



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 284

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

EDICIÓN DE 15 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 319 DE 2024 SENADO

por medio del cual se aprueba el “Protocolo de 1996 relativo al Convenio sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y otras materias de 1972”, hecho en Londres el 7 de noviembre de 1996 y enmendado en 2006.

Bogotá D.C., 12 de marzo de 2025

Senador

JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA

Presidente

Comisión Segunda Senado

Senado de la República

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley N° 319/2024 Senado “Por medio del cual se aprueba el protocolo de 1996 relativo al convenio sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias de 1972”, hecho en Londres el 7 de noviembre de 1996 y enmendado en 2006.

Respetado Presidente,

Conforme a la asignación realizada por la mesa directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente como **PONENTE** para rendir informe correspondiente al proyecto de la referencia, y en los términos de los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 y lo contenido en la Constitución Política de Colombia, rindo ante la Comisión Segunda del Senado informe de ponencia **POSITIVA** para primer debate, de acuerdo con las condiciones que sobre la materia se expresan en su contenido.

Del Honorable Senador,

NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN

Senador de la República

Ponente

CONTENIDO DEL INFORME DE PONENCIA

El presente informe de ponencia contiene 7 puntos fundamentales que hacen parte de su estructura así:

- I. Antecedentes de la iniciativa.
- II. Objeto de la Convención.
- III. Exposición de motivos.
 - A. Consideraciones preliminares.
- IV. Contenido del instrumento
- V. Contexto legal y constitucional del instrumento.
- VI. Análisis de impacto fiscal.
- VII. Conveniencia de la aprobación del instrumento.
- VIII. Análisis sobre posible conflicto de intereses.
- IX. Proposición.

I. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

El Proyecto de Ley N° 319/2024 Senado “Por medio del cual se aprueba el protocolo de 1996 relativo al convenio sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias de 1972”, hecho en Londres el 7 de noviembre de 1996 y enmendado en 2006, consta de 3 artículos, fue presentado por el anterior Ministro de Relaciones Exteriores Luis Guillermo Murillo Urrutia y el anterior Ministro De Defensa Iván Velásquez Gómez, el pasado 18 octubre de 2024 en la Secretaría General del Senado de la República.

La Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República a través de su mesa directiva, mediante comunicación No. CSE-CS-0627-2024 del 27 de noviembre de 2024 asignó la ponencia para primer debate el proyecto en mención al H.S Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán como ponente.

II. OBJETO DEL CONVENIO

El proyecto de ley pretende aprobar el Protocolo de 1996 relativo al Convenio sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y Otras Materias (hecho en Londres el 7 de noviembre de 1996 y enmendado en 2006) e incorporar en la legislación nacional las disposiciones establecidas en dicho Protocolo, con el fin de

fortalecer las acciones de protección y preservación del medio marino frente a la contaminación derivada de los vertimientos.

El proyecto tiene como propósito garantizar la implementación de medidas y prácticas para prevenir, reducir y, en lo posible, eliminar la contaminación marina, promoviendo la cooperación internacional y adaptando el marco legal colombiano a los compromisos adquiridos a nivel global. Además, busca asegurar que Colombia cumpla con sus responsabilidades internacionales para proteger el medio ambiente marino, basándose en las capacidades científicas, técnicas y económicas disponibles en el país para hacer frente a esta problemática.

El proyecto también busca regular los procedimientos relacionados con el manejo de desechos y vertimientos al mar, con el fin de evitar daños irreparables al ecosistema marino y a las comunidades costeras, en línea con los objetivos del Protocolo.

PROTOCOLO DE 1996 RELATIVO AL CONVENIO SOBRE LA PREVENCIÓN DE LA CONTAMINACIÓN DEL MAR POR VERTIMIENTO DE DESECHOS Y OTRAS MATERIAS DE 1972, HECHO EN LONDRES EL 7 DE NOVIEMBRE DE 1996 Y ENMENDADO EN 2006.

Se deja constancia de que se certificó por el Coordinador del grupo interno de tratados, el Doctor Sergio Andrés Díaz Rodríguez, que el texto que acompaña el presente Proyecto de Ley es copia fiel y completa del texto original en español del "protocolo de 1996 relativo al convenio sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias de 1972", hecho en Londres el 7 de noviembre de 1996 y enmendado en 2006, documento que reposa en los archivos del Grupo Interno de Trabajo de Tratados de la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales de este Ministerio y que consta en nueve (9) folios.

III. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Gobierno Nacional y en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 150 numeral 16, 189 numeral 2, y 224 de la Constitución Política de Colombia, presentó a consideración del Honorable Congreso de la República el Proyecto de Ley N° 319/2024 Senado "Por medio del cual se

Aunque el vertimiento de desechos no representa la amenaza más grave para los sistemas ecológicos marinos, continúa siendo una fuente visible de contaminación que requiere atención eficaz para garantizar su protección. Dentro de los problemas ambientales claves asociados con la eliminación de esos desechos vertidos en el mar se evidencian, entre otros, i) los riesgos para la salud humana debido a la presencia de patógenos; ii) eutrofización de nutrientes y orgánicos; iii) efectos tóxicos sobre organismos marinos y humanos; y, iv) conflicto en el uso de los recursos marinos con otros usos legítimos del mar².

En consecuencia, las medidas para eliminar y mitigar la entrada de residuos al mar requieren esfuerzos coordinados tanto de la comunidad internacional como del Estado y su Gobierno Nacional. La implementación de estas medidas dio lugar a la creación de diversos instrumentos internacionales destinados a proteger el medio ambiente marino y a abordar la responsabilidad por la contaminación resultante de actividades humanas en el mar. Así, a finales de la década de 1970, varios Estados comenzaron a buscar respuestas a los impactos negativos sobre el medio marino, especialmente aquellos generados por la eliminación incontrolada e indiscriminada de desechos.

Como resultado de estos esfuerzos, se celebró una Conferencia intergubernamental en Londres, Reino Unido, del 30 de octubre al 13 de noviembre de 1972, donde se adoptó el "Convenio sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias", conocido como el "Convenio de Londres 1972" o "Convenio sobre Vertimiento (Dumping)". Tras su entrada en vigor en agosto de 1975, la primera reunión de las Partes Contratantes designó a la Secretaría de la Organización Marítima Internacional (OMI) como responsable de llevar a cabo las funciones pertinentes relacionadas con el Convenio. Posteriormente, se introdujo el segundo instrumento internacional, el "Protocolo de 1996 del Convenio de Londres" o "Protocolo de Londres", que entró en vigor el 24 de marzo de 2006. Este último se basa en las experiencias adquiridas a lo largo de los años y representa una mejora significativa del Convenio de Londres, con el objetivo de reemplazarlo en última instancia, como se detallará más adelante.

² Impacts of Mismatched Trash - United States Environmental Protection Agency <https://www.epa.gov/trash-free-waters/impac/s-mismatched-trash>

aprueba el protocolo de 1996 relativo al convenio sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias de 1972, hecho en Londres el 7 de noviembre de 1996 y enmendado en 2006.

A. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Con el objetivo de prevenir la contaminación marina derivada del vertimiento de desechos y otras materias, el marco jurídico internacional establece diversos instrumentos de los cuales la República de Colombia es signataria. Entre estos, se destaca, el "Protocolo de 1996 relativo al Convenio sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por vertimiento de desechos y otras materias de 1972, hecho en Londres el 7 de noviembre de 1996 y enmendado en 2006", (en adelante "el Protocolo"). Este protocolo establece una serie de medidas orientadas a proteger y preservar el medio marino frente a todas las fuentes de contaminación, considerando las capacidades científicas, técnicas y económicas disponibles para prevenir, reducir y, en la medida de lo posible, eliminar la contaminación causada por vertimientos.

ANTECEDENTES

a. Ámbito internacional:

Durante décadas, los océanos han sido utilizados de manera indiscriminada por el ser humano como vertederos de desechos. No fue sino hasta principios de la década de 1960 que se comenzaron a abordar las actividades de vertimiento e incineración no reguladas en el mar, en respuesta a los impactos negativos que estas prácticas generaban sobre el medio ambiente marino y sus recursos. En consecuencia, la humanidad ha intensificado sus esfuerzos para eliminar y mitigar la contaminación de los océanos causada por desechos derivados de actividades humanas. Estos desechos incluyen materiales como metales, madera, vidrio y plásticos, que abarcan desde aparatos pesados hasta diminutas partículas plásticas, provenientes de diversas fuentes de contaminación, tanto industriales como domésticas³.

³ International Maritime Organization (IMO) "the London Protocol 20 years: what it is and why it is needed".

Tanto el Convenio como el Protocolo de Londres aseguran que los pocos materiales permitidos para la eliminación en el mar sean evaluados cuidadosamente para garantizar que no representen un peligro para la salud humana o el medio ambiente, y que no existan alternativas más viables para su reutilización o eliminación. Es importante destacar que ambos instrumentos se aplican a la eliminación deliberada en el mar de desechos y otras materias provenientes de buques, aeronaves, plataformas y otras estructuras artificiales, así como a la eliminación de las mismas³.

Los Estados Parte Contratantes del Convenio y del Protocolo de Londres acordaron controlar el vertimiento mediante la implementación de programas reglamentarios para evaluar la necesidad y el impacto potencial de los mismos. Eliminaron el vertido de determinados tipos de residuos y, gradualmente, hicieron este régimen más restrictivo al promover una gestión racional de los residuos y la prevención de la contaminación. En principio, estaban en vigor prohibiciones para el vertido de residuos industriales y radiactivos, así como para la incineración en el mar de residuos industriales y lodos. Poco a poco su marco de permisividad se fue restringiendo, logrando el cumplimiento actual.

Es fundamental establecer las relaciones entre el Convenio y el Protocolo de Londres y otros importantes instrumentos, acuerdos y programas internacionales que buscan proteger el medio ambiente marino. Entre estos se incluyen MARPOL (1973/1978), el Convenio sobre la gestión del agua de lastre (2004), el Convenio sobre sistemas antiincrustantes (2001), la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS 1982), las Directrices y normas de la OMI para la eliminación de instalaciones costa afuera (1989), el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación (1989) y el Programa de acción mundial del PNUMA para la protección del medio marino frente a actividades realizadas en tierra (1995). De este modo, el Convenio y el Protocolo de Londres son compatibles y coherentes con el marco regulatorio internacional. Sin

³ The International Legal Regime of the High Seas and the Seabed Beyond the Limits of National Jurisdiction and Options for Cooperation for the Establishment Of Marine Protected Areas (MPAS) In Marine Areas Beyond The Limits of National Jurisdiction - CBD Technical Series No. 19, Nov 2005-Secretariat of the Convention on Biological Diversity, Pag. 17.

embargo, en ocasiones es necesario aclarar los límites entre estos acuerdos para facilitar una implementación armonizada y efectiva⁴.

b. Materiales vertidos al mar sin control

1. Materiales de dragado

El dragado constituye aproximadamente el 80%-90% de los materiales vertidos en el mar, alcanzando cientos de toneladas anuales. Estas actividades se realizan principalmente para facilitar la navegación en puertos, ríos y otras vías navegables, y están intrínsecamente relacionadas con las economías de las naciones marítimas. De todo el material dragado, solo el 20%-22% se vierte en el mar; el resto se gestiona en aguas interiores o se deposita en tierra para su posterior evacuación o reutilización.

Cerca del 10% de los sedimentos dragados presenta altos niveles de contaminación por metales tóxicos, compuestos derivados del petróleo, plaguicidas y nutrientes como nitrógeno y fósforo. Estos sedimentos deben cumplir con los estrictos controles establecidos en las directrices del Convenio y el Protocolo de Londres. En cuanto a los sedimentos considerados "limpios", se recomienda su reutilización para fines productivos, como la creación de marismas o la mejora de tierras. Sin embargo, la evacuación no reglamentaria de materiales de dragado puede tener un impacto ecológico significativo, afectando hábitats esenciales para especies como el arenque y los crustáceos.

2. Desechos industriales

Hasta hace poco, el vertimiento de desechos industriales en el océano era una opción común en muchas regiones del mundo. Durante la década de 1980, la cantidad total de desechos industriales vertidos en el mar aumentó de 1 a 17 millones de toneladas, aunque en los años 90 se estabilizó en alrededor de 8 millones de toneladas.

3. Fangos cloacales

⁴ Implementing the London Dumping Convention in East Asia - December 2017 - Asia-Pacific Journal of Ocean Law and Policy. Pag 248.

Los fangos generados por el tratamiento municipal de aguas residuales pueden ser utilizados como fertilizantes en la agricultura, siempre que no contengan niveles peligrosos de contaminantes. Sin embargo, en ciertos casos, puede resultar más económico y ambientalmente viable evacuar estos fangos al mar en lugar de en tierra. Aunque normalmente los fangos de alcantarillado no presentan altos niveles de contaminantes, un vertimiento excesivo puede causar eutrofización y problemas de salud pública debido a organismos patógenos. El vertimiento de fangos cloacales alcanzó un máximo de aproximadamente 17 millones de toneladas en 1980, descendiendo a 12 millones en la década de 1990 gracias a la reducción gradual en varios países.

Los problemas ambientales más significativos asociados con el vertimiento no regulado de estos materiales incluyen:

- a. Riesgos para la salud humana debido a la presencia de organismos patógenos.
- b. Eutrofización provocada por nutrientes y materia orgánica.
- c. Efectos tóxicos sobre organismos marinos y humanos causados por diversas sustancias químicas.
- d. Conflictos en el uso de recursos y otras actividades legítimas en el mar, como la pesca y la recreación.

c. Primeros controles de los vertimientos al mar

Un estudio del Grupo Mixto de Expertos de las Naciones Unidas sobre la Contaminación de las Aguas del Mar (GESAMP) indica que los desechos vertidos al mar por buques representan solo el 10% de los contaminantes que anualmente ingresan a este medio. De estos contaminantes, el 44% proviene de fuentes terrestres, el 33% de la atmósfera y el 12% del transporte marítimo, mientras que solo el 1% es resultado de actividades en alta mar. Sin embargo, el impacto local de estos desechos es considerable, dado que el vertimiento suele concentrarse en áreas específicas.

Los desechos se clasificaron en el Convenio de Londres de 1972 en tres categorías según los riesgos ambientales que presentan.

Lista Negra (Anexo I): Incluye materiales peligrosos cuyo vertimiento está prohibido, como compuestos orgánicos halogenados, mercurio, plomo,

plásticos persistentes, petróleo crudo, desechos de alto nivel radioactivo y materiales destinados a la guerra química y biológica.

Lista Gris (Anexo II): Comprende materiales menos nocivos, como desechos con niveles significativos de arsénico, plomo y cianuros, que solo pueden ser vertidos tras la obtención de un permiso especial.

El permiso de vertimiento se basa en la "lista gris" y abarca contenedores, chatarra y otros desechos voluminosos, además de desechos de bajo nivel radioactivo. Las sustancias restantes pueden ser vertidas después de obtener un permiso general.

d. Evolución del Convenio de Londres de 1972 hasta el Protocolo de 1996.

En 1991, la Reunión Consultiva de las Partes Contratantes del Convenio de Londres acordó adoptar un enfoque preventivo para abordar los problemas de gestión de desechos. Este enfoque se centró en identificar alternativas terrestres para la eliminación de desechos, priorizando opciones preferibles desde el punto de vista ambiental, mientras se aseguraba que la contaminación no se transfiriera a otras partes del medio ambiente. En este contexto, se decidió iniciar una encuesta global sobre desechos para evaluar las posibles consecuencias de una prohibición total del vertimiento e incineración en el mar de desechos industriales. Además, respecto al vertimiento de material radioactivo, se inició en 1993, en colaboración con el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), una serie de evaluaciones de riesgos.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) de 1992 hizo referencia al Convenio de Londres en el capítulo 17 del Programa 21, donde se recomendó la pronta formulación de una estrategia futura para el Convenio. Se instó a tomar medidas apropiadas para poner fin al vertimiento en los océanos y a la incineración de sustancias peligrosas. En el capítulo 22, dedicado a la gestión inocua y ecológicamente racional de los desechos radiactivos, se alentó a las Partes Contratantes a completar estudios sobre la posibilidad de sustituir la suspensión voluntaria de la eliminación de desechos radiactivos de baja actividad en el mar por una proscripción, todo ello en base al principio de precaución.

Tras la celebración de la CNUMAD, la Reunión Consultiva del Convenio de Londres acordó revisar las disposiciones sobre el vertimiento e

incineración de desechos industriales y radiactivos, con el objetivo de eliminar gradualmente estas actividades mediante la oportuna enmienda de los anexos pertinentes del Convenio. Esta revisión se consideró como una segunda fase en la estrategia a largo plazo para proteger el medio marino del vertimiento.

En 1993, la Reunión Consultiva aprobó enmiendas a los anexos del Convenio con los siguientes objetivos:

- i. Suprimir gradualmente la evacuación de desechos industriales para el 1 de enero de 1996 (Resolución LC.49(16)).
- ii. Prohibir la incineración en el mar de desechos industriales y fangos cloacales (Resolución LC.50(16)).
- iii. Prohibir el vertimiento de desechos radiactivos y otros materiales radiactivos (Resolución LC.51(16)).

Estas decisiones reflejan un cambio significativo en la actitud hacia la protección del medio marino, pasando de un enfoque centrado en la contención de la contaminación a un sistema proactivo basado en la precaución. Esto significó un refuerzo de los planteamientos originales del Convenio de Londres de 1972, que buscaban gestionar los desechos de manera controlada, considerando las capacidades de asimilación de los océanos.

e. Estado del Instrumento

El Convenio de Londres entró en vigor el 30 de agosto de 1975 y actualmente cuenta con 87 Estados Parte, con una flota que representa el 58.11% del tonelaje mundial, lo que demuestra la importancia internacional de este mecanismo.

Así mismo, el Protocolo de Londres de 1996 entró en vigor el 24 de marzo de 2006, y actualmente cuenta con 53 Estados Parte, con una flota que representa el 40.56% del tonelaje mundial, lo que demuestra la importancia internacional de este mecanismo.

IV. CONTENIDO DEL INSTRUMENTO

<p>El Protocolo cuenta con un contenido de nueve (9) artículos que desarrollan la necesidad de proteger el medio marino y de fomentar el uso sostenible y la conservación de los recursos marinos, y que indican lo siguiente:</p> <p>Artículo 1: Definiciones. El artículo primero desarrolla una lista de definiciones sobre el Convenio y su estructura del instrumento y los términos técnicos sobre vertimientos, buques y desechos</p> <p>Artículo 2: Objetivos. El artículo segundo indica el objetivo de proteger y preservar el medioambiente marino siguiendo el principio de cooperación sobre la utilización de su capacidad científica, técnica y económica, para prevenir, reducir y, cuando sea factible, eliminar la contaminación causada por el vertimiento o la incineración en el mar de desechos u otras materias.</p> <p>Artículo 3: Obligaciones generales. El artículo tercero desarrolla las obligaciones de las Partes Contratantes sobre el planteamiento preventivo de la protección del medio ambiente contra el vertimiento de desechos u otras materias. Al respecto, en el artículo 3.1 se establece que las Partes Contratantes aplicarán un enfoque preventivo para la protección del medio ambiente contra el vertimiento de desechos u otras materias. Este enfoque implica que se adoptarán medidas preventivas cuando exista motivo para creer que los desechos pueden causar daños, incluso sin pruebas definitivas de una relación causal. El artículo invierte la carga de la prueba, requiriendo a quienes deseen realizar vertimientos demostrar que estos no infringen la seguridad.</p> <p>Artículo 4: Vertimiento de desechos u otras materias. Las Partes Contratantes se comprometen a prohibir el vertimiento de cualquier tipo de desechos u otras materias, salvo aquellos específicamente enumerados en el Anexo 1. Para el vertimiento de los desechos u otras materias listados en dicho anexo, será indispensable obtener un permiso. En este sentido, las Partes adoptarán las medidas administrativas o legislativas necesarias para asegurar que la expedición de dichos permisos y sus condiciones se alineen con lo estipulado en el Anexo 2. Se hará especial énfasis en las posibilidades de</p>	<p>evitar el vertimiento, optando por alternativas más favorables para el medio ambiente.</p> <p>Además, se aclara que ninguna disposición del presente Protocolo se interpretará de forma que impida a una Parte Contratante prohibir, en su ámbito de competencia, el vertimiento de los desechos u otras materias mencionadas en el Anexo 1. Cualquier medida adoptada en este sentido deberá ser notificada a la Organización correspondiente.</p> <p>Artículo 5: Incineración en el Mar. En concordancia con su compromiso hacia la protección del medio marino, las Partes Contratantes se comprometen a prohibir la incineración en el mar de cualquier tipo de desechos u otras materias. Esta prohibición es parte integral de los esfuerzos por minimizar el impacto ambiental negativo y garantizar la salud de los ecosistemas marinos.</p> <p>Artículo 6: Exportación de desechos. El artículo sexto indica que las Partes Contratantes prohíben la exportación de desechos u otras materias para su vertimiento o incineración en el mar.</p> <p>Artículo 7: Aguas Interiores. El artículo séptimo indica que el Protocolo se aplica a las aguas interiores sólo según los apartados 2 y 3.</p> <p>1. Cada Parte Contratante puede aplicar las disposiciones del Protocolo o adoptar medidas para controlar el vertimiento en aguas interiores, cuando este se considere "vertimiento" o "incineración en el mar".</p> <p>2. Las Partes deben facilitar información a la Organización sobre la legislación y los mecanismos para la ejecución del Protocolo en aguas interiores, así como voluntariamente informar sobre los tipos y cantidades de materiales vertidos.</p> <p>Artículo 8: Excepciones. El artículo octavo señala que no se aplicarán las disposiciones de los artículos 4.1 y 5 en situaciones de emergencia que amenacen la vida humana o la seguridad de estructuras en el mar, siempre que el vertimiento o incineración sea el único medio para mitigar la amenaza, y se realice minimizando daños al medio ambiente.</p> <p>1. En casos de emergencia, una Parte puede otorgar permisos excepcionales, previa consulta con otros países afectados y la Organización, que recomendará procedimientos adecuados.</p>
<p>2. Las Partes pueden renunciar a este derecho al ratificar o adherirse al Protocolo.</p> <p>Artículo 9: Expedición de Permisos y Notificación. El artículo noveno indica que cada Parte designará autoridades competentes para expedir permisos, llevar registros de desechos, y monitorear el estado del mar. Los permisos se expedirán para desechos que se carguen en su territorio o en buques registrados en su territorio, incluso si la carga se realiza en un país no contratante. Las autoridades seguirán las prescripciones del artículo 4 y criterios adicionales pertinentes.</p> <p>Artículo 10: Aplicación y Ejecución. Las Partes adoptarán medidas para aplicar el Protocolo a buques y aeronaves registrados en su territorio, así como a aquellos que carguen desechos en su territorio. Al respecto se indica que se tomarán medidas para prevenir y castigar violaciones al Protocolo. Se cooperará en el desarrollo de procedimientos para la aplicación en áreas más allá de la jurisdicción estatal.</p> <p>Sobre el particular, se señala que no se aplicará el Protocolo a buques con inmunidad soberana, salvo decisión del Estado, pero se garantizará que operen de manera compatible con el Protocolo.</p> <p>Artículo 11: Procedimientos para el Cumplimiento. Dentro de dos años tras la entrada en vigor del Protocolo, se establecerán mecanismos para evaluar y fomentar el cumplimiento.</p> <p>Artículo 12: Cooperación Regional. Las Partes promoverán la cooperación regional para prevenir y reducir la contaminación en áreas geográficas específicas, incluyendo la creación de acuerdos regionales compatibles con el Protocolo.</p> <p>Artículo 13: Cooperación y Asistencia Técnica. Se fomentará el apoyo bilateral y multilateral para la reducción de la contaminación por vertimiento, incluyendo capacitación, asesoramiento y acceso a tecnologías ambientales. La Organización coordinará solicitudes de cooperación técnica y apoyará a países en desarrollo en la implementación del Protocolo.</p> <p>Artículo 14: Investigaciones Científicas y Técnicas. Las Partes promoverán investigaciones sobre la prevención y reducción de la</p>	<p>contaminación marina, incluyendo la vigilancia y evaluación del medio ambiente.</p> <p>Artículo 15: Responsabilidad e Indemnización. Se desarrollarán procedimientos para la responsabilidad por daños ambientales causados por vertimientos, de acuerdo con el derecho internacional.</p> <p>Artículo 16: Arreglo de Controversias. Se establecen los mecanismos para solución de controversias de la siguiente manera: Las controversias se resolverán inicialmente mediante negociación o mediación. Al respecto, y si no se resuelven en doce (12) meses, se podrá solicitar un procedimiento arbitral. Las partes pueden acordar procedimientos alternativos según la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR).</p> <p>Artículo 17: Cooperación Internacional. Las Partes promoverán los objetivos del Protocolo en organizaciones internacionales competentes.</p> <p>Artículo 18: Reuniones de las Partes Contratantes. Las reuniones examinarán la aplicación del Protocolo y evaluarán su eficacia, pudiendo adoptar enmiendas y crear órganos auxiliares.</p> <p>Artículo 19: Funciones de la Organización. La Organización actuará como Secretaría del Protocolo, convocando reuniones y asesorando sobre su aplicación. Sus funciones incluyen la coordinación de asistencia técnica y la realización de evaluaciones del estado del medio marino.</p> <p>Artículo 20: Anexos. Los anexos del presente Protocolo son considerados parte integral del mismo, formando un elemento esencial para su interpretación y aplicación.</p> <p>Los cambios más significativos introducidos por el Protocolo, en comparación con el Convenio original, se centran en la implementación de una "lista inversa", que se presenta en el Anexo 1 del Protocolo. A diferencia de la enumeración de desechos en el Anexo I del Convenio de Londres de 1972, esta lista identifica los desechos y otras materias cuyo vertimiento puede considerarse aceptable, así como las sustancias "altamente peligrosas" cuyo vertimiento está estrictamente prohibido. Adicionalmente, el Anexo II del Protocolo incluye aquellas sustancias que pueden ser vertidas bajo circunstancias específicas.</p>

<p><i>El Anexo 2 del Protocolo de 1996 proporciona directrices y disposiciones para las administraciones nacionales sobre la evaluación de alternativas al vertimiento y al reciclaje de desechos, así como sobre la valoración de los impactos en el medio marino si se contempla el vertimiento. Se enfatiza la importancia de implementar medidas para prevenir, reducir y controlar la producción de desechos peligrosos, así como la necesidad de identificar y gestionar las fuentes de contaminación. Este anexo también ofrece orientación sobre la selección de sitios de vertimiento, la vigilancia de estas actividades y la determinación de las condiciones de los permisos. Es relevante destacar que las orientaciones contenidas en el Anexo 2 son aplicables no solo a los desechos cuyo vertimiento se contempla, sino también a cualquier otro tipo de aporte al medio marino, ya sea proveniente de fuentes terrestres o marinas.</i></p> <p>Artículo 21: Enmienda del Protocolo. <i>Las Partes Contratantes tienen la facultad de proponer enmiendas a los artículos del Protocolo. Las propuestas deben ser comunicadas a las Partes con al menos seis meses de antelación a su consideración en una reunión. Las enmiendas se adoptarán por mayoría de dos tercios de los votos de las Partes presentes y entrarán en vigor sesenta (60) días después de la aceptación por dos tercios de las Partes. El Secretario General informará sobre las enmiendas adoptadas y su entrada en vigor. Un nuevo Estado que se convierta en Parte Contratante también aceptará el Protocolo enmendado, salvo que se decida lo contrario por dos tercios de las Partes. 14</i></p> <p>Artículo 22: Enmienda de los Anexos. <i>Las Partes pueden proponer enmiendas a los anexos del Protocolo, que deberán comunicarse con seis meses de antelación. Las enmiendas, basadas en consideraciones científicas y técnicas, se adoptarán por mayoría de dos tercios. Las enmiendas entrarán en vigor inmediatamente tras la aceptación por cada Parte o cien (100) días después de su aprobación, a menos que se notifique una objeción. Cualquier nuevo anexo o enmienda relacionada con cambios en los artículos no entrará en vigor hasta que las enmiendas pertinentes se hayan implementado. Para el Anexo 3, se aplicarán los mismos procedimientos de enmienda que para los artículos.</i></p>	<p>Artículo 23: Relación entre el Protocolo y el Convenio. <i>El Protocolo deroga el Convenio en lo que respecta a las Partes Contratantes que también son signatarias del Convenio, asegurando así una coherencia en la normativa aplicable.</i></p> <p>Artículo 24: Firma, Ratificación, Aceptación, Aprobación y Adhesión. <i>El Protocolo estará abierto a la firma de cualquier Estado entre el 1 de abril de 1997 y el 31 de marzo de 1998, y posteriormente a la adhesión. Los Estados pueden convertirse en Partes mediante firma o ratificación, lo cual se formaliza a través del depósito de un instrumento ante el Secretario General.</i></p> <p>Artículo 25: Entrada en Vigor. <i>El Protocolo entrará en vigor treinta (30) días después de que al menos veintiséis (26) Estados hayan manifestado su consentimiento, incluyendo al menos quince (15) Partes del Convenio. Para los Estados que se adhieran posteriormente, el Protocolo entrará en vigor treinta (30) días después de su consentimiento.</i></p> <p>Artículo 26: Periodo de Transición. <i>Los Estados que no eran partes del Convenio antes del treinta y uno (31) de diciembre de 1996 pueden notificar su incapacidad para cumplir ciertas disposiciones durante un periodo de transición de hasta cinco años. Durante este tiempo, deberán prohibir el vertimiento de desechos sin permisos y trabajar hacia el cumplimiento total del Protocolo.</i></p> <p>Artículo 27: Retiro. <i>Cualquier Parte Contratante puede retirarse del Protocolo tras un periodo de dos años desde su entrada en vigor para esa Parte. El retiro se formaliza mediante la entrega de un instrumento al Secretario General, y surtirá efecto un año después de su recepción.</i></p> <p>Artículo 28: Depositario. <i>El Protocolo será depositado ante el Secretario General, quien se encargará de informar a los Estados sobre nuevas firmas, ratificaciones, y cualquier instrumento de retiro, así como de remitir copias certificadas a los Estados firmantes. También se enviará una copia al registro de la Secretaría de las Naciones Unidas.</i></p> <p>Artículo 29: Textos Auténticos. <i>El Protocolo está redactado en un único original en varios idiomas (árabe, chino, español, francés, inglés y ruso), todos con la misma validez legal.</i></p>
<p>v. CONTEXTO LEGAL Y CONSTITUCIONAL DEL INSTRUMENTO</p> <p>Colombia ha expedido algunas normas que se relacionan con la protección del medio marino, pero que no versan específicamente sobre lo concerniente al Convenio de Londres o su Protocolo. Dentro de las mismas se encuentran las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El Decreto 1874 del 2 de agosto de 1979 mediante el cual se crea el Cuerpo de Guardacostas de la Armada Nacional-, que contempla dentro de sus funciones proteger el medio marino contra la contaminación (numeral 4, artículo 2°). 2. El Decreto 1875 del 2 de agosto de 1979 por medio del cual se dictaron normas sobre la prevención de la contaminación del medio marino. 3. El Decreto Ley 2324 del 28 de septiembre de 1984, por medio del cual se reorganiza la Dirección General Marítima (DIMAR), que determina en el artículo tercero las actividades marítimas, entre otras: "La conservación, preservación y protección del medio marino" (numeral 14); "La colocación de cualquier tipo de estructuras, obras fijas o semifijas en el suelo o en el subsuelo marinos" (numeral 15), y "Los rellenos, dragados y obras de ingeniería oceánica" (numeral 17). <p>De igual manera, el Decreto Ley estipula en el artículo 5 cuáles son las funciones de la DIMAR, entre otras: "Aplicar, coordinar, fiscalizar y hacer cumplir las normas nacionales e internacionales tendientes a la preservación y protección del medio marino" (numeral 19); "Regular, autorizar y controlar las concesiones y permisos en las aguas, terrenos de bajamar, playas y demás bienes de uso público de las áreas de su jurisdicción (Numeral 21), "Autorizar y controlar los trabajos de dragado, relleno y demás obras de ingeniería oceánica en los terrenos de bajamar, playas y demás bienes de uso público de las áreas de su jurisdicción" (numeral 26), y "Adelantar y fallar las investigaciones por contaminación del medio marino" (numeral 27).</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. El Decreto 5057 del 30 de diciembre de 2009 que en su artículo tercero establece como funciones de las Capitanías de Puerto, "Coordinar y ejecutar el Control de Tráfico Marítimo y los aspectos relacionados con seguridad y protección marítima, búsqueda y salvamento, protección del 	<p>medio marino, manteniendo los controles de conformidad con la normatividad vigente (numeral 10).</p> <p>En el mismo sentido la DIMAR, en su calidad de Autoridad Marítima Nacional, ha emitido varias Resoluciones que propenden por proteger el medio marino, así:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Resolución No. 0135-2020 MD-DIMAR-ASIMPO-AREM del 30 de marzo de 2020 "Por medio de la cual se incorporan unas definiciones a la Parte 1 del REMAC 5 y se adiciona el Título 6 a la Parte 2 del REMAC 5: "Protección del Medio Marino y Litorales", en lo concerniente al establecimiento de condiciones técnicas para prevenir la contaminación por sustancias nocivas líquidas (SNL) transportadas a granel consagradas en el Anexo II del Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por Buques, MARPOL 73/78". 2. Resolución No. 0229-2020 MD-DIMAR-ASEGMAR 9 DE JUNIO DE 2020 "Por medio de la cual se incorporan unas definiciones a la Parte 1 y se adiciona el Capítulo 2 al Título 6 de la Parte 2 del REMAC 5: "Protección del medio marino y litorales", en lo concerniente al establecimiento de condiciones técnicas para prevenir la contaminación por aguas sucias generadas por buques establecidas en el Anexo IV del Convenio Internacional MARPOL". 3. Resolución número No. 0603-2022 MD-DIMAR-ASIMPO del 2 de agosto de 2022 "Por medio de la cual se adiciona el Capítulo 2 al Título 2 de la Parte 2 del REMAC 5: "Protección del Medio Marino", en el sentido de establecer el procedimiento para llevar a cabo el control y vigilancia de los niveles de residuos de hidrocarburos y mezclas oleosas, generados y retenidos a bordo de los buques o naves y artefactos navales. 4.1 Resolución No. 0416-2020 MD-DIMAR-ASEGMAR del 14 de agosto de 2020 "Por medio de la cual se incorporan unas definiciones a la Parte 1 y se adiciona el Capítulo 3 al Título 6 de la Parte 2 del REMAC 5: "Protección del medio marino y litorales", en lo concerniente al establecimiento de condiciones técnicas para prevenir la contaminación por las basuras generadas por buques establecidas en el Anexo V del Convenio Internacional MARPOL". <p>Por otra parte, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), mediante las resoluciones No. 1493 del 25 de julio de 2011 y 0314 del 09 de mayo de 2012 estableció lo relacionado con la licencia ambiental, en lo atinente a la zona de botadero del material de dragado, en el marco del</p>

<p>proceso de licenciamiento ambiental de obras como la construcción de puertos. Igualmente, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible por medio de la Resolución 0883 de 2018 establece los límites máximos permisibles de vertimientos, de acuerdo con el tipo de sustancia y su potencial de contaminación proveniente de diversos sectores productivos, a cuerpos de aguas marinas.</p> <p>En ese sentido, el Estado colombiano ha ratificado y adherido varios convenios y tratados internacionales que han sido importantes para proteger y preservar el medio marino contra todas las fuentes de contaminación, en entre los que se destacan los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ley 12 del 19 de enero de 1981, mediante el cual se aprueba y se adopta el "Convenio Internacional para la Prevención de la Contaminación por Buques", firmado en Londres el 2 de noviembre de 1973 y el "Protocolo de 1978 relativo al Convenio Internacional para prevenir la Contaminación por Buques" (1973) firmado en Londres el 17 de febrero de 1978 y se autoriza al Gobierno Nacional para adherir a los mismos - MARPOL 73/78. 2. Ley 45 del 26 de febrero de 1985, por medio de la cual se aprueban: El "Convenio para la protección del medio marino y la zona costera del Pacífico Sudeste", que en su artículo 3º, numeral 3º, establece que las Altas Partes Contratantes procurarán que las leyes y reglamentos que expidan estén al tenor de prevenir, reducir y controlar la contaminación de su respectivo medio marino y zona costera, procedente de cualquier fuente, promoviendo una adecuada gestión ambiental de estos y que sean tan eficaces como aquellas normas vigentes de carácter internacional. 3. Ley 740 del 24 de mayo de 2002, por medio de la cual se aprueba el "Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica", suscrito en Montreal el 29 de enero de 2000. <p>Adicionalmente se tiene, que en el año 2007 la Comisión Colombiana del Océano (CCO), expidió la Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros, que fue actualizada en el año 2017, con un enfoque integral respecto al uso, conservación y aprovechamientos del potencial bioceánico de la nación.</p>	<p>Uteriormente, el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "COLOMBIA POTENCIA MUNDIAL DE LA VIDA" en el artículo 240 prevé lo relacionado con el "APROVECHAMIENTO DE MATERIAL DE DRAGADOS" así:</p> <p>"En los proyectos de dragado de mantenimiento y profundización de los canales de acceso a puertos marítimos y de canales fluviales se deberá aprovechar el material de dragado, cumpliendo la normativa ambiental y minera expedida para el efecto, priorizando la recuperación de zonas afectadas por erosión costera y recuperación de zonas de manglar o zonas afectadas por procesos de inundación, priorizando el área de influencia del proyecto.</p> <p>En el caso en el que el material de dragado que se encuentre contaminado no sea susceptible de ser aprovechado en las condiciones y requisitos legales ambientales, este se deberá disponer en lugares de depósito seguro en las condiciones que para el efecto defina el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.</p> <p>PARÁGRAFO. Para todos los efectos se tendrá en cuenta el concepto previo de la Dirección General Marítima del Ministerio de Defensa Nacional desde el punto de vista de la seguridad marítima". (Cursiva fuera de texto).</p> <p>La adhesión a este Protocolo permitirá generar herramientas que fortalezcan el sistema jurídico nacional y el cumplimiento de los fines del Estado que se materializan a través de principios de categoría constitucional (Artículo 2º - Constitución Política) como la garantía de gozar de un ambiente sano y el deber del Estado de garantizar la protección del ambiente, la conservación de las áreas de importancia ecológica y el fomento de la educación para el logro de sus fines (Artículo 95 - Constitución Política) junto con la obligación del Estado de planificar el manejo y el aprovechamiento de los recursos naturales bajo las premisas de conservación, restauración o sustitución de los mismos y la prevención y el control de los factores de deterioro ambiental, todo en un marco de cooperación entre Estados en pro de la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas (Artículo 80. Constitución Política).</p> <p>Es de recordar, que mediante la Ley 6ª de 1974, el Estado colombiano se convirtió en miembro de la Organización Marítima Internacional (OMI), y</p>
<p>ha venido aprobando por medio de Ley una serie de Instrumentos Internacionales relativos a la seguridad marítima y la protección del medio marino. De igual manera, Colombia ha participado en diferentes sesiones del Comité de Protección del Medio Marino de la OMI.</p> <p>VI. ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL</p> <p>El artículo 7 de la Ley Orgánica 819 de 2003, indica la necesidad de que cualquier proyecto de ley que ordene algún gasto u otorgue beneficios tributarios, sea compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para lo anterior, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, deberá rendir su concepto favorable respecto de la compatibilidad del Proyecto de Ley con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República.</p> <p>El análisis de impacto fiscal resulta imperioso a todos los proyectos de ley cuyo objeto sea aprobar tratados internacionales que prevean beneficios tributarios u ordene un pago.</p> <p>Frente a lo anterior, debe señalarse que realizado un análisis del alcance de las disposiciones contenidas en la propuesta del proyecto ley, no se evidencia que se ordenen gastos específicos o se establecen beneficios tributarios en los términos de la norma en mención, toda vez la adhesión a dicho instrumento, no cambia ninguna de las obligaciones financieras existentes, teniendo en cuenta que gran parte de la carga administrativa estaría a cargo de las funciones de la Autoridad Marítima, así como de autoridades ya existentes (Armada Nacional, Autoridad Ambiental, Autoridad Portuaria y demás), en los temas de su competencia a nivel nacional, de acuerdo con las funciones previstas en las normas legales vigentes.</p> <p>No obstante, será necesario establecer nuevos procedimientos administrativos, lo cual probablemente implica incorporar personal idóneo dentro de las respectivas plantas de personal, ya que las actividades derivadas del instrumento corresponden a labores marítimas que se ejecutan en la amplia jurisdicción del Océano Pacífico y el Mar Caribe Colombianos.</p>	<p>Sin embargo, y mediante Oficio 2-2024-049933 del 18 de septiembre del 2024, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público emitió un análisis de impacto fiscal favorable indicando que La ley aprobatoria del Protocolo no incluye disposiciones que impliquen gastos o exenciones fiscales que puedan generar costos para el Estado. Empero, indica que el Estado colombiano deberá cumplir con sus compromisos a través de sus instituciones y órganos de representación política, dentro del marco de la legislación vigente y bajo los principios de sostenibilidad fiscal, tal como se establece en el Plan Nacional de Desarrollo. Los gastos asociados con la entrada en vigor del Protocolo deben ser considerados dentro del Marco Fiscal de Mediano Plazo y deben ser incluidos en las proyecciones de gastos a mediano plazo del sector involucrado.</p> <p>VII. CONVENIENCIA DE LA APROBACIÓN DEL INSTRUMENTO</p> <p>Aunque el vertimiento de desechos no es la amenaza más grave a los sistemas ecológicos marinos, sigue siendo una fuente visible de contaminación que debe abordarse de manera eficaz para lograr su protección. Dentro de los problemas ambientales claves asociados con la eliminación de esos desechos vertidos en el mar se evidencian, entre otros, los riesgos para la salud humana debido a la presencia de patógenos; eutrofización de nutrientes y orgánicos; efectos tóxicos sobre organismos marinos y/o humanos; y conflicto en el uso de los recursos marinos con otros usos legítimos del mar⁵.</p> <p>El Estado colombiano ha venido implementando normas de protección del medio marino, pero cómo se desarrolló anteriormente, es claro que las mismas no cobijan la temática relacionada con los vertimientos provenientes de buques, aeronaves, plataformas u otras construcciones en el mar.</p> <p>De igual forma se presenta una problemática en cuanto a la falta de claridad en la limitación de fronteras institucionales y en la división de responsabilidades y funciones al interior del sector de transporte marítimo y portuario⁶. Asimismo, y en cuanto a los aspectos normativos</p> <p>⁵ Impacts of Mismanaged Trash - United States Environmental Protection Agency https://www.epa.gov/trash-free-waters/impacts-mismanaged-trash</p> <p>⁶ Plan Nacional de Dragados marítimos. Pag. 24</p>

internacionales, es necesario fijar objetivos a largo plazo. Al respecto, es imperioso tomar medidas sobre las siguientes situaciones:

- 1. Directrices para la evaluación de material dragado;
- 2. Lista de acción para la evaluación de material dragado;
- 3. Definir niveles de referencia para la lista de acción genéricos/nacionales y/o locales, y;
- 4. Dar alcance jurídico a la directriz y a la lista de acción por medio de una Ley.

Al respecto, es preciso traer a colación que en la Isla de San Andrés, hace algunos años se constató la presencia de numerosas embarcaciones hundidas en la bahía. Ante esta situación, la comunidad instauró una acción popular solicitando, entre otras medidas, la protección de su derecho a disfrutar de un ambiente sano. Este derecho fue respaldado por el Tribunal Administrativo de San Andrés en su sentencia del 27 de mayo de 2011, donde se ordenó el retiro de muchas de las naves abandonadas en la bahía, las cuales habían sido vertidas en el medio marino.

El fallo mencionado destaca la falta de normativa adecuada en relación con el vertimiento de desechos. En este contexto, la implementación del Protocolo sería crucial para prevenir situaciones similares en el futuro.

Asimismo, el Protocolo abordaría la necesidad de regular el vertimiento de otros materiales, tales como desechos de pescado y subproductos de operaciones pesqueras, contribuyendo al desarrollo del potencial de la industria pesquera nacional. También se contemplaría la gestión de fangos cloacales, materiales geológicos inorgánicos inertes, y materiales orgánicos de origen natural.

Se propone que objetos voluminosos, compuestos principalmente de hierro, acero, hormigón y otros materiales no perjudiciales, solo sean vertidos en circunstancias específicas, especialmente en islas pequeñas con comunidades aisladas que no tengan acceso a opciones prácticas de evacuación distintas al vertimiento.

Por las razones anteriormente expuestas, el Gobierno Nacional, a través del señor Ministro de Relaciones Exteriores y el señor Ministro de Defensa Nacional, sometieron a consideración del Honorable Congreso de Colombia, el Proyecto de Ley "Por medio de la cual se aprueba el

Protocolo de 1996 relativo al Convenio sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por vertimiento de desechos y otras materias de 1972", hecho en Londres el 7 de noviembre de 1996 y enmendado en 2006.

VIII. ANÁLISIS SOBRE POSIBLE CONFLICTO DE INTERESES

De conformidad con lo establecido en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 (modificado por el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019), el ponente debe presentar la descripción de las circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, para que sirvan de criterios guías a los demás congresistas en cuanto así se encuentran en alguna causal de impedimento.

Al respecto, y considerando la naturaleza del presente proyecto de ley, aprobatorio de un tratado internacional de derechos humanos, considero que no existen motivos que puedan generar un conflicto de interés en las y los senadores para discutir y votar esta iniciativa de ley. A su vez, me permito señalar que no me encuentro incurso en ninguna causal o actuación que pudiera generar conflicto de intereses con el trámite y aprobación de esta iniciativa.

IX. PROPOSICIÓN

Por las consideraciones expuestas en el presente informe, se rinde ponencia **POSITIVA** y se solicita a los Honorables Senadores de la Comisión Segunda del Senado de la República, **DAR PRIMER DEBATE** al Proyecto de Ley N° 319/2024 Senado "Por medio del cual se aprueba el protocolo de 1996 relativo al convenio sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias de 1972", hecho en Londres el 7 de noviembre de 1996 y enmendado en 2006.

Del Honorable Senador Ponente,

NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN
Senador de la República
Ponente

Texto propuesto para primer debate del Proyecto de Ley No. 319/2024 Senado

Proyecto de Ley N° 319/2024 Senado

"Por medio del cual se aprueba el Protocolo de 1996 relativo al Convenio sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y otras materias de 1972", hecho en Londres el 7 de noviembre de 1996 y enmendado en 2006.

El Congreso de la República

Decreta

ARTÍCULO PRIMERO: Apruébese el "Protocolo de 1996 relativo al Convenio sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y otras materias de 1972", hecho en Londres el 7 de noviembre de 1996 y enmendado en 2006.

ARTÍCULO SEGUNDO: De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 7ª de 1944, el Protocolo de 1996 relativo al Convenio sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y otras materias de 1972, hecho en Londres el 7 de noviembre de 1996 y enmendado en 2006, que por el artículo primero de esta Ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

ARTÍCULO TERCERO: La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Del Honorable Senador Ponente,

NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN
Senador de la República
Ponente

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN TERCERA DE SENADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 301 DE 2024 SENADO, 051 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se desarrolla los derechos menstruales.

<p>Bogotá D.C. 03 de marzo de 2025</p> <p>Honorable Senador, JUAN PABLO GALLO Presidente Comisión Tercera Senado de la República</p> <p>Ref.: Informe de Ponencia para Primer Debate en Comisión Tercera de Senado al Proyecto de Ley N° 301 de 2024 Senado - 051 de 2023 Cámara.</p> <p>Respetado Presidente,</p> <p>De conformidad con lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, y en cumplimiento de la honrosa designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera del Honorable Senado de la República, nos permitimos rendir informe de ponencia positiva para Primer Debate al Proyecto de Ley N° 301 de 2024 Senado - 051 de 2023 Cámara <i>"Por medio de la cual se desarrollan los derechos menstruales"</i>.</p> <p>Cordialmente,</p> <div style="text-align: center;">  ANA CAROLINA ESPITIA JEREZ Senadora de la República Ponente </div>	<p style="text-align: center;">INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE SENADO AL PROYECTO DE LEY N° 301/2024 SENADO - 051/2023 CÁMARA. "POR MEDIO DE LA CUAL SE DESARROLLAN LOS DERECHOS MENSTRUALES"</p> <p>En atención a la designación realizada por la Presidencia de la Comisión Tercera del Honorable Senado de la República, me permitimos rendir informe de ponencia positiva para darle Primer Debate al Proyecto de Ley de la referencia, previo a las siguientes consideraciones:</p> <p style="text-align: center;">I. TRÁMITE LEGISLATIVO</p> <p>La presente iniciativa fue radicada el 26 de julio de 2023 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes por los Honorables Senadores Jorge Enrique Benedetti Martelo, Ana María Castañeda Gómez y la Honorable Representante Luvi Katherine Miranda, publicada en la gaceta del Congreso número 973 de 2023.</p> <p>El 17 de agosto de 2023 la mesa directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, mediante oficio C.T.C.P.3.3-107-2023C, designó como coordinadora ponente a la Honorable Representante Katherine Miranda Peña y como ponente a la Honorable Representante Saray Elena Robayo Bechara.</p> <p>La iniciativa legislativa en estudio ya había sido radicada el 15 de septiembre de 2021 ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes por las Honorables Congresistas Ana María Castañeda Gómez, Jorge Enrique Benedetti M, Faber Alberto Muñoz Cerón, María José Pizarro Rodríguez, Jezmi Lizeth Barraza Arraut, Jose Luis Pinedo Campo, Ruby Helena Chagüi Spath, Karina Estefanía Rojano Palacio, Amanda Rocío Gonzalez R, Nora García Burgos, Norma Hurtado Sánchez, Karen Violette Cure Corcione, Modesto Aguilera Vides, Jennifer Kristin Arias Falla, Juanita Goebertus Estrada, Alejandro Vega Pérez, proyecto al que fue asignado el número 332 de 2021 Cámara, 119 de 2022 Senado. Sin embargo, fue archivado por tránsito de legislatura el 19 de junio de 2023.</p> <p>El día 11 de septiembre de 2023, fue radicada la ponencia para primer debate la cual fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 1291 de 2023. El proyecto fue aprobado en primer debate en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes en sesión del 22 de noviembre de 2023, siendo acogidas la proposición de modificación del artículo 7, radicada por la Honorable Representante Sandra Bibiana Aristizábal Salleg, la cual fue avalada por los ponentes. Posteriormente, fue aprobado en segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes, el día 03 de abril de 2024.</p> <p>Para luego ser trasladado al Senado de la República, a la Comisión Tercera del Senado, en donde se me designó como ponente para primer debate. Realizando así de manera responsable y en virtud de garantizar el buen trámite de la iniciativa se desarrollaron múltiples mesas de trabajo con los autores principales y así mismo se realizó una mesa de trabajo con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y con el Ministerio de la Igualdad y la Equidad logrando así un concepto favorable de parte de esta última entidad, considerándolo así como un apoyo significativo que demuestra la coadyuvancia del Gobierno Nacional y su interés por este tema tan</p>
<p>relevante.</p> <p style="text-align: center;">II. ASPECTOS GENERALES</p> <p>1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY</p> <p>El presente proyecto de ley tiene por objeto dictar medidas que garanticen a todas las niñas, mujeres y personas menstruantes, el pleno ejercicio de sus derechos menstruales, así como los lineamientos para la implementación de una política pública en este mismo sentido.</p> <p>Para el efecto, se propone una modificación del artículo 477 del Estatuto Tributario concediendo la exención del impuesto de IVA a nuevos productos de protección femenina, establecidos en la partida arancelaria No. 96.19, con lo cual se facilita el acceso a dichos productos, se incentiva su oferta y se definen lineamientos de política pública de personas menstruantes.</p> <p>2. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY</p> <p>El presente proyecto de ley está compuesto por 9 artículos, los cuales son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 1: Establece el objeto de la iniciativa. • Artículo 2: Consagra la aplicación de la ley, enfatizando en que debe aplicarse con un enfoque etario, cultural, económico y territorial. • Artículo 3: Define lo que son los Derechos Menstruales. • Artículo 4: Modifica el artículo 477 del Estatuto Tributario, añadiendo bienes que promuevan la vivencia menstrual informada, saludable y digna tales como almohadillas reutilizables, toallas higiénicas ecológicas y de tela, entre otros. • Artículo 5: Da un plazo de seis (6) meses siguientes a la expedición de la ley para que el Gobierno actualice todo lo relacionado con el registro y trámites ante el Invidia e instancias aduaneras. • Artículo 6: establece el marco de la Política pública de los derechos menstruales que debe instaurar el Gobierno Nacional, en los siguientes 6 meses siguientes a la expedición de la ley. • Artículo 7: Se establece que, después de la entrada en vigencia de la ley, la DIAN deberá verificar que los precios de los bienes señalados en el artículo 4 de la presente iniciativa hayan sido exentos del IVA para posteriormente presentar un informe sobre este seguimiento. • Artículo 8: Se establece que cada una de las entidades y ministerios vinculados en la política pública rendirán informes periódicos de conocimiento público. • Artículo 9: Fija la vigencia de la ley. <p>3. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA</p>	<p>En la presentación del proyecto de ley, los autores afirman que el proyecto materializa múltiples desarrollos jurisprudenciales que reconoce la dignidad humana de las personas menstruantes y le conceden una protección reforzada, como desarrollo de la igualdad con enfoque diferencial.</p> <p>Resaltan que la Corte Constitucional reconoce una situación biológica que enfrentan las personas menstruantes, que implica la ejecución de acciones de higiene personal para evitar riesgos de salud sexual y reproductiva. Sin embargo, la diversidad de condiciones culturales, económicas o sociales, implica para algunos grupos, la imposibilidad de acceder a la infraestructura o los insumos necesarios para ello. Este riesgo impacta a su vez, todo el entorno de salud pública, pero sobre todo constituye una forma de discriminación de las necesidades de género, en contravía de los escenarios internacionales en los cuales se reconocen y defienden los derechos menstruales como elemento esencial de la dignidad humana.</p> <p>Por otro lado, se menciona que el proyecto de ley va en concordancia con las recientes experiencias internacionales que han consolidado el reconocimiento de los productos sanitarios de protección menstrual como artículos de cuidado básico o de higiene personal, que les permite gozar de reducción o eliminación de impuestos, e inclusive, la distribución gratuita de los mismos, señalando los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Escocia: Es el primer país en brindar productos de gestión menstrual de manera gratuita, no solo en establecimientos educativos sino, también en centros comunitarios, asociaciones de la juventud y farmacias. Esta nueva ley, llevada al parlamento escocés por la política Mónica Lennon, determina que estos productos deben estar disponibles para cualquier persona menstruante de todo el país. • Australia, Alemania e India: Ya sea a partir de una campaña viral "Impuesto a la sangre" como lo fue en India, o 18 años de reclamo como en Australia; estos tres países también decidieron dejar de considerar estos productos como un bien de lujo para optar por la reducción de impuestos. • España (Canarias): En 2017 el Gobierno de Canarias aprobó la reducción de impuestos para los productos de gestión menstrual. • Kenya: Hace más de 10 años que se eliminaron los impuestos a los productos de gestión menstrual. Además, en el 2017, el presidente Uhuru Kenyatta firmó un acta en donde se declaró que los productos, como las toallas, serían distribuidos en los colegios de manera gratuita. • Nueva Zelanda, Inglaterra, Botswana: Estos tres países cuentan con provisión gratuita en establecimientos educativos. • Estados Unidos: En algunos estados como Illinois, Maryland, Massachusetts, Minnesota, Nueva Jersey, Nueva York y Pennsylvania se eliminaron los impuestos a los productos de gestión menstrual. Nueva York no solo eliminó esos impuestos, sino que en junio de 2016 aprobó la provisión gratuita de toallas higiénicas y tampones en escuelas públicas, albergues y cárceles.

- **Canadá:** Gracias a una exitosa campaña en donde se reunieron más de 74 mil firmas, se consiguió la eliminación total de impuestos para los productos de gestión menstrual.
- **Argentina:** Desde 2017, la campaña #MenstruAcción de Economía Feminista busca visibilizar la problemática mediante tres reclamos: quita del IVA a productos de gestión menstrual, provisión gratuita en establecimientos públicos, y realización de investigaciones y socialización de datos que permitan tomar decisiones tanto públicas como privadas respecto a la gestión menstrual. Recientemente el Programa de Provisión Gratuita de productos de gestión de higiene menstrual en hospitales, centros de salud, cárceles, refugios y ámbitos educativos obtuvo media sanción por los diputados en Santa Fe, Argentina. También se aprobó el Proyecto que garantiza la provisión gratuita de productos de gestión menstrual en Ciudad de Santa Fe, Villa Gobernador Gálvez y Zárate. El cual propone informar sobre las variables ecológicas, económicas y saludables, y también su inclusión en el programa de Precios Cuidados.
- **México:** Michoacán se convirtió en el primer estado en garantizar la gratuidad de productos de gestión menstrual.¹ Como se observa, las medidas internacionales propenden por la entrega gratuita de productos de protección menstrual a grupos específicos, entre ellos, población en edad escolar, habitantes de calle o de albergues y población carcelaria; lo anterior dado el impacto que la vivencia de la menstruación genera en sus rutinas o actividades.

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

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

Sin embargo, en el 2020 esta misma corporación aceptó la demanda D-13634 para eliminar el impuesto del IVA para las copas menstruales. En la sentencia C-102 de 2021 la Sala Plena de la Corte Constitucional en una votación 8-0 decidió que la exención tributaria del artículo 188 de la ley 1819 de 2016 (partida 96.19) incluye también a las copas menstruales y productos similares. El principal motivo de esta decisión fue haber encontrado vulnerados los principios de igualdad material y de equidad tributaria.

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

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

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

circunstancias. No obstante, ha definido algunas notas o propiedades esenciales que deben tener los bienes y servicios para incorporarlos en esa clase. Primero, deben ser aquellos que consumen "sectores muy amplios de la población"; y segundo que además cumplan la función de satisfacer "aspectos vitales de sus necesidades básicas". Este último requisito lo satisfacen todos aquellos bienes y servicios que resulten indispensables para contar con las "condiciones económicas y espirituales necesarias para la dignificación de la persona humana y el libre desarrollo de su personalidad." (Ver: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/listados/tematica2.jsp?subtema=30835>)

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

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

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

-CONSIDERACIONES DE CARÁCTER LEGAL Y CONSTITUCIONAL.

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

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

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

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

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

La Corte Constitucional inicialmente excluyó a las copas menstruales de las medidas tributarias adoptadas para toallas y tampones por considerarse bienes de lujo y no de primera necesidad¹.


¹ La Corte ha señalado que a la categoría de bienes y servicios de primera necesidad pertenecen aquellos que "guardan una relación estrecha con el derecho al mínimo vital". La jurisprudencia ha aludido en diferentes ocasiones a esta clase de bienes y servicios, pero en las ocasiones en las cuales lo ha hecho, ha procedido a referirse a ellos "sin enumerarlos o definirlos específicamente", lo cual tiene su justificación en que los bienes que tienen una relación estrecha con el mínimo vital pueden variar con el tiempo y las

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

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

III. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

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



Como se puede observar en el gráfico anterior, ha surgido un interés relevante en materia de regulación de los derechos menstruales en Colombia, logrando ciertos esfuerzos en materia

<p>legislativa. Por lo tanto, se puede decir que, desde el año 2016, se lograron reducciones graduales de impuestos, que concluyeron con la eliminación de la carga fiscal, a través de una sentencia de la Corte Constitucional del año 2018, que cambió la percepción tradicional de estos productos como artículos de lujo, y los reconoció como artículos básicos de higiene personal.</p> <p>Lo anterior como estrategia para facilitar el acceso a tales productos por parte de las personas afectadas por la precariedad económica. Y posteriormente en el año 2020 (como se puede observar en la gráfica anterior), se logró la ampliación por vía jurisprudencial de los productos exentos de impuesto destinados a la higiene personal durante el periodo menstrual, con lo cual, se reconoció el derecho de las personas menstruantes a optar por el método de protección más conveniente a su situación personal.</p> <p>Por lo tanto, encontramos que la presente iniciativa busca reconocer los derechos menstruales de las niñas, mujeres y personas menstruantes y así mismo crear los lineamientos necesarios para la implantación de una política pública en este mismo sentido que permita solucionar las siguientes problemáticas:</p> <ul style="list-style-type: none"> Dificultades de acceso a implementos de higiene menstrual: <p>En algunas zonas de nuestro país, en su mayoría rurales, las niñas, mujeres y personas menstruantes tienen distintas dificultades para acceder a implementos de higiene menstrual. Por ejemplo, encontramos que para el año 2021, 6.7 millones de personas en Colombia requirieron asistencia humanitaria, de estos el 49% son mujeres, quienes reportaron a las instituciones humanitarias que no contaban con los implementos necesarios para sus necesidades sanitarias, entre estos, vivir su ciclo menstrual.</p> <p>Por lo tanto, en el país existen mujeres con dificultades socioeconómicas que no tienen los medios para acceder a productos de higiene menstrual. Dificultad que ha llevado a que niñas y adolescentes dejen de asistir al colegio o que las mujeres salgan a trabajar. Por ejemplo, muchas mujeres migrantes enfrentan grandes retos ya que cuentan que debido a sus ingresos bajos deben priorizar sus gastos y, por ende, no adquirir productos de higiene menstrual causándoles incomodidad y en muchos casos infecciones.</p> <p>Además, existe una serie de dificultades de transporte y comercialización de estos productos para algunas zonas del país. Esto se debe a la mala condición o ausencia de vías que comuniquen dichos municipios, generando que el transporte de estos implementos sea costoso y por ende a la hora de ser adquiridos por las personas menstruantes tengan un valor mayor al que tienen en otras regiones del país.</p> <ul style="list-style-type: none"> Rechazo social a la persona menstruante debido a la existencia de mitos referentes a dicho tema: <p>Otra grave problemática que aqueja a las niñas, mujeres y personas menstruantes es la estigmatización social que se produce en ciertos grupos de personas debido a mitos y creencias erróneas sobre el ciclo menstrual de la mujer. Por ejemplo, dentro de algunas</p> 	<p>comunidades indígenas se cree que durante los días de sangrado no se debe tocar a la persona que se encuentra menstruando, ya que la consideran impura. Otras culturas les prohíben a sus mujeres entrar al río a bañarse durante estos días por considerar que la sangre estaría perjudicando la pureza del agua y para estos es sagrada.</p> <p>Por lo tanto, este tipo de creencias genera que las niñas, mujeres y personas menstruantes se sientan inferiores, acomplejadas e inseguras con respecto a su ciclo menstrual, haciendo que en muchos casos escondan su periodo de sangrado, no salgan, eviten a las personas o se depriman.</p> <p>Con base en lo anterior, evidenciamos una necesidad de hablar y abordar el ciclo menstrual de las mujeres sin tapujos, sin mitos y sin ligarlo exclusivamente a la sexualidad. Para que, de esta forma, nuestras niñas, mujeres y personas menstruantes se sientan libres, informadas, seguras y felices de vivir este proceso con la plena tranquilidad de que no es algo malo o impuro.</p> <ul style="list-style-type: none"> Desinformación referente al Ciclo Menstrual: <p>Además de los mitos y creencias erróneas que existen en Colombia sobre el ciclo menstrual, encontramos que existe una alta desinformación sobre este proceso biológico. Pues en muchos casos las niñas tienen por primera vez su menstruación sin tener ni idea de lo que sucede y en muchos casos se asustan y asisten al médico. Encontramos que el 45% de las niñas y adolescentes en zonas rurales no saben cuál es el origen de la menstruación según investigaciones de "Medicina Mujer" Por lo tanto, es de suma necesidad generar una política pública en torno a los derechos menstruales, política que debe reconocerlos, pero también informar a la comunidad sobre el proceso biológico que existe detrás de ella.</p> <p>En concordancia con las razones anteriormente expuestas como ponente considero que esta iniciativa legislativa es de suma importancia para el país y que al ser ley de la república estaría ayudando a las niñas, mujeres y personas menstruantes a vivir su menstruación dignamente.</p> <p style="text-align: center;">IV. IMPACTO FISCAL</p> <p>En atención al artículo 7 de la Ley 819 de 2003, los autores y la suscrita Senadora ponente manifestamos que, en nuestro criterio, el artículo 4 del proyecto de ley, que modifica el artículo 477 del Estatuto Tributario, no genera ningún tipo de impacto fiscal para el Estado. Lo anterior, considerando que la exención del IVA a los productos de gestión menstrual fue incluida a nuestro ordenamiento jurídico por la Corte Constitucional mediante las sentencias C-117 de 2018 y C-102 de 2021; lo que hace el artículo 4 de la presente iniciativa es retomar dichos pronunciamientos judiciales y positivizarlos. En otras palabras, el proyecto de ley no crea una nueva exención, sino que incorpora una de creación jurisprudencial dentro de la legislación tributaria.</p>
<p>Frente a la formulación e implementación de la política pública, esta debe evaluarse de acuerdo a la capacidad de las entidades relacionadas, implicando una interinstitucionalidad presupuestal que deberá consultar las capacidades de cada una. De manera concreta, se resalta la provisión gratuita de productos de gestión menstrual, cuya inclusión responde a un mandato constitucional según el cual:</p> <p><i>"(...) al legislador le corresponde tomar medidas legislativas que, por una parte, reconozcan el material de absorción de sangre menstrual como bien insustituible y que, por otra parte, garanticen condiciones de acceso al material absorbente.</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>la Corte Constitucional ha sostenido que los insumos de absorción de la sangre menstrual son un bien insustituible que, por una parte, le permiten a la mujer prevenir riesgos en su salud y participar de la vida pública y social, así como ejercer las actividades diarias como el trabajo y la educación en igualdad de condiciones. En ese sentido, los responsables del diseño de las políticas públicas deberán considerar los insumos de higiene menstrual bajo el entendido de que éstos facilitan o permiten la realización del proyecto de vida de la mujer y su participación en la vida de la comunidad. Lo contrario significaría desconocer que estos insumos son una garantía de equidad horizontal, así como afirmar que son un accesorio estético, que se usan bajo criterios diferentes a la necesidad y la dignidad humana.²</i></p> <p>El Legislador ya ha avanzado respecto de esta obligación con la expedición de la Ley 2261 de 2022. "Por medio de la cual se garantiza la entrega gratuita, oportuna y suficiente de artículos de higiene y salud menstrual a las mujeres y personas menstruantes privadas de la libertad y se dictan otras disposiciones", la cual está siendo ejecutada. No obstante, dicha norma tiene un alcance restringido que deja excluye a otras mujeres y personas gestantes en condiciones socioeconómicas de vulnerabilidad, lo cual atenta contra sus derechos a la dignidad humana y a la igualdad. Así pues, esta iniciativa suple la omisión legislativa relativa existente en la materia mediante la ampliación de las personas beneficiarias.</p> <p>En cuanto a los costos de esa ampliación, es preciso indicar que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la escasez de recursos no es óbice para la garantía de los derechos fundamentales. En este caso, la entrega de dispositivos de gestión menstrual a mujeres y personas menstruantes en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica está intrínsecamente ligado al derecho a la dignidad humana de aquellas personas, por lo que el Estado ha de hacer las apropiaciones presupuestales correspondientes para cumplir con su mandato.</p> <p>No obstante lo anterior, se informa que desde el 04 de junio de 2024 se le solicitó estudio de impacto fiscal al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, pero este aún no ha sido remitido. El artículo 7 de la Ley 819 de 2003 prevé que el análisis puede presentarse en cualquier etapa del trámite legislativo, por lo que su ausencia no impide aprobar la iniciativa en esta etapa de la discusión. Si el concepto no se allegase, la Corte Constitucional también ha sostenido que el requisito del artículo 7 de la Ley 819 de 2003 habrá sido satisfecho si se solicitó pero el Ejecutivo no lo remitió y en todo caso hubo consideraciones fiscales de las iniciativas por parte del</p>	<p>Congreso. Finalmente, Si bien no se ha recibido el estudio de impacto fiscal por parte del ministerio de hacienda, cabe anotar que la inexistencia del mismo no es causal para impedir el trámite legislativo de las reformas de conformidad con la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional entre ellas las Sentencia C-170 de 2021 y fue reiterado en la sentencia C-075 de 2022.</p> <p style="text-align: center;">V. CONCEPTOS</p> <ul style="list-style-type: none"> SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO: Durante el trámite en la Cámara de Representantes, se recibió concepto de la Superintendencia de Industria y Comercio en donde señalan que la Entidad encargada de recolectar precios de bienes no regulados en establecimientos de venta al público no es la superintendencia y que por ende, si la finalidad del artículo 7 es verificar que los miembros de la cadena de comercialización cumplan con la exención del IVA, se debe encargar la DIAN. Estas consideraciones fueron acogidas e integradas en el trámite desde el primer debate en la cámara de representantes. MINISTERIO DE EDUCACIÓN: en el concepto, el Ministerio de Educación, menciona la importancia de contar con un análisis fiscal de la iniciativa pues considera que es muy relevante dimensionar el impacto que tendrá en las finanzas públicas. Y además formula unas modificaciones a los numerales i y j del artículo 6 con la finalidad de otorgar responsabilidades específicamente a la Comisión Interinstitucional Nacional para la garantía de los derechos sexuales y los derechos reproductivos con el fin de que quede claro el responsable y se evite generar altos costos que puedan perjudicar el funcionamiento del ministerio. MINISTERIO DE LA IGUALDAD Y EQUIDAD: En su concepto, el ministerio afirma que, su cartera respalda la discusión legislativa sobre iniciativas que promuevan la eliminación de las desigualdades y la inequidad en el país. Resalta que la inclusión de los derechos menstruales de las mujeres en la agenda política contribuye a cumplir con la Constitución, proponiendo medidas afirmativas para garantizar una igualdad real, especialmente para grupos discriminados. Destaca que los derechos menstruales han ganado visibilidad gracias a la labor de activistas, ONGs y acciones gubernamentales, como la Ley 2082 de 2021, que asegura el acceso gratuito a productos de higiene menstrual a mujeres en situación de vulnerabilidad. Sin embargo, persisten dificultades para el acceso a estos productos en zonas marginadas, lo que impacta la salud, educación y dignidad de las personas menstruantes. <p>Además, se resalta la importancia que da el Ministerio de la Igualdad y la equidad a la iniciativa, al considerar que es una oportunidad para incorporar políticas públicas que reconozcan el impacto de la menstruación en los derechos fundamentales de las mujeres y personas menstruantes. Esta iniciativa promueve la equidad de género y busca garantizar el acceso a productos sanitarios, erradicar prejuicios y eliminar la discriminación relacionada con la menstruación. Es por esto, que sugiere que la formulación de la política pública sobre derechos menstruales debe ser liderada de manera coordinada entre el Ministerio de Igualdad y Equidad y el Ministerio de Salud y Protección Social, dada la relevancia de las estrategias de salud pública en la implementación de</p>

² Corte Constitucional, sentencia T-398 de 2019.

estas acciones afirmativas. Por lo tanto, recomienda modificar el proyecto de ley para incluir expresamente esta coordinación interministerial.

CONSIDERACIONES FRENTE A LOS CONCEPTOS

Los conceptos recibidos frente a la iniciativa son de suma importancia para enriquecer el proyecto, es por esto que en el texto aprobado en Cámara se acogieron los comentarios recibidos por parte de la SIC y en esta ponencia se tienen en cuenta las observaciones realizadas por el Ministerio de Educación y el Ministerio de la Igualdad. Además, se solicitó concepto al Ministerio de Salud y Protección Social y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y se encuentra a la espera de que estos sean enviados para enriquecer el proyecto y dar cumplimiento a lo ordenado por la corte.

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

VI. MODIFICACIONES A LOS TEXTOS PROPUESTOS

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY N° 301/2024 SENADO - 051/2023 CÁMARA. "POR MEDIO DE LA CUAL SE DESARROLLAN LOS DERECHOS MENSTRUALES"

TEXTO APROBADO EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN TERCERA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA	OBSERVACIONES
Artículo 1°. Objeto. A través de la presente ley se dictan medidas que garantizan a las mujeres y personas menstruantes, el pleno ejercicio de sus derechos menstruales, así como los lineamientos para la implementación de una política pública garantista de derechos fundamentales asociados a dicha condición biológica.	Artículo 1°. Objeto. A través de la presente ley se dictan medidas que garantizan a las mujeres y personas menstruantes, el pleno ejercicio de sus derechos menstruales, así como los lineamientos para la implementación de una política pública garantista de derechos fundamentales asociados a dicha condición biológica.	Sin modificaciones.
Artículo 2°. Aplicación. Todas las disposiciones de la presente ley, así	Artículo 2°. Aplicación. Todas las disposiciones de la presente ley, así	Sin modificaciones.

como sus normas reglamentarias, deberán diseñarse, socializarse e implementarse con enfoque de género, diferencial, considerando la diversidad etaria, cultural, étnica, económica y territorial que existe entre las mujeres y personas beneficiarias.	como sus normas reglamentarias, deberán diseñarse, socializarse e implementarse con enfoque de género, diferencial, considerando la diversidad etaria, cultural, étnica, económica y territorial que existe entre las mujeres y personas beneficiarias.	
Artículo 3°. Derechos menstruales. Son los derechos que deben garantizar una vivencia menstrual informada, saludable, digna, según su proyecto de vida, libre de toda violencia, instrumentalización, coacción, estigmatización, privación o discriminación.	Artículo 3°. Derechos menstruales. Son los derechos que deben garantizar una vivencia menstrual informada, saludable, digna, según su proyecto de vida, libre de toda violencia, instrumentalización, coacción, estigmatización, privación o discriminación.	Sin modificaciones.
Artículo 4°. Modifíquese el artículo 477 del Estatuto Tributario el cual quedará así: Artículo 477. Bienes que se encuentran exentos del impuesto. Están exentos del impuesto sobre las ventas, con derecho a compensación y devolución, los siguientes bienes: (...) 96.19 Compresas, toallas higiénicas desechables, ecológicas, de tela y/o artesanales, almohadillas reutilizables, tampones, protectores diarios, copas menstruales, ropa interior absorbente, las compresas reutilizables, discos menstruales, esponjas marinas para la gestión menstrual, así como otros insumos de gestión menstrual similares.	Artículo 4°. Modifíquese el artículo 477 del Estatuto Tributario el cual quedará así: Artículo 477. Bienes que se encuentran exentos del impuesto. Están exentos del impuesto sobre las ventas, con derecho a compensación y devolución, los siguientes bienes: (...) 96.19 Compresas, toallas higiénicas desechables, ecológicas, de tela y/o artesanales, almohadillas reutilizables, tampones, protectores diarios, copas menstruales, ropa interior absorbente, las compresas reutilizables, discos menstruales, esponjas marinas para la gestión menstrual, así como otros insumos de gestión menstrual similares.	Sin modificaciones.
Artículo 5°. El Gobierno nacional, dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, de conformidad con sus competencias constitucionales y reglamentarias revisará y actualizará lo relacionado con el registro y	Artículo 5°. El Gobierno nacional, dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, de conformidad con sus competencias constitucionales y reglamentarias revisará y actualizará lo relacionado con el registro y	Sin modificaciones.

trámites ante el Invidia e instancias aduaneras, necesarios para la inclusión de los productos especificados en la partida 96.19 del artículo 477 del Estatuto Tributario, así como para su producción, importación y comercialización.	trámites ante el Invidia e instancias aduaneras, necesarios para la inclusión de los productos especificados en la partida 96.19 del artículo 477 del Estatuto Tributario, así como para su producción, importación y comercialización.	
Artículo 6°. Política pública de los derechos menstruales. El Gobierno nacional dentro de los 6 meses siguientes a la expedición de la presente ley, deberá diseñar e implementar la política pública de los derechos menstruales, bajo los siguientes criterios: a) La institución responsable del diseño y el trabajo coordinado con otras entidades públicas será el Ministerio de la Igualdad y la Equidad en primera instancia; seguida a nivel territorial por las Alcaldías Municipales o Distritales. b) Estas serán responsables de identificar las situaciones de vulnerabilidad en el territorio y desplegar acciones que les permitan a las mujeres y personas menstruantes vivir la menstruación en condiciones dignas. c) La naturaleza transversal de los derechos menstruales, implica el trabajo coordinado con otras entidades de los niveles nacionales y territoriales tales como: el Ministerio de la igualdad y la equidad, el Ministerio de Educación Nacional y las Secretarías de Educación, el Ministerio del Medio	Artículo 6°. Política pública de los derechos menstruales. El Gobierno Nacional, <u>a través del Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Educación, el Departamento para la Prosperidad Social y las demás entidades adscritas al objetivo de la presente ley</u> , dentro de los 6 meses siguientes a la expedición de la presente ley, deberá diseñar e implementar la política pública de los derechos menstruales bajo los siguientes criterios: a) La institución responsable del diseño y el trabajo coordinado con otras entidades públicas será el Ministerio de Igualdad y Equidad, <u>o quien haga sus veces, en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social, quien convocará el concurso de todos los sectores implicados en la definición de la política y quien tendrá un referente a nivel territorial en las secretarías distritales y municipales de la mujer, o quienes hagan sus veces, donde igualmente se convocará el concurso intersectorial.</u> b) Estas serán responsables de identificar las situaciones de vulnerabilidad en el territorio y desplegar acciones que les permitan a las mujeres y personas menstruantes vivir la menstruación	Se realizan ajustes en los literales "a", "f" e "k", con el propósito de articular las entidades del orden nacional con las del orden territorial, además de integrar un curso colaborativo intersectorial para los fines del presente proyecto de ley (salud, protección social, educación e infraestructura). Por otro lado, se modifican los literales c, j y k con base a las observaciones recibidas por parte del Ministerio de Educación pero sin desconocer lo aprobado en la Cámara, así como para mejorar redacción. Se modifica el párrafo 1 y se añade un párrafo.

Ambiente y Desarrollo Sostenible y Secretarías de Ambiente, el Ministerio de Salud y Protección Social, y las Secretarías de Salud, el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Defensa, el Viceministerio de agua y saneamiento básico, la Secretarías de Hacienda y las Secretarías de Integración Social. Así como el trabajo coordinado con organizaciones de la sociedad civil y expertas en el tema, por medio de la creación de mesas de trabajo sobre Derechos Menstruales.	en condiciones dignas. c) La naturaleza transversal de los derechos menstruales, implica el trabajo coordinado con otras entidades de los niveles nacionales y territoriales tales como: el Ministerio de la igualdad y la equidad, el Ministerio de Educación Nacional y las Secretarías de Educación, el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y Secretarías de Ambiente, el Ministerio de Salud y Protección Social, y las Secretarías de Salud, el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Defensa, el Viceministerio de agua y saneamiento básico, la Secretarías de Hacienda y las Secretarías de Integración Social. Así como el trabajo coordinado con organizaciones de la sociedad civil y expertas en el tema, por medio de la creación de mesas de trabajo sobre Derechos Menstruales. d) El reconocimiento de la diversidad de las mujeres y personas titulares de los derechos menstruales. e) La definición de los insumos de gestión menstrual como bienes insustituibles y las decisiones necesarias para su acceso y provisión gratuita en favor de las mujeres y personas menstruantes en situaciones socioeconómicas diferenciales. f) El Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará la entrega gratuita de insumos necesarios para la gestión menstrual en condición de vulnerabilidad socioeconómica, a quienes vivan en zonas rurales, quienes se encuentran en situaciones de emergencia debidamente declarada, en situación de escolaridad, en	
d) El reconocimiento de la diversidad de las mujeres y personas titulares de los derechos menstruales. e) La definición de los insumos de gestión menstrual como bienes insustituibles y las decisiones necesarias para su acceso y provisión gratuita en favor de las mujeres y personas menstruantes en situaciones socioeconómicas diferenciales. f) El Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará la entrega gratuita de insumos necesarios para la gestión menstrual en condición de vulnerabilidad socioeconómica, a quienes vivan en zonas rurales, quienes se encuentran en situaciones de emergencia debidamente declarada, en situación de escolaridad, en	d) El reconocimiento de la diversidad de las mujeres y personas titulares de los derechos menstruales. e) La definición de los insumos de gestión menstrual como bienes insustituibles y las decisiones necesarias para su acceso y provisión gratuita en favor de las mujeres y personas menstruantes en situaciones socioeconómicas diferenciales. f) El Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará la entrega gratuita de insumos necesarios para la gestión menstrual en condición de vulnerabilidad socioeconómica , a quienes se encuentran en condición de vulnerabilidad socioeconómica , vivan en zonas	

<p>estado de post parto, a personas menstruantes que sean clasificadas dentro del grupo A del SISBEN, habitantes de calle, población carcelaria y mujeres y personas trans en condición de vulnerabilidad.</p> <p>g) Una menstruación digna implica la libre elección del producto para la gestión del sangrado menstrual, por tanto no se impondrá una sola alternativa; el tipo de insumo a proveer será acorde con las características especiales de cada población beneficiaria y siempre propenderá por productos de higiene menstrual sostenible y responsables con el medio ambiente.</p> <p>h) En un término máximo de seis (6) meses, contados a partir de la expedición de esta ley, El Ministerio de Salud y Protección Social, crearán un protocolo de atención en salud para atender adecuadamente las enfermedades y dolencias relacionadas con la vivencia menstrual, para evitar faltas de diagnóstico oportuno.</p> <p>i) En un término máximo de seis (6) meses, contado a partir de la expedición de esta ley, el Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con el Ministerio de Educación y el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible definirán y reglamentarán los</p>	<p>rurales, quienes se encuentran en situaciones de emergencia debidamente declarada, en situación de escolaridad, en estado de post parto, a personas menstruantes que sean clasificadas dentro del grupo A del SISBEN, habitantes de calle, población carcelaria, mujeres y personas trans en condición de vulnerabilidad.</p> <p>g) Una menstruación digna implica la libre elección del producto para la gestión del sangrado menstrual, por tanto no se impondrá una sola alternativa; el tipo de insumo a proveer será acorde con las características especiales de cada población beneficiaria y siempre propenderá por productos de higiene menstrual sostenible y responsables con el medio ambiente.</p> <p>h) En un término máximo de seis (6) meses, contados a partir de la expedición de esta ley, El Ministerio de Salud y Protección Social, crearán un protocolo de atención en salud para atender adecuadamente las enfermedades y dolencias relacionadas con la vivencia menstrual, para evitar faltas de diagnóstico oportuno.</p> <p>i) En un término máximo de seis (6) meses, contado a partir de la expedición de esta ley, la Comisión Interinstitucional Nacional para la Garantía de los Derechos Sexuales y los Derechos Reproductivos definirá los lineamientos y el Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con el Ministerio de Educación y el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible definirán y reglamentarán los programas de</p>	<p>programas de promoción y pedagogía para crear conciencia y romper estigmas frente a la menstruación, y brindar capacitaciones de gestión menstrual, salud menstrual, alternativas de productos de higiene menstrual sostenibles y responsables con el medio ambiente y derechos menstruales. Las capacitaciones tendrán un componente ambiental, con el fin de dar a conocer alternativas de insumos menstruales amigables con el medio ambiente. Las entidades del sector salud, protección social y educación, del orden nacional y territorial, están también autorizadas a realizar campañas de programas de promoción y pedagogía para crear conciencia y romper estigmas frente a la menstruación, y brindar capacitaciones de gestión menstrual, salud menstrual y derechos menstruales; con el ánimo de entregar espacios de educación menstrual enfocados en la conexión intrínseca al ejercicio de la salud, la dignidad humana, vida e integridad personal de las mujeres y personas menstruantes.</p> <p>j) Para el diseño e implementación de estos programas y campañas, las autoridades competentes deberán garantizar la participación efectiva de organizaciones civiles con</p>	<p>promoción y pedagogía para crear conciencia y romper estigmas frente a la menstruación, y brindar capacitaciones de gestión menstrual, salud menstrual, alternativas de productos de higiene menstrual sostenibles y responsables con el medio ambiente y derechos menstruales. Las capacitaciones tendrán un componente ambiental, con el fin de dar a conocer alternativas de insumos menstruales amigables con el medio ambiente. Las entidades del sector salud, protección social y educación, del orden nacional y territorial, están también autorizadas a realizar campañas de programas de promoción y pedagogía para crear conciencia y romper estigmas frente a la menstruación, y brindar capacitaciones de gestión menstrual, salud menstrual y derechos menstruales; con el ánimo de entregar espacios de educación menstrual enfocados en la conexión intrínseca al ejercicio de la salud, la dignidad humana, vida e integridad personal de las mujeres y personas menstruantes.</p> <p>j) Para el diseño e implementación de estos programas y campañas, las autoridades competentes podrán deberán garantizar la participación efectiva de organizaciones civiles con experiencia en los temas de la menstruación, gestión menstrual, educación menstrual, salud menstrual, derechos menstruales y trabajo con comunidades.</p> <p>k) En coordinación con el Ministerio de Trabajo, y las entidades vinculadas al sector de la infraestructura competentes, y en cumplimiento de las normas</p>
<p>experiencia en los temas de la menstruación, gestión menstrual, educación menstrual, salud menstrual, derechos menstruales y trabajo con comunidades.</p> <p>k) En coordinación con el Ministerio de Trabajo, y las entidades vinculadas al sector de la infraestructura competentes, se diseñará y ejecutará un plan de revisión y adaptación de las entidades públicas para garantizar que las mujeres y personas menstruantes vinculadas al sector público tengan acceso a instalaciones adecuadas, agua para cambiar y desechos para absorción o recolección de sangre que utilicen, y hacerlo en privacidad y con la frecuencia necesaria.</p> <p>l) En coordinación con el Ministerio de Educación, y las entidades vinculadas al sector de la infraestructura competentes, se diseñará y ejecutará un plan de revisión y adaptación de las instituciones educativas para garantizar que las adolescentes, mujeres y personas menstruantes en grado de escolaridad tengan acceso a instalaciones adecuadas, agua para cambiar y desechos para absorción o recolección de sangre que utilicen, hacerlo en privacidad y con la frecuencia necesaria. También se fomentará la formación del personal</p>	<p>correspondientes, se diseñará y ejecutará un plan de revisión y adaptación de las entidades públicas para garantizar que las mujeres y personas menstruantes vinculadas al sector público tengan acceso a instalaciones adecuadas, agua para cambiar y desechos para absorción o recolección de sangre que utilicen, y hacerlo en privacidad y con la frecuencia necesaria.</p> <p>l) En coordinación con el Ministerio de Educación, y las entidades vinculadas al sector de la infraestructura competentes, se diseñará y ejecutará un plan de revisión y adaptación de las instituciones educativas para garantizar que las adolescentes, mujeres y personas menstruantes en grado de escolaridad tengan acceso a instalaciones adecuadas, agua para cambiar y desechos para absorción o recolección de sangre que utilicen, hacerlo en privacidad y con la frecuencia necesaria. También se fomentará la formación del personal educativo de estas instituciones sobre educación menstrual, salud menstrual y derechos menstruales.</p> <p>m) En coordinación con el Ministerio de Vivienda a través del viceministerio de Agua y Saneamiento Básico, deberán incluir un enfoque de género en sus diseños tipo para la instalación de nuevas unidades sanitarias en el nivel rural disperso, nucleado o urbano que responda con las necesidades de las personas menstruantes.</p> <p>n) La reglamentación de los espacios de veeduría y rendición de cuentas ante la ciudadanía sobre los avances</p>	<p>educativo de estas instituciones sobre educación menstrual, salud menstrual y derechos menstruales.</p> <p>m) En coordinación con el Ministerio de Vivienda a través del viceministerio de Agua y Saneamiento Básico, deberán incluir un enfoque de género en sus diseños tipo para la instalación de nuevas unidades sanitarias en el nivel rural disperso, nucleado o urbano que responda con las necesidades de las personas menstruantes.</p> <p>n) La reglamentación de los espacios de veeduría y rendición de cuentas ante la ciudadanía sobre los avances del diseño e implementación de la política pública.</p> <p>o) Las estrategias, planes y políticas relacionadas con gestión menstrual deben considerar un enfoque étnico que comprenda la cosmovisión y las necesidades de los pueblos y, en particular, de las mujeres indígenas, negras, afrodescendientes, raizales, Rom y palenqueras, para que sean culturalmente adecuadas y pertinentes, y que aporten en la reducción de las brechas sociales, económicas y política.</p> <p>Parágrafo 1. Con el propósito de evitar duplicidad de esfuerzos y recursos que incidan en aumentos de la carga sobre el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), la implementación y aplicación de la política pública de los derechos menstruales, estará acorde a los lineamientos de política vigente, en concordancia al Marco Fiscal de Mediano Plazo y al Marco de Gasto de Mediano Plazo, así como de las correspondientes actualizaciones del Plan de Beneficios en Salud (PBS). Tendrá en cuenta los programas y proyectos que las entidades del orden nacional involucradas en la implementación de esta política se propongan realizar durante la respectiva vigencia fiscal, de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP).</p> <p>Parágrafo 2. En ningún caso la política pública de Derechos Menstruales desarrollará temas de derechos sexuales y reproductivos.</p> <p>Parágrafo 3. Para la ejecución de la política pública de la que trata el</p>	<p>del diseño e implementación de la política pública.</p> <p>o) Las estrategias, planes y políticas relacionadas con gestión menstrual deben considerar un enfoque étnico que comprenda la cosmovisión y las necesidades de los pueblos y, en particular, de las mujeres indígenas, negras, afrodescendientes, raizales, Rom y palenqueras, para que sean culturalmente adecuadas y pertinentes, y que aporten en la reducción de las brechas sociales, económicas y política.</p> <p>Parágrafo 1. Con el propósito de evitar duplicidad de esfuerzos y recursos que incidan en aumentos de la carga sobre el Sistema General de Seguridad Social</p>

<p>en Salud (SGSSS), la implementación y aplicación de la política pública de los derechos menstruales, estará acorde a los lineamientos de política vigente, así como de las correspondientes actualizaciones del Plan de Beneficios en Salud (PBS). Tendrá en cuenta los programas y proyectos que las entidades del orden nacional involucradas en la implementación de esta política se propongan realizar durante la respectiva vigencia fiscal, de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP).</p> <p>Parágrafo 2. En ningún caso la política pública de Derechos Menstruales desarrollará temas de derechos sexuales y reproductivos.</p> <p>Artículo 7°. Informes Periódicos. Después de la entrada en vigencia de la presente ley, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, en ejercicio de sus funciones legales de vigilancia y control, deberán verificar que los precios de los bienes señalados en el artículo 4 de la presente ley hayan sido exentos del Impuesto al Valor Agregado - IVA y presentarán un informe de conocimiento público con los hallazgos correspondientes.</p>	<p>presente artículo, el Gobierno Nacional se articulará con los entes territoriales, para que en el marco de su autonomía, se garantice una aplicación de la ley certera con la realidad de la territorialidad.</p> <p>Artículo 7°: Informes Periódicos. Después de la entrada en vigencia de la presente ley, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, en ejercicio de sus funciones legales de vigilancia y control, deberá verificar que efectivamente los precios de los bienes señalados en el artículo 4 de la presente ley hayan sido exentos del Impuesto al Valor Agregado - IVA, verificará que la exención establecida en el artículo 4 de la presente ley sea efectivamente realizada y presentarán un informe periódico de conocimiento público con los hallazgos correspondientes.</p> <p>Artículo nuevo: Cada una de las entidades y Ministerios vinculados en la creación, implementación y ejecución de la política pública de derechos menstruales deberá rendir</p>	<p>-Se mejora la redacción del artículo.</p> <p>-Se elimina la palabra un informe y se cambia por informes periódicos. Para que de esta forma la DIAN informe los avances de la ley en el transcurso del tiempo en que esta se ejecuta.</p> <p>Se crea un artículo nuevo para darle seguimiento a la implementación de la ley.</p>
---	--	---

VIII. CONFLICTO DE INTERESES

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

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

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

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

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

- Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.
- Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.
- Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del

<p>Artículo 8°. Vigencia. La presente ley rige a partir del momento de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias</p>	<p>informes periódicos de conocimiento público mostrando los avances de las obligaciones asignadas.</p> <p>Artículo 8°. Vigencia. La presente ley rige a partir del momento de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias</p>	<p>Sin modificaciones</p>
--	--	----------------------------------

VII. CONSIDERACIONES DE LA PONENTE.

Como ponente considero que la presente iniciativa es de vital importancia para el país, ya que significa un gran avance en materia legislativa. Buscando garantizar y reconocer los derechos menstruales de las niñas, mujeres y personas menstruantes en Colombia.

Al convertirse en Ley esta iniciativa se estaría asegurando el acceso a productos de higiene menstrual a todas las niñas, mujeres y personas menstruantes, lo cual acabaría con las complicaciones sanitarias que tienen muchas mujeres en los días de su ciclo menstrual. Por ejemplo, dos de cada cinco niñas pierden en promedio cinco días escolares al mes por no contar con productos de higiene menstrual, niñas que se verían sumamente beneficiadas con la presente iniciativa.

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

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

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


congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil."

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

IX. PROPOSICIÓN

Considerando los argumentos expuestos, presentamos ponencia positiva y solicitamos a los Senadores que integran la Comisión Tercera del Senado de la República dar primer debate al proyecto de ley N° 301/2024 Senado - 051/2023 Cámara "Por medio de la cual se desarrollan los derechos menstruales" de acuerdo con el texto propuesto para primer debate en la Comisión Tercera del Honorable Senado de la República.

Cordialmente,


ANA CAROLINA ESPITIA JEREZ
 Senadora de la República
 Ponente

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

"Por medio de la cual se desarrollan los derechos Menstruales"

El Congreso de Colombia

DECRETA:

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

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

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

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

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

(...) 96.19

Compresas, toallas higiénicas desechables, ecológicas, **de tela** y/o artesanales, almohadillas reutilizables, tampones, protectores diarios, copas menstruales, ropa interior absorbente, las compresas reutilizables, discos menstruales, esponjas marinas para la gestión menstrual, así como otros insumos de gestión menstrual similares.

Artículo 5°. El Gobierno nacional, dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, de conformidad con sus competencias constitucionales y reglamentarias revisará y actualizará lo relacionado con el registro y trámites ante el Invima e instancias aduaneras, necesarios para la inclusión de los productos especificados en la partida 96.19 del artículo 477 del Estatuto Tributario, así como para su producción, importación y comercialización.

Artículo 6°. Política pública de los derechos menstruales. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Educación, el Departamento para la Prosperidad Social y las demás entidades adscritas al objetivo de la presente ley, dentro de los 6

meses siguientes a la expedición de la presente ley, deberá diseñar e implementar la política pública de los derechos menstruales bajo los siguientes criterios:

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

b) Estas serán responsables de identificar las situaciones de vulnerabilidad en el territorio y desplegar acciones que les permitan a las mujeres y personas menstruantes vivir la menstruación en condiciones dignas.

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

d) El reconocimiento de la diversidad de las mujeres y personas titulares de los derechos menstruales.

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

f) El Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará la entrega gratuita de insumos necesarios para la gestión menstrual a quienes se encuentran en condición de vulnerabilidad socioeconómica, vivan en zonas rurales, quienes se encuentran en situaciones de emergencia debidamente declarada, en situación de escolaridad, en estado de post parto, a personas menstruantes que sean clasificadas dentro del grupo A del SISBEN, habitantes de calle, población carcelaria, mujeres y personas trans en condición de vulnerabilidad.

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

h) En un término máximo de seis (6) meses, contados a partir de la expedición de esta ley, El Ministerio de Salud y Protección Social, crearán un protocolo de atención en salud para atender adecuadamente las enfermedades y dolencias relacionadas con la vivencia menstrual, para evitar faltas de diagnóstico oportuno.

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

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

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

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

m) En coordinación con el Ministerio de Vivienda a través del viceministerio de Agua y Saneamiento Básico, deberán incluir un enfoque de género en sus diseños tipo para la instalación de nuevas unidades sanitarias en el nivel rural disperso, nucleado o urbano que responda con las necesidades de las personas menstruantes.

n) La reglamentación de los espacios de veeduría y rendición de cuentas ante la ciudadanía sobre los avances del diseño e implementación de la política pública.

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

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

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

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

Parágrafo 3. Para la ejecución de la política pública de la que trata el presente artículo, el Gobierno Nacional se articulará con los entes territoriales, para que en el marco de su autonomía, se garantice una aplicación de la ley certera con la realidad de la territorialidad.

Artículo 7°: Informes Periódicos. Después de la entrada en vigencia de la presente ley, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, en ejercicio de sus funciones, verificará que la exención establecida en el artículo 4 de la presente ley sea efectivamente realizada y presentarán informes periódicos de conocimiento público con los hallazgos correspondientes.

Artículo 8°: Cada una de las entidades y Ministerios vinculados en la creación, implementación y ejecución de la política pública de derechos menstruales deberá rendir informes periódicos de conocimiento público mostrando los avances de las obligaciones asignadas.

Artículo 9°. Vigencia. La presente ley rige a partir del momento de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



ANA CAROLINA ESPITIA JEREZ
Senadora de la República

CONTENIDO

Gaceta número 284 - Jueves, 13 de marzo de 2025

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Informe de ponencia positiva para primer debate y texto
propuesto al Proyecto de Ley número 319 de 2024
Senado, por medio del cual se aprueba el “Protocolo
de 1996 relativo al Convenio sobre la Prevención
de la Contaminación del Mar por Vertimiento de
Desechos y otras materias de 1972”, hecho en
Londres el 7 de noviembre de 1996 y enmendado
en 2006 1

Informe de Ponencia positiva para Primer Debate
, pliego de modificaciones y texto propuesto en
Comisión Tercera de Senado al Proyecto de Ley
número 301 de 2024 Senado, 051 de 2023 Cámara,
por medio de la cual se desarrolla los derechos
menstruales..... 8