



La salud
es de todos

Minsalud



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211400063431

Fecha: 17-01-2022

Página 1 de 10

Bogotá D.C.,

Doctora

ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

Comisión Tercera Constitucional

Cámara de Representantes

Carrera 7ª N° 8 – 68

Bogotá D.C.

ASUNTO: Concepto sobre el **PL 332/21 (C)** “*por medio de la cual se desarrollan los derechos menstruales*”.

Cordial saludo,

Si se tiene en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir primer debate en esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento el texto publicado en la Gaceta del Congreso N° 1771 de 2021. Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3° del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones:

1. CONTENIDO

La propuesta “*dicta medidas que garantizan a las personas menstruantes, el pleno ejercicio de sus derechos menstruales, así como los lineamientos para la implementación de una política pública en este mismo sentido*”¹.

Bajo esta perspectiva, se compone de cinco (6) preceptos adicionales relativos a: aplicación (art. 2°); derechos menstruales (art. 3°); una modificación al artículo 477 del Estatuto Tributario (art. 4°); se ordena al INVIMA e instancias aduaneras a reglamentar lo asociado con la modificación del artículo 477 (art. 5°); se establece que se debe diseñar e implementar la política pública de los derechos menstruales (art. 6°); y finalmente, se alude a la vigencia (art. 7°).

¹ CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Gaceta N° 1771 de 2021.

Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C.

Teléfono: (57 - 1) 3305000 - Línea gratuita: 018000960020 - fax: (57-1) 3305050 - www.minsalud.gov.co

WZ



La salud
es de todos

Minsalud



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211400063431

Fecha: 17-01-2022

Página 2 de 10

2. CONSIDERACIONES

2.1. Elementos de contexto

La pobreza, las prácticas culturales y las crisis humanitarias, como la actual pandemia por Covid-19, pueden hacer de la menstruación una etapa de estigma y privaciones. En el curso de la vida de una mujer, esta podría fácilmente pasar de tres a ocho años menstruando y en ese tiempo podría enfrentar la exclusión, el descuido o la discriminación asociada con la menstruación.

Uno de los factores vinculados con la discriminación y estigma es la percepción de que la menstruación es sucia o vergonzosa. Este punto de vista contribuye a que las mujeres y las niñas enfrenten restricciones durante el sangrado vaginal, que existen en muchos países, si no en la mayoría. Algunas restricciones son culturales, como prohibiciones sobre la manipulación de alimentos o la entrada a espacios religiosos, o el requisito de que las mujeres y las niñas se aíslen. Otras restricciones son autoimpuestas; las mujeres y las niñas pueden temer participar en actividades escolares, atléticas o en reuniones sociales. En conjunto, estas prácticas pueden reforzar la idea de que las mujeres y las niñas tienen menos derecho a usar espacios públicos y menor capacidad de participación en la vida pública.

En muchos lugares del mundo, se cree que la aparición de la menstruación, llamada menarquia es indicio de que las niñas están listas para el matrimonio o la actividad sexual. Esto las hace vulnerables a una multitud de abusos, incluidos el matrimonio infantil y la violencia sexual.

En Colombia, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Demografía y Salud, se evidencia un adelanto en la menarquia. Al comparar cohortes de edad, se advierte un descenso de un año entre el grupo de mujeres de 25 a 29 años y 13 a 14 años, tanto en la zona urbana como en la rural. Es decir, se podría estar dando un descenso de aproximadamente un mes por año entre las mujeres de 25 años y de 13 años. En la siguiente gráfica se muestran los cambios:

Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C.

Teléfono: (57 - 1) 3305000 - Línea gratuita: 018000960020 - fax: (57-1) 3305050 - www.minsalud.gov.co

WCL



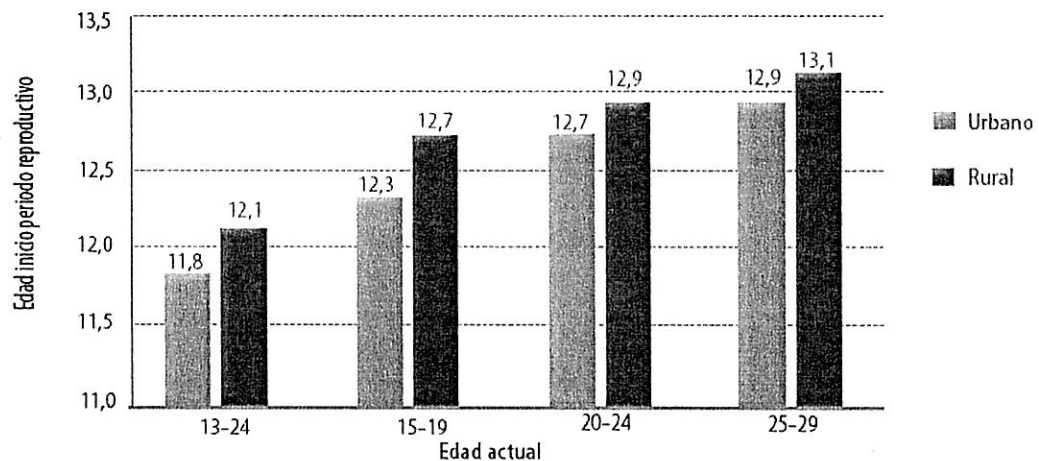
Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211400063431

Fecha: 17-01-2022

Página 3 de 10

Edad promedio a la menarquia por edad actual según zona. Mujeres de 13 a 29 años. Colombia 2015.



Fuente: ENDS (2015)².

Para el total del país, la edad en que se dio la menarquia baja de 13.2 años entre las mujeres que la presentaron y ahora tienen de 45 a 49 años, a 11.9 entre las que ahora tienen 13 a 14 años, siendo los descensos más evidentes en las cohortes recientes. La consecuencia del adelanto de la edad a la menarquia no solo es ampliar el período reproductivo de las mujeres, sino que plantea necesidades de educación sexual integral temprana, una vez que actualmente las mujeres en Colombia adquieren su capacidad de reproducirse desde los 12 años.

Según el UNFPA, se sabe que las niñas muy empobrecidas en ocasiones entablan relaciones sexuales transaccionales para costear los productos menstruales, en afectación sensible de su dignidad. Hay una serie de derechos humanos universalmente aceptados que pueden ser socavados por el tratamiento que se presta a mujeres y niñas durante la menstruación. Estos son, entre otros:

- El derecho a la dignidad humana: cuando las mujeres y las niñas no pueden acceder a instalaciones de baño y medios seguros y eficaces de manejo de la higiene menstrual, no pueden manejar su menstruación con dignidad. Las burlas

² Cfr. <https://profamilia.org.co/wp-content/uploads/2019/05/ENDS-2015-TOMO-II.pdf>

Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C.

Teléfono: (57 - 1) 3305000 - Línea gratuita: 018000960020 - fax: (57-1) 3305050 - www.minsalud.gov.co



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211400063431

Fecha: 17-01-2022

Página 4 de 10

relacionadas con la menstruación, la exclusión y la vergüenza también socavan el derecho a la dignidad humana.

- El derecho a un nivel adecuado de salud y bienestar: las mujeres y las niñas pueden sufrir consecuencias negativas para la salud cuando carecen de suministros y servicios para manejar su salud menstrual. El estigma de la menstruación también puede impedir que las mujeres y las niñas procuren tratamiento de trastornos o dolor relacionados con la menstruación, lo cual afecta su salud y bienestar.
- El derecho a la educación: la falta de un lugar seguro o de la capacidad para manejar la higiene menstrual, así como la falta de medicamentos para tratar el dolor asociado con la menstruación, pueden contribuir a elevar las tasas de ausentismo escolar y los deficientes resultados educativos. Algunos estudios han confirmado que cuando las niñas no pueden manejar adecuadamente la menstruación en la escuela, su asistencia escolar y su rendimiento se resienten.
- El derecho al trabajo: el escaso acceso a medios seguros de manejo de la higiene menstrual y la falta de medicamentos para tratar los trastornos o el dolor relacionados con la menstruación también limitan las oportunidades de empleo para las mujeres y las niñas. Pueden abstenerse de realizar ciertos trabajos, o pueden ser obligadas a renunciar a horas de trabajo y salarios. Las necesidades ligadas con la menstruación, tales como pausas para baño, podrían ser sancionadas, conduciendo de ese modo a la desigualdad en las condiciones de trabajo. Y las mujeres y las niñas pueden enfrentar discriminación en el lugar de trabajo relacionada con tabúes en torno a la menstruación.
- El derecho a la no discriminación y la igualdad de género: los estigmas y las normas relacionadas con la menstruación pueden reforzar las prácticas discriminatorias. Los obstáculos relacionados con la menstruación en la escuela, el trabajo, los servicios de salud y las actividades públicas también perpetúan las desigualdades de género.
- El derecho a su tranquilidad emocional y a una vida en condiciones dignas, así como a la autoestima.

Ahora bien, en el contexto de la actual pandemia por Covid-19, se han ampliado aún más las brechas en el acceso a la educación y a las medidas para garantizar la equidad en las niñas y mujeres adolescentes, esta perturbación sin precedentes de la educación podría revertir los avances sustanciales logrados en la educación de las niñas en las

Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C.

Teléfono: (57 - 1) 3305000 - Línea gratuita: 018000960020 - fax: (57-1) 3305050 - www.minsalud.gov.co

WZ



La salud
es de todos

Minsalud



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211400063431

Fecha: 17-01-2022

Página 5 de 10

últimas décadas, y afectar inmediatamente y a más largo plazo, el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), incorporados aquellos que conectan con la reducción de la pobreza, la salud y el bienestar, la educación inclusiva de calidad, y la igualdad de género. Es previsible que las más marginadas, incluidas las niñas con discapacidad, así como aquellas que viven en zonas afectadas por conflictos, en comunidades remotas y rurales, y quienes se encuentran en el quintil más pobre de la población, sean las más afectadas por los cierres escolares relacionados con dicha enfermedad, enfrentándose a nuevas dificultades para poder acceder a su derecho a la educación, la salud y la protección, entre otros. Dentro de las acciones propuestas por la UNESCO y UNICEF³ para garantizar el regreso a la escuela de las niñas con igualdad y equidad, se recomienda a los países que se aborde lo siguiente con respecto a la higiene menstrual:

Antes de la reapertura de las escuelas

Garantizar que las niñas más marginadas tengan acceso a información y productos de higiene menstrual mientras están fuera de la escuela, incluido el suministro de material menstrual en la distribución de alimentos o artículos no alimentarios a niñas y mujeres confinadas.

Parte del proceso de reapertura

Llevar a cabo evaluaciones rápidas del manejo de la higiene menstrual, cuando sea necesario, y apoyar el suministro de material para el Manejo de la Higiene Menstrual (MHM) y el desecho o el lavado seguros de protecciones menstruales en las instalaciones escolares cuando las escuelas vuelvan a abrir, a fin de reducir el absentismo y la deserción escolar de las niñas durante la menstruación.

Con las instituciones educativas abiertas

Mantener la continuidad de la educación y los servicios seguros de MHM que permitan a las niñas vivir su menstruación con dignidad, permaneciendo en la escuela. Garantizar que la educación y los servicios sean accesibles e inclusivos, que lleguen a las niñas con discapacidades, así como quienes se encuentran en zonas de crisis y emergencia y otros entornos de difícil acceso.

2.2. Comentarios específicos

³ UNESCO. Reforzar la igualdad: guía para el regreso de las niñas a la escuela. 2020. En: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374094_spa?posInSet=1&queryId=efdd9d16-ac42-4b0a-b704-05b31d34f624
Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211400063431

Fecha: 17-01-2022

Página 6 de 10

En atención a los argumentos que se vienen tratando, y frente a una política que desarrolle los derechos menstruales, en relación al articulado que ahora nos ocupa, se efectúan las siguientes observaciones:

2.2.1. Sobre el artículo 1º:

Artículo 1º. Objeto. A través de la presente ley se dictan medidas que garantizan a las personas menstruantes, el pleno ejercicio de sus derechos menstruales, así como los lineamientos para la implementación de una política pública en este mismo sentido.

Comentario. Se considera de relevancia y alto impacto reconocer la necesidad de garantizar los derechos menstruales, particularmente con medidas que aseguren que las niñas y mujeres en mayor grado de vulnerabilidad, tengan los materiales para la higiene menstrual y que se garanticen medidas para la privacidad y el manejo de la higiene, especialmente, en instituciones educativas.

Sin embargo, estas orientaciones de política que se proponen en el precepto se podrían abordar desde la Política Nacional de Sexualidad, Derechos Sexuales, y Derechos Reproductivos (PNSDSDR), para la cual se ha estimado su actualización este año.

2.2.2. Sobre el artículo 2º:

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

Comentario. Los elementos de abordaje diferencial también se encuentran de manifiesto en la PNSDSDR, por lo que se recomienda que se acojan desde este último instrumento de política.

2.2.3. Sobre el artículo 3º:

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

Comentario. Esta definición de "derechos menstruales" podría incorporarse en la PNSDSDR, con las líneas de acción intersectorial y de abordaje para su garantía. No se considera viable expedir un documento de política adicional.

Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C.

Teléfono: (57 - 1) 3305000 - Línea gratuita: 018000960020 - fax: (57-1) 3305050 - www.minsalud.gov.co

mt



La salud
es de todos

Minsalud



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211400063431

Fecha: 17-01-2022

Página 7 de 10

2.2.4. Sobre los artículos 4º y 5º:

Artículo 4º. 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, tampones, protectores diarios, copas menstruales, toallas higiénicas de tela, ropa interior absorbente, disco menstrual y esponjas marinas para la gestión menstrual.

Artículo 5º. El Gobierno Nacional, dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, reglamentará lo relacionado con el registro y trámites ante el INVIMA e instancias aduaneras, necesarios para la producción, importación y comercialización de los productos especificados en la partida 96.19 del artículo 477 del estatuto tributario.

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

Comentarios. Se considera que estas medidas podrían facilitar el acceso a los bienes para el manejo de la higiene menstrual especialmente en las mujeres en mayor contexto de vulnerabilidad, pudiendo reducir el gasto de bolsillo a cargo de los hogares. No puede desconocerse que son productos costosos que impactan fuertemente la canasta familiar.

Ahora bien, en materia de exenciones tributarias, no se debe desconocer que es un tema que debe contar con iniciativa o aval gubernamental, en los términos del artículo 154 de la Constitución Política. En este sentido, corresponde a la autoridad fiscal pronunciarse sobre el punto con el fin de que no se afecte el proyecto en esa materia.

2.2.5. Sobre el artículo 6º:

Artículo 6º. 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:

[...] f) El Ministerio de Salud y Protección Social, creará un protocolo de atención en salud para atender adecuadamente las dolencias derivadas de la vivencia menstrual, para evitar faltas de diagnóstico oportuno.

Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C.

Teléfono: (57 - 1) 3305000 - Línea gratuita: 018000960020 - fax: (57-1) 3305050 - www.minsalud.gov.co

MJ



La salud
es de todos

Minsalud



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211400063431

Fecha: 17-01-2022

Página 8 de 10

g) En un término máximo de seis (6) meses, contado a partir de la expedición de esta ley, el Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con el Ministerio de Educación, definirán y reglamentarán los programas de promoción y pedagogía para crear conciencia y romper estigmas frente a la menstruación, y brindar capacitaciones de gestión menstrual, salud menstrual y derechos menstruales. Las entidades del sector salud, protección social y educación, del orden nacional y territorial, están también autorizadas a realizar campañas de programas de promoción y pedagogía para crear conciencia y romper estigmas frente a la menstruación, y brindar capacitaciones de gestión menstrual, salud menstrual y derechos menstruales; con el ánimo de entregar espacios de educación menstrual enfocados en la vivencia menstrual como signo vital de salud.

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

Comentario. El Ministerio es competente para definir y revisar, como mínimo una vez al año, el listado de medicamentos esenciales y genéricos que harán parte de los planes de beneficios, de acuerdo al artículo 2º, numeral 33, del Decreto-ley 4107 de 2011. En ejercicio de dicha atribución, esta Cartera expidió la Resolución 244 de 2019, en la cual se consagraron como servicios y tecnologías excluidos de la financiación con recursos asignados a la salud las toallas higiénicas, los pañitos húmedos, el papel higiénico y los productos de aseo⁴, en atención de lo previsto en la Ley Estatutaria 1751 de 2015.

Para la acción correspondiente a la creación de un “protocolo de atención en salud” para atender dolencias derivadas de la vivencia menstrual, desde la Resolución 3280 de 2018, modificada por la Resolución 276 de 2019, se han estipulado las intervenciones por curso de vida, incluyendo la adolescencia y juventud, orientando a los profesionales que realizan la atención en salud a identificar y manejar los trastornos asociados al ciclo menstrual. Igualmente, este Ministerio se encuentra desarrollando un protocolo de manejo para ampliar el abordaje de la salud menstrual y las alteraciones del ciclo menstrual en la atención primaria en salud.

En lo que tiene que ver con los “programas de promoción y pedagogía”, desde esta Cartera se ha orientado a las entidades territoriales de salud para que a través de las intervenciones colectivas y en el marco de lo dispuesto en la Resolución 3280 de 2018, se realicen intervenciones que comprenden:

a) Inclusión de acciones a nivel departamental y municipal para el manejo de la higiene menstrual

⁴ Resolución 244 de 2019, Anexo Técnico: Listado de servicios y tecnologías que serán excluidas de la financiación con recursos públicos asignados a la salud, numeral 57.

Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C.

Teléfono: (57 - 1) 3305000 - Línea gratuita: 018000960020 - fax: (57-1) 3305050 - www.minsalud.gov.co

WJ



La salud
es de todos

Minsalud



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211400063431

Fecha: 17-01-2022

Página 9 de 10

en un marco de derechos y con participación social de las niñas y mujeres.

b) Desarrollar capacidades en el entorno hogar, comunitario, y educativo para eliminar los mitos y estigmas sobre la menstruación, con enfoque etnocultural.

c) Garantizar insumos para la higiene, condiciones de infraestructura de agua, saneamiento, que además aseguren la privacidad.

d) Implementar acciones coordinadas entre el sector educativo y salud para mejorar la permanencia escolar, identificando si el bajo rendimiento escolar en las niñas y mujeres adolescentes; está asociado a problemas de estigma, discriminación y burla por la menstruación.

Bajo esta perspectiva, en la actualidad se realiza un trabajo articulado con el Ministerio de Educación Nacional para fortalecer las acciones de información y educación en salud y cuidado de la higiene menstrual a nivel territorial, mediante las acciones colectivas de promoción y prevención a cargo de las entidades territoriales. En ese orden, no se consideran viables las actividades que vinculan a esta Cartera, dado que se encuentran ya reglamentadas y en desarrollo.

De otro lado, en lo concerniente al lapso de "seis (6) meses", vale la pena recordar que esta clase de cláusulas han sido catalogadas como contrarias al ordenamiento, tal y como lo ha sostenido la Corte Constitucional en su jurisprudencia, sirva para ilustrar:

[...] 48.- Respecto del primer tópico, debe la Sala recordar cómo la jurisprudencia constitucional ha insistido en que someter la potestad reglamentaria a una limitación de orden temporal significa desconocer lo establecido en el artículo 189 numeral 11, superior⁵. Según lo previsto en el referido precepto constitucional, la potestad reglamentaria no solo radica en cabeza del Presidente de la República como suprema autoridad administrativa sino que el Presidente conserva dicha potestad durante todo el tiempo de vigencia de la ley con el fin de asegurar su cumplida ejecución. En otras palabras: el legislador no puede someter a ningún plazo el ejercicio de la potestad reglamentaria. Al haber sujetado el artículo 19 el ejercicio de tal potestad a un plazo, incurrió en una práctica que contradice lo dispuesto por el artículo 189 numeral 11 de la Constitución Nacional, motivo por el cual la Sala declarará inexecutable el siguiente aparte del artículo 19 de la Ley 1101 de 2006: "*en un plazo no superior a seis (6) meses contados a partir de su entrada en vigencia*"⁶.

Se insiste, en consecuencia, que por la naturaleza de la facultad reglamentaria, esta no es susceptible de esta clase de restricciones dado su carácter permanente y así lo ha reiterado el Máximo Tribunal⁷.

⁵ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-066 de 1999, MM.PP. Fabio Morón Díaz & Alfredo Beltrán Sierra.

⁶ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-1005 de 2008, M.P. Humberto Sierra Porto.

⁷ Cfr., sobre este aspecto, entre otras, las sentencias C-805 de 2001 (M. P. Rodrigo Escobar Gil), C-508 de 2002 (M. P. Alfredo Beltrán Sierra) y C-1005 de 2008 (M. P. Humberto Sierra Porto). Por similar línea, cfr., sent. C-765 de 2012, M.P. Nilson Pinilla Pinilla y sent. C-189 de 2017, M.P. José Antonio Cepeda Amarís.

Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C.

Teléfono: (57 - 1) 3305000 - Línea gratuita: 018000960020 - fax: (57-1) 3305050 - www.minsalud.gov.co

Aut



La salud
es de todos

Minsalud



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211400063431

Fecha: 17-01-2022

Página 10 de 10

3. CONCLUSIÓN

Por las razones expuestas, la propuesta se cataloga parcialmente viable. En cuanto a los temas relacionados con el sector salud, se considera que se están realizando los desarrollos correspondientes y existe la normatividad de base con el fin de responder a los derechos menstruales. Ahora bien, en lo concerniente a la accesibilidad, se estima importante que se adopten medidas que faciliten la adquisición de los productos, por lo que devienen conducentes los artículos 4° y 5°. No obstante, por tratarse de medidas con impacto fiscal, es necesario el aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público⁸.




En estos términos, se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa legislativa de la referencia. Frente a su contenido, resulta relevante tener en cuenta las observaciones que sustentan criterios de inconveniencia y aquellas que podrían desconocer normas superiores de cara a su curso en el legislativo.

Atentamente,



FERNANDO RUIZ GÓMEZ
Ministro de Salud y Protección Social

Aprobó:
Viceministerio de Salud Pública y Prestación de Servicios.
Dirección Jurídica.



⁸ Cfr., para los efectos, el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, “por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”.

Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C.

Teléfono: (57 - 1) 3305000 - Línea gratuita: 018000960020 - fax: (57-1) 3305050 - www.minsalud.gov.co