



SOLEDAD TAMAYO TAMAYO
Senadora de la República

Bogotá, D.C., 21 de julio de 2022

Señor
GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General
Senado de la República
Ciudad

Asunto: Radicación Proyecto de Ley

Señor Secretario:

De conformidad con lo establecido en la Ley 5a de 1992, se presenta a consideración del Senado de la República de Colombia el Proyecto de Ley: *“Por medio de la cual se garantiza el manejo de la higiene menstrual en el país y se provee de manera gratuita artículos de higiene menstrual a niñas, mujeres y personas menstruantes en condición de vulnerabilidad”* con el propósito que se dé el trámite correspondiente.

Atentamente,

Soledad Tamayo Tamayo
Senadora de la República



SOLEDAD TAMAYO TAMAYO

Senadora de la República

Diela Liliana Benavides Solarte
Senadora de la República

Laura Ester Fortich Sanchez
Senadora de la República

Liliana Esther Bitar Castilla
Senadora de la República

Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán
Senador de la República

Nadia Blel Scaff
Senadora de la República

Efraín Cepeda Sarabia
Senador de la República

Ana Maria Castañeda Gomez
Senadora de la República

Delcy Esperanza Isaza
Representante a la Cámara



SOLEDAD TAMAYO TAMAYO
Senadora de la República

Juan Carlos García Gómez
Senador de la República

Julio Roberto Salazar Perdomo
Representante a la Cámara

SOLEDAD TAMAYO TAMAYO
Senadora de la República



SOLEDAD TAMAYO TAMAYO

Senadora de la República

secretarías de educación de las entidades territoriales aborden los temas de higiene menstrual y salud menstrual en las instituciones educativas de acuerdo con el Proyecto Educativo Institucional-PEI, respetando la autonomía institucional.

Estas directrices deberán orientar la acción educativa de forma transversal; promover la eliminación de estigmas, normas y prácticas desfavorables que impiden las transformaciones culturales, sociales y políticas necesarias; realizar actividades sobre la naturalización de la menstruación con estudiantes, docentes y el resto de la comunidad educativa; así como desarrollar proyectos de sensibilización para generar conciencia sobre la importancia de la higiene menstrual para una vida saludable.

ARTÍCULO 6°. POLITICA PÚBLICA DE MANEJO DE HIGIENE MENSTRUAL. El gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con el Ministerio de Educación, el Departamento Nacional de Planeación- DNP en el marco de sus competencias, diseñará la política pública para el manejo de la higiene menstrual en el país.

La política pública comprenderá acciones que aborden de manera transversal diferentes elementos esenciales para el adecuado manejo de la higiene menstrual, tales como el desarrollo de infraestructura, acceso a agua potable, procesos de educación y formación en gestión menstrual, la entrega gratuita de artículos de higiene menstrual a niñas, mujeres y personas menstruantes en condición de vulnerabilidad.

El Gobierno Nacional en coordinación con los entes territoriales realizará seguimiento a la implementación de la política de manejo de la higiene menstrual a nivel territorial.

Parágrafo. Para la creación de la política pública, el gobierno nacional contará con un periodo máximo de seis meses una vez expedida esta Ley.

ARTÍCULO 7°. GRATUIDAD DE LOS ARTÍCULOS DE HIGIENE MENSTRUAL. Se autoriza al gobierno nacional y a los entes territoriales disponer de recursos para la provisión gratuita de artículos de higiene menstrual a niñas, mujeres y personas menstruantes, en condiciones de pobreza extrema y moderada, clasificados como tal en el Sisben IV o de acuerdo a la metodología vigente.

La entrega gratuita de productos de higiene menstrual se realizará de forma progresiva de acuerdo a la disponibilidad de recursos.

La entrega, condiciones de acceso a los productos de higiene menstrual de manera gratuita deberá ajustarse a los lineamientos dispuestos por la entidad territorial, quienes deberán tener presentes las directrices generales que establezca el Gobierno Nacional para este efecto.



SOLEDAD TAMAYO TAMAYO
Senadora de la República

ARTÍCULO 8°. COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y ALIANZAS. Las entidades nacionales y territoriales con el fin de hacer efectivo el propósito de la presente ley, así como de posibilitar mejores condiciones en las instituciones educativas, podrán aunar esfuerzos con los diferentes actores de la cooperación internacional, la academia, el sector privado, las entidades sin ánimo de lucro y la sociedad civil.

ARTÍCULO 9°. PROMOCIÓN EMPRESAS LOCALES. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo desarrollará una política de incentivos para aquellas empresas locales de producción de artículos de higiene menstrual.

Se brindará especial atención a la industria nacional en el desarrollo de productos de higiene menstrual de carácter biodegradable o de varios usos que genere menor impacto ambiental.

ARTÍCULO 10°. RECONOCIMIENTO DÍA INTERNACIONAL DE LA HIGIENE MENSTRUAL. En el marco del Día Internacional de la Higiene Menstrual, declarado por la Organización Mundial de la Salud el 28 de mayo de cada año, los entes territoriales y el Gobierno Nacional realizarán actividades para crear conciencia en la sociedad sobre la importancia de una adecuada higiene menstrual en el desarrollo de las niñas y mujeres.

ARTÍCULO 11°. INFORME: El Gobierno Nacional presentará a la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del Congreso de la República, el 28 de mayo de cada año, un informe sobre las medidas adoptadas para cumplir las disposiciones de la presente Ley, con ocasión del Día Internacional de la Higiene Menstrual.

ARTICULO 12: REGLAMENTACIÓN. En relación con las competencias asignadas en los artículos precedentes, el Gobierno Nacional expedirá la reglamentación de la presente ley a más tardar dentro de un año siguiente a su entrada en vigencia. Superado este tiempo, el Presidente de la República conservará su facultad reglamentaria.

ARTICULO 13. VIGENCIA. La presente le rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

SOLEDAD TAMAYO TAMAYO
Senadora de la República



SOLEDAD TAMAYO TAMAYO
Senadora de la República

Diela Liliana Benavides Solarte
Senadora de la República

Ana Maria Castañeda Gomez
Senadora de la República

Liliana Esther Bitar Castilla
Senadora de la República

Laura Ester Fortich Sanchez
Senadora de la República

Nadia Blel Scaff
Senadora de la República

Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán
Senador de la República

Efraín Cepeda Sarabia
Senador de la República



SOLEDAD TAMAYO TAMAYO
Senadora de la República

Juan Carlos Garcia Gomez
Senador de la República

Julio Roberto Salazar Perdomo
Representante a la Cámara



SOLEDAD TAMAYO TAMAYO
Senadora de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES:

La presente iniciativa fue radicada con anterioridad el pasado 23 de julio de 2020, correspondiendo al Proyecto de Ley 148 de 2020 Senado. Dicho proyecto fue repartido a la Comisión Séptima. La mesa directiva designó como ponente al Honorable Senadora Victoria Sandino Simanca Herrera. La iniciativa contó con ponencia positiva y rindió primer debate el 7 de junio de 2021, ponencia publicada en gaceta 1133/2020 y gaceta 954/2021.

El proyecto de ley cuenta con un concepto emitido por el Ministerio de Salud el 17 de enero de 2022, donde se sugiere la continuación del proyecto con los ajustes y propuestas sugeridas como considerar otra fuente de financiamiento diferente a los recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud (SGSSS) y de Salud Pública para el cubrimiento de los artículos asociados a higiene menstrual.

La iniciativa se archivó con ocasión a los términos consagrado en el artículo 190 de la ley 5 de 1992.

II. JUSTIFICACIÓN

Niñas y mujeres en todo el mundo tendrán su menstruación durante su edad reproductiva. Sin embargo, muchas de ellas, se enfrentan a retos diferentes en el manejo de su higienemenstrual¹ dependiendo de las normas culturales y sociales, educación, geografía y factores socioeconómicos de su entorno. El inadecuado Manejo de la Higiene Menstrual (MHM) puede afectar la salud, la dignidad y la privacidad de millones de niñas y mujeres a diario. Lo anterior refuerza estigmas y formas de exclusión y discriminación o, incluso, de violencia basada en género, contra las niñas y adolescentes (UNICEF, 2017).²

El impacto de una inadecuada higiene menstrual es un asunto de particular relevancia en el sector

¹ Se refiere al uso de materiales limpios de manejo menstrual por parte de mujeres y adolescentes para absorber o recoger la sangre menstrual, que se pueden cambiar en privado, tantas veces como sea necesario, durante la menstruación, usando jabón y agua para lavar el cuerpo según sea necesario, y teniendo acceso a instalaciones para desechar los materiales usados de manejo menstrual. Ellas comprenden los elementos básicos relacionados con el ciclo menstrual y cómo manejarlo con dignidad y sin molestias o miedo” (Johnson et al, 2016). Citado por UNICEF Perú, 2020.

² UNICEF Colombia. (2017). Higiene menstrual en niñas de escuelas rurales en Pacífico. En: <https://www.unicef.org/colombia/sites/unicef.org.colombia/files/2019-04/MHM%20Cartilla.pdf>

SOLEDAD TAMAYO TAMAYO

Senadora de la República

salud y educación teniendo en cuenta las siguientes consideraciones³:

- En el mundo dos de cada cinco niñas en edad de menstruar pierden un promedio de cinco días escolares al mes por no tener las instalaciones necesarias en las escuelas.
- El no tener acceso a baños adecuados o a productos de gestión menstrual son algunos de los agravantes detrás del absentismo en el trabajo o del abandono escolar en las niñas, jóvenes y mujeres.
- Aproximadamente 500 millones de mujeres y niñas carecen de las instalaciones necesarias para controlar su higiene menstrual de manera digna, íntima y segura. Esta situación empuja o perpetúa cada vez más a las mujeres hacia la pobreza.
- Un clima social con tabúes y concepciones erróneas acerca de la menstruación, propicia maltrato y violencia y conlleva riesgos potenciales para la salud y la continuidad escolar.
- Los mitos, conceptos erróneos y normas sociales alrededor del ciclo menstrual, restringen las opciones de las niñas y su participación en la sociedad en el momento que tienen su período. Esto tiene un efecto negativo en la autoestima de las niñas y es una problemática que abarca a las sociedades de Latinoamérica y El Caribe en todos los niveles socioeconómicos.
- Los desafíos para el manejo del período son aún mayores en sectores vulnerables y de extremo empobrecimiento, ya que se enfrentan a la carencia financiera para acceder a productos como toallas higiénicas y tampones, o la falta de acceso a instalaciones adecuadas para el manejo de la higiene menstrual.

³ Estudios de diversas fuentes: Banco Mundial (2019); UNICEF (2017); Plan Internacional (2019).



SOLEDAD TAMAYO TAMAYO
Senadora de la República

La mayoría de los estudios coinciden en señalar que en el tema existen desafíos particularmente serios en los países en desarrollo donde aspectos culturales alrededor del ciclo menstrual, la falta de recursos económicos y las condiciones precarias de los sistemas de agua y saneamiento dificultan garantizar condiciones óptimas para el manejo de la higiene menstrual.

Un estudio realizado en 11 países de ingresos bajos y medios arrojó que, en la mayoría de los países, menos de la mitad de las mujeres jóvenes y adultas tienen todo lo necesario para manejar sus períodos. Muchas manifestaron dificultades en obtener artículos de higiene menstrual o aquellos adecuados para la absorción de la sangre; poco acceso al agua y al jabón; y la carencia de espacios privados para el lavado en la escuela, el hogar y los lugares de trabajo. Estos déficits en recursos físicos y entornos pueden contribuir a la infección reproductiva, estrés e inseguridad y barreras actuales para la participación escolar y laboral (Julie Hennegan, Amy O. Tsui and Marni Sommer, 2019).⁴

Esta situación ha sido agravada por la pandemia del COVID-19 en la que garantizar una adecuada higiene menstrual ha sido aún más difícil para algunas personas. Por un lado, se están reforzando aún más los mitos y tabúes en torno a la menstruación en los hogares, y por otro, la disminución de los ingresos genera en las familias más vulnerables desabastecimiento e imposibilidad para acceder a elementos de higiene para el manejo de la menstruación, y el acceso y la disponibilidad de productos de higiene menstrual son a menudo un privilegio sólo para aquellas con ingresos discrecionales (Plan Internacional, 2020).⁵

Las dificultades alrededor de un adecuado manejo de la higiene menstrual, ha sido denominado con el término “*pobreza menstrual*” que engloba no sólo la falta de acceso a productos de higiene femenina, sino también, a la dificultad de acceso a las instalaciones necesarias para higienizarse correctamente durante el período que dura la menstruación.⁶

⁴ Julie Hennegan, Amy O. Tsui and Marni Sommer. (2019). Missed Opportunities: Menstruation Matters for Family Planning. En: https://www.jstor.org/stable/10.1363/45e7919#metadata_info_tab_contents

⁵ Plan Internacional. (2020). Manejo de la menstruación en tiempos de COVID-19. En: <https://www.plan.org.co/manejo-de-la-menstruacion-en-tiempos-de-covid-19/>

⁶ Observatorio sobre violencia de género. (2019). La pobreza menstrual en el mundo. En: <http://observatoriovioencia.org/la-pobreza-menstrual-en-el-mundo/>



SOLEDAD TAMAYO TAMAYO
Senadora de la República

Es así como abordar el manejo de la higiene menstrual dentro del contexto de los derechos humanos de las niñas y las mujeres y en materia de igualdad de género requiere un enfoque holístico que incluye los siguientes aspectos⁷:

- La participación y el acceso a información, que significa, garantizar que tengan información y conocimiento del proceso de menstruación y de las opciones disponibles para el manejo de la higiene menstrual;
- Asegurarse de que puedan acceder y decidir sobre el manejo de su menstruación durante la vida diaria, sin vergüenza o esfuerzo extraordinario;
- Identificar estigmas, normas y prácticas desfavorables y apoyar los esfuerzos para generar las transformaciones culturales, sociales y políticas necesarias;
- Atender formas interseccionales de discriminación contra niñas y mujeres con discapacidades y personas LGBTI;
- Garantizar acceso a instalaciones, saneamiento e infraestructura adecuados que permitan a las mujeres y niñas manejar su higiene menstrual.

El Banco Mundial ha indicado que invertir en una buena gestión de la higiene menstrual es una medida crítica que permite a las mujeres y las niñas alcanzar su máximo potencial para construir el capital humano de una nación a lo largo del tiempo (Banco Mundial, 2019).⁸ De allí la importancia que este tema ha tenido en los últimos años, instando a los gobiernos a tomar acciones para reducir la pobreza menstrual e impulsando a las organizaciones internacionales y de la sociedad civil a aunar esfuerzos en favor de esta causa.

III. MARCO NORMATIVO

1. Marco Internacional

1.1 Instrumentos internacionales

El abordaje del manejo de la higiene menstrual dentro del contexto de los derechos humanos de las niñas y las mujeres está estrechamente relacionado con los establecidos por diversos instrumentos internacionales como:

⁷ Organización Internacional para las Migraciones. (2018). Educación en Higiene Menstrual: dudas, mitos y tabús en torno al cuerpo de las mujeres. En: <https://colombia.iom.int/news/educaci%C3%B3n-en-higiene-menstrual-dudas-mitos-y-tab%C3%BAs-en-torno-al-cuerpo-de-las-mujeres>

⁸ Banco Mundial. (2019). El alto costo de ser mujer en el mundo en desarrollo. En: <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2019/10/23/el-alto-costo-de-ser-mujer-en-el-mundo-en-desarrollo>



SOLEDAD TAMAYO TAMAYO
Senadora de la República

La **Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)**, aprobada por Colombia mediante Ley 51 de 1981 y que determina:

Artículo 3: Los Estados Partes tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.

Artículo 5: Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para: a) Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres;

Artículo 10: Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer, a fin de asegurarle la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación y en particular para asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres: [...] f) La reducción de la tasa de abandono femenino de los estudios y la organización de programas para aquellas jóvenes y mujeres que hayan dejado los estudios prematuramente; h) Acceso al material informativo específico que contribuya a asegurar la salud y el bienestar de la familia, incluida la información y el asesoramiento sobre planificación de la familia.

La **Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)**, aprobada por Colombia mediante la Ley 12 de 1991 y que determina:

Artículo 24: [...] Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para: [...] e) Asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes, tengan acceso a la educación pertinente y reciban apoyo en la aplicación de esos conocimientos; f) Desarrollar la atención sanitaria preventiva, la orientación a los padres y la educación y servicios en materia de planificación de la familia; 3. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas eficaces y apropiadas posibles para abolir las prácticas tradicionales que sean perjudiciales para la salud de los niños.

Así, también el manejo de la higiene menstrual está estrechamente ligada al cumplimiento de los siguientes Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS):

Objetivo 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades: por cuanto la falta de acceso a instalaciones y artículos de higiene menstrual puede conducir a métodos no higiénicos que pongan en riesgo la salud de niñas y mujeres.



SOLEDAD TAMAYO TAMAYO
Senadora de la República

Objetivo 4. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos: por cuanto el inadecuado manejo de la higiene menstrual se convierte en un factor de ausencia escolar.

Objetivo 5. Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas: por cuanto los prejuicios y tabúes respecto a la menstruación afectan negativamente la vida cotidiana y autoestima de las niñas y mujeres.

Objetivo 6. Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos: por cuanto la falta de agua y saneamiento seguro impide a las niñas y mujeres garantizar su higiene personal e íntima durante la menstruación.

Objetivo 8. Promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos: por cuanto los tabúes y la inexistencia de espacios laborales para la higiene menstrual afecta la vida cotidiana de las mujeres.

Objetivo 12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles: por cuanto el acceso a los Artículos de higiene menstrual es inasequible para algunas mujeres y debería ser una oportunidad para promover las economías locales y métodos sostenibles de producción.

Por otra parte, desde el año 2012, UNICEF a nivel global y en la región Latinoamérica y el Caribe contribuye a visibilizar los desafíos que enfrentan las niñas y adolescentes mujeres para el manejo de su salud e higiene menstrual en la escuela, así como los factores determinantes que los propician y los convierten en barreras para su desarrollo integral. Como parte de este compromiso, implementa el Plan de Acción de Género de UNICEF (2018-2022) priorizando entre otros aspectos: *“garantizar la salud adolescente con enfoque de género, cerrar brechas en la educación de las niñas y adolescentes, y promover el acceso a información e insumos para la higiene menstrual”*⁹ También, desde el 2014, promueve junto a otros socios a nivel global la Conferencia virtual sobre gestión de la higiene menstrual (MHM) en las escuelas, MHM in Ten, con el objetivo de trazar y monitorear una agenda de diez años para el MHM en éstas.

1.2 Experiencias Internacionales

Si bien el tema de la pobreza menstrual tiene una mayor incidencia en los países de renta media y baja, es un problema que padecen todos los países del mundo, porque incluso en sociedades donde la infraestructura no es un problema, los altos precios de los productos de higiene menstrual hacen que la menstruación también se vuelva un factor de desigualdad. Se estima que durante su vida fértil (en promedio 4 décadas) una mujer

⁹ UNICEF. (2018). El camino al empoderamiento de las niñas en América Latina y el Caribe. En: <https://www.unicef.org/lac/media/1436/file/PDF%20El%20camino%20al%20empoderamiento%20de%20las%20ni%C3%B1as%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina%20y%20el%20Caribe%205%20Derechos.pdf>



SOLEDAD TAMAYO TAMAYO
Senadora de la República

utilizará aproximadamente 13.320 unidades de toallas o tampones al año.¹⁰ Dependiendo del precio de estos productos en cada país, esto representa un alto costo que debe ser asumido por las mujeres, por el solo hecho de ser mujeres.

Es así como varios países han implementado acciones para intentar solucionar el problema de la pobreza menstrual a través de la educación, la provisión de productos a la población vulnerable y la disminución de la tributación a los Artículos de higiene menstrual.

Un hito sin precedentes en este tema se está realizando en **Escocia**, que está cerca de convertirse en el primer país del mundo en garantizar toallas y tampones de carácter gratuito para todas las mujeres. En febrero de este año, el parlamento escocés aprobó en primera discusión un proyecto de ley conocido como ‘Free Period’ (periodo gratuito). El proyecto de ley debe pasar ahora a segunda y tercera discusión. Se estima que el costo de la iniciativa es de unos 24 millones de libras a cargo del gobierno escocés.¹¹

En países como **Australia, Estados Unidos, Francia, Canadá, Suiza y Alemania** se ha cambiado la legislación para poder abaratar el costo de los productos de higiene menstrual. En Nueva York, por ejemplo, se encuentra garantizada la entrega gratuita de toallitas y tampones en escuelas, cárceles y refugios de mujeres. Así también, bajo el movimiento “Stop the Tampon Tax” (Pare el impuesto al tampón), los tampones para residentes en Australia se venden sin impuestos, e Inglaterra se encuentra en un proceso similar.¹² Recientemente, la Primera Ministra de Nueva Zelanda anunció que las estudiantes en las escuelas secundarias de **Nueva Zelanda**, identificadas como las más vulnerables tendrán acceso a productos de higiene menstrual gratuitos a partir del tercer trimestre de este año, y el programa se extenderá a nivel nacional en forma voluntaria para el 2021.¹³

Por su parte, los países de América Latina también han promovido a nivel nacional y territorial acciones para tratar de eliminar la pobreza menstrual en la región. En **Argentina**, a pesar de que se han presentado (12) proyectos de ley de alcance nacional y local que contemplan tanto la provisión gratuita de estos bienes en establecimientos

¹⁰ Senado de la República de México. (2016). En: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/grupos-parlamentarios/27684-el-derecho-a-la-salud-de-las-mujeres-incluye-a-toallas-sanitarias-y-tampones-como-productos-de-primera-necesidad-angelica-de-la-pena.html>

¹¹ El Tiempo. (2020). ‘Pobreza menstrual’, algo de lo que el mundo se niega a hablar. En: <https://www.eltiempo.com/mundo/europa/ley-en-escocia-busca-acabar-con-la-pobreza-menstrual-472686> ¹² Banco Mundial. (2019). Op cit

¹³ Intriپر. (2020). Nueva Zelanda: la Primera Ministra anunció que garantizará productos de higiene femenina gratis para estudiantes sin recursos. En: <https://intriپر.com/nueva-zelanda-la-primera-ministra-anuncio-que-garantizar-productos-de-higiene-femenina-gratis-para-estudiantes-sin-recursos/>



SOLEDAD TAMAYO TAMAYO
Senadora de la República

públicos (tales como escuelas, hospitales, cárceles, universidades o refugios, entre otros) como la eliminación del impuesto al valor agregado de los mismos, no existe a nivel nacional ningún programa estatal que contemple la distribución gratuita de productos de gestión menstrual¹⁴. Sin embargo, existen algunas victorias tempranas. Este mes fue aprobada en la ciudad de San Rafael, Provincia de Mendoza una ordenanza que garantiza que toda persona menstruante en la ciudad pueda acceder de manera gratuita a los insumos de gestión menstrual y tener un control personal sobre su salud ginecológica por medio de una cartilla con información y calendario que propicie los controles anuales.¹⁵

En **Chile**, actualmente cursa una iniciativa en la Cámara de Diputados de ese país que busca el acceso democrático de las mujeres a las copas menstruales a través de su distribución gratuita en consultorios de atención primaria, recintos penitenciarios, establecimientos educativos y albergues. Lo anterior, teniendo en cuenta que el uso de toallas higiénicas, tampones y protectores diarios puede causar una serie de inconvenientes económicos, de salud y medio ambientales.¹⁶ Así también, en **Uruguay**, este mes fue radicado un proyecto de ley que busca crear una “canasta higiénica menstrual” para todas las personas menstruantes que son beneficiarias de la Tarjeta Uruguay Social (TUS) del Ministerio de Desarrollo Social (Mides). La propuesta es aumentar el monto que reciben en cada tarjeta para que estas personas, que viven en una situación de mayor vulnerabilidad económica, puedan costear los productos de gestión menstrual.¹⁷

Por su parte, en **México**, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión ha exhortado a las Secretaría de Salud y de la Secretaría de Educación Pública de su país para que, en el ámbito de sus competencias, proporcionen e implementen las acciones necesarias para colocar de manera gratuita despachadores de toallas sanitarias en las escuelas de educación básica, media y media superior de todo el país, así como para desgravar el impuesto al valor agregado que se paga por los productos de higiene menstrual.¹⁸

¹⁴ El País. (2019). El alto costo de ser mujer en el mundo en desarrollo. En: https://elpais.com/economia/2019/10/23/actualidad/1571864525_793885.html

¹⁵ Jimena Pérez Pesce. (2020). El derecho a menstruar con ESI y recursos. En: <https://feminacida.com.ar/el-derecho-a-menstruar-con-esi-y-recursos/>

¹⁶ Cámara de Diputados y Diputadas de Chile. (2020). En: https://www.camara.cl/prensa/sala_de_prensa_detalle.aspx?prmId=139249

¹⁷ La diaria feminismos. (2020). María Eugenia Roselló: “Es bastante triste que en 2020 haya mujeres que no tengan para ponerse una toallita higiénica”. En: <https://ladiaria.com.uy/feminismos/articulo/2020/6/maria-eugenia-rosello-es-bastante-triste-que-en-2020-haya-mujeres-que-no-tengan-para-ponerse-una-toallita-higienica/>

¹⁸ Comisión Permanente del Congreso de la Unión. (2019). En: https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_comision_permanente/documento/95970



SOLEDAD TAMAYO TAMAYO
Senadora de la República

2. Marco Nacional

2.1 Protección constitucional, legal y jurisprudencia.

El derecho a la salud se constitucionalizó de forma expresa en la Constitución Política (C.P.) como un derecho inherente a la persona. En el Artículo 44 se establece como un derecho fundamental de los niños:

Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no serseparados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. [...]Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. [...] Los derechos de los niños prevalecen sobre losderechos de los demás.

Así también, su garantía por parte del Estado se hace explícito en el Art. 49 de la C.P. alestablecer:

Artículo 49. 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, proteccióny 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. [...]. La ley señalará los términos en los cuales la atenciónbásica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria. Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad.

Por su parte, ha sido la Corte Constitucional vía su jurisprudencia que ha intentado dar un mayor alcance al derecho a la salud. Al respecto, existe una cierta concertación jurisprudencial en cuanto a que “el derecho a la salud es un derecho fundamental por conexidad con otros derechos fundamentales como la vida, la igualdad, el desarrollo de la libre personalidad, obviamente con la dignidad humana. Pero, precisamente por su relación directa con la dignidad humana, por ser universal, inherente a la persona humana, indisponible, irrenunciable, por entrañar libertades y derechos, por su esencialidad en la materialización de una vida digna y con calidad, por ser un derecho integral e integrador de otros derechos y condiciones vitales, por tener una dimensión individual, pero también una dimensión colectiva es que el derecho a la salud, sin lugar adudas, es un derecho fundamental; y como derecho seriamente fundamental debe ser objeto de todas y cada una de las garantías constitucionales y legales previstas para tal tipo de derechos.”¹⁹

¹⁹ Jaime León Gañán Echavarría. (2013). De la naturaleza jurídica del derecho a la salud en Colombia. En: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/IA/SSA/naturaleza-juridica-derecho-salud-colombia.pdf>

SOLEDAD TAMAYO TAMAYO
Senadora de la República

La **Ley Estatutaria 1751 de 2015** regula el derecho fundamental a la salud y establece de manera explícita que “el derecho fundamental a la salud es autónomo e irrenunciable en lo individual y en lo colectivo, y comprende el acceso a los servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad para la preservación, el mejoramiento y la promoción de la salud”²⁰. También los hace respecto a:

Artículo 9. Determinantes sociales de salud. Es deber del Estado adoptar políticas públicas dirigidas a lograr la reducción de las desigualdades de los determinantes sociales de la salud que incidan en el goce efectivo del derecho a la salud, promover el mejoramiento de la salud, prevenir la enfermedad y elevar el nivel de la calidad de vida. Estas políticas estarán orientadas principalmente al logro de la equidad en salud.

Artículo 11. Sujetos de Especial Protección. La atención de niños, niñas y adolescentes, mujeres en estado de embarazo, desplazados, víctimas de violencia y del conflicto armado, la población adulta mayor, personas que sufren de enfermedades huérfanas y personas en condición de discapacidad, gozarán de especial protección por parte del Estado. Su atención en salud no estará limitada por ningún tipo de restricción administrativa o económica.

Por su parte, la Corte Constitucional al referirse a los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes en relación con su derecho a la salud en la sentencia T - 562 de 2014 sostuvo que:

“[...]la protección al derecho a la salud no implica únicamente el cuidado de un estado de bienestar físico o funcional, incluye también el bienestar psíquico, emocional y social de las personas. Todos estos aspectos permiten configurar una vida de calidad e inciden fuertemente en el desarrollo integral del ser humano. Dicho en otras palabras, el derecho a la salud se verá vulnerado no sólo cuando se adopta una decisión que afecta física o funcionalmente a la persona, sino cuando se proyecta de manera negativa sobre los aspectos psíquicos, emocionales y sociales del derecho fundamental a la salud”.

Respecto a los **derechos sexuales y reproductivos**, la Corte Constitucional reconoció la particular importancia de éstos para las mujeres en su sentencia T-732/2009 al considerar que:

“Los derechos sexuales y reproductivos reconocen y protegen la facultad de las personas, hombres y mujeres, de tomar decisiones libres sobre su sexualidad y su reproducción y otorgan los recursos necesarios para hacer efectiva tal determinación. [...] Tanto hombres como mujeres son titulares de estos derechos, sin embargo, es innegable la particular importancia que tiene para las mujeres la vigencia de los mismos ya que la determinación de procrear o abstenerse de hacerlo incide directamente sobre su proyecto de vida pues es en sus cuerpos en donde tiene lugar la gestación y, aunque no debería ser así, son las principales responsables del cuidado y la crianza de los hijos e hijas, a lo que se añade el hecho de que han sido

²⁰ Art. 1. Ley Estatutaria 1751 de 2015. En: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1751_2015.html



SOLEDAD TAMAYO TAMAYO
Senadora de la República

históricamente despojadas del control sobre su cuerpo y de la libertad sobre sus decisiones reproductivas por la familia, la sociedad y el Estado.”

En esta misma providencia sostuvo que “los derechos reproductivos reconocen, respetan y garantizan la facultad de las personas, en especial a las mujeres, de acceder a servicios de salud reproductiva. Estos incluyen, entre otros [...] la prevención y tratamiento de las enfermedades del aparato reproductor femenino y masculino, información y educación oportuna, veraz, completa y libre de prejuicios sobre todos los aspectos de la sexualidad, el acceso a servicios de salud sexual de calidad que permitan atender y prevenir las infecciones, dolencias y enfermedades que afecten el ejercicio de la sexualidad. Así, los derechos sexuales y reproductivos están implícitos en los derechos fundamentales a la vida digna, a la igualdad, al libre desarrollo de la personalidad, a la información, a la salud y a la educación entre otros.

De manera específica en materia de **gestión de la higiene menstrual**, esta Corporación marcó un hito muy importante mediante la Sentencia T-398-19 en la que abordó el derecho al manejo de la higiene menstrual a la luz de los derechos sexuales y reproductivos y un carácter reforzado a partir de la dimensión funcional de la dignidad humana. Bajo estos parámetros, la gestión de la higiene menstrual se entendió como:

“El derecho de toda mujer a usar adecuadamente el material para absorber o recoger la sangre menstrual. Este derecho, a su vez, se compone de cuatro condiciones esenciales, a saber: a) el empleo de material idóneo para absorber la sangre; b) la capacidad para hacer el cambio de dicho material en privacidad y tan seguido como sea necesario; c) el acceso a instalaciones, agua y jabón para lavar el cuerpo, así como para desechar el material usado y; d) la educación que permitan comprender los aspectos básicos relacionados con el ciclo menstrual y cómo manejarlos de forma digna y sin incomodidad alguna.”

También afirmó que “*en materia de higiene menstrual, en general, [...] el Estado se encuentra en la obligación de brindar instalaciones adecuadas, tales como baños públicos, hogares de paso, entre otros, para que las mujeres puedan llevar a cabo las actividades (entre ellas higiene) relacionadas con su proyecto de vida; asimismo, el Estado debe tomar todas las medidas necesarias, para que las situaciones de estigmatización y exclusión sean superadas.*”²¹

Teniendo en cuenta esas consideraciones, ordenó a los entes territoriales crear políticas públicas en la gestión de la higiene menstrual y ordenó a Bogotá la creación de planes de contingencia para el suministro de toallas higiénicas para las mujeres habitantes de calle, así como el diseño de manera coordinada de una política pública territorial en materia de manejo de higiene menstrual para todas las habitantes de calle. Con esta

²¹ Sentencia T-398-19. En: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/T-398-19.htm>



SOLEDAD TAMAYO TAMAYO
Senadora de la República

decisión, en Bogotá estarían siendo beneficiadas más de 900 mujeres y a nivel nacional, más de 3.000 mujeres en condiciones de vulnerabilidad.

Siguiendo con estos importantes precedentes en materia jurisprudencial, en noviembre de 2018, la Corte Constitucional ordenó eliminar el 5% de gravamen que tenían las toallas, tampones y protectores, bajo el argumento que dicho impuesto iba en contra de la igualdad y la equidad, ya que se estaba gravando un producto de necesidad básica de las mujeres que además son insustituibles.²²

2.2 Políticas públicas

En el país, la gestión de la higiene menstrual ha sido abordado desde el tema de la salud y educación sexual, relacionada con el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de las personas. Para desarrollar dicho tema, el Ministerio de Salud expidió el Plan Decenal de Salud Pública (2012-2021), en el cual *“se establecieron las acciones sectoriales, transectoriales y comunitarias de promoción con enfoque social, económico, político y cultural, para la atención integral en Salud Sexual y Reproductiva –SSR–, garantizando el respeto a la dignidad humana”*, y la Política Nacional de Sexualidad, Derechos sexuales y Derechos Reproductivos (2014). En ese sentido, el tema de la higiene menstrual no se encuentra de manera específica en las disposiciones que conforman las políticas públicas en materia de salud, toda vez, que esta forma parte del ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos desarrollados” en las políticas anteriormente mencionadas.²³

De acuerdo con un estudio realizado por la Universidad Javeriana (2017), Colombia ha avanzado con políticas y programas que promueven los derechos, la educación y la salud de las mujeres, entre los que se destacan los Lineamientos de la Política Pública Nacional Integral de Equidad de Género para las Mujeres y la Política Nacional de Sexualidad, Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos. No obstante, temas y acciones para que niñas y adolescentes puedan vivir la menarquia y la menstruación de forma informada y tranquila no son aspectos incluidos en la agenda de política pública local y nacional, ni tampoco hacen parte de acciones o programas desarrollados en las escuelas.²⁴

²² Portafolio. (2018). Corte Constitucional tumba IVA para las toallas higiénicas y tampones. En: <https://www.portafolio.co/economia/impuestos/corte-constitucional-tumba-iva-para-las-toallas-higienicas-y-tampones-523365>

²³ Ministerio de Salud y Protección Social. (2019). Intervención en el estudio de la Sentencia T-398-19. Op cit.

²⁴ Liany K. Ariza-Ruiz, María J. Espinosa-Menéndez y Jorge M. Rodríguez-Hernández. (2017). En: <http://www.scielo.org.co/pdf/rsap/v19n6/0124-0064-rsap-19-06-833.pdf>

SOLEDAD TAMAYO TAMAYO
Senadora de la República

En el ámbito educativo, las acciones promocionales y preventivas adelantadas son puntuales y generalmente están vinculadas a una charla anual en las instituciones educativas sobre la prevención del embarazo e infecciones de transmisión sexual. Y de acuerdo con los estándares básicos de ciencias naturales establecidos por el Ministerio de Educación Nacional, la formación e información sobre la menstruación debe abordarse en la asignatura de biología entre los grados octavo y noveno, buscando que las niñas y niños puedan establecer la relación entre el ciclo menstrual y la reproducción humana para prevenir el embarazo, enfatizando en aspectos biológicos, no obstante, estos contenidos son poco interiorizados por las niñas y niños.

2.3 Situación en Colombia

En Colombia no se ha ahondado en estudios que aborden la situación del manejo de la higiene menstrual y no es posible contar con cifras oficiales que brinden un panorama general de la dimensión del tema en el país. Sin embargo, un gran esfuerzo en este sentido fue realizado por UNICEF Colombia que entre los años 2015 y 2016 llevó a cabo un estudio²⁵ de higiene menstrual con niñas y adolescentes que cursan octavo y décimogrado de bachillerato, en escuelas del área rural del Pacífico Colombiano, de Santander de Quilichao (Cauca), Bagadó (Chocó) e Ipiales (Nariño), del cual se obtuvieron los siguientes resultados:

- **45%** no sabe o no responde de dónde proviene el sangrado menstrual
- **34.8%** de las encuestadas refirieron no saber nada sobre la menstruación antes de la menarquia (primera menstruación)
- 1 de cada 4 encuestadas alguna vez en su vida había faltado a la escuela por causa de la menstruación
- **86%** de las encuestadas refirieron que los cólicos menstruales son la principal razón por la cual las niñas y adolescentes no asisten a la escuela
- Otras razones por las cuales las niñas y adolescentes encuestadas no asisten a clases son:
 - **28%** incomodidad o el miedo a mancharse
 - **8%** sangrado fuerte o hemorragia
 - **4%** falta de toallas higiénicas
- Niñas y adolescentes manifestaron ausentarse de la escuela cuando requieren cambiar sus toallas higiénicas, porque no tienen un lugar privado y adecuado para hacerlo.
- **38.8%** Prefieren no pasar al tablero, por incomodidad y temor a que exista algún manchado
- **32.3%** evita el trato con otras personas
- **63.7%** de las niñas y adolescentes prefiere estar en casa

Fuente: UNICEF

Del estudio se obtuvieron importantes hallazgos relacionados con los factores sociales, culturales, ambientales y del entorno, interpersonales, personales y biológicos relacionados con la menstruación:

- Las construcciones negativas sobre la menstruación generan tabúes y estigmas relacionados con sentimientos de temor, vergüenza y pena. Situaciones que llevan a que las niñas busquen ocultar que están menstruando, pues revelar esta condición las expone a burlas y situaciones discriminantes.

²⁵ UNICEF Colombia. (2017). Op cit



SOLEDAD TAMAYO TAMAYO
Senadora de la República

- La menarquia se identifica a nivel familiar como el paso de niñas a mujeres, haciendo que las niñas adquieran mayores responsabilidades en sus hogares asociadas a los roles que tradicionalmente se han asignado a las mujeres. Además, que se refuerza la idea de que la responsabilidad de la reproducción es exclusiva de las mujeres.
- Las niñas y adolescentes experimentan la menarquia sin información, además los conocimientos sobre la menstruación son poco claros contribuyendo a reforzar los mitos y tabúes sobre esta. Los conocimientos generales e imprecisos se traducen en una menor preparación para la menarquia y para el MHM; también implica mayor vulnerabilidad a los embarazos tempranos, pues no conocen de manera precisa la relación entre la menstruación y la fertilidad.
- Las condiciones insuficientes en infraestructura de agua, saneamiento e higiene, además de problemas de privacidad, inciden en la permanencia y en el bajo rendimiento escolar; disminuye la concentración y aumenta la inseguridad y el miedo de niñas y adolescentes mujeres que, incluso, son sujeto de burla de sus compañeros.
- Estas situaciones implican diferentes problemas para el MHM por parte de las niñas y adolescentes, por lo que muchas deciden no ir a las escuelas los dos primeros días de la menstruación o salir de la escuela para hacer el cambio de toalla higiénica, lo cual conlleva a pérdida de horas de clase y en ocasiones se ven expuestas a riesgos de violencia basada en género.
- Las mujeres tanto en los ámbitos familiares como en los escolares y comunitarios, conforman la principal red de apoyo e información para el MHM de las niñas y adolescentes. En contraste, los hombres se vinculan de forma discreta, lo que está relacionado con los pocos espacios que tienen para hablar del tema y con la construcción de imaginarios sobre que la menstruación es un asunto de las mujeres.
- Considerando la edad promedio de la menarquia 12.7 años, hay una alerta sobre la importancia reconocida y expresada por algunos participantes de empezar a hablar con las niñas y niños sobre la menstruación antes de los 12 años de edad.
- En las transformaciones en las relaciones sociales que implica la menstruación, las niñas y adolescentes experimentaron mayores responsabilidades con los quehaceres de su casa y las actividades económicas de las familias las cuales



SOLEDAD TAMAYO TAMAYO
Senadora de la República

vienen acompañadas en algunos casos por la solicitud expresa que cubran sus gastos.

- En cuanto a los materiales que usan para el MHM se identificó que las niñas usan toallas higiénicas, sin embargo, algunas limitan la frecuencia de cambio como consecuencia de los costos. También se identificó que las niñas identifican productos para el MHM a los jabones y pañitos íntimos, representando para las familias un gasto extra.
- Ciertas prácticas “higienizadas” (uso de pañitos húmedos y aromatizantes) se convierten en un nuevo elemento estigmatizante, ya que en general niñas y adolescentes de la zona, no cuentan con los recursos económicos para acceder a dichos productos, incumpliendo entonces los nuevos mandatos sociales frente al cuidado y manejo de la menstruación. Una situación que es natural en las mujeres, al no contar con los recursos indispensables para su vivencia, sumada con la necesidad de ocultamiento e invisibilización genera vulneraciones frente al derecho a la educación y la dignidad de niñas y adolescentes, lo cual es una clara expresión de inequidad.²⁶

Este estudio también generó importantes reflexiones y hallazgos en torno a los desafíos que tiene el Estado y la sociedad en su conjunto para abordar y posicionar el manejo de la higiene menstrual en la agenda pública y que son el punto de partida para este proyecto de ley:

- El MHM no está incluido en políticas, acciones y programas y existe baja sensibilidad de los actores institucionales respecto a los enfoques diferenciales, de género e interculturales y su incidencia en el MHM.
- Es indispensable reconocer e integrar en la labor de las escuelas frente al MHM las prácticas culturales, los contextos sociales y los aspectos ambientales que las rodean.
- Las políticas públicas de la salud y educación se han enfocado principalmente en abordar lo relacionado con la reproducción, las mismas no han realizado un análisis de género riguroso que permita atender las necesidades e intereses de niñas y adolescentes.

²⁶ Liany K. Ariza-Ruiz, María J. Espinosa-Menéndez y Jorge M. Rodríguez-Hernández. (2017). Op cit



SOLEDAD TAMAYO TAMAYO
Senadora de la República

- El MHM por parte de las niñas y adolescentes en los contextos escolares se relaciona de manera directa con la disponibilidad de instalaciones sanitarias. (JMP,WHO and UNICEF, 2015) que posibiliten: acceso a facilidades que brinden privacidad para el cambio de materiales y para lavar el cuerpo con agua y jabón; acceso a agua y jabón en un lugar que brinde un nivel adecuado de privacidad para lavar las manchas de la ropa y secar los materiales menstruales que se puedan volver a usar; acceso a facilidades para disponer los materiales menstruales usados (desde el punto de recolección hasta la disposición final).
- En el campo del acceso a la información, es importante señalar que las condiciones de ruralidad inciden en los canales y tipos de información a los que acceden niñas y adolescentes. A estas zonas, pocas veces llegan organizaciones e instituciones a brindar información y realizar campañas u otro tipo de acciones orientadas a la promoción y la prevención. Tampoco cuentan con bibliotecas públicas, y el acceso a internet es restringido. Situaciones todas que inciden y limitan el acceso de niñas y adolescentes a información sobre la menstruación.

Así, este proyecto de ley es una apuesta por una valorización de los derechos humanos de las niñas y las mujeres. La importancia y relevancia de un adecuado manejo de la higiene menstrual en Colombia en todos los ámbitos, radica en que las niñas y las mujeres puedan manejar su menstruación con normalidad y dignidad, derrumbar los tabúes y mitos relacionados con la menstruación, fomentar por parte del Estado y la sociedad un entorno de apoyo y comodidad en el que sus derechos a la educación, al trabajo, a la salud, a la igualdad de género, y la dignidad en general siempre sean garantizados y protegidos. No podemos perpetuar la idea de que el cuidado de la menstruación debe ser asumida por las mujeres durante gran parte de sus vidas, por el solo hecho de ser mujeres.

IV. IMPACTO FISCAL

El presente proyecto de ley tiene un impacto fiscal que deberá ser determinado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la discusión que se surta durante el trámite de la presente iniciativa.

V. CONFLICTO DE INTERESES

De conformidad con lo establecido en el Artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, declaro que no existe circunstancia o evento que pueda generar un conflicto de interés para la presentación, discusión y votación del presente proyecto de ley como quiera que no existe beneficio particular, actual o directo a mi favor.



SOLEDAD TAMAYO TAMAYO
Senadora de la República

Por lo anteriormente expuesto y con el ánimo de mejorar el bienestar de las niñas y mujeres en el país, se pone a consideración del Honorable Congreso de la República esta iniciativa.