudios, de conformidad con las disposiciones vigentes y con su Proyecto Educativo Institucional, el cual debe atender a las características de la población destinataria y de los territorios, elaborando una propuesta curricular que responda a las necesidades y expectativas locales y, a la vez, tener en cuenta el ámbito nacional y global, sin perder de vista que estos contextos en los cuales están inmersos los establecimientos educativos, con todas sus particularidades, están situados en un país y en un mundo interconectado e interdependiente.

En este sentido, en los Lineamientos Curriculares se plantea como objetivo general la enseñanza del área de Ciencias Naturales y Educación Ambiental.

Así mismo, es relevante indicar que el MEN no define los currículos del sistema educativo colombiano, ya que en cumplimiento de la autonomía institucional le compete a esta Cartera ministerial ofrecer los referentes nacionales a partir de los cuales las instituciones educativas establecen su plan de estudios.

En razón de lo expuesto, la enseñanza obligatoria de la Ética Inter especie según lo propuesto en el artículo objeto de análisis, como un área obligatoria y fundamental, estaría omitiendo el abordaje sistémico y holístico, así como el carácter transversal e interdisciplinario que requiere la construcción de nuevos relacionamientos con los demás animales basados en el respeto, solidaridad y prácticas de convivencia y cuidado, además de ser inconveniente, dada la estructura lógica de la Ley General de Educación, en la medida que no estaría acorde con la orientación que busca la integralidad de los contenidos académicos a través de la interrelación de las bases conceptuales, la ciencia y la tecnología en el currículo.

Por lo anterior, este Ministerio sugiere respetuosamente que el Congreso de la República analice la posibilidad de no continuar el trámite legislativo del artículo analizado en este título.

• **Artículo 2**

Artículo 2°. Adiciónese un parágrafo al artículo 23 de la Ley 115 de 1.994 el cual quedará así:

"PARÁGRAFO: Dentro del área obligatoria y fundamental de ciencias naturales y educación ambiental a que se refiere el numeral 1 del presente artículo, se promoverá la enseñanza de ética interspecie con el propósito de adquirir conocimientos etológicos, deconstruir nociones y prácticas especistas, promocionar el bienestar y protección animal y construir respeto y prácticas de convivencia y solidaridad hacia y con los animales"

La estructura lógica de la Ley General de Educación establece los temas de enseñanza obligatoria y las áreas fundamentales que pueden ser organizadas e incorporadas a los currículos y los métodos de enseñanza definidos por los establecimientos educativos.

En tal sentido, el artículo 14 prevé los temas que son de enseñanza obligatoria, y el artículo 23 dispone un marco de distribución de áreas obligatorias y fundamentales, donde el artículo 6° de la misma ley plantea que el PEI es diseñado, ejecutado y evaluado por la comunidad educativa,

esencialmente para que responda al contexto y a las necesidades que tienen las instituciones educativas y la comunidad en general. Lo anterior, atendiendo a que cada región tiene necesidades especiales diferenciadas por sus contextos socioeconómicos.

Es por lo anterior que el MEN considera inconveniente romper esa lógica a menos que el proyecto de ley justifique suficientemente la manera en que la incorporación de esta cátedra o asignaturas no representen un desbalance en el plan de estudios que ha sido previsto por el legislador, tanto desde la perspectiva pedagógica como académica y que a su vez sustente restringir la autonomía escolar como principio legal.

Así mismo, la Ley 115 de 1994 consagra la autonomía escolar, cuyo fin es que los establecimientos educativos permitan una interacción del aula con las necesidades de sus regiones, comunidades y sus intereses particulares, reconociéndose la importancia que las instituciones definen los aspectos fundamentales con los que van a hacer uso de su autonomía en un Proyecto Educativo Institucional.

De manera complementaria, el artículo 77 de la ley previamente referenciada, en armonía con ese principio de autonomía escolar, otorga a los establecimientos educativos la facultad de fijar sus propios currículos, definir e implementar planes de estudios, proyectos pedagógicos, el Proyecto Ambiental Escolar PRAE, organizar los temas y áreas fundamentales de conocimientos para cada nivel, adaptar algunas áreas a las necesidades y características regionales, y organizar actividades formativas, culturales y deportivas, dentro de los límites fijados por la ley, el PEI y además en el marco de los lineamientos que expida el MEN.

La Ley General de Educación, en su artículo 14, establece en el literal: "c) La enseñanza de la protección del ambiente, la ecología y la preservación de los recursos naturales, de conformidad con lo establecido en el artículo 67 de la Constitución Política", donde se observa que el parágrafo 1° no exige una asignatura específica para desarrollar todos sus temas de estudio; por el contrario, de conformidad con este parágrafo "Esta información debe incorporarse al currículo y desarrollarse a través del plan de estudios".

Para el caso de la educación ambiental se debe integral la dimensión ambiental al currículo a través de "Los Proyectos Ambientales Escolares (PRAE). Estos proyectos, de acuerdo a como están concebidos en la política, incorporarán, a las dinámicas curriculares de los establecimientos educativos, de manera transversal, problemas ambientales relacionados con los diagnósticos de sus contextos particulares, tales como, cambio climático, biodiversidad, agua, manejo de suelo, gestión del riesgo y gestión integral de residuos sólidos, entre otros, para lo cual, desarrollarán proyectos concretos, que permitan a los niños, niñas y adolescentes, el desarrollo de competencias básicas y ciudadanas, para la toma de decisiones éticas y responsables, frente al manejo sostenible del ambiente", de conformidad con lo establecido en el artículo 8 de la Ley 1549 de 2012, "Por medio de la cual se fortalece la institucionalización de la política nacional de educación ambiental (...)"

Por lo anterior, este Ministerio sugiere respetuosamente que el Congreso de la República analice la posibilidad de no continuar el trámite legislativo del artículo analizado en este título.

- **Artículo 3°. Reglamentación:** El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, reglamentarán los lineamientos para que las instituciones educativas del país implementen lo dispuesto en la presente ley

Para el presente artículo, se hace relevante indicar que, aunque la ley puede señalar parámetros generales para la organización académica, no podrá, en virtud de esta facultad, imponer

contenidos específicos en la enseñanza y menos hacerlos obligatorios como un eje curricular, los cuales están llamados a ser definidos por cada establecimiento educativo, considerando su contexto y su diversidad étnica y cultural con la participación de la comunidad educativa (art 68. Constitución Política) en la construcción de su proyecto educativo institucional.

De otro lado, desde el año 2002, en el marco de lo propuesto en la Política Nacional de Educación Ambiental – SINA, elaborada conjuntamente por el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se ubican los **Proyectos Ambientales Escolares -PRAE** como estrategia fundamental de incorporación de la dimensión ambiental en la educación formal, con el fin de desarrollar procesos que posibiliten la comprensión de las problemáticas naturales, sociales y culturales desde su complejidad y dentro de las cuales se reconoce como principio fundamental el respeto por la vida en todas sus formas y manifestaciones, **incluida la vida y el bienestar animal, sin distinciones entre especies silvestres o domésticas**, así mismo la armónica convivencia y protección de la naturaleza a través del trato con respeto y cuidado a cada uno de los seres que de ella hacen parte (biodiversidad), vinculándose de esta manera a la búsqueda de soluciones éticas y responsables a las problemáticas de los diferentes contextos del país, como lo establece el Decreto 1743 de agosto 3 de 1994, "Por el cual se instituye el Proyecto de Educación Ambiental para todos los niveles de educación formal, se fijan criterios para la promoción de la educación ambiental no formal e informal y se establecen los mecanismos de coordinación entre el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio del Medio Ambiente".

Cabe aclarar que en la Política referida se plantea el concepto de ambiente de manera más global, como:

(...) un sistema dinámico definido por las interacciones físicas, biológicas, sociales y culturales, percibidas o no, entre los seres humanos y los demás seres vivos y todos los elementos del medio en el cual se desenvuelven, bien que estos elementos sean de carácter natural o sean transformados o creados por el hombre Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y Ministerio de Educación Nacional, 2003. Política Nacional de Educación Ambiental– SINA. Bogotá, p. 32-33.

Esta visión implica al sistema educativo y, por tanto, a los establecimientos escolares en sus propósitos formativos, desde la obligatoriedad de incorporar la dimensión ambiental en los currículos, como un eje transversal y no como temáticas aisladas y fragmentadas, tendiente a la reflexión sobre las dinámicas establecidas por las comunidades locales para el manejo del ambiente, buscando hacer visibles las interacciones e interdependencia sociedad – naturaleza – cultura, y fomentar la formación de ciudadanos, que se reconozcan como parte de un colectivo, con derechos y deberes, cuyas actitudes, acciones, patrones de consumo, valores y estilos de vida se orienten en el respeto, solidaridad, responsabilidad, cuidado y protección del patrimonio natural, de la biodiversidad (flora y fauna) y en la transformación de las realidades sociales.

Además, se establece la responsabilidad que deben asumir los establecimientos educativos en la formulación, implementación y puesta en marcha de los PRAE, que aborden problemas ambientales propios de los diversos contextos, desde una visión sistémica y multidimensional, con el propósito de contribuir, en el ámbito de sus competencias, a su comprensión, manejo y solución, al igual que, en la construcción y fortalecimiento de una cultura ambiental sostenible.

Los PRAE desde su dinámica proyectiva buscan movilizar los aspectos contextuales y conceptuales, que incidan en la transformación institucional (actores sociales y escenarios educativo-ambientales), y de aspectos de las realidades ambientales del territorio. Esto

implica: a) La incorporación efectiva de la dimensión ambiental en el currículo de los Proyectos Educativos Institucionales (PEI); b) el trabajo asociativo con otras instituciones, con competencias y responsabilidades en materia de ambiente y educación ambiental, particularmente con las Corporaciones Autónomas Regionales, las Secretarías de Ambiente y Autoridades Ambientales Urbanas, las Universidades, los Institutos de Investigación, y otras entidades del SINA (reconocimiento de los proyectos en la planeación y gestión de dichas instituciones); c) la inclusión de los PRAE, en la planeación y gestión de la institucionalidad local y regional, en el marco del desarrollo territorial; y d) la participación en espacios estratégicos para la toma de decisiones técnico - políticas, en el tema particular, en los diferentes ámbitos y escenarios del desarrollo.

En consecuencia, el desarrollo de los PRAE convoca a los actores con competencias y responsabilidades en lo educativo y lo ambiental y plantea retos de formación, investigación e intervención, para la construcción de conocimientos que contribuyan en la comprensión profunda de las realidades ambientales de los contextos socioculturales particulares y sus problemáticas.

Visto así, los espacios de investigación están referidos a la identificación de visiones pedagógicas, procesos interdisciplinarios factibles de desarrollar en la escuela, de currículos flexibles alrededor de las problemáticas y/o potencialidades ambientales, y acciones de proyección comunitaria. Los procesos de investigación a través de los PRAE deben permitir explorar también algunos elementos conceptuales, metodológicos y estratégicos, que, desde la educación ambiental, pueden incidir en la transformación de la escuela, para la construcción de la nueva ciudadanía en la cual viene empeñada la sociedad colombiana.

Finalmente, es importante resaltar que la Rama Ejecutiva del poder público, de conformidad con el artículo 189 de la Constitución Política, tiene la facultad de reglamentar las disposiciones legales, razón por la cual dicha potestad se encuentra en cabeza del Gobierno Nacional. Sobre el particular, la Corte Constitucional en Sentencia C-810 de 2017 manifestó que no es necesario que una ley determine que el presidente debe reglamentar una ley y, adicionalmente, dispuso que la potestad reglamentaria no está sometida a limitación de orden temporal.

Sobre este tema, la Sentencia C-1005 de 2008 expone lo siguiente:

"La jurisprudencia constitucional ha insistido en que someter la potestad reglamentaria a una limitación de orden temporal significa desconocer lo establecido en el artículo 189 numeral 11, superior, según el cual, la potestad reglamentaria no solo radica en cabeza del Presidente de la República como suprema autoridad administrativa, sino que el Presidente conserva dicha potestad durante todo el tiempo de vigencia de la ley con el fin de asegurar cumplida ejecución. En otras palabras: el legislador no puede someter a ningún plazo el ejercicio de la potestad reglamentaria."

En consecuencia, este Ministerio sugiere respetuosamente que el Congreso de la República analice la posibilidad de no continuar con el trámite legislativo de esta iniciativa, dado que se considera desde esta Cartera ministerial que se aparta del concepto de autonomía institucional y curricular. Así mismo, políticas con los mismos fines ya se encuentran en ejecución en la actualidad, tal como se anotó en el presente concepto.

III. CONSIDERACIONES DEL IMPACTO FISCAL

El articulado establece la creación de un área obligatoria y fundamental sobre bienestar y protección animal y exige su enseñanza en todas las instituciones de preescolar, básica y media

<p>del país. Proponer contenidos específicos del currículo afecta la autonomía consagrada en el artículo 77 de la Ley 115 de 1994 para estas instituciones e implica que se ajusten los artículos 14, 22 y 23 de la Ley 115 de 1994, que establecieron los temas de enseñanza obligatoria y 9 áreas obligatorias y fundamentales que deben ser organizadas e incorporadas a los currículos, así como que el 80% del plan de estudios debe incluir los anteriores y el 20% restante, los que defina cada establecimiento educativo en su Proyecto Educativo Institucional (PEI), en cumplimiento del artículo 73 de la Ley 115.</p> <p>Los ajustes que propone el Proyecto de Ley tienen un profundo impacto fiscal, pues implican evaluar en las Entidades Territoriales Certificadas en educación (ETC) y en las instituciones educativas que prestan el servicio en estos niveles el costo de elementos mínimos que se requieren para proyectar el costo de la planta docente requerida como:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Adicionar temas a las 9 áreas obligatorias y fundamentales existentes que deben ser organizadas e incorporadas a los currículos de cada institución educativa. 2. Evaluar y ajustar los perfiles que requiere la planta docente viabilizada de cada ETC. 3. Evaluar la disponibilidad de esos cargos (cuáles están ocupados y cuales se requerirían) de cada ETC. 4. Evaluar los grados concretos por nivel educativo a los que estaría dirigida. 5. Identificar otros costos y gastos indeterminados asociados a los recursos humanos, físicos y financieros requeridos para financiar la implementación de lo propuesto en los artículos. <p>También se requiere tener en cuenta otros costos y gastos indeterminados asociados a los recursos humanos, físicos y financieros requeridos para financiar la iniciativa, ya que la inclusión de temas específicos sobre bienestar y protección animal es un trabajo altamente especializado que genera costos que impactarían a las entidades territoriales certificadas en educación y a las instituciones educativas.</p> <p>En virtud de la Ley 715 de 2001, la fuente de financiación de la prestación del servicio educativo para las ETC en educación es la participación de educación del Sistema General de Participaciones (SGP). La iniciativa debería financiarse con cargo a dicha fuente, por lo cual la ampliación de la planta de personal docente requerida por todas las instituciones educativas del país derivada del proyecto de Ley generaría un impacto fiscal no previsto en los recursos de prestación del servicio del SGP.</p> <p>Con la participación del SGP se está financiando actualmente la nómina del personal del sector, la contratación de la prestación del servicio educativo con terceros, los gastos administrativos y algunas acciones para mejoramiento de la calidad, por lo cual el Sistema no cuenta con disponibilidad de recursos para que las 96 ETC del país usen las asignaciones de la vigencia para financiar gastos como los mencionados asociados a la iniciativa y no se recomienda cargar costos adicionales al SGP, dado que implica acentuar la desfinanciación en la que se encuentra la prestación del servicio público educativo para los niveles mencionados y en condiciones de universalidad y gratuidad.</p> <p>El presupuesto de rentas y recursos de capital y las apropiaciones revisadas, aprobadas y programadas por el Congreso de la República para el Ministerio de Educación Nacional incluye gastos de funcionamiento e inversión del sector para todos los niveles educativos en el sector público, de los cuales cerca del 90% corresponden a transferencias de orden legal y constitucional, por lo cual la mayor parte del presupuesto para el Sector Educación es inflexible,</p>	<p>es decir, que contiene gastos cuya fuente de financiación no puede destinarse para otros fines diferentes a las erogaciones que le ordena la Constitución Política y las normas que regulan el sector, así como para los proyectos de inversión que se asocian al Plan Nacional de Desarrollo, por lo cual respetuosamente se recomienda no continuar con el trámite legislativo del proyecto de ley, por los argumentos previamente expuestos.</p> <p>IV. RECOMENDACIONES</p> <p>El Ministerio de Educación Nacional, respetuosamente recomienda no continuar con el trámite legislativo del proyecto de ley en comento que pretende establecer la cátedra de bienestar y protección animal en todas las instituciones educativas del país, toda vez que las disposiciones normativas que se pretenden son inconvenientes para el sector en los términos que a continuación se resumen:</p> <ol style="list-style-type: none"> i. Se considera que la iniciativa legislativa no es acorde con las funciones del MEN, puesto que no le corresponde a esta Entidad prescribir el currículo para el país. Por el contrario, la Ley General de Educación atiende a una estructura lógica dirigida a desarrollar conocimientos, destrezas y competencias de los educandos, e integrado por componentes definidos por la propia ley y otros contemplados en los PEI en virtud del principio de autonomía escolar y de acuerdo con las necesidades particulares de cada Establecimiento Educativo y de su contexto. ii. Así mismo, el objeto de la iniciativa ya se viene adelantando por el MEN desde una visión sistémica, holística e integral que obedece a la concepción de "ambiente" expuesta anteriormente; a través de estrategias, orientaciones curriculares y herramientas pedagógicas que tienen relación con el bienestar y protección animal desde el área de Ciencias Naturales y Educación Ambiental (Subdirección de Referentes y Evaluación de la Calidad Educativa) y el Proyecto Transversal de Educación Ambiental (Subdirección de Fomento de Competencias). iii. El cuidado, bienestar y protección animal se vienen tratando desde la lectura de contextos que realiza cada institución educativa y desde las problemáticas ambientales que estas reconocen. Es importante mencionar que estas acciones de las instituciones educativas surgen desde los lineamientos y orientaciones que el Ministerio de Educación Nacional ha brindado desde la Educación Ambiental. iv. Con relación a la articulación del Ministerio de Educación y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, esta se ha concretado desde el 2002 con la expedición e implementación de la Política Nacional de Educación Ambiental, en la cual se reconoce el Proyecto Ambiental Escolar -PRAE- como una de sus diez estrategias. v. Finalmente, el proyecto de ley planteado no es acorde con la descentralización territorial y el criterio de sostenibilidad fiscal, al no tener en cuenta el impacto fiscal que puede generar la inclusión de una nueva cátedra dentro del Proyecto educativo que deban adelantar los establecimientos educativos.
--	---

CONTENIDO

Gaceta número 1538 - Martes, 29 de noviembre de 2022

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia para primer debate en Comisión Tercera de Senado y modificaciones a los textos propuestos al Proyecto de ley número 332 de 2021 Cámara – 119 de 2022 Senado, por medio de la cual se desarrollan los derechos menstruales.	1
---	---

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto jurídico del Ministerio de Educación Nacional al Proyecto de ley número 16 de 2022 Senado, por medio de la cual se establece la cátedra de bienestar y protección animal en todas las instituciones educativas del país.	8
--	---