



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 2158

Bogotá, D. C., jueves, 13 de noviembre de 2025

EDICIÓN DE 21 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 267 DE 2025 CÁMARA

por medio del cual se reconocen, garantizan y protegen los derechos menstruales, se dictan medidas en salud, trabajo, educación, acceso y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 26 de agosto de 2025

Doctor,

JAIME LUIS LACOUTURE

Secretario General Cámara de Representantes

Bogotá, D. C.

Asunto: Radicación de Proyecto de Ley número 267 de 2025 Cámara, por medio del cual se reconocen, garantizan y protegen los derechos menstruales, se dictan medidas en salud, trabajo, educación, acceso y se dictan otras disposiciones.

Respetado Secretario general:

En nuestra calidad de congresistas de la República y en uso de las atribuciones que nos han sido conferidas constitucional y legalmente, nos permitimos respetuosamente radicar el proyecto de ley de la referencia y, en consecuencia, le solicitamos se sirva dar inicio al trámite legislativo respectivo.

Por los honorables Congresistas,

 SANDRA RAMIREZ LOBO SILVA Senadora de la República Partido Comunes	 OMAR DE JESÚS RESTREPO CORREA Senador de la República Partido Comunes
 CATALINA DEL SOCORRO PÉREZ PÉREZ Honorable Senadora de la República Colombia Humana-Pacto Histórico	 JAIRO REINALDO CALA SUAREZ Representante a la Cámara Santander Partido Comunes

 ANDRÉS CANCEMANCE LÓPEZ Representante a la Cámara Departamento de Putumayo Pacto Histórico - Colombia Humana CC: 1.032.373.838	 IMELDA DAZA COTES Senadora de la República Partido Comunes
 JULIAN GALLO CUBILLOS Senador de la República Partido Comunes	 CARLOS ALBERTO CARREÑO Representante Cámara PARTIDO COMUNES
 LUIS ALBERTO ALBÁN Representante a la Cámara Partido COMUNES	 PABLO CATATUMBO TORREZ Senador de la República Partido Comunes
 PEDRO BARACUTADO Representante a la Cámara Partido Comunes	 GERMAN GOMEZ Representante a la Cámara Partido Comunes
 MARTHA LISBETH ALFONSO JURADO Representante a la Cámara por el departamento del Tolima Partido Alianza Verde – Pacto Histórico	 GABRIEL ERNESTO PARRADO DURÁN Representante a la Cámara por el Meta Pacto Histórico - PDA
 DAVID RICARDO RACERO MAYORCA Representante a la Cámara por Bogotá Coalición Pacto Histórico	 MARIA FERNANDA CARRASCAL ROJAS Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico

PROYECTO DE LEY NÚMERO 267 DE 2025
CÁMARA

por medio del cual se reconocen, garantizan y protegen los derechos menstruales, se dictan medidas en salud, trabajo, educación, acceso y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA

Capítulo I.

Principios y definiciones

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto reconocer los derechos menstruales y establecer medidas para garantizar el acceso universal, gratuito y equitativo a productos, salud hormonal y ovulatoria, agua y saneamiento, educación y trabajo digno vinculados a la gestión menstrual.

Artículo 2º. Definiciones. Para los efectos de la siguiente ley, se entenderá por:

a. Personas que menstrúan: Son consideradas personas que experimentan o han experimentado un ciclo hormonal menstrual y ovulatorio, indistintamente de su identidad o expresión de género.

b. Estigma Menstrual: Son comportamientos, creencias, actitudes y prácticas culturales que ubican las vivencias menstruales como algo negativo dentro de una comunidad determinada causando y perpetuando discriminación, vergüenza, violencia y desigualdad.

c. Derechos Menstruales: Son derechos que garantizan condiciones dignas requeridas para que el proceso de la menstruación se dé en condiciones óptimas y apropiadas. Estos derechos se encuentran en estrecha relación con el derecho fundamental a la salud, la educación, la igualdad, la no discriminación, la participación, el trabajo y otros derechos fundamentales, y constituyen un aspecto esencial para el bienestar individual, así como para el desarrollo sociocultural, económico, político y colectivo.

d. Educación Menstrual Integral: Es un proceso pedagógico continuo y transformador, que aborda de manera crítica y situada los aspectos biológicos, hormonales, emocionales, sociales, culturales, políticos, históricos, ambientales, territoriales y espirituales vinculados a las vivencias menstruales, ovulatorias y cíclicas a lo largo del ciclo vital. Promueve el acceso a información veraz y contextualizada desde una perspectiva multidisciplinaria, interseccional, diferencial y de género, fortaleciendo la autonomía, el autoconocimiento, la corresponsabilidad y el ejercicio de derechos. Su propósito es eliminar estigmas y desigualdades, y contribuir a la equidad de género, la igualdad de oportunidades, la vida libre de violencias y el bienestar de todas las personas, incluyendo mujeres, personas menstruantes y quienes, sin menstruar, tienen un rol en la construcción de entornos dignos y libres de discriminación.

g. Gestión digna de la menstruación: La gestión menstrual es el conjunto de condiciones materiales e inmateriales, acciones y productos necesarios para vivir la menstruación de forma segura, adecuada, cómoda, saludable y libre de discriminación y violencias. Incluye el acceso a insumos efectivos y asequibles, agua y saneamiento, servicios de apoyo, educación e información oportuna y pertinente, así como entornos seguros en los ámbitos educativos, laborales, comunitarios y familiares. Reconoce que las estructuras sociales, culturales, económicas y ambientales pueden ser barreras o facilitadoras para el ejercicio pleno de los derechos menstruales

Artículo 3º. Principios. Para efectos de la presente ley, se aplicarán los siguientes principios:

a. Dignidad: Reconoce que todas las personas con vivencias menstruales son titulares de derechos y deben ser tratadas con respeto, sin discriminación y en condiciones de igualdad.

b. Accesibilidad y disponibilidad: Orienta las acciones del Estado y la sociedad hacia la existencia de condiciones dignas para gestionar la menstruación, lo cual comprende el acceso equitativo a productos, agua potable, instalaciones sanitarias adecuadas e información pertinente.

c. Inclusión Menstrual: Reconoce la diversidad de experiencias menstruales y promueve que sean visibilizadas, respetadas y acompañadas, con especial atención a las poblaciones en situación de vulnerabilidad.

Capítulo II.

Educación Menstrual Inclusiva, diferencial e interseccional

Artículo 4º. Fortalecimiento de la Educación en salud menstrual integral e inclusiva como parte de la Educación Integral en Sexualidad. El Ministerio de Educación Nacional será responsable de garantizar la integración de la educación en salud menstrual dentro del marco de la Educación Integral en Sexualidad (EIS) en todos los niveles educativos públicos y privados en el país, abarcando los siguientes mínimos:

1. Contenidos pedagógicos sobre educación menstrual: La educación menstrual, en el marco de la Educación Integral en Sexualidad (EIS), deberá incluir de manera progresiva contenidos que promuevan el conocimiento del ciclo menstrual y la salud integral; el manejo del dolor y la prevención de alteraciones; el impacto psicológico y emocional; la eliminación de estigmas y discriminación; la sostenibilidad de los productos de gestión menstrual; y la corresponsabilidad de familias y comunidades.

2. Participación intersectorial: Promover la articulación intersectorial para desarrollar lineamientos, materiales educativos y estrategias pedagógicas adaptadas a las necesidades territoriales y diferenciales, respetando las particularidades culturales y étnicas de las comunidades.

3. Uso de tecnologías y comunicación: Diseñar e implementar herramientas digitales y campañas de comunicación educativa que fortalezcan la información y sensibilización sobre la salud menstrual, con acceso gratuito para estudiantes, familias y comunidades educativas.

Artículo 5°. Desarrollo de capacidades docentes y personal educativo. El Ministerio de Educación Nacional brindará programas de desarrollo de capacidades al cuerpo docente y personal educativo en educación menstrual integral e inclusiva y en gestión menstrual, en el marco de la Educación Integral en Sexualidad (EIS) a fin de garantizar una educación inclusiva y libre de estigmatización.

Parágrafo. El Ministerio de Educación Nacional deberá brindar programas de capacitación al cuerpo docente y personal educativo, con enfoques poblacional, diferencial, territorial, étnico y de género.

Artículo 6°. Fortalecimiento de capacidades en el talento humano en salud respecto a salud menstrual. El Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional, orientarán los programas de formación y actualización de talento humano en salud para que incluyan contenidos relacionados con la salud menstrual, así como la capacitación en guías clínicas derivadas de la Ley 2338 de 2023.

Parágrafo 1°. Las instituciones prestadoras de servicios de salud, entidades administradoras de planes de beneficios, entidades territoriales y demás entidades del sector salud en el marco de los Planes Institucionales de Formación Continua en Talento Humano en salud incorporarán contenidos y elementos estratégicos de la salud menstrual como parte de la atención integral.

Artículo 7°. Comunicación y divulgación para una Educación Menstrual integral e inclusiva. El Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social, y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, deberán realizar estrategias de comunicación que incluyan sensibilización y pedagogía de los derechos menstruales y la gestión menstrual.

Artículo 8°. Espacios seguros y de confianza en ambientes educativos. El Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con las entidades territoriales y los centros educativos públicos y privados de básica, media y superior, deberán crear espacios seguros y de confianza de participación, expresión y desarrollo para las mujeres y personas que menstrúan, con el acompañamiento de profesionales idóneos. Lo anterior, sin perjuicio del principio de autonomía universitaria que rige a las instituciones de educación superior.

Artículo 9°. Línea de Investigación Menstrual. El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación establecerá una línea de Investigación en salud menstrual que esté dedicada a la promoción, financiación, coordinación y supervisión de

investigaciones relacionadas con la salud menstrual, gestión menstrual, trastornos hormonales menstruales, tecnologías sanitarias y soluciones innovadoras en dicho ámbito. Esta línea funcionará como un centro de recursos y colaboración para investigadores, instituciones académicas y organizaciones de salud. Su objetivo será impulsar la investigación innovadora y la recopilación de datos relacionados con la salud menstrual.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación garantizará la investigación y el desarrollo de soluciones innovadoras que combinen la gestión menstrual con la sostenibilidad ambiental. Incluyendo la promoción de materiales biodegradables y la exploración de tecnologías más amigables con el medio ambiente en la fabricación de productos menstruales.

Parágrafo 2°. La implementación de la línea de investigación será financiada por el Fondo Nacional para el Financiamiento de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación.

Parágrafo 3°. La Línea de Investigación Menstrual garantizará la divulgación abierta y transparente de los hallazgos, garantizando la accesibilidad de la información tanto a la comunidad científica como al público en general. Asimismo, fomentará la articulación entre investigadores y profesionales de la salud con el fin de transformar el conocimiento en prácticas basadas en evidencia, políticas y programas que contribuyan al mejoramiento de la atención médica, la promoción de diagnósticos tempranos, la prevención de traumas, enfermedades asociadas, de igual forma deberán estar orientados a prevenir violencias y prácticas nocivas, garantizar derechos y promover entornos seguros y protectores para todas las mujeres y personas que menstrúan.

Parágrafo 4°. El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación fomentará alianzas público-privadas y colaboraciones interinstitucionales destinadas a financiar proyectos de investigación e innovación en materia de salud menstrual. Dichas alianzas deberán impulsar el desarrollo de iniciativas con potencial de impacto social, científico y de mercado, garantizando que los avances se traduzcan en soluciones accesibles, sostenibles y beneficiosas para la población.

Capítulo III.

Condiciones dignas para las vivencias menstruales en contextos laborales formales e informales

Artículo 10. Buenas prácticas empresariales. Los empleadores, de común acuerdo con sus trabajadores, podrán establecer mecanismos de licencia menstrual remunerada que favorezcan el bienestar y la salud de las personas con vivencias menstruales. Esta medida se reconocerá como una buena práctica empresarial orientada a la promoción de la equidad de género, la productividad y la construcción de entornos laborales saludables e inclusivos.

Parágrafo. Lo dispuesto en el presente artículo no sustituye ni limita las obligaciones establecidas en la Ley 2338 de 2023, pues el reconocimiento de licencias constituye un derecho de carácter obligatorio en el marco de los principios de ajuste razonable y estabilidad laboral reforzada. En consecuencia, la licencia menstrual prevista en este artículo aplica como una práctica voluntaria para los demás casos, sin perjuicio de los derechos ya garantizados por la normatividad vigente.

Artículo 11. *Sensibilización y promoción de los derechos menstruales en el contexto laboral.* El Ministerio del Trabajo promoverá acciones de sensibilización y formación a empleadores públicos o privados, trabajadores en cualquier modalidad de contratación o vínculo laboral orientadas a garantizar el respeto de los derechos menstruales en el entorno laboral, fomentando prácticas que favorezcan la igualdad, la inclusión y el bienestar de las personas trabajadoras.

Parágrafo. Queda expresamente prohibido todo acto de discriminación, represalia o despido relacionado con la menstruación o con la gestión de las necesidades que de ella se deriven.

Artículo 12. *Garantía de acceso y productos en los espacios laborales.* Se garantizará en cada uno de los espacios laborales, baños limpios y equipados con suministros de productos para la gestión menstrual de emergencia, papel higiénico, agua y jabón, como equipamiento básico para el bienestar y cuidado menstrual. Asimismo, se garantizarán espacios de pausas activas en pro de su salud hormonal menstrual y ovulatoria.

Parágrafo. El Ministerio del Trabajo, en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social y las entidades territoriales correspondientes, impulsarán la creación e implementación de políticas públicas de salud y cuidado menstrual para las mujeres y personas que menstrúan con trabajos en situación de informalidad.

Artículo 13. *Lineamientos para los derechos menstruales en el ámbito laboral.* El Ministerio del Trabajo deberá desarrollar lineamientos técnicos periódicos para que los empleadores diseñen, implementen y evalúen políticas laborales, con la participación de trabajadores y trabajadoras, con el fin de integrar las necesidades relacionadas con la gestión menstrual en el ámbito laboral.

Parágrafo. El Ministerio del Trabajo, a través de la inspección del trabajo, deberá presentar un informe anual público al Congreso de la República que detalle el cumplimiento de los lineamientos y políticas para la garantía de los derechos menstruales.

Capítulo IV.

Salud Hormonal Menstrual y Ovulatoria

Artículo 14. *Atención médica, adecuada e integral.* El Ministerio de Salud y Protección Social deberá desarrollar los lineamientos técnicos para que los centros de salud brinden servicios de salud con una atención adecuada y sensible a las necesidades

de todas las mujeres y personas que menstrúan. Esto incluye la capacitación de los profesionales de la salud en la atención de la salud hormonal menstrual y ovulatoria, la detección y manejo de desequilibrios en el ciclo hormonal menstrual ovulatorio, el diagnóstico temprano, la promoción de prácticas saludables, apoyo psicológico y la provisión de opciones de tratamiento adecuadas y oportunas, entre otras.

Parágrafo. El Ministerio de Salud y Protección Social tendrá seis meses para reglamentar la atención médica adecuada e integral sensible a la salud hormonal menstrual y ovulatoria.

Artículo 15. *Prevención y manejo de desequilibrios derivados de la vivencia menstrual.* El Ministerio de Salud y Protección social creará programas desarrollados por las Entidades Promotoras de Salud o quien haga sus veces, orientados a la prevención, diagnóstico y manejo de afecciones derivadas de la vivencia menstrual. Estos programas incluirán servicios de asesoramiento, terapia hormonal, terapias alternativas, medicamentos, y la ampliación del catálogo mínimo de terapias cubiertas, incluyendo las no farmacológicas.

Artículo 16. *Suministro universal y gratuito de productos de gestión menstrual.* El Estado garantizará el acceso gratuito y universal a productos de gestión menstrual, asegurando su disponibilidad en instituciones educativas públicas, centros de salud, hogares de protección estatal, albergues y demás espacios comunitarios de atención a población vulnerable. Asimismo, se deberá otorgar mediante mecanismos transparentes que aseguren su destinación específica.

El Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Salud y Protección Social, y las entidades territoriales establecerán mecanismos de abastecimiento y distribución, con metas progresivas que aseguren cobertura suficiente, sostenibilidad ambiental y autonomía en la selección de productos, y un enfoque diferencial, étnico y territorial que priorice a niñas, adolescentes y mujeres en situación de pobreza extrema.

Artículo 17. *Promoción de opciones sostenibles para la gestión menstrual.* El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá fomentar el uso de opciones de productos menstruales sostenibles con el medio ambiente. Así mismo, creará medidas para expedir regulaciones que promuevan la sostenibilidad en la producción y uso de productos menstruales, así como la gestión de residuos relacionados incluyendo la implementación de estándares ambientales, incentivos para productos sostenibles y la promoción de prácticas de reciclaje adecuadas.

Parágrafo. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible articulará acciones con organizaciones ambientales, fabricantes de productos menstruales, academia, proveedores de servicios de salud y comunidades para abordar conjuntamente los aspectos ambientales y los derechos menstruales por medio de alianzas, convocatorias y la implementación de proyectos piloto.

Parágrafo 2º. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en conjunto con el Ministerio de Ciencias, Tecnología e Innovación realizará alianzas con empresas públicas y privadas que se dediquen a la producción y comercialización de productos de recolección y gestión menstrual, incentivando su participación en las iniciativas Sostenibles para el uso y manejo de productos de gestión menstrual.

Artículo 18. Vigencia y derogatorias. La presente ley regirá a partir de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

 <div>SANDRA RAMIREZ LOBO SILVA Senadora de la República Partido Comunes</div>	 <div>OMAR DE JESÚS RESTREPO CORREA Senador de la República Partido Comunes</div>
 <div>CATALINA DEL SOCORRO PÉREZ PÉREZ Honorable Senadora de la República Colombia Humana-Pacto Histórico</div>	 <div>JAIRO REINALDO CALA SUAREZ Representante a la Cámara Santander Partido Comunes</div>
 <div>ANDRÉS CANCEMANCE LÓPEZ Representante a la Cámara Departamento de Putumayo Pacto Histórico - Colombia Humana CC: 1.032.373.838</div>	 <div>IMELDA DAZA COTES Senadora de la República Partido Comunes</div>
 <div>JULIAN GALLO CUBILLOS Senador de la República Partido Comunes</div>	 <div>CARLOS ALBERTO CARREÑO Representante Cámara PARTIDO COMUNES</div>
 <div>LUIS ALBERTO ALBÁN Representante a la Cámara Partido COMUNES</div>	 <div>PABLO CATATUMBO TORREZ Senador de la República Partido Comunes</div>
 <div>PEDRO BARACUTADO Representante a la Cámara Partido Comunes</div>	 <div>GERMÁN GÓMEZ Representante a la Cámara Partido Comunes</div>
 <div>MARTHA LISBETH ALFONSO JURADO Representante a la Cámara por el departamento del Tolima Partido Alianza Verde – Pacto Histórico</div>	 <div>GABRIEL ERNESTO PARRADO DURÁN Representante a la Cámara por el Meta Pacto Histórico - PDA</div>
 <div>DAVID RICARDO CÁCERES MAYORCA Representante a la Cámara por Bogotá Coalición Pacto Histórico</div>	 <div>MARIA FERNANDA CARRASCAL ROJAS Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico</div>

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Tabla de contenido

Justificación

Situación de las vivencias y experiencias menstruales en Colombia

Marco Normativo Internacional

Derechos menstruales alrededor del mundo

Los derechos menstruales en el marco de la Corte Constitucional

Antecedentes

Referencias

Justificación

Que el Estado colombiano, en virtud de su compromiso con los principios de igualdad, dignidad humana, equidad de género, no discriminación y derechos humanos, tiene la responsabilidad de garantizar el bienestar y la calidad de vida de todas las personas que habitan en el territorio nacional.

Que la menstruación no es solo un proceso biológico, sino un proceso biopsicosocial con implicaciones intrapersonales e interpersonales, históricas, de memoria, sociales, culturales, políticas, territoriales, ambientales, espirituales y económicas. Entendiéndolo como un asunto de salud pública que tiene relevancia directa sobre los derechos humanos, sexuales y reproductivos de las mujeres, las niñas, hombres trans, personas no binarias, queer y otras manifestaciones sexo-género diversas, que hayan nacido con matriz, ovarios y trompas uterinas con experiencias y vivencias cíclicas, hormonales, ovulatorias, menstruales y sangrados por privación y, en especial, de aquellas personas que han sido histórica y estructuralmente excluidas.

Que a pesar de los avances en materia de derechos y equidad de género, las personas con vivencias menstruales continúan enfrentando desafíos significativos en relación con la gestión de su menstruación, incluyendo el acceso limitado a productos menstruales adecuados, la discriminación de género, la estigmatización y la falta de información adecuada.

Que es esencial reconocer que el acceso a una salud menstrual integral y todo lo que esto conlleva (productos de gestión menstrual de calidad, instalaciones adecuadas, educación menstrual, etc), son componentes fundamentales para garantizar una vida digna y el pleno goce de los derechos humanos de todas las personas con vivencias y experiencias menstruales en Colombia.

Que se hace necesario establecer medidas concretas para eliminar las barreras que obstaculizan el acceso a productos de gestión menstrual, promover la educación menstrual, cambiar los paradigmas sociales y culturales, optimizar los sistemas de salud menstrual y sensibilizar a la sociedad sobre la importancia de abordar y gestionar de manera integral los derechos menstruales.

En mérito de lo anterior, se presenta este proyecto de ley, mediante el cual se establecen medidas para la garantía de las condiciones dignas y el goce efectivo de los derechos menstruales en Colombia, con el objetivo de promover la igualdad de género, la salud y el bienestar de todas las personas que menstrúan en el territorio nacional.

Reconociendo que la menstruación es una vivencia compartida por muchas personas, pero que puede afectar de manera diversa a individuos de diferentes géneros, identidades, orientaciones y contextos, este capítulo se propone establecer las bases para una educación menstrual integral que sea respetuosa de la diversidad y equitativa en su enfoque. A través de esta ley se busca promover una comprensión más profunda y sensible de la menstruación, con miras a la eliminación del estigma menstrual y la garantía del acceso a la información a todas las personas para vivir su menstruación de manera saludable y con pleno respeto a sus derechos humanos, o por el contrario, pensar, reflexionar y relacionarse con la vivencia menstrual desde un nuevo código cultural.

En Colombia, la menstruación ha sido por años un tema oculto y estigmatizado, que se convierte en un sinónimo de la suciedad y de vergüenza en nuestra sociedad. Esto ha conllevado a que la menstruación no tenga un lugar para la investigación, para la educación, y una gestión menstrual adecuada. Según el Fondo de Población de las Naciones Unidas UNFPA, el tabú y el silencio asociado a la menstruación fomenta la desigualdad de género, porque impide que mujeres y niñas vivencien su cuerpo como un elemento positivo y que las empodera (UNFPA, 2022).

Estas discriminaciones alrededor de la menstruación han influido en la exclusión de las personas que menstrúan, en la vida social, económica y cultural, de las sociedades en las que habitan, desconociendo este proceso como parte elemental de las personas, puesto que “[...] las creencias negativas sobre la menstruación generan barreras para el ejercicio de sus derechos humanos, profundizando las desigualdades de género, la discriminación y las violencias de género” (UNFPA, 2022, pág. 8).

El desconocimiento de la menstruación dentro de muchas comunidades de nuestro país, genera violaciones al derecho a la salud, puesto que no existen centros de salud adecuados y saneamiento básico para atender los días de sangrado menstrual. Tampoco existen garantías de acceso a la información adecuada sobre este tema, lo que implica que muchas personas menstruantes, no tengan la capacidad de atender cualquier urgencia presentada. En casos más graves, cuando por endometriosis, dismenorrea o cualquier afectación relacionada con el ciclo hormonal menstrual y ovulatorio, no existen herramientas e investigaciones suficientes para una atención integral de estas personas. El artículo “La Menstruación desde una perspectiva de derechos sexuales y derechos reproductivos” (UNFPA, 2022), expresa que:

Las niñas, adolescentes, mujeres y personas menstruantes tienen mayor riesgo de infecciones cuando no tienen acceso a insumos y servicios para su gestión menstrual. Adicionalmente, por vergüenza, estigma o la inexistencia de servicios, las niñas no buscan tratamientos médicos para

tratar síntomas como la dismenorrea, menorragia, endometriosis, fibromas (brotos abultados en el útero), o trastornos como el síndrome de ovario poliquístico, irregularidades menstruales, entre otros. Esto afecta su salud física y mental, e incluso pone en riesgo su vida (pág. 9).

Para el caso de las niñas, jóvenes y mujeres, la higiene y la salud menstrual también revisten limitaciones y estigma, tal como se indica en el informe (UNFPA, 2022¹; UNICEF, 2021²). A esto debe sumarse que existen mayores limitaciones de acceso a la información por la poca disponibilidad de la misma en formatos accesibles (UNFPA, 2022), así como el control sobre el acceso y la comprensión que, en algunos casos, ejercen las familias y/o el personal médico.

Así mismo, en estas situaciones de discriminación, burlas y estigmas por la menstruación, se incluyen las comunidades con identidades de género y orientaciones sexuales diversas, que a diario son expuestas a los malos tratos y violencias, por identificarse distinto, por vivir estas experiencias menstruales de formas distintas, sin consideración de sus emociones, sentimientos, integridad psicológica y su dignidad. Al respecto, la UNICEF (2019) comenta que:

Las personas con identidades de género diversas se enfrentan a patrones de discriminación y violencia adicionales a los que padecen las mujeres cisgénero y heterosexuales, por lo que es frecuente que se tengan mayores obstáculos para obtener información e insumos para su gestión menstrual. Las personas trans menstruantes pueden ser víctimas de violencia al usar baños públicos. Los hombres trans no tienen acceso a la infraestructura y servicios para higiene menstrual que se encuentran en los baños para mujeres, y muchas veces los niños y adolescentes trans pueden ser excluidos de los programas de información sobre menstruación disponibles (UNICEF, 2019).

Por ello, es de suma importancia reconocer que la menstruación es un proceso esencial en las personas, que garantizar este derecho a la salud, a la educación, a la dignidad, y a la soberanía corporal, hace parte de la obligación que tiene el Estado con estas personas, para cuidar y garantizar una vida digna.

Entender la menstruación como un signo vital de salud de las personas con vivencias menstruales, implica que se desarrollen procesos de sensibilización, capacitación, formación y pedagogía, planes de acción en salud, políticas públicas y educación, coherentes con las necesidades que presentan las personas con vivencias menstruales. Estas sensibilizaciones deben desarrollarse con enfoques de género, diferenciales y territoriales, para que dentro de la sociedad en general se logre disminuir el estigma, la exclusión y las desigualdades de todo tipo

¹ La menstruación desde una perspectiva de derechos sexuales y derechos reproductivos

² <https://www.medbox.org/pdf/61339d34c3c0a007c04901e2>

frente a las personas con vivencias menstruales. Al respecto, Carriazo, M, Loboguerrero M, Villavieja, A; (2023), exponen:

Promover la menstruación como parte de todo un ciclo natural y sano del que no solo en las personas menstruantes deban atender, sino también toda la sociedad, ayuda a romper con los sesgos y tabúes sobre el tema y darle mayor visibilidad como una problemática de salud pública y de derechos humanos (Carriazo, M, Loboguerrero M, Villavieja, A; 2023, pág 3).

En este sentido, es necesario abordar la menstruación desde una perspectiva de género que tenga en cuenta a personas con identidades de género y orientaciones sexuales diversas, y que permita conocer las necesidades, oportunidades y limitaciones que tienen los hombres trans, las mujeres con orientaciones sexuales diversas, personas de género no binario y todas las personas con vivencias menstruales para gestionar su menstruación, así como para desarrollar sus actividades cotidianas sin restricciones ni violencias por causa de la menstruación. (UNFPA, 2022, Pág. 18).

Situación de las personas con vivencias menstruales en Colombia

Cifras del DANE sobre la gestión menstrual en Colombia

El estudio realizado por el DANE sobre la gestión menstrual en el país, ha identificado las siguientes cifras sobre la menstruación en Colombia:

- Población en edad menstrual: Se estima que hay alrededor de 17,3 millones de personas con vivencias menstruales en edad menstrual en Colombia.

- Productos de higiene menstrual utilizados: El principal elemento utilizado por las personas con vivencias menstruales para atender su periodo menstrual son las toallas higiénicas, seguidas de los tampones y la copa menstrual.

- Acceso a productos de higiene menstrual: El 93,1% de las personas con vivencias menstruales utilizan productos de higiene menstrual. Sin embargo, el 1,1% de las personas con vivencias menstruales utilizan telas o trapos, ropa vieja, calcetines, papel higiénico o servilletas durante su menstruación.

- Costo de los productos de higiene menstrual: El costo de los productos de higiene menstrual puede representar una carga financiera para las personas con vivencias menstruales y su entorno y su entorno más cercano. El precio promedio de un paquete de 10 toallas higiénicas es de 15.000 pesos colombianos.

- Educación sobre salud menstrual: La falta de educación sobre salud menstrual puede tener un impacto negativo en la vida de las personas con vivencias menstruales. Solo el 51,3% de las personas con vivencias menstruales conoce sobre los diferentes métodos para recolectar y absorber la menstruación.

- El 7,2% de las personas con vivencias menstruales ha suspendido o interrumpido su actividad laboral, estudio o de hogar por dificultades con el manejo de su ciclo menstrual. En la encuesta también se identificó que las personas con vivencias menstruales tienen limitaciones para acceder a baños con privacidad y a insumos de cuidado menstrual. Lo anterior se debe a dificultades económicas. (DANE).³

La estrategia intersectorial de cuidado y salud menstrual 2023 del Plan Nacional de Desarrollo

La Estrategia Intersectorial de Cuidado y Salud Menstrual 2023 del Plan Nacional de Desarrollo es un plan de acción del Gobierno nacional de Colombia para garantizar el acceso a una menstruación saludable, digna y libre de estigma para todas las niñas, mujeres, hombres trans y personas no binarias asignadas al sexo femenino al nacer.

La estrategia se basa en los siguientes principios:

- Derecho a la salud: La menstruación es un proceso natural y saludable, pero puede tener un impacto negativo en la salud física y mental de las niñas y mujeres si no se dispone de los productos y servicios menstruales necesarios. La estrategia reconoce el derecho a la salud, lo que incluye el acceso a servicios de salud menstrual de calidad.

- Derecho a la educación: La menstruación puede ser un obstáculo para la educación de las personas con vivencias menstruales, ya que puede provocarles ausentismo escolar, vergüenza y estigmatización. La estrategia reconoce el derecho a la educación, lo que incluye el derecho a un entorno escolar seguro y sin discriminación.

- Derecho a la igualdad: La menstruación es un proceso universal, pero las personas con vivencias menstruales pueden experimentar diferentes barreras para acceder a una menstruación saludable, digna y libre de estigma. La estrategia reconoce el derecho a la igualdad, lo que incluye la igualdad de oportunidades para todas las personas, independientemente de su género.

La estrategia tiene los siguientes objetivos:

- Garantizar el acceso a productos y servicios menstruales asequibles y de calidad.

- Promover la educación sobre la salud y la gestión menstrual.

- Eliminar el estigma y la discriminación asociados a la menstruación.

La estrategia se implementará a través de las siguientes líneas de acción:

Acceso a productos y servicios menstruales: El Gobierno nacional garantizará el acceso a productos y servicios menstruales asequibles y de calidad a través de los siguientes mecanismos:

- Distribución gratuita de productos menstruales en instituciones educativas, centros de salud y otros espacios públicos.

³ [3 https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/Nota-estadistica-Menstruacion-Colombia_VF.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/Nota-estadistica-Menstruacion-Colombia_VF.pdf)

- Fondos para apoyar organizaciones de la sociedad civil que ofrecen productos y servicios menstruales asequibles.

- Incentivos a los fabricantes y proveedores de productos menstruales para que reduzcan sus precios.

Educación sobre la salud y la gestión menstrual: El Gobierno nacional promoverá la educación sobre la salud y la gestión menstrual a través de los siguientes mecanismos:

- Inclusión de la educación menstrual en los currículos escolares.

- Campañas de sensibilización sobre la salud y la gestión menstrual.

- Acceso a información sobre la salud y la gestión menstrual a través de diferentes canales, como internet, televisión y radio.

Eliminar el estigma y la discriminación asociados a la menstruación: El Gobierno nacional eliminará el estigma y la discriminación asociados a la menstruación a través de los siguientes mecanismos:

- Sensibilización sobre el estigma y la discriminación asociados a la menstruación.

- Promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.

- Reforma de las leyes y políticas públicas para eliminar el estigma y la discriminación asociados a la menstruación.

Experiencias de Alcaldías sobre Políticas en Salud Menstrual

En Colombia, se encuentran algunas experiencias en políticas públicas que abarcan los derechos menstruales, entre ellas se destacan las siguientes líneas de trabajo:

Acceso a productos menstruales: Un número creciente de alcaldías y municipios están implementando programas para distribuir productos menstruales gratuitos o a precios subsidiados. Estos programas están dirigidos a personas con vivencias menstruales en situación de vulnerabilidad, como niñas, adolescentes, mujeres en situación de pobreza o mujeres en situación de discapacidad.

Educación y sensibilización sobre la salud menstrual: Un número creciente de alcaldías y municipios están implementando programas de educación y sensibilización sobre la salud menstrual. Estos programas están dirigidos a niñas, adolescentes, mujeres y personas con vivencias menstruales en general.

Infraestructura para la gestión menstrual: Un número creciente de alcaldías y municipios están mejorando la infraestructura para la gestión menstrual en escuelas, centros de salud y otros espacios públicos. Estas mejoras incluyen la instalación de baños menstruales, la distribución de papel higiénico y la eliminación de barreras para el acceso a productos de higiene menstrual.

Algunos ejemplos de políticas de salud menstrual implementadas por alcaldías y municipios en Colombia incluyen a la ciudad de Bogotá, Medellín y Cartagena.

Bogotá: La Alcaldía de Bogotá implementó en 2022 un programa para distribuir productos de higiene menstrual gratuitos a niñas, adolescentes y mujeres en situación de vulnerabilidad. El programa, denominado “Menstruación digna”, ha beneficiado a más de 100.000 mujeres.

El programa “Nuestro Ciclo de Cuidado Menstrual” implementado por la Secretaría Distrital de Salud de la ciudad de Bogotá es un plan de acción del Gobierno de distrital para garantizar el acceso a servicios de cuidado de calidad para todas las personas, independientemente de su edad, género, condición socioeconómica o ubicación geográfica.

La estrategia se basa en los siguientes principios:

- Derecho a la igualdad: El cuidado es un derecho humano fundamental que debe ser garantizado para todas las personas, independientemente de su condición.

- Derecho a la salud: El cuidado es un componente esencial de la salud física y mental de las personas.

- Derecho a la participación: Las personas tienen derecho a participar en la toma de decisiones sobre su propio cuidado.

- Garantizar el acceso a productos y servicios menstruales asequibles y de calidad.

Medellín: La Alcaldía de Medellín implementó en 2021 un programa para educar a niñas y adolescentes sobre la salud menstrual. El programa denominado “Menstruación saludable”, ha beneficiado a más de 10.000 niñas y adolescentes.

Cartagena: La Alcaldía de Cartagena implementó en 2022 un programa para instalar baños menstruales en escuelas públicas. El programa, denominado “Baños menstruales para una educación digna”, ha beneficiado a más de 100 escuelas públicas.

Marco Normativo Internacional

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer CEDAW.

Este tratado de las Naciones Unidas establece que las mujeres deben tener igualdad de derechos con los hombres en áreas como educación, salud y el acceso a servicios públicos. En este sentido, la discriminación y la estigmatización de la menstruación se encuentran prohibidas, en las áreas de la vida de la sociedad civil.

Objetivos de Desarrollo Sostenible.

De acuerdo con el ODS 3: Salud y Bienestar, aboga en relación con los derechos menstruales para el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva, y se incluye la atención a la menstruación y a la provisión de productos de higiene menstrual.

Dentro del ODS 4: Educación de calidad, busca cerrar la brecha de género a través del acceso a los derechos humanos, la igualdad de género, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural. También busca generar espacios pedagógicos y educativos sobre el ciclo menstrual hormonal y ovulatorio y luchar contra su estigmatización.

Para el ODS 5, Igualdad de género, se espera “para 2030, garantizar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles de la adopción de decisiones en la vida política, económica y pública”. Así, promover la igualdad de género es fundamental para abordar las barreras y la discriminación relacionadas con la menstruación y avanzar en los derechos menstruales.

En cuanto al ODS 6: Agua limpia y saneamiento, “Para 2030, lograr el acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados y poner fin a la defecación al aire libre, prestando especial atención a las necesidades de las mujeres y las niñas y las personas en situaciones de vulnerabilidad”. Garantizar acceso a instalaciones de saneamiento adecuadas es fundamental para la gestión higiénica de la menstruación.

Así mismo, estos ODS buscan promover que los Estados se comprometan a desarrollar medidas para el acceso a derechos como la salud, para contar con atención menstrual integral, derecho a la educación, para tener una menstruación informada que genere mejores experiencias, pero sobre todo, garantizar el derecho que tienen las personas a una vida digna.

Declaración Universal de los Derechos Humanos.

El artículo 2° de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que “toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole”. Esto incluye el derecho a la igualdad y a no ser objeto de discriminación, un aspecto fundamental para los derechos menstruales.

La Declaración Universal de Derechos Humanos se puede abordar en el contexto de los derechos menstruales al garantizar el principio de igualdad y no discriminación, el derecho a la información, el derecho a la salud, el derecho a la educación, el derecho a la dignidad y el derecho a la autonomía corporal.

Convención sobre los derechos del niño.

De acuerdo con la Convención sobre los derechos del niño, se resalta el derecho a la salud, tanto física como mental, y en esto es indispensable el acceso total e integral a los servicios de salud de calidad. Así mismo, desde el derecho a la educación, se busca fortalecer entornos seguros y libres de discriminación para una menstruación segura.

Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer.

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, también conocida como Convención de Belém do Pará, reconoce que la violencia contra la mujer es una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales y limita total o parcialmente a la mujer el reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos y libertades.

En particular, el artículo 3° de la Convención reconoce que la violencia contra la mujer es cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado. Este artículo incluye la violencia física, sexual y psicológica relacionada con la menstruación, como el acoso, la humillación y la discriminación.

El artículo 7° de la Convención reconoce el derecho de las mujeres a la salud, lo que incluye el derecho a servicios de salud menstrual de calidad. Este artículo establece que los Gobiernos deben adoptar medidas para garantizar el acceso a servicios de salud menstrual de calidad, incluyendo la educación, la prevención y el tratamiento.

El artículo 10 de la Convención reconoce el derecho de las mujeres a la educación, lo que incluye el derecho a un entorno escolar seguro y sin discriminación. Este artículo establece que los gobiernos deben adoptar medidas para garantizar que las niñas y mujeres tengan acceso a una educación de calidad, libre de violencia y discriminación.

Directrices internacionales sobre derechos humanos y acceso al agua potable y saneamiento.

En particular, las Directrices establecen que el acceso al agua potable y al saneamiento es un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos, incluyendo el derecho a la salud, el derecho a la educación y el derecho a la protección contra la discriminación.

El acceso a agua potable y saneamiento adecuado es necesario para que las personas con vivencias menstruales puedan gestionar su menstruación de forma higiénica y segura. El agua potable se utiliza para lavarse las manos y las partes íntimas, y el saneamiento adecuado proporciona un espacio privado y seguro para cambiarse el producto para la recolección o absorción de la sangre menstrual.

Derechos menstruales alrededor del mundo

En el caso de **México**, tres de los treinta y dos estados federados, Hidalgo, Colima y Nueva León, aprobaron la licencia menstrual respecto a los padecimientos relacionados con el ciclo hormonal menstrual y ovulatorio, como la dismenorrea primaria o secundaria y la endometriosis. En los tres casos se reconocen hasta dos días de licencia remunerada con el requisito de presentar una certificación médica, y, en el caso de Nueva León, con la posibilidad de realizar teletrabajo.

En **Corea del Sur**, establecieron un día no remunerado de licencia menstrual, con sanciones de hasta 4.000 dólares a las empresas que incumplan. Según una encuesta realizada en 2018, 19% de las empleadas declaran utilizar el derecho a la licencia menstrual⁴. De la misma forma, en **Japón** es una licencia reconocida desde 1947 que no es remunerada.

En países como **Indonesia y Zambia** se establecen las licencias menstruales como un día adicional a las vacaciones por mes sin necesidad de presentar un certificado médico. Por otra parte, la legislación de **Taiwán**, establece un total de tres días de licencia anual de manera remunerada, sin embargo, las personas con vivencias menstruales pueden acceder a más días de licencia bajo concepto de enfermedad.

Finalmente, en 2023 fue aprobada en **España** la modificación a ley de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo, en donde reconoce la “menstruación incapacitante secundaria” como una licencia de enfermedad temporal para enfermedades comunes no profesionales, que conlleva el pago de prestaciones estatutarias por licencia de enfermedad cuyo costo asumirá el Estado.

Los derechos menstruales en el marco de la Corte Constitucional

Los derechos menstruales son un tema de objeto que ha tratado la Corte Constitucional en el que se han establecido sentencias como:

Sentencia C-102 de 2021

La Corte Constitucional declaró la exequibilidad condicionada del artículo 424 del Estatuto Tributario, que gravaba con el impuesto al consumo los productos de higiene menstrual, como toallas higiénicas, tampones y copas menstruales. La Corte encontró que la norma violaba el derecho a la igualdad, al tratarse de un tratamiento tributario diferenciado entre productos que tienen una misma finalidad.

La Corte también encontró que la norma violaba el derecho a la salud, al limitar el acceso a productos de higiene menstrual más seguros y saludables. La Corte ordenó al Congreso de la República que modificara la norma para que todos los productos relacionados a la absorción o recolección de la sangre menstrual sean exentos del impuesto al consumo.

Sentencia T-398 de 2019

La Corte Constitucional ampara los derechos fundamentales a la salud, a la dignidad humana y al acceso a la información de una mujer habitante de calle, quien no tenía acceso a productos de higiene menstrual. La Corte ordenó a la Alcaldía Mayor de Bogotá a que le proporcionara a la mujer los productos y la información necesarios para gestionar su higiene menstrual de manera digna y saludable.

La Corte encontró que la falta de acceso a productos de higiene menstrual puede tener efectos negativos en la salud, la dignidad y el desarrollo personal de las personas con vivencias menstruales. La Corte también señaló que es deber del Estado garantizar el acceso a estos productos, especialmente a mujeres en situación de vulnerabilidad.

Sentencia C-117 de 2018

El colectivo “Menstruación Libre de Impuestos” logró que la Corte Constitucional exonerara del impuesto del IVA tampones y toallas higiénicas descartables. Lo anterior como antesala a la Sentencia C-102 de 2021, que incluye todos los productos para la gestión menstrual.

Antecedentes

Proyecto de Ley número 378 de 2023

Este proyecto de ley, radicado en la Cámara de Representantes, tiene por objeto establecer una política pública para la garantía de los derechos menstruales de las mujeres y personas menstruantes en Colombia. El proyecto propone una serie de medidas, entre ellas:

- La creación de un Fondo Nacional para los Derechos Menstruales, que financiará las acciones de la política pública.
- La implementación de programas de educación y sensibilización sobre los derechos menstruales.
- La promoción del acceso a productos de higiene menstrual gratuitos y de calidad.

Proyecto de Ley número 422 de 2021

Este proyecto de ley, radicado en el Senado de la República, tiene por objeto garantizar el acceso a productos de higiene menstrual gratuitos y de calidad a todas las mujeres y personas que menstrúan en Colombia. El proyecto propone una serie de medidas, entre ellas:

- La creación de un programa de distribución gratuita de productos de higiene menstrual.
- La regulación de los precios de los productos de higiene menstrual.
- La promoción del acceso a información sobre los derechos menstruales.

Ley Endometriosis

La ley de Endometriosis, aprobada en Colombia el 29 de marzo de 2023, establece los lineamientos básicos de prevención, diagnóstico y tratamiento integral de la enfermedad. La endometriosis es una enfermedad crónica que se caracteriza por el crecimiento de tejido endometrial fuera del útero.

La ley tiene los siguientes objetivos:

- Garantizar el acceso a una atención médica integral y oportuna a las personas con endometriosis.
- Promover la educación y la investigación sobre la endometriosis.
- Eliminar el estigma y la discriminación asociados a la endometriosis.

⁴ <https://expansion.mx/mundo/2023/04/10/paises-con-licencia-menstrual>

- Creación de una ruta de atención integral para las personas con endometriosis.
- Garantía de acceso a productos y servicios menstruales asequibles y de calidad.
- Promoción de la educación sobre la endometriosis en las escuelas, los centros de salud y la sociedad en general.
- Investigación sobre las causas, el diagnóstico y el tratamiento de la endometriosis.

Ley 2261 de 2022

La Ley 2261 de 2022, aprobada por el Congreso de la República de Colombia el 19 de julio de 2022, tiene por objeto garantizar la entrega gratuita, oportuna y suficiente de artículos de higiene y salud menstrual a las mujeres y personas con vivencias menstruales privadas de la libertad.

La ley establece que el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho, deberá garantizar la entrega de los siguientes artículos:

- Compresas, toallas higiénicas, tampones, protectores diarios, copas menstruales y ropa interior absorbente.
- Productos de higiene íntima, como jabón, desodorante y toallas húmedas.
- Información sobre salud menstrual y educación sobre la gestión menstrual sostenible.

Referencias

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (1994). Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Recuperado de <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (1948). Instrumentos y mecanismos. Recuperado de <https://www.ohchr.org/sites/default/files/spn.pdf>

Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto número 527 de 2022: Política pública de cuidado menstrual. Recuperado de https://www.saludcapital.gov.co/Documents/Campanas_17/Cuidado_menstrual.pdf

CEERI. (2023). La lucha contra la pobreza menstrual. Recuperado de https://www.ceeriglobal.org/wp-content/uploads/2023/03/La-lucha-contra-la-pobreza-menstrual_Informe.docx.pdf

Congreso de la República de Colombia. (2021). Proyecto de Ley número 422 de 2021: Derecho a la gestión menstrual. Recuperado de <https://leyes.senado.gov.co/proyectos%20/images/documentos/Textos%20Radicados/proyectos%20de%20ley/2020%20-%202021/PL%2042221%20Derecho%20a%20la%20Gestion%20Menstrual.pdf>

Congreso de la República de Colombia. (2022). Ley 2261 de 2022: Mujeres privadas de la libertad. Recuperado de https://sidn.ramajudicial.gov.co/SIDN/NORMATIVA/TEXTOS_COMPLETOS/7_LEYES/LEYES%202022/Ley%202261%20de%20

[2022%20\(Mujeres%20privadas%20de%20la%20libertad\).pdf](#)

Congreso de la República de Colombia. (2022). Ley 2338 de 2022: Por medio de la cual se establecen los lineamientos para la política pública en prevención, diagnóstico temprano y tratamiento integral de la endometriosis, para la promoción y sensibilización ante la enfermedad y se dictan otras disposiciones. Recuperado de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=149885&dt=S>

Congreso de la República de Colombia. (2023). Proyecto de ley 378 de 2023: Licencias menstruales. Recuperado de <https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2023-03/P.L.378-2023C%20%28LICENCIAS%20MENSTRUALES%29.pdf>

Corte Constitucional de Colombia. (2019). Sentencia T-398/19. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/T-398-19.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2021). Sentencia C-102/21. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/C-102-21.htm>

DANE. (s.f.). Nota estadística sobre menstruación en Colombia. Recuperado de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/Nota-estadistica-Menstruacion-Colombia_VF.pdf

Expansión. (2023, 10 de abril). Países con licencia menstrual. Recuperado de <https://expansion.mx/mundo/2023/04/10/paises-con-licencia-menstrual>

Ministerio de Salud y Protección Social. (2023). Estrategia intersectorial de salud y cuidado menstrual. Recuperado de <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/estrategia-intersectorial-salud-cuidado-menstrual.pdf>

Naciones Unidas. (1989). Declaración de los Derechos del Niño. Recuperado de <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>

Naciones Unidas. (s.f.). El derecho humano al agua y el saneamiento. Recuperado de https://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_milestones_sp.pdf


Naciones Unidas. (s.f.). Objetivos de Desarrollo Sostenible. Recuperado de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

Organización de los Estados Americanos. (s.f.). Convención Americana sobre Derechos Humanos. Recuperado de (link unavailable)

UNICEF. (2021). Nota orientadora sobre MHH y discapacidades. Recuperado de <https://www.unicef.org/media/98891/file/MHH-Disabilities-Guidance-Note-SP.pdf>

UNICEF. (2019). Orientación sobre salud e higiene menstrual. Recuperado de <https://www.unicef.org/documents/guidance-menstrual-health-and-hygiene>

UNFPA, UNICEF. (2022). Documentos sobre menstruación y salud menstrual. Recuperado de https://colombia.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/doc_menstruacion.pdf

 SANDRA RAMIREZ LOBO SILVA Senadora de la República Partido Comunes	 OMAR DE JESÚS RESTREPO CORREA Senador de la República Partido Comunes
 CATALINA DEL SOCORRO PÉREZ PÉREZ Honorable Senadora de la República Colombia Humana-Pacto Histórico	 JAIRO REINALDO CALA SUÁREZ Representante a la Cámara Santander Partido Comunes
 ANDRÉS CANCELMANCE LOPEZ Representante a la Cámara Departamento de Putumayo Pacto Histórico - Colombia Humana CC: 1.032.373.838	 IMELDA DAZA COTES Senadora de la República Partido Comunes
 JULIAN GALLO CUBILLOS Senador de la República Partido Comunes	 CARLOS ALBERTO CARREÑO Representante Cámara PARTIDO COMUNES
 LUIS ALBERTO ALBÁN Representante a la Cámara Partido COMUNES	 PABLO CATATUMBO TORREZ Senador de la República Partido Comunes
 PEDRO BARACUTADO Representante a la Cámara Partido Comunes	 GERMÁN GÓMEZ Representante a la Cámara Partido Comunes
 MARTHA LISBETH ALFONSO JURADO Representante a la Cámara por el departamento del Tolima Partido Alianza Verde – Pacto Histórico	 GABRIEL ERNESTO PARRADO DURÁN Representante a la Cámara por el Meta Pacto Histórico - PDA
 DAVID RICARDO CÁCERES MAYORCA Representante a la Cámara por Bogotá Coalición Pacto Histórico	 MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico

El día 26 de Agosto del año 2025

El presente se presentó en este despacho el Proyecto de Ley 264

Con su correspondiente

Exposiciones, suscrito Por: H. Sandra Ramirez Lobo y otros

PROYECTO DE LEY NÚMERO 460 DE 2025
CÁMARA

por medio del cual se declara Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación el Encuentro de la Décima del municipio de Soledad y el Festival de la Décima del municipio de Campo de la Cruz, en el departamento del Atlántico, se rinde homenaje a la tradición oral del Caribe colombiano y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, 4 de noviembre de 2025

Honorable Representante

JULIÁN DAVID LÓPEZ

Presidente

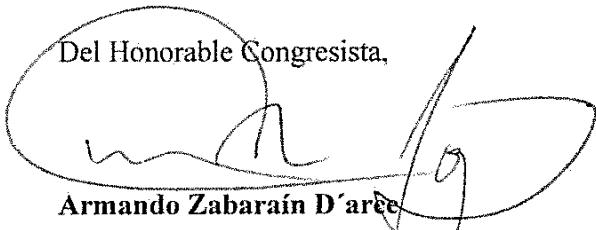
Cámara de Representantes

Congreso de la República de Colombia

Referencia: Radicación Proyecto de Ley número 460 de 2025 Cámara

En calidad de Representante a la Cámara y en uso de la facultad consagrada en el artículo 152 de la Constitución Política de Colombia, me permito comedidamente radicar ante su despacho el siguiente Proyecto de Ley número 460 de 2025 Cámara, por medio del cual se declara Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación el Encuentro de la Décima del municipio de Soledad y el Festival de la Décima del municipio de Campo de la Cruz, en el departamento del Atlántico, se rinde homenaje a la tradición oral del Caribe colombiano y se dictan otras disposiciones, mediante el cual buscamos contribuir al fortalecimiento de este importante espacio cultural. Dejamos entonces a consideración del Honorable Congreso de la República este proyecto para dar trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la ley y la Constitución.

Del Honorable Congresista,



Armando Zabaraín D'arce

H. Representante Dpto. Atlántico

PROYECTO DE LEY NÚMERO 460 DE 2025
CÁMARA

por medio del cual se declara Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación el Encuentro de la Décima del municipio de Soledad y el Festival de la Décima del municipio de Campo de la Cruz, en el departamento del Atlántico, se rinde homenaje a la tradición oral del Caribe colombiano y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. **Declaratoria de Patrimonio Cultural Inmaterial.** Declárense Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación el Encuentro de la Décima del municipio de Soledad y el Festival de la Décima del municipio de Campo de la Cruz, ambos en el departamento

del Atlántico, como expresiones representativas de la tradición oral, musical y poética del Caribe colombiano, en cumplimiento de lo dispuesto por la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de la UNESCO (2003), *la Ley 397 de 1997 y la Ley 1185 de 2008*.

Artículo 2°. *Día Nacional del Decimero.* Declárase el 3 de mayo de cada año como el “Día Nacional del Decimero”, en homenaje a los cultores, improvisadores, poetas y gestores que, a través de la décima espinela, han preservado la tradición oral, la identidad cultural y la memoria popular del Caribe colombiano.

En esta fecha, las entidades culturales territoriales promoverán actividades académicas, artísticas y comunitarias en reconocimiento a esta manifestación del patrimonio inmaterial.


Artículo 3°. *Medidas de salvaguardia y fortalecimiento.* El Estado, a través del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, en coordinación con la Gobernación del Atlántico, las Alcaldías de Soledad y Campo de la Cruz, los gestores culturales, asociaciones de decimeros y entidades educativas, adoptará medidas para la protección, promoción, transmisión intergeneracional, investigación y difusión de estas expresiones, incluyendo la creación de Escuelas de la Décima y programas de formación artística.

Artículo 4°. *Inclusión presupuestal.* Autorízase al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para incluir en el Presupuesto General de la Nación las partidas necesarias para la ejecución de programas, proyectos y acciones que garanticen la preservación y proyección del Festival y del Encuentro de la Décima, dentro del marco de la sostenibilidad fiscal.

Artículo 5°. *Fomento educativo y comunitario.* El Ministerio de Educación Nacional, en articulación con el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, promoverá en los currículos de las instituciones educativas públicas y privadas estrategias pedagógicas que difundan la historia, la métrica y la tradición de la décima como forma de expresión cultural y literaria.

Artículo 6°. *Informe al Congreso.* El Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes presentará anualmente un informe al Congreso de la República sobre las acciones ejecutadas para la preservación y fortalecimiento del Festival de la Décima y del Encuentro de la Décima, así como sobre las celebraciones del Día Nacional del Decimero.

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



Armando Zabaraín D'arce
H. Representante Dpto. Atlántico

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

El departamento del Atlántico ha sido cuna de una de las más ricas expresiones del patrimonio oral colombiano: la décima espinela, forma poética que combina música, improvisación y sabiduría popular. Esta manifestación, traída al Caribe durante el periodo colonial, ha sido transformada y apropiada por las comunidades ribereñas, campesinas y afrodescendientes, convirtiéndose en un pilar de la identidad cultural del Caribe continental.

1. La Décima en Soledad y Campo de la Cruz

En el municipio de Soledad, la tradición se materializa en el Festival de la Décima, que celebra su XIX edición en 2024 como uno de los encuentros literarios y musicales más representativos del Atlántico. Cada año, decimeros de toda la región se congregan en la Plaza Central de Soledad para rendir tributo a la oralidad y al talento popular. Este festival combina concursos de improvisación, muestras artesanales, espacios pedagógicos y homenajes a cultores destacados, fortaleciendo la transmisión intergeneracional de la décima.

Por su parte, Campo de la Cruz, municipio ribereño del sur del Atlántico, revivió en 2023 su tradicional Encuentro Nacional de la Décima, tras casi dos décadas de interrupción. Este renacimiento cultural contó con el respaldo de la Gobernación del Atlántico y se consolidó como espacio de reconocimiento para los decimeros locales y nacionales, reafirmando el papel de la poesía popular como eje de cohesión social, educación y memoria colectiva.

2. Valor cultural y educativo

La décima constituye un instrumento pedagógico y artístico que estimula la creatividad, el pensamiento crítico y el sentido de pertenencia. A través de su métrica –diez versos octosílabos con rima consonante–, los decimeros abordan temas sociales, políticos, religiosos y cotidianos, convirtiendo la poesía en una forma viva de comunicación comunitaria.

Su práctica, además, promueve el uso del lenguaje oral y literario como vehículo de transmisión cultural, contribuyendo al fortalecimiento de la identidad Caribe y nacional.

3. Justificación del Día Nacional del Decimero (3 de mayo)

El 3 de mayo, fecha tradicionalmente asociada a las Fiestas de la Santa Cruz, ha sido en muchas comunidades del Caribe el día en que se celebran velorios de décimas y competencias poéticas. Declararlo como Día Nacional del Decimero permitirá visibilizar la importancia de estos cultores en la preservación del patrimonio inmaterial, institucionalizar su reconocimiento y fortalecer la participación de niños y jóvenes en procesos de formación artística.

Impacto social y territorial

La declaratoria como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación permitirá al Estado y a las entidades territoriales:

- Garantizar recursos para la salvaguardia de los festivales.
- Promover programas de formación artística y oralidad en escuelas.
- Impulsar el turismo cultural en el sur del Atlántico.
- Fortalecer la economía cultural local (artesanías, gastronomía, música).
- Reafirmar la identidad caribeña a través de la palabra y la poesía.

Por todo lo anterior, el Congreso de la República está llamado a reconocer, mediante esta ley, el valor histórico, educativo y cultural de la décima y de sus festivales más representativos en Soledad y Campo de la Cruz, declarando además el 3 de mayo como el Día Nacional del Decimero.

Del honorable Representante,


Armando Zabaraín D'arce
H. Representante Dpto. Atlántico

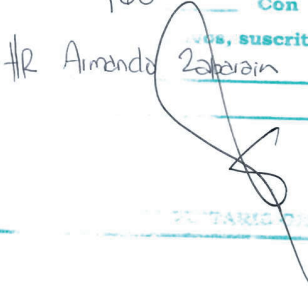
BOGOTÁ, D. C., 5 de Noviembre del año 2025

Revisado en este despacho el

Acto Legislativo

460 Con su correspondiente

Resolución, suscrito Por:

 Armando Zabaraín

PROYECTO DE LEY NÚMERO 461 DE 2025
CÁMARA

por medio de la cual se crea el Fondo Nacional para el Desarrollo de la Acción Comunal (FONAC) y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, noviembre de 2025

Doctor,

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Cámara de Representantes



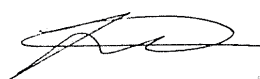
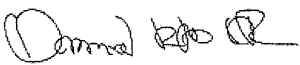

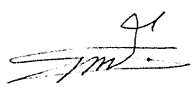
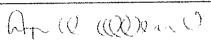
Bogotá D. C.

Asunto: Radicación del Proyecto de Ley número 461 de 2025 Cámara, por medio de la cual se crea el Fondo Nacional para el Desarrollo de la Acción Comunal (FONAC) y se dictan otras disposiciones.

Respetado Secretario General:

En nuestra calidad de congresistas de la República y en uso de las atribuciones que nos han sido conferidas constitucional y legalmente, nos permitimos respetuosamente radicar el proyecto de ley de la referencia y, en consecuencia, le solicitamos se sirva dar inicio al trámite legislativo respectivo.

Por los honorables Congresistas,

 GERMÁN JOSÉ GÓMEZ LÓPEZ Representante a la Cámara Departamento del Atlántico	 JULIAN GALLO CUBILLOS Senador de la República
 JAIRO REINALDO CALA SUAREZ Representante a la Cámara Santander Partido Comunes	 OMAR DE JESÚS RESTREPO Senador de la República Coordinador Ponente
 CARLOS ALBERTO CARREÑO MARIN Representante a la Cámara por Bogotá Partido Comunes	 PEDRO BARACUTAO GARCÍA OSPINA Representante a la Cámara ANTIOQUIA
 Luis Alberto Albán Urbano Representante a la Cámara Valle del Cauca	

PROYECTO DE LEY NÚMERO 461 DE 2025
CÁMARA

por medio de la cual se crea el Fondo Nacional para el Desarrollo de la Acción Comunal (FONAC) y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,
DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto crear el Fondo Nacional para el Desarrollo de la Acción Comunal (FONAC), como un instrumento financiero, técnico y administrativo, orientado a fortalecer de manera integral la capacidad de gestión, incidencia, autonomía y sostenibilidad de los Organismos de Acción Comunal en Colombia.

Artículo 2º. Creación del Fondo Nacional para el Desarrollo de la Acción Comunal (FONAC). Créase el Fondo Nacional para el Desarrollo de la Acción Comunal (FONAC), como una cuenta especial sin personería jurídica, adscrita al Ministerio del Interior y con registro en la Contabilidad General de la Nación.

El objeto del FONAC será financiar, cofinanciar o apoyar técnica y financieramente programas,

proyectos y actividades de fortalecimiento institucional, gestión y desarrollo comunitario presentados por los Organismos de Acción Comunal en todos sus grados asociativos, de conformidad con lo establecido en la Ley 2166 de 2021 y la presente ley.

El Fondo se orientará a garantizar la autogestión, la sostenibilidad, la transparencia y la participación democrática de los Organismos de Acción Comunal, priorizando las iniciativas que se deriven de sus Planes de Desarrollo Comunal y Comunitario y que estén articuladas con los planes de desarrollo territorial y nacional.

Artículo 3°. Fuentes de financiación. El FONAC contará con recursos provenientes de las siguientes fuentes:

1. Las partidas asignadas anualmente en el Presupuesto General de la Nación. El Gobierno nacional priorizará la inclusión de estas partidas, especialmente para programas y proyectos orientados al fortalecimiento de los Organismos de Acción Comunal en territorios afectados por el conflicto y la pobreza, y para la consolidación de la acción comunal como un eje estratégico para el desarrollo territorial y la construcción de paz.

2. Los aportes voluntarios de departamentos, distritos y municipios. El FONAC promoverá activamente la inclusión de partidas específicas para el desarrollo comunal en los planes de desarrollo territorial, así como la celebración de convenios solidarios y contratos interadministrativos de mínima cuantía con los Organismos de Acción Comunal, para la ejecución de proyectos y actividades de interés público en sus respectivas jurisdicciones, en el marco de la Ley 2166 de 2021.

3. Los recursos de cooperación técnica y financiera, nacional e internacional, destinados al fortalecimiento integral de los Organismos de Acción Comunal, la participación democrática y la construcción de paz, garantizando la transparencia en su gestión y ejecución.

4. Las donaciones y contribuciones de personas naturales o jurídicas, de derecho público o privado, nacionales o extranjeras, que se destinen específicamente al cumplimiento del objeto del FONAC. El Gobierno nacional fiscalizará el manejo y la inversión de dichas donaciones.

5. Los rendimientos financieros generados por la administración e inversión de los recursos del Fondo.

6. Cualquier otro recurso de destinación específica que se asigne al Fondo conforme a la ley.

Parágrafo. Los recursos del FONAC se administrarán bajo los principios de eficiencia, equidad territorial, transparencia, participación y sostenibilidad fiscal. Dichos recursos se destinarán exclusivamente a la financiación o cofinanciación de programas, proyectos y actividades de inversión.

Artículo 4°. Destinación de recursos. Los recursos del Fondo Nacional para el Desarrollo y

Fortalecimiento de la Acción Comunal se destinarán exclusivamente a la financiación, cofinanciación o apoyo técnico de actividades, proyectos y programas presentados por los Organismos de Acción Comunal de todos los grados, en concordancia con la Ley 2166 de 2021 y la presente ley, en los siguientes ámbitos:

1. Fortalecimiento Institucional y Organizativo: Acciones de capacitación, formación y asistencia técnica para el desarrollo de capacidades administrativas, financieras, técnicas, tecnológicas y de liderazgo de dignatarios y afiliados. Incluye la dotación de infraestructura física, equipos, herramientas tecnológicas y la logística necesaria para el cumplimiento de sus fines.

2. Proyectos de Inversión Social, Comunitaria y Ambiental: Construcción, mejoramiento, adecuación o mantenimiento de obras físicas de interés comunal, tales como sedes comunales, espacios deportivos, culturales, recreativos, ambientales y de convivencia.

3. Proyectos Productivos y de Economía Solidaria: Iniciativas empresariales de carácter asociativo, comunitario o solidario que generen ingresos y empleo para la comunidad. Para estos proyectos, el FONAC estará facultado para otorgar recursos no reembolsables (capital semilla) o créditos blandos y condicionables, con tasas preferenciales y plazos amplios, sujetos a estudios de viabilidad.

4. Promoción de la Participación y la Convivencia: Programas, proyectos y estrategias que fomenten la participación ciudadana, la democracia local, la convivencia pacífica, la reconciliación, la resolución de conflictos y la implementación de los planes de desarrollo comunal y comunitario.

Artículo 5°. Reglamentación. El Gobierno nacional, a través del Ministerio del Interior y en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, reglamentará la presente ley en un plazo no superior a seis (6) meses contados a partir de su promulgación.

El decreto reglamentario deberá establecer, como mínimo:

a) La composición, las funciones, el régimen de sesiones y el procedimiento para la toma de decisiones del Comité Técnico del FONAC, garantizando la participación efectiva de representantes de los organismos de acción comunal de todos los grados.

b) Los criterios generales de elegibilidad, asignación, priorización y ejecución de los recursos del Fondo con base a los principios de equidad territorial, enfoque diferencial y priorización de territorios afectados por el conflicto y la pobreza.

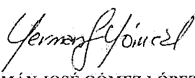

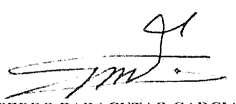
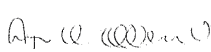
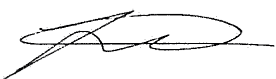
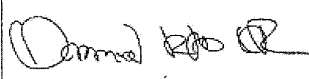

c) Los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas, control social y veeduría ciudadana en la administración del Fondo y en la ejecución de los proyectos que financie.

d) Los lineamientos generales para la presentación, evaluación, selección y seguimiento de proyectos comunales.

e) Los mecanismos de articulación del FONAC con el Fondo Comunal del Ministerio del Interior y otros instrumentos de financiación pública para el desarrollo comunitario.

Artículo 6°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Por los honorables congresistas,

 GERMÁN JOSÉ GÓMEZ LÓPEZ Representante a la Cámara Departamento del Atlántico	 JULIAN GALLO CUBILLOS Senador de la República
 PEDRO BARACUTAO GARCIA OSPINA Representante a la Cámara ANTIOQUIA	 Luis Alberto Albán Urbano Representante a la Cámara Valle del Cauca
 JAIRO REINALDO CALA SUAREZ Representante a la Cámara Santander Partido Comunes	 OMAR DE JESÚS RESTREPO Senador de la República Coordinador Ponente
 CARLOS ALBERTO CARREÑO MARIN Representante a la Cámara por Bogotá Partido Comunes	

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Introducción.

La Acción Comunal constituye una de las expresiones sociales más importantes de la organización comunitaria en Colombia. Desde su reconocimiento legal en la segunda mitad del siglo XX, han sido actores fundamentales en la construcción del tejido social, en la promoción de la solidaridad y en el impulso de procesos de desarrollo local con enfoque participativo. Su carácter autónomo, plural y solidario las convierte en un pilar de la democracia de base y en un canal legítimo para la interlocución entre el Estado y la ciudadanía.

La Acción Comunal en Colombia es un pilar fundamental para la organización social, la promoción de la participación ciudadana y el impulso del desarrollo territorial. Desde la promulgación de la Ley 19 de 1958, que le otorgó personería jurídica, hasta la expedición de la Ley 2166 de 2021, que actualiza y fortalece su marco de acción, los Organismos de Acción Comunal han desempeñado un papel decisivo en la autogestión comunitaria, en la resolución de problemáticas locales y en la construcción del tejido social.

La Constitución Política de 1991, en su artículo 38, reconoce el derecho de asociación como manifestación de la autonomía ciudadana, y en su artículo 103 consagra la obligación estatal de organizar, promover y capacitar, entre otras, a las asociaciones comunitarias con el propósito de que se constituyan como escenarios de representación democrática. En concordancia de lo anterior, la Ley 2166 de 2021 consolidó un marco jurídico renovado para los organismos comunales, estableciendo nuevos instrumentos de planeación, gestión y participación ciudadana.

En el contexto actual, su papel se ha fortalecido como aliado estratégico en la construcción de la Paz Total y en la implementación de políticas de transformación territorial, especialmente en los municipios más afectados por el conflicto armado y la pobreza (Acuerdo Final de Paz, 2016). No obstante su trascendencia histórica y su capacidad de movilización, los organismos comunales enfrentan desafíos estructurales que limitan su gestión, entre ellos la falta de recursos financieros estables, la debilidad organizativa, las brechas en formación técnica y la dependencia de apoyos coyunturales.

En este escenario, surge la necesidad de un instrumento financiero nacional, permanente y transparente, que asegure recursos para la sostenibilidad de la Acción Comunal y que fortalezca sus capacidades de gestión, planeación y autonomía.

Por tanto, el presente proyecto de ley propone la creación del Fondo Nacional para el Desarrollo y Fortalecimiento de la Acción Comunal (FONAC), como respuesta concreta y sostenible a estas necesidades, consolidándose como un mecanismo innovador que articula recursos estatales, territoriales e internacionales para potenciar el rol de la Acción Comunal como actor clave de la democracia participativa y del desarrollo comunitario en Colombia.

2. Objeto de la Iniciativa Legislativa.

El presente proyecto de ley tiene por objeto la creación del Fondo Nacional para el Desarrollo y Fortalecimiento de la Acción Comunal (FONAC), como un instrumento financiero, técnico y administrativo destinado a fortalecer integralmente la capacidad de gestión, incidencia, autonomía y sostenibilidad de los organismos de acción comunal en Colombia.

El FONAC tiene como propósito promover la autogestión, la transparencia, la innovación social y la autonomía financiera de las organizaciones comunales, dotándolas de los recursos y herramientas necesarios para impulsar iniciativas que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades y al desarrollo territorial sostenible.

Así mismo, el Fondo se orienta a consolidar el papel de la acción comunal en la construcción de la democracia participativa, la cohesión social y la implementación de la paz total.

3. Justificación de la Iniciativa Legislativa.

A pesar de que los organismos de acción comunal se consideren actores estratégicos de la democracia participativa y del desarrollo comunitario, enfrentan obstáculos estructurales que limitan su autonomía, sostenibilidad y capacidad de incidencia.

El principal obstáculo para los organismos de acción comunal es la debilidad financiera estructural, ya que, aunque la Ley 2166 de 2021 contempla fuentes de financiación como proyectos productivos y convenios solidarios, en la práctica muchas organizaciones dependen de actividades de menor cuantía –como rifas y bazares– para sostener su funcionamiento cotidiano. Se ha evidenciado, además, un “nulo apoyo a la celebración de convenios entre las Juntas de acción comunal y las entidades territoriales.

A esta limitación se suma que muchos líderes comunales, que ejercen su labor de forma voluntaria, presentan niveles de formación insuficientes en materias administrativas, contables, legales y de formulación de proyectos, lo que dificulta su acceso a recursos públicos o de cooperación y limita la articulación de sus iniciativas con los sistemas de planeación territorial (DNP, 2018, CONPES DNP 3955, p. 3).

Adicionalmente, los organismos de acción comunal enfrentan una urgente necesidad de modernización e infraestructura. Muchos carecen de sedes adecuadas, herramientas tecnológicas o conectividad básica, lo que afecta su capacidad de gestión, comunicación y visibilidad. De igual manera, se requiere fortalecer el liderazgo democrático e inclusivo mediante procesos de renovación generacional, participación activa de mujeres y jóvenes, y formación en convivencia, resolución de conflictos y democracia interna (DNP, 2018, CONPES DNP 3955).

Si bien el Ministerio del Interior ha desarrollado programas para fortalecer la acción comunal, estos esfuerzos han tenido un alcance limitado y una cobertura parcial. Los requisitos técnicos y administrativos suelen resultar complejos para las organizaciones con menores capacidades de gestión, lo que evidencia la necesidad de crear un instrumento más estable, accesible y con orientación estratégica para garantizar su sostenibilidad.

Ahora bien, frente a este panorama, la creación del Fondo Nacional para el Desarrollo y Fortalecimiento de la Acción Comunal (FONAC), se configura como la respuesta necesaria para cerrar las brechas identificadas. Este fondo no constituye un subsidio asistencialista, sino una herramienta de inversión en capital social, organizativo y comunitario, basada en los principios de autonomía, transparencia, participación y eficiencia. Su puesta en marcha permitirá superar las limitaciones actuales mediante un mecanismo de financiación estable y participativo que apoye el fortalecimiento institucional y la formación de capacidades, la modernización física y tecnológica de las organizaciones comunales, la financiación de proyectos sociales, comunitarios, ambientales y productivos, y la consolidación de liderazgos democráticos e inclusivos.

En este sentido, el FONAC representa un pacto de democratización de los recursos y de fortalecimiento de la capacidad de incidencia de las comunidades en su propio destino, dignificando la labor comunal y consolidando la paz desde los territorios.

4. Marco Jurídico.

Instrumentos	Materia
Previo a la Constitución Política de 1991	
Ley 19 de 1958	Ley sobre reforma administrativa, por medio de la cual se realiza la institucionalización de la acción comunal en Colombia. Ley que regula la Acción comunal, invocando su preexistencia con la visión y propósito de regular, controlar, cooptar, dirigir y vigilar la Acción comunal. La ley; fue producto de la reorganización administrativa en Colombia.
Decreto 239 de 1959	La Sección de Planeación Regional y Urbanismo incluía a la acción comunal, con relación a la función de promover lo previsto en el art. 23 de la Ley 19 de 1958. En el Decreto 239 de 1959 se establece una relación directa de las juntas de acción comunal con la sección de Planeación Regional, Acción Comunal y Urbanismo del Departamento Administrativo Nacional de Planeación y Servicios Técnicos, a la cual se le asigna la función, entre otras, de promover la cooperación comunal.
Decreto 1761 de 1959	Crea la División de Acción Comunal en el Ministerio de Educación.
Decreto 2119 de 1964	Ordena al Departamento de Planeación Nacional la inclusión en el presupuesto nacional de partidas para la acción comunal.
Decreto Ley 3159 de 1968	Eleva la División de Acción Comunal a la categoría de Dirección General de integración y desarrollo de la comunidad - DIGIDEC en el Ministerio de Gobierno. -hoy del Interior y de Justicia-.

Decreto 2070 de 1969	Creación de las figuras de asociaciones y federaciones en los OAC.
Decreto Ley 126 de 1976	Fija estructura de la DIGIDEC. Cuando las Juntas proyecten construir obras como acueductos, alcantarillados o redes de electrificación para conectarse a los servicios públicos, deberán suscribir un convenio de integración de servicios con la entidad administradora de los mismos para que, una vez construida la obra, les suministre el servicio con tarifa reducida hasta por el monto de la inversión.
Decreto 1930 de 1979	Por el cual se reglamenta parcialmente los literales e) y f) del artículo 1 y los artículos 7 y 8 del Decreto Ley 126 de 1976. Reglamenta la estructura y funcionamiento de las juntas de acción comunal. La Dirección General para la Integración y el Desarrollo de la Comunidad del Ministerio de Gobierno - hoy del Interior y de Justicia- era la encargada de coordinar la actividad interinstitucional para el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo anterior y celebrará los convenios que fueren necesarios para el efecto.
Decreto 300 de 1987	Por el cual se reglamenta parcialmente los literales e) y f) del artículo 1 y artículos 7 y 8 del Decreto Ley 126 de 1976. Se refiere a la constitución de las Juntas de Acción Comunal y su capacidad de acción.
Ley 52 de 1990	Por la cual se establece la estructura orgánica del Ministerio de Gobierno– hoy del Interior y Justicia -; se determinan las funciones de sus dependencias; se dictan otras disposiciones y se conceden unas facultades extraordinarias. Atribuye a gobernadores, intendentes, comisarios y el Alcalde Mayor de Bogotá competencias con respecto a las Juntas de Acción comunal, Juntas de Vivienda Comunitaria y Asociaciones comunales de Juntas.
Posteriores a la Constitución Política de 1991	
Constitución Política de 1991. Art. 38	Garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad.
Constitución Política de 1991. Art. 103	Este artículo determina que el Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales.
Ley 136 de 1994	Atribuye facultades a los alcaldes de municipios de categoría primera y especial, para reconocer personería jurídica de los organismos comunales de grados 1 y 2 y de juntas de vivienda comunitaria.
Decreto 2150 de 1995	Suprime el reconocimiento de personería jurídica de las organizaciones civiles y JAC, ordena su reconocimiento por escritura pública.
Resolución 759 de 1996 del Ministerio del Gobierno.	Fija el número mínimo de juntas de acción comunal para constituir las asociaciones comunales en comunas y corregimientos.
Decreto 1684 de 1997	Fusiona dependencias del Ministerio del Interior, - hoy del Interior y de Justicia - y establece funciones a la Dirección General para el Desarrollo de la Acción Comunal y la Participación.

	<table><tr><td>Decreto 1122 de 1999</td><td>Exclusión del registro en las cámaras de comercio a las organizaciones comunales. (Declarado inexecutable mediante la sentencia C-923 del 18 noviembre de 1999).</td></tr><tr><td>Sentencia C-580 del 6 de junio de 2001</td><td>Análisis constitucional del Proyecto de Ley No. 51 de 1998 (Senado) 109 de 1998 (Cámara) “por el cual se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia, en lo referente a las Asociaciones Comunales. Sentencia que se refiere a la solidaridad entre los miembros constitutivos de la comunidad. Pero ante todo, a la integración de la comunidad y el Estado permitiendo que los esfuerzos de la población se sumen a los del gobierno a fin de mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de la nación, en el entendimiento de que los organismos comunitarios deben gozar de la debida autonomía para iniciar, controlar, realizar y dirigir los programas de desarrollo comunitario”.</td></tr><tr><td>Ley 743 de 2002</td><td>Desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal. Tiene por objeto promover, facilitar, estructurar y fortalecer la organización democrática, moderna, participativa y representativa en los organismos de acción comunal en sus respectivos grados asociativos y a la vez, pretende establecer un marco jurídico claro para sus relaciones con el Estado y con los particulares.</td></tr><tr><td>Ley 753 de 2002</td><td>Modifica el artículo 143 de la Ley 136 de 1994, concede funciones de los alcaldes de categoría primera y especial para el otorgamiento de las personerías jurídicas de juntas de acción comunal, junto con vivienda comunitaria y asociaciones. Corresponde a los alcaldes de los municipios clasificados en categoría primera y especial, el otorgamiento, suspensión y cancelación de la personería jurídica.</td></tr><tr><td>Ley 790 de 2002</td><td>Orden de fusión de los Ministerios del Interior y de Justicia, desarrollada mediante el Decreto 200 de 2003.</td></tr><tr><td>Decreto 2350 de 2003</td><td>Reglamenta la Ley 743 de 2002. Indica que la norma tiene por objeto promover, facilitar, estructurar y fortalecer la organización democrática, moderna, participativa y representativa en los organismos de acción comunal en sus respectivos grados asociativos y a la vez, pretende establecer un marco jurídico claro para sus relaciones con el Estado. Se refiere, entre otros aspectos: número mínimo de afiliados o afiliadas, la constitución de más de una junta de acción comunal en un mismo territorio, el número mínimo para subsistir como organismo comunal, el reconocimiento de personería jurídica, las condiciones para ser delegado ante un organismo comunal de grado superior, estatutos, comisiones de convivencia y conciliación entre otros. También está incluida la importante labor de registro de los organismos de acción comunal y el registro de libros.</td></tr></table>	Decreto 1122 de 1999	Exclusión del registro en las cámaras de comercio a las organizaciones comunales. (Declarado inexecutable mediante la sentencia C-923 del 18 noviembre de 1999).	Sentencia C-580 del 6 de junio de 2001	Análisis constitucional del Proyecto de Ley No. 51 de 1998 (Senado) 109 de 1998 (Cámara) “por el cual se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia, en lo referente a las Asociaciones Comunales. Sentencia que se refiere a la solidaridad entre los miembros constitutivos de la comunidad. Pero ante todo, a la integración de la comunidad y el Estado permitiendo que los esfuerzos de la población se sumen a los del gobierno a fin de mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de la nación, en el entendimiento de que los organismos comunitarios deben gozar de la debida autonomía para iniciar, controlar, realizar y dirigir los programas de desarrollo comunitario”.	Ley 743 de 2002	Desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal. Tiene por objeto promover, facilitar, estructurar y fortalecer la organización democrática, moderna, participativa y representativa en los organismos de acción comunal en sus respectivos grados asociativos y a la vez, pretende establecer un marco jurídico claro para sus relaciones con el Estado y con los particulares.	Ley 753 de 2002	Modifica el artículo 143 de la Ley 136 de 1994, concede funciones de los alcaldes de categoría primera y especial para el otorgamiento de las personerías jurídicas de juntas de acción comunal, junto con vivienda comunitaria y asociaciones. Corresponde a los alcaldes de los municipios clasificados en categoría primera y especial, el otorgamiento, suspensión y cancelación de la personería jurídica.	Ley 790 de 2002	Orden de fusión de los Ministerios del Interior y de Justicia, desarrollada mediante el Decreto 200 de 2003.	Decreto 2350 de 2003	Reglamenta la Ley 743 de 2002. Indica que la norma tiene por objeto promover, facilitar, estructurar y fortalecer la organización democrática, moderna, participativa y representativa en los organismos de acción comunal en sus respectivos grados asociativos y a la vez, pretende establecer un marco jurídico claro para sus relaciones con el Estado. Se refiere, entre otros aspectos: número mínimo de afiliados o afiliadas, la constitución de más de una junta de acción comunal en un mismo territorio, el número mínimo para subsistir como organismo comunal, el reconocimiento de personería jurídica, las condiciones para ser delegado ante un organismo comunal de grado superior, estatutos, comisiones de convivencia y conciliación entre otros. También está incluida la importante labor de registro de los organismos de acción comunal y el registro de libros.	<table><tr><td>Decreto 1122 de 1999</td><td>Exclusión del registro en las cámaras de comercio a las organizaciones comunales. (Declarado inexecutable mediante la sentencia C-923 del 18 noviembre de 1999).</td></tr><tr><td>Sentencia C-580 del 6 de junio de 2001</td><td>Análisis constitucional del Proyecto de Ley No. 51 de 1998 (Senado) 109 de 1998 (Cámara) “por el cual se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia, en lo referente a las Asociaciones Comunales. Sentencia que se refiere a la solidaridad entre los miembros constitutivos de la comunidad. Pero ante todo, a la integración de la comunidad y el Estado permitiendo que los esfuerzos de la población se sumen a los del gobierno a fin de mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de la nación, en el entendimiento de que los organismos comunitarios deben gozar de la debida autonomía para iniciar, controlar, realizar y dirigir los programas de desarrollo comunitario”.</td></tr><tr><td>Ley 743 de 2002</td><td>Desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal. Tiene por objeto promover, facilitar, estructurar y fortalecer la organización democrática, moderna, participativa y representativa en los organismos de acción comunal en sus respectivos grados asociativos y a la vez, pretende establecer un marco jurídico claro para sus relaciones con el Estado y con los particulares.</td></tr><tr><td>Ley 753 de 2002</td><td>Modifica el artículo 143 de la Ley 136 de 1994, concede funciones de los alcaldes de categoría primera y especial para el otorgamiento de las personerías jurídicas de juntas de acción comunal, junto con vivienda comunitaria y asociaciones. Corresponde a los alcaldes de los municipios clasificados en categoría primera y especial, el otorgamiento, suspensión y cancelación de la personería jurídica.</td></tr><tr><td>Ley 790 de 2002</td><td>Orden de fusión de los Ministerios del Interior y de Justicia, desarrollada mediante el Decreto 200 de 2003.</td></tr><tr><td>Decreto 2350 de 2003</td><td>Reglamenta la Ley 743 de 2002. Indica que la norma tiene por objeto promover, facilitar, estructurar y fortalecer la organización democrática, moderna, participativa y representativa en los organismos de acción comunal en sus respectivos grados asociativos y a la vez, pretende establecer un marco jurídico claro para sus relaciones con el Estado. Se refiere, entre otros aspectos: número mínimo de afiliados o afiliadas, la constitución de más de una junta de acción comunal en un mismo territorio, el número mínimo para subsistir como organismo comunal, el reconocimiento de personería jurídica, las condiciones para ser delegado ante un organismo comunal de grado superior, estatutos, comisiones de convivencia y conciliación entre otros. También está incluida la importante labor de registro de los organismos de acción comunal y el registro de libros.</td></tr></table>	Decreto 1122 de 1999	Exclusión del registro en las cámaras de comercio a las organizaciones comunales. (Declarado inexecutable mediante la sentencia C-923 del 18 noviembre de 1999).	Sentencia C-580 del 6 de junio de 2001	Análisis constitucional del Proyecto de Ley No. 51 de 1998 (Senado) 109 de 1998 (Cámara) “por el cual se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia, en lo referente a las Asociaciones Comunales. Sentencia que se refiere a la solidaridad entre los miembros constitutivos de la comunidad. Pero ante todo, a la integración de la comunidad y el Estado permitiendo que los esfuerzos de la población se sumen a los del gobierno a fin de mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de la nación, en el entendimiento de que los organismos comunitarios deben gozar de la debida autonomía para iniciar, controlar, realizar y dirigir los programas de desarrollo comunitario”.	Ley 743 de 2002	Desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal. Tiene por objeto promover, facilitar, estructurar y fortalecer la organización democrática, moderna, participativa y representativa en los organismos de acción comunal en sus respectivos grados asociativos y a la vez, pretende establecer un marco jurídico claro para sus relaciones con el Estado y con los particulares.	Ley 753 de 2002	Modifica el artículo 143 de la Ley 136 de 1994, concede funciones de los alcaldes de categoría primera y especial para el otorgamiento de las personerías jurídicas de juntas de acción comunal, junto con vivienda comunitaria y asociaciones. Corresponde a los alcaldes de los municipios clasificados en categoría primera y especial, el otorgamiento, suspensión y cancelación de la personería jurídica.	Ley 790 de 2002	Orden de fusión de los Ministerios del Interior y de Justicia, desarrollada mediante el Decreto 200 de 2003.	Decreto 2350 de 2003	Reglamenta la Ley 743 de 2002. Indica que la norma tiene por objeto promover, facilitar, estructurar y fortalecer la organización democrática, moderna, participativa y representativa en los organismos de acción comunal en sus respectivos grados asociativos y a la vez, pretende establecer un marco jurídico claro para sus relaciones con el Estado. Se refiere, entre otros aspectos: número mínimo de afiliados o afiliadas, la constitución de más de una junta de acción comunal en un mismo territorio, el número mínimo para subsistir como organismo comunal, el reconocimiento de personería jurídica, las condiciones para ser delegado ante un organismo comunal de grado superior, estatutos, comisiones de convivencia y conciliación entre otros. También está incluida la importante labor de registro de los organismos de acción comunal y el registro de libros.
Decreto 1122 de 1999	Exclusión del registro en las cámaras de comercio a las organizaciones comunales. (Declarado inexecutable mediante la sentencia C-923 del 18 noviembre de 1999).																									
Sentencia C-580 del 6 de junio de 2001	Análisis constitucional del Proyecto de Ley No. 51 de 1998 (Senado) 109 de 1998 (Cámara) “por el cual se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia, en lo referente a las Asociaciones Comunales. Sentencia que se refiere a la solidaridad entre los miembros constitutivos de la comunidad. Pero ante todo, a la integración de la comunidad y el Estado permitiendo que los esfuerzos de la población se sumen a los del gobierno a fin de mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de la nación, en el entendimiento de que los organismos comunitarios deben gozar de la debida autonomía para iniciar, controlar, realizar y dirigir los programas de desarrollo comunitario”.																									
Ley 743 de 2002	Desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal. Tiene por objeto promover, facilitar, estructurar y fortalecer la organización democrática, moderna, participativa y representativa en los organismos de acción comunal en sus respectivos grados asociativos y a la vez, pretende establecer un marco jurídico claro para sus relaciones con el Estado y con los particulares.																									
Ley 753 de 2002	Modifica el artículo 143 de la Ley 136 de 1994, concede funciones de los alcaldes de categoría primera y especial para el otorgamiento de las personerías jurídicas de juntas de acción comunal, junto con vivienda comunitaria y asociaciones. Corresponde a los alcaldes de los municipios clasificados en categoría primera y especial, el otorgamiento, suspensión y cancelación de la personería jurídica.																									
Ley 790 de 2002	Orden de fusión de los Ministerios del Interior y de Justicia, desarrollada mediante el Decreto 200 de 2003.																									
Decreto 2350 de 2003	Reglamenta la Ley 743 de 2002. Indica que la norma tiene por objeto promover, facilitar, estructurar y fortalecer la organización democrática, moderna, participativa y representativa en los organismos de acción comunal en sus respectivos grados asociativos y a la vez, pretende establecer un marco jurídico claro para sus relaciones con el Estado. Se refiere, entre otros aspectos: número mínimo de afiliados o afiliadas, la constitución de más de una junta de acción comunal en un mismo territorio, el número mínimo para subsistir como organismo comunal, el reconocimiento de personería jurídica, las condiciones para ser delegado ante un organismo comunal de grado superior, estatutos, comisiones de convivencia y conciliación entre otros. También está incluida la importante labor de registro de los organismos de acción comunal y el registro de libros.																									
Decreto 1122 de 1999	Exclusión del registro en las cámaras de comercio a las organizaciones comunales. (Declarado inexecutable mediante la sentencia C-923 del 18 noviembre de 1999).																									
Sentencia C-580 del 6 de junio de 2001	Análisis constitucional del Proyecto de Ley No. 51 de 1998 (Senado) 109 de 1998 (Cámara) “por el cual se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia, en lo referente a las Asociaciones Comunales. Sentencia que se refiere a la solidaridad entre los miembros constitutivos de la comunidad. Pero ante todo, a la integración de la comunidad y el Estado permitiendo que los esfuerzos de la población se sumen a los del gobierno a fin de mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de la nación, en el entendimiento de que los organismos comunitarios deben gozar de la debida autonomía para iniciar, controlar, realizar y dirigir los programas de desarrollo comunitario”.																									
Ley 743 de 2002	Desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal. Tiene por objeto promover, facilitar, estructurar y fortalecer la organización democrática, moderna, participativa y representativa en los organismos de acción comunal en sus respectivos grados asociativos y a la vez, pretende establecer un marco jurídico claro para sus relaciones con el Estado y con los particulares.																									
Ley 753 de 2002	Modifica el artículo 143 de la Ley 136 de 1994, concede funciones de los alcaldes de categoría primera y especial para el otorgamiento de las personerías jurídicas de juntas de acción comunal, junto con vivienda comunitaria y asociaciones. Corresponde a los alcaldes de los municipios clasificados en categoría primera y especial, el otorgamiento, suspensión y cancelación de la personería jurídica.																									
Ley 790 de 2002	Orden de fusión de los Ministerios del Interior y de Justicia, desarrollada mediante el Decreto 200 de 2003.																									
Decreto 2350 de 2003	Reglamenta la Ley 743 de 2002. Indica que la norma tiene por objeto promover, facilitar, estructurar y fortalecer la organización democrática, moderna, participativa y representativa en los organismos de acción comunal en sus respectivos grados asociativos y a la vez, pretende establecer un marco jurídico claro para sus relaciones con el Estado. Se refiere, entre otros aspectos: número mínimo de afiliados o afiliadas, la constitución de más de una junta de acción comunal en un mismo territorio, el número mínimo para subsistir como organismo comunal, el reconocimiento de personería jurídica, las condiciones para ser delegado ante un organismo comunal de grado superior, estatutos, comisiones de convivencia y conciliación entre otros. También está incluida la importante labor de registro de los organismos de acción comunal y el registro de libros.																									
			<p>La Ley 2166 de 2021 modifica la Ley 743 de 2002 con el propósito de fortalecer los organismos de acción comunal en Colombia, promoviendo su participación en el desarrollo social del país.</p> <p>5. Impacto Fiscal.</p> <p>De conformidad con lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003,</p> <p><i>“En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.</i></p> <p><i>Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo (...).”.</i></p> <p>En cumplimiento de este mandato, se presenta el análisis del impacto fiscal derivado del proyecto de ley que crea el Fondo Nacional para el Desarrollo de la Acción Comunal (FONAC).</p> <p>El proyecto puede generar impactos fiscales asociados a la destinación de recursos públicos para financiar o cofinanciar programas, proyectos y actividades de fortalecimiento institucional, inversión social, comunitaria, ambiental y productiva, presentados por los Organismos de</p>																							
	<table><tr><td>Decreto 2350 de 2003, sobre las empresas comunales rentables</td><td>Sobre las empresas comunales rentables y el régimen solidario explica que los organismos de acción comunal podrán conformar comisiones empresariales tendientes a la constitución de empresas o proyectos rentables en beneficio de la comunidad, cuya organización y administración serán materia de reglamentación en sus estatutos. También, el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria (Dansocial), fomentará, apoyará y promoverá la constitución y desarrollo de empresas o proyectos productivos de carácter solidario de iniciativa de las organizaciones comunales, los cuales deberán ser presentados por estas al Sistema Público Territorial de apoyo al Sector de la Economía Solidaria, a través de las secretarías de las gobernaciones o alcaldías, responsables de promover la participación comunitaria, de acuerdo con la reglamentación que para tal efecto expida el Departamento Administrativo de la Economía Solidaria.</td></tr><tr><td>Decreto 2350 de 2003, sobre la formación comunal</td><td>Sobre capacitación comunal. El Ministerio del Interior y de Justicia (MIJ), de forma coordinada con la Confederación Nacional de Acción comunal, orientará la formación en materia comunal. La organización comunal deberá adoptar a través de su estructura comunal la estrategia de Formación de Formadores para la capacitación de sus afiliados, en cooperación con las entidades de control, inspección y vigilancia y establecerá los mecanismos para su implementación.</td></tr><tr><td>Decreto 4530 de 2008</td><td>La estructura orgánica del MIJ cambió a partir del decreto 4530 de 2008. Tal decreto estableció que el Viceministerio del Interior tendría una reestructuración que incluyera una dirección para la Democracia y Participación Ciudadana (DDPC), y que dentro de esta hubiera un grupo denominado Grupo para el Fortaleciendo de la Democracia. El grupo es el encargado de establecer espacios de participación para la definición, formulación, ejecución, seguimiento y adopción de las políticas públicas en materia de participación ciudadana, el fortalecimiento de la democracia y la organización comunal.</td></tr><tr><td>Decreto 890 de 2008</td><td>Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 743 de 2002, sobre las labores de inspección y vigilancia así como la búsqueda de mecanismos para mejorar la operación de esta figura a fin de preservar el interés general y la legalidad de sus actuaciones.</td></tr></table> <p>Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2010). CONPES 3661: Política Nacional para el Fortalecimiento de los Organismos de Acción Comunal, sección “Marco normativo”.</p>	Decreto 2350 de 2003, sobre las empresas comunales rentables	Sobre las empresas comunales rentables y el régimen solidario explica que los organismos de acción comunal podrán conformar comisiones empresariales tendientes a la constitución de empresas o proyectos rentables en beneficio de la comunidad, cuya organización y administración serán materia de reglamentación en sus estatutos. También, el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria (Dansocial), fomentará, apoyará y promoverá la constitución y desarrollo de empresas o proyectos productivos de carácter solidario de iniciativa de las organizaciones comunales, los cuales deberán ser presentados por estas al Sistema Público Territorial de apoyo al Sector de la Economía Solidaria, a través de las secretarías de las gobernaciones o alcaldías, responsables de promover la participación comunitaria, de acuerdo con la reglamentación que para tal efecto expida el Departamento Administrativo de la Economía Solidaria.	Decreto 2350 de 2003, sobre la formación comunal	Sobre capacitación comunal. El Ministerio del Interior y de Justicia (MIJ), de forma coordinada con la Confederación Nacional de Acción comunal, orientará la formación en materia comunal. La organización comunal deberá adoptar a través de su estructura comunal la estrategia de Formación de Formadores para la capacitación de sus afiliados, en cooperación con las entidades de control, inspección y vigilancia y establecerá los mecanismos para su implementación.	Decreto 4530 de 2008	La estructura orgánica del MIJ cambió a partir del decreto 4530 de 2008. Tal decreto estableció que el Viceministerio del Interior tendría una reestructuración que incluyera una dirección para la Democracia y Participación Ciudadana (DDPC), y que dentro de esta hubiera un grupo denominado Grupo para el Fortaleciendo de la Democracia. El grupo es el encargado de establecer espacios de participación para la definición, formulación, ejecución, seguimiento y adopción de las políticas públicas en materia de participación ciudadana, el fortalecimiento de la democracia y la organización comunal.	Decreto 890 de 2008	Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 743 de 2002, sobre las labores de inspección y vigilancia así como la búsqueda de mecanismos para mejorar la operación de esta figura a fin de preservar el interés general y la legalidad de sus actuaciones.																	
Decreto 2350 de 2003, sobre las empresas comunales rentables	Sobre las empresas comunales rentables y el régimen solidario explica que los organismos de acción comunal podrán conformar comisiones empresariales tendientes a la constitución de empresas o proyectos rentables en beneficio de la comunidad, cuya organización y administración serán materia de reglamentación en sus estatutos. También, el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria (Dansocial), fomentará, apoyará y promoverá la constitución y desarrollo de empresas o proyectos productivos de carácter solidario de iniciativa de las organizaciones comunales, los cuales deberán ser presentados por estas al Sistema Público Territorial de apoyo al Sector de la Economía Solidaria, a través de las secretarías de las gobernaciones o alcaldías, responsables de promover la participación comunitaria, de acuerdo con la reglamentación que para tal efecto expida el Departamento Administrativo de la Economía Solidaria.																									
Decreto 2350 de 2003, sobre la formación comunal	Sobre capacitación comunal. El Ministerio del Interior y de Justicia (MIJ), de forma coordinada con la Confederación Nacional de Acción comunal, orientará la formación en materia comunal. La organización comunal deberá adoptar a través de su estructura comunal la estrategia de Formación de Formadores para la capacitación de sus afiliados, en cooperación con las entidades de control, inspección y vigilancia y establecerá los mecanismos para su implementación.																									
Decreto 4530 de 2008	La estructura orgánica del MIJ cambió a partir del decreto 4530 de 2008. Tal decreto estableció que el Viceministerio del Interior tendría una reestructuración que incluyera una dirección para la Democracia y Participación Ciudadana (DDPC), y que dentro de esta hubiera un grupo denominado Grupo para el Fortaleciendo de la Democracia. El grupo es el encargado de establecer espacios de participación para la definición, formulación, ejecución, seguimiento y adopción de las políticas públicas en materia de participación ciudadana, el fortalecimiento de la democracia y la organización comunal.																									
Decreto 890 de 2008	Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 743 de 2002, sobre las labores de inspección y vigilancia así como la búsqueda de mecanismos para mejorar la operación de esta figura a fin de preservar el interés general y la legalidad de sus actuaciones.																									

Acción Comunal. Sin embargo, este impacto fiscal se mitiga y mantiene dentro de los márgenes de sostenibilidad por varias razones fundamentales. En primer lugar, el proyecto no establece un monto fijo ni una obligación presupuestal permanente, sino que las asignaciones dependerán de la disponibilidad de recursos en cada vigencia fiscal y de las decisiones del Gobierno nacional en el marco de la planeación presupuestal. En segundo lugar, el FONAC contará con múltiples fuentes de financiación, incluyendo aportes voluntarios de departamentos y municipios, recursos de cooperación técnica y financiera nacional e internacional, donaciones de personas naturales o jurídicas y rendimientos financieros, lo que diversifica el origen de los recursos y reduce la presión sobre el Presupuesto General de la Nación. En tercer lugar, los recursos del FONAC estarán destinados exclusivamente a la inversión pública, en especial a proyectos de impacto social y comunitario, sin generar gasto de funcionamiento ni crear estructuras administrativas adicionales. Su ejecución se articulará con los instrumentos de planeación y de inversión pública, bajo la coordinación del Ministerio del Interior, y en coherencia con el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, garantizando su incorporación al Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Por lo anterior, si bien la creación del FONAC puede representar un impacto fiscal inicial derivado de la inversión en el fortalecimiento comunal, este se encuentra controlado, escalonado y financiable, en tanto se basa en fuentes plurales y se ejecuta bajo criterios de sostenibilidad y eficiencia.

6. Consideraciones finales.

La creación del Fondo Nacional para el Fortalecimiento de la Acción Comunal (FONAC), constituye un paso necesario y coherente con el reconocimiento constitucional y legal que, por décadas, ha destacado el papel de la acción comunal en el desarrollo del país. Sin embargo, este reconocimiento carecía de un instrumento financiero sólido que permitiera materializar su verdadero potencial. El FONAC no representa un gasto, sino una inversión estratégica de alto impacto en el capital social y organizativo de la nación, sustentada en un diagnóstico claro: la insuficiencia crónica de recursos y capacidades ha sido el principal obstáculo para que los Organismos de Acción Comunal ejerzan plenamente su rol como actores centrales del desarrollo territorial y la democracia participativa.

En cuanto a su impacto esperado, el FONAC generará un efecto transformador en la acción comunal y en las comunidades del país:

1. Fortalecerá de manera real a las Juntas de Acción Comunal, convirtiéndolas en ejecutoras calificadas de proyectos de infraestructura social, económica y ambiental, en coherencia con sus Planes de Desarrollo Comunal.

2. Promoverá la autonomía y reducirá la dependencia, impulsando la autogestión mediante

créditos blandos y capital semilla para proyectos productivos, rompiendo con prácticas clientelares.

3. Estimulará la innovación democrática, al priorizar el liderazgo de mujeres y jóvenes, e incorporar enfoques diferenciales que renueven la dirigencia comunal y fortalezcan su legitimidad.

4. Aportará a la construcción de paz desde la base, al direccionar recursos hacia los territorios más afectados por la violencia y la pobreza, consolidando una paz estable y duradera basada en el desarrollo tangible y la participación ciudadana.

5. En suma, el FONAC se configura como una herramienta transformadora de la democracia participativa y del desarrollo territorial, que reconoce a la acción comunal como un aliado estratégico del Estado en la construcción de bienestar, equidad y paz en los territorios.

7. Referencias.

Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. (2016, 24 de noviembre). Gobierno de Colombia & FARC-

EP. https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa_v2/01%20ACUERDOS/01-ACUERDO-FINAL-24-NOV-2016.pdf

Aguiló i Lúcia, L. (s.f.). Técnica legislativa y seguridad jurídica. *Dialnet*. <https://dialnet.unirioja.es/>

Cámara de Representantes. (2023). *Guía básica de la estructura y funciones del Congreso de la República de Colombia y el proceso legislativo*. <https://www.camararep.gov.co/>

Colombia, Congreso de la República. (1991). *Constitución Política de Colombia*. <http://www.secretariassenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>

Colombia, Congreso de la República. (1994, 15 de julio). *Ley 152 de 1994*. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. *Diario Oficial* número 41404.

Colombia, Congreso de la República. (1998, 29 de noviembre). *Ley 489 de 1998*. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional. *Diario Oficial* número 43464.

Colombia, Congreso de la República. (2002, 5 de junio). *Ley 743 de 2002*. Por la cual se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política en lo referente a los organismos de acción comunal. *Diario Oficial* número 44813. (Derogada).

Colombia, Congreso de la República. (2003, 16 de julio). *Ley 819 de 2003*. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal. *Diario Oficial* número 45231.

Colombia, Congreso de la República. (2003, 13 de noviembre). *Ley 850 de 2003*. Por medio de la cual se expide el régimen de veedurías ciudadanas. *Diario Oficial* número 45376.

Colombia, Congreso de la República. (2015, 6 de julio). *Ley 1757 de 2015*. Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. **Diario Oficial** número 49550.

Colombia, Congreso de la República. (2018, 27 de diciembre). *Ley 1941 de 2018*. Por medio de la cual se crea el Fondo de Estabilización de Precios del Combustible (FEPC), se modifica el Fondo Nacional del Deporte y se dictan otras disposiciones. **Diario Oficial** número 50823.

Colombia, Congreso de la República. (2019, 25 de mayo). *Ley 1955 de 2019*. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 ‘Pacto por Colombia, pacto por la equidad’. **Diario Oficial** número 50969.

Colombia, Congreso de la República. (2020, 30 de diciembre). *Ley 2068 de 2020*. Por medio de la cual se modifica la Ley 1955 de 2019, el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 ‘Pacto por Colombia, pacto por la equidad’, y se dictan otras disposiciones. **Diario Oficial** número 51528.

Colombia, Congreso de la República. (2021, 18 de diciembre). *Ley 2166 de 2021*. Por la cual se deroga la Ley 743 de 2002, se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal y se establecen lineamientos para la formulación e implementación de la política pública de los organismos de acción comunal y de sus afiliados. **Diario Oficial** número 52237.

Colombia, Congreso de la República. (2023, 13 de julio). *Ley 2294 de 2023*. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 ‘Colombia Potencia Mundial de la Vida’. **Diario Oficial** número 52966.

Corte Constitucional de Colombia. (1994, 20 de enero). *Sentencia C-024 de 1994*. [MP: Carlos Gaviria Díaz].

Corte Constitucional de Colombia. (2005, 9 de marzo). *Sentencia C-180 de 2005*. [MP: Rodrigo Escobar Gil].

Corte Constitucional de Colombia. (2014, 16 de julio). *Sentencia C-371 de 2014*. [MP: Luis Guillermo Guerrero Pérez].

Corte Constitucional de Colombia. (2016, 27 de julio). *Sentencia C-530 de 2016*. [MP: Gloria Stella Ortiz Delgado].

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2010). *CONPES 3661: Política Nacional para el Fortalecimiento de los Organismos de Acción Comunal*. Consejo Nacional de Política Económica y Social. República de Colombia.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2019). *CONPES 3955: Lineamientos de política para el fortalecimiento de las organizaciones sociales y comunitarias*. Consejo Nacional de Política Económica y Social. República de Colombia.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2020). *CONPES 3957: Estrategia para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)*. Consejo Nacional de Política Económica y Social. República de Colombia.

Fals Borda, O. (1961). *Campesinos de los Andes: Estudio sociológico de Saucio*. Universidad Nacional de Colombia.

Ministerio de Educación Nacional. (2020). *Guía de implementación de la política de participación ciudadana en la gestión pública*. <https://www.mineducacion.gov.co/>

Universidad EAFIT. (2016). *Juntas de Acción Comunal. Construcción de caminos hacia la sostenibilidad. Análisis de caso*. Centro de Análisis Político. <https://www.eafit.edu.co/centros/centro-analisis-politico/Documents/investigaciones/juntas-accion-comunal-construccion-caminos-sostenibilidad.pdf>

Por los honorables Congresistas,

 GERMÁN JOSÉ GÓMEZ LÓPEZ Representante a la Cámara Departamento del Atlántico	 JULIAN GALLO CUBILLOS Senador de la República
 PEDRO BARACUTAO GARCIA OSPINA Representante a la Cámara ANTIOQUIA	 Luis Alberto Albán Urbano Representante a la Cámara Valle del Cauca
 JAIRO REINALDO CALA SUAREZ Representante a la Cámara Santander Partido Comunes	 OMAR DE JESÚS RESTREPO Senador de la República Coordinador Ponente
 CARLOS ALBERTO CARREÑO MARIN Representante a la Cámara por Bogotá Partido Comunes	

El día 5 de Noviembre del año 2025

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley Acto Legislativo

No. 461 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por:

JR Germán José Gómez

SECRETARIO GENERAL

CONTENIDO

Gaceta número 2158 - Jueves, 13 de noviembre de 2025

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

Págs.

Proyecto de Ley número 267 de 2025 Cámara, por medio del cual se reconocen, garantizan y protegen los derechos menstruales, se dictan medidas en salud, trabajo, educación, acceso y se dictan otras disposiciones	1
Proyecto de Ley número 460 de 2025 Cámara, por medio del cual se declara Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación el Encuentro de la Décima del municipio de Soledad y el Festival de la Décima del municipio de Campo de la Cruz, en el departamento del Atlántico, se rinde homenaje a la tradición oral del Caribe colombiano y se dictan otras disposiciones.....	12
Proyecto de Ley número 461 de 2025 Cámara, por medio de la cual se crea el Fondo Nacional para el Desarrollo de la Acción Comunal (FONAC) y se dictan otras disposiciones.....	14