



La congresista de la República, **ARLETTE CONTRERAS BAUTISTA**, en el pleno ejercicio del derecho a la iniciativa legislativa reconocido en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y el numeral 2) del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de ley:

### FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República  
ha dado la siguiente Ley



## PROYECTO DE LEY QUE GARANTIZA EL ACCESO UNIVERSAL, IGUALITARIO Y GRATUITO A PRODUCTOS DE GESTIÓN MENSTRUAL PARA NIÑAS, ADOLESCENTES Y MUJERES ADULTAS

### Artículo 1. Objeto

La presente ley tiene por objeto garantizar el derecho a la salud, la libertad y dignidad de las niñas, adolescentes y mujeres adultas de todo el territorio nacional, por medio del acceso universal, igualitario y gratuito de productos vinculados a la gestión menstrual, como insumos básicos y de primera necesidad, necesarios para el desarrollo social de las mujeres y su participación en la vida pública.

### Artículo 2. Productos de salud menstrual

Se considera como productos de gestión menstrual a las toallas higiénicas descartables y reutilizables, los tampones, las esponjas marinas menstruales, los paños absorbentes lavables, la ropa interior absorbente, las copas menstruales y a todo producto de contención apto para su utilización durante la menstruación.

Esta enumeración no es taxativa. El ente rector está facultado para incorporar nuevos elementos de gestión menstrual.

### Artículo 3. Declaración del derecho a la salud menstrual

Todas las mujeres tienen el derecho a la salud menstrual y el acceso a productos de gestión menstrual como insumos de primera necesidad, de forma libre y gratuita.

### Artículo 4. Obligación del Estado

El Estado peruano reconoce como un bien de primera necesidad los productos de gestión menstrual, y garantiza su entrega de forma universal, accesible y gratuita a todas las niñas, adolescentes y mujeres adultas que lo soliciten en establecimientos públicos de salud, instituciones educativas de nivel primario y secundario, universidades públicas, albergues y centros penitenciarios, según corresponda.

En situaciones de emergencia y desastres, el Estado suministrará kits de emergencia que contengan productos de gestión menstrual para las mujeres y familias compuestas por mujeres.



## **Artículo 5. Sujetos de la presente ley**

Son sujetos de derecho de la presente ley todas las niñas, adolescentes y mujeres adultas menstruantes sin excepción, que soliciten los productos en los establecimientos e instituciones determinadas en el artículo 3º de la presente ley.

## **Artículo 6. Libertad de elección y confidencialidad**

Toda persona menstruante tiene derecho a elegir y acceder al tipo de producto que mejor se ajuste a sus necesidades. La entrega de productos de gestión menstrual debe ser respetuosa de las elecciones de las personas destinatarias y encontrarse disponible sin mediación alguna, garantizando la protección de la identidad y la confidencialidad.

## **Artículo 7. Productos orgánicos ecológicos**

El Estado busca de manera preferente y progresiva que los productos de gestión menstrual suministrados sean sustentables, orgánicos, ecológicos, de rápida descomposición, reutilizables y libres de químicos, con el fin de causar el menor impacto posible al medio ambiente.

## **Artículo 8. Programa Nacional de Promoción de la Salud Menstrual**

El Poder Ejecutivo, a través del ente rector, crea el Programa Nacional de Promoción de la Salud Menstrual, con el objetivo de asegurar el acceso a elementos para la gestión menstrual, promover la educación e investigación en salud menstrual, así como la asistencia a las mujeres respecto a la salud e higiene durante el ciclo menstrual.

El programa prioriza a aquellas niñas, adolescentes y mujeres adultas que se encuentren en zonas rurales, alto andinas y de la selva peruana, con el fin asegurar su participación en la vida social, y el pleno goce y ejercicio de sus derechos humanos en igualdad de condiciones y libre de discriminación.

## **Artículo 9. Educación menstrual**

El Estado garantiza la educación menstrual en las instituciones educativas de nivel primaria, secundaria y universidades, de manera confiable, oportuna y adecuada al ciclo de desarrollo de vida, sin estereotipos de género, en entornos seguros, infraestructura acondicionada, y libre de discriminación.

## **Artículo 10. Ente rector**

El Ministerio de Salud, en coordinación con el Ministerio de Educación, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, y el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, es el órgano encargado de la implementación y supervisión de la presente ley, así como de la ejecución de políticas de promoción y acceso universal a productos de gestión menstrual de forma progresiva, igualitaria y gratuita a todas las niñas, adolescentes y mujeres adultas que lo soliciten.



ARLETTE CONTRERAS BAUTISTA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres  
"Año de la Universalización de la Salud"

## DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

### PRIMERA: Reglamentación

El Poder Ejecutivo reglamenta la presente ley dentro del plazo de 60 días desde su entrada en vigencia.

### SEGUNDA: Declaratoria de interés nacional

Declárese de prioridad nacional e interés público la promoción de la salud e higiene menstrual de las niñas, adolescentes y mujeres adultas, a fin de garantizar su participación en la vida social, y el pleno goce y ejercicio de sus derechos humanos en igualdad de condiciones y libre de discriminación.



Firmado digitalmente por:  
CONTRERAS BAUTISTA Cindy  
Arlette FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 15/07/2020 14:51:33-0500

ARLETTE CONTRERAS BAUTISTA  
Congresista de la República



Firmado digitalmente por:  
SALINAS LOPEZ Franco FAU  
20161749126 soft  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 16/07/2020 18:06:18-0500



Firmado digitalmente por:  
SAAVEDRA OCHARAN Mónica  
Elizabeth FAU 20161749126 soft  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 17/07/2020 14:05:18-0500



Firmado digitalmente por:  
BAZAN VILLANUEVA Lenin  
Fernando FIR 41419206 hard  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 17/07/2020 10:25:40-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 21 de Julio del 20 20

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77º del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 5297 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de SALUD Y POBLACIÓN, MUJER Y FAMILIA.

JAVIER ANGELES ILLMAN  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### **1. El Contexto del COVID-19**

En el actual contexto de crisis sanitaria, económica y social, como resultado del COVID -19, los productos vinculados a la salud personal son cada vez menos accesibles para todas las peruanas y peruanos, en particular, para las niñas, adolescentes y mujeres adultas, debido a la histórica desigualdad salarial de género y la feminización de la pobreza, las mismas que se han profundizado drásticamente a causa de la pandemia mundial.

El aumento de la desigualdad económica en Perú se manifiesta en las dificultades reales de niñas, adolescentes y mujeres de acceder a productos de higiene y gestión menstrual; tales como, toallas higiénicas, tampones y copas menstruales, y con ello, la vulneración del derecho a la salud y libertad personal de millones de mujeres menstruantes ante el riesgo de obtener infecciones y la imposibilidad de participar en actividades habituales como asistir a la escuela, ir al trabajo, hacer compras y, en general, participar en la vida social y comunitaria durante la nueva normalidad poscuarentena.

En promedio, las mujeres menstrúan por 2.400 días durante su vida, lo que equivale a usar productos de higiene menstrual, toallas higiénicas, tampones o copas menstruales por casi 7 años seguidos. En ese sentido, el no disponer de recursos para costear estos elementos esenciales para la vida de las mujeres, mucho más durante el actual contexto de profundización de las desigualdades económicas, aumenta su condición de vulnerabilidad frente a sus pares varones y se traduce en una clara violación a sus derechos fundamentales, principalmente, a la libertad humana, la salud y la privacidad e intimidad, además de limitar el goce y ejercicio de otros derechos humanos, tales como la educación, el trabajo y la recreación.

Adicionalmente, la falta de estos productos durante el inevitable periodo menstrual puede originar una serie de violencias psicológicas y humillaciones hacia las mujeres en sus entornos educativos, laborales y comunitarios, como resultado de los tabúes y estereotipos de género respecto a la menstruación, mermando así la autoestima y la dignidad humana de millones de niñas, adolescentes y mujeres, así como generar frustraciones emocionales, ansiedad y sentimiento de culpa por la imposibilidad de manejar su ciclo menstrual de una manera digna y saludable.

En ese sentido, la presente iniciativa legislativa es una propuesta de las organizaciones de mujeres y feministas, con el objetivo de lograr una verdadera igualdad de género, por medio de la visibilización de la llamada "pobreza menstrual" en agenda pública y la pronta atención de una estigmatizada e ignorada necesidad básica de millones de mujeres peruanas, que contribuya a garantizar los derechos humanos y libertades fundamentales de las niñas, adolescentes y mujeres menstruantes, así como sus posibilidades reales de acceder a oportunidades de desarrollo humano frente a sus pares varones.

## **2. Productos de gestión menstrual como elementos de primera necesidad**

Los elementos de primera necesidad son aquellos que permiten asegurar las condiciones de vida mínimas para el desarrollo individual y social de toda persona, en tanto habilita el ejercicio y goce de una serie de derechos fundamentales y libertades constitucionales. De esta manera, al igual que el papel higiénico, el jabón y el agua, los productos de gestión menstrual son un bien necesario e insustituible; es decir, no pueden ser considerados artículos accesorios o de lujo para la vida humana y la dignidad de las mujeres menstruantes.

La posibilidad de costear estos productos, la educación sobre su uso, así como el disponer de espacios seguros para cambiarlos y desecharlos, permiten prevenir a las mujeres infecciones y otros riesgos en su salud, el participar libremente en la vida pública y social, además de realizar actividades diarias como ir a la escuela, universidad, al trabajo, hacer compras y trámites administrativos ante entidades públicas o simplemente asistir a reuniones sociales en igualdad de condiciones que sus pares varones.

La menstruación es un hecho biológico, algo sobre lo que no se puede decidir, por lo que el acceso a toallas higiénicas, tampones, copas menstruales y productos similares tienen una relación directa con las oportunidades de desarrollo personal y social de las mujeres; por ejemplo, en cuanto a sus consecuencias en el acceso a derechos como la salud y la educación de manera libre y sin restricciones. Adicionalmente, la vulneración de los derechos humanos y libertades fundamentales de las mujeres se profundiza con el estigma y estereotipos de género sobre la menstruación, los cuales restringen aún más a millones de niñas, adolescente y mujeres en su proceso de alcanzar su máximo potencial de vida.

## **3. Higiene menstrual y dignidad de las mujeres**

Según un informe de UNICEF, en el mundo somos alrededor de 1.800 millones de personas menstruantes, de las cuales al menos 500 millones carecen de los elementos para manejar su ciclo menstrual de una manera digna y saludable (UNICEF y OMS, 2015)<sup>1</sup>.

La menstruación puede durar entre dos y 7 días, durante este proceso, la mujer puede eliminar entre 30 a 59 ml de fluido menstrual en cada período, por lo que organismos internacionales y Ministerios de Salud de todo el mundo han recomendado el cambio del artículo menstrual un mínimo de tres veces al día, a manera de hacer de este proceso seguro, higiénico y saludable.

Sin embargo, como resultado de las desigualdades de género, muchas mujeres con muy bajos recursos económicos se ven obligadas a elegir entre su alimentación o higiene menstrual. Asimismo, durante la menstruación, mujeres encarceladas, en situación de calle o simplemente en condición de extrema pobreza, deben recurrir al uso de trapos y la reutilización de toallas higiénicas recogidas de la basura o las que en alguna oportunidad logró adquirir para sobrellevar el ciclo menstrual. De esta manera, se exponen a prácticas antihigiénicas que aumentan el riesgo de infecciones de cuello uterino e infertilidad.

<sup>1</sup> Infobae, La salud menstrual como expresión de desigualdad, 28 de mayo de 2020. Disponible en: <https://cutt.ly/WpgCX6W>

En ese sentido, el hecho de que niñas, adolescentes y mujeres no cuenten con los recursos mínimos para costear los gastos de los productos de gestión menstrual vulnera la intimidad, la salud, la libertad; pero, sobre todo, la dignidad de las personas menstruantes, en tanto impide la realización de un proyecto de vida propio. Las dificultades económicas de niñas, adolescentes y mujeres las obliga a sobrelevar sus períodos menstruales en privado y sin condiciones mínimas de salubridad, restringiendo así sus derechos humanos y libertades fundamentales.

#### **4. Responsabilidad estatal frente a la gestión menstrual**

Según el Banco Mundial, a nivel global, las mujeres pierden entre el 10 y 20% de días de clases por ausentismo debido a la menstruación<sup>2</sup>. Asimismo, según la Organización Mundial de la Salud (OMS), la desinformación sobre la menstruación y falta de recursos económicos para gestionar el ciclo menstrual genera infecciones, daños a la salud mental a largo plazo, promueve embarazos no deseados e impide que las mujeres dispongan de opciones para realizar menstruaciones higiénicas, comprometiendo su salud y exponiéndose a otros problemas<sup>3</sup>.

Por lo mencionado, lo relacionado a la menstruación, y en particular, los productos de gestión menstrual, al convertirse en una necesidad básica cuya posibilidad de acceso habilita o restringe los derechos humanos y libertades fundamentales; por ejemplo, en la posibilidad de que una niña rural asista o no a la escuela; se transforma en una responsabilidad del Estado y por el cual es principalmente responsable a nivel internacional en su obligación de respetar, proteger, promover y garantizar el pleno disfrute y ejercicio de todos los derechos humanos, además de tomar medidas concretas para garantizar que se elimine los estereotipos de género, tabúes y la mentalidad discriminatoria para proteger la salud menstrual de las mujeres y las niñas.

Vale la pena recalcar que la menstruación continúa siendo utilizada para excluir a las mujeres de los centros de trabajo, no solo por considerarla un tabú de lo femenino, sino también una desventaja en la productividad, justificando la no contratación de personal femenino y/o motivando despidos arbitrarios. De esta manera, las falsas creencias se traducen en una vulneración de los derechos laborales de las mujeres, en especial de aquellas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad.

En ese sentido, en tanto los productos de gestión menstrual son una necesidad básica y habilitador de derechos humanos, deja de ser un asunto privado o de la intimidad de las mujeres, por lo que el Estado peruano está obligado a otorgar bienes y servicios que atiendan a las mujeres incapaces de cubrir sus costos para que logren acceder a sus propios derechos. Esto involucra la necesaria modificación de las políticas de recaudación impositiva, con el objetivo de garantizar que ninguna mujer sea discriminada, así como evitar que vivan experiencias de desigualdad frente a sus pares varones por su condición biológica de mujer.

<sup>2</sup> Banco Mundial, La menstruación causa ausentismo escolar de las niñas en el mundo, 29 de julio de 2016. Disponible en: <https://blogs.worldbank.org/es/voices/la-menstruacion-causa-ausentismo-escolar-de-las-ninas-en-el-mundo>

<sup>3</sup> Infobae, La salud menstrual como expresión de desigualdad, 28 de mayo de 2020. Disponible en: <https://cutt.ly/WpgCX6W>

## 5. Impacto económico en la gestión menstrual

Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), las mujeres en el Perú reciben un 21,2% menos remuneración que los hombres por un trabajo de igual valor. Asimismo, en el 2019, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) mostró que, en Perú, las mujeres configuran el 37.8 % de la población asalariada. El mismo estudio mostró que los hombres perciben un ingreso promedio de S/ 1.587 y las mujeres, de S/ 1.135. Lo mencionado se agrava en zonas rurales, donde el 41.2 % de mujeres ni siquiera cuenta con ingresos propios<sup>4</sup>.

A pesar de este serio contexto de desigualdad económica, las mujeres deben destinar un importante porcentaje de sus ingresos mensuales a adquirir productos de gestión menstrual, como toallas higiénicas, tampones y copas menstruales, además de analgésicos y otros elementos no exceptos de impuestos y que complementan la salud menstrual y resultan fundamentales para el desarrollo social de las mujeres.

En Perú, un paquete de toallas higiénicas cuesta en promedio S/ 5.28 soles, monto que al mes suma un total de S/ 63 anuales y S/ 2.091 a lo largo de un promedio de 33 años de vida menstrual<sup>5</sup>. Un monto que, para una familia compuesta por niñas y adolescentes sin ingresos propios, madres solteras en situación de pobreza, mujeres privadas de libertad y/o mujeres en situación de calle, representa una cantidad elevada de dinero que, a su vez, se convierte en un problema recurrente para muchas mujeres y niñas, pues impacta directamente en su nivel de vida.

Adicionalmente, el estudio 'Impuestos sexistas en América Latina', de Friedrich-Ebert-Stiftung, señala que el Estado peruano recauda por año un promedio de 80.5 millones de dólares en impuestos por productos de higiene menstrual, parte de los 447.4 millones de dólares que gastan anualmente en conjunto las mujeres peruanas<sup>6</sup>. A pesar de que, el 73% de las adolescentes quisiera contar con insumos gratuitos como toallas higiénicas, papel higiénico, jabón y pastillas para cólicos menstruales<sup>7</sup>.

Por lo antes mencionado, es notorio que el costo asumido principalmente por las mujeres es totalmente injusto y desproporcionado al considerar que, incluso, los productos de gestión menstrual suelen ser más caros que aquellos de lujo o accesorio que los hombres. De esta manera, el presente proyecto de ley pretende abordar esta problemática, tal como lo han realizado países del mundo al modificar su legislación interna para democratizar el acceso de estos productos a la población más vulnerable, por medio de su distribución gratuita y exoneración de impuestos.

## 6. Estigmatización y educación menstrual

En Perú, a pesar de que la mitad de la población pasa por el proceso biológico de la menstruación, el sangrado menstrual continúa siendo poco conocido, incluso lleno de mitos y falsas creencias asumidas como ciertas para las propias mujeres y la sociedad

<sup>4</sup> Brechas de Género 2019: Avances hacia la igualdad de hombres y mujeres. Disponible en [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1716/Libro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1716/Libro.pdf)

<sup>5</sup> La República, ¿Cuánto cuesta menstruar en el Perú y por qué es un factor de desigualdad de género?, 19 de junio de 2020. Disponible en: <https://cutt.ly/YpgV1C>

<sup>6</sup> Friedrich Ebert Stiftung, Impuestos Sexistas en América Latina, 2020. Disponible en: <http://www.fes.org.ar/public/IMPUESTOS%20SEXISTAS.pdf>

<sup>7</sup> UNICEF, Retos e impactos del manejo de higiene menstrual para las niñas y adolescentes en el contexto escolar, marzo de 2020. Disponible en: <https://www.unicef.org/peru/informes/retos-e-impactos-del-manejo-de-higiene-menstrual-para-ninas-adolescentes-escuela>

en general. De esta manera, la ausencia de una educación menstrual en el país promueve que la menstruación continúe siendo un tabú para millones de niñas, adolescentes y mujeres adultas.

Por ejemplo; un estudio del UNICEF evidenció que en Perú el 99% de las niñas encuestadas afirmó sentir sentimientos de vergüenza al menstruar, a causa de comentarios desagradables emitidos por sus compañeros y profesores. Asimismo, el 10% declara desconocer qué es la menstruación. Del mismo modo, el informe pone en manifiesto que muchas niñas al menstruar por primera vez pensaron que se habían hecho un “daño grave”, que tenían una “hemorragia, herida o enfermedad” o que iban a morir. El mismo estudio muestra que aún en los espacios educativos se asocia la menstruación con la suciedad y como un hecho que “da asco”<sup>8</sup>.

La poca información que muchas niñas y adolescentes poseen sobre la menstruación es recibida por sus propias compañeras de escuela, amigas mayores y por medio del internet de manera anónima, en medio del silencio y la vergüenza. Este contenido, por lo general, se encuentra cargado de una serie de estereotipos de género que imposibilita las relaciones sociales entre hombres y mujeres de manera igualitaria.

En ese sentido, la educación menstrual o educación en menstruación se convierte en una responsabilidad del Estado, no solo porque es una herramienta central para que niñas, adolescentes y mujeres puedan prevenir infecciones y otros riesgos a su salud, sino también el lograr conocer sobre su propio cuerpo e identifiquen sus propias reacciones biológicas antes de la primera menstruación y durante el ciclo menstrual, además de saber escoger, de forma libre y segura, aquellos productos de gestión menstrual que se adecuan mejor a sus necesidades individuales, entre ellos, los tampones, las copas menstruales y toallas de tela reutilizables.

Por lo mencionado, se torna fundamental que las niñas reciban información confiable y libre de estereotipos sexistas sobre sus propios cuerpos, que les permita valorar de manera positiva la menstruación, entendiendo que la educación menstrual no solo consiste en enseñar a las niñas, adolescentes y mujeres jóvenes a colocarse la toalla higiénica de forma saludable; sino también, el comprender el ciclo menstrual y sus características particulares, con el objetivo de que cada mujer pueda sentirse cómoda y empoderada durante este proceso biológico.

## 7. Marco jurídico

### 7.1 Marco jurídico internacional

#### Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979)

La restricción en el uso de productos de gestión menstrual para las mujeres vulnera la libertad individual de las mujeres menstruantes y reduce sus posibilidades de participar en la vida pública y social en igualdad de condiciones frente a sus pares varones. Al respecto, el artículo 3 de la “Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer”, señala que los Estados están obligados a legislar para

<sup>8</sup> UNICEF, Retos e impactos del manejo de higiene menstrual para las niñas y adolescentes en el contexto escolar, marzo de 2020. Disponible en: <https://www.unicef.org/peru/informes/retos-e-impactos-del-manejo-de-higiene-menstrual-para-ninas-adolescentes-escuela>

garantizar el pleno goce y ejercicio de los derechos de las mujeres, que se traduzcan en la reducción de las desigualdades entre hombres y mujeres. La Convención señala:

### 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.

De igual manera, respecto a la salud menstrual, el mismo instrumento internacional se refiere a que los Estados parte están obligados a atender a las mujeres en todo lo referido o que guarde relación con el embarazo, al señalar en su artículo 12 que:

### Artículo 12

(...)

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1 supra, los Estados partes garantizarán a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario, y le asegurarán una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia. (El subrayado es nuestro)

Al respecto, una interpretación extensiva del mencionado artículo entiende que la intención del legislador hace referencia a todo lo vinculado con la capacidad biológica de reproducción u ovulatoria de las mujeres, entre ellas, la gestión de la propia menstruación. Adicionalmente, la norma es clara y categórica al indicar que esta atención estatal debe realizarse por medio de servicios apropiados y gratuitos, siempre y cuando fuere necesario; por ejemplo, ante la imposibilidad de las mujeres menstruantes de costear estos gastos.

### Caso: penal Miguel Castro Castro vs Perú

El caso del penal Miguel Castro Castro vs Perú<sup>9</sup> de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) es particular en la región debido a que realiza un análisis de los hechos desde un enfoque de género. La CIDH se refiere al trato diferenciado que deben poseer las mujeres detenidas o encarceladas por parte de las fuerzas militares durante sus intervenciones, así como la prohibición de discriminación y la eliminación de todas las formas de violencia contra las mujeres presas y de explotación por su condición de mujer al interior de los penales.

Asimismo, la sentencia señala que los Estados deben suministrar materiales de higiene personal a las mujeres privadas de su libertad, es decir, productos de gestión menstrual, tales como, toallas higiénicas, tampones y copas menstruales. Además, la CIDH manifiesta que el Estado peruano está obligado a identificar y atender las condiciones particulares de las mujeres embarazadas y madres encarceladas. En este caso la CIDH señaló:

<sup>9</sup> Corte I.D.H., Caso del Penal Miguel Castro Castro contra Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C No. 160.

319. Dentro de las graves condiciones de detención se encuentran [...] desatención de las necesidades fisiológicas de la mujer al negarles materiales de aseo personal, como jabón, papel higiénico, toallas sanitarias y ropa íntima para cambiarse; desatención de las necesidades de salud pre y post natal [...] El daño y sufrimiento experimentados por las mujeres en general y especialmente las mujeres embarazadas y por las internas madres resultó particularmente grave [...]

Del mismo modo, la CIDH estableció que los centros de reclusión deben adecuar sus estructuras y servicios para atender a las mujeres internas durante el periodo menstrual:

331. También afectó a las mujeres la desatención de sus necesidades fisiológicas [...] El Comité Internacional de la Cruz Roja ha establecido que el Estado debe asegurar que “las condiciones sanitarias [en los centros de detención] sean adecuadas para mantener la higiene y la salud [de las prisioneras], permitiéndoles acceso regular a retretes y permitiéndoles que se bañen y que limpian su ropa regularmente”. Asimismo, dicho Comité también determinó que se deben realizar arreglos especiales para las detenidas en periodo menstrual, embarazadas, o acompañadas por sus hijos. La comisión de esos excesos causó sufrimiento especial y adicional a las mujeres detenidas.

### **Día Internacional de la Higiene Menstrual**

El día 28 de mayo de cada año se celebra el “Día Internacional de la Higiene Menstrual”, una iniciativa de la organización WASH United<sup>10</sup>. La propuesta nació en el año 2014, con el fin de eliminar los tabúes y estigmas hacia la menstruación en el mundo, mostrar su impacto en la salud física y emocional en las niñas, adolescentes y mujeres menstruantes, además de visibilizar los problemas que produce la ausencia de educación al respecto y el nivel de importancia que tiene en la vida de la mitad de la población mundial que cada mes atraviesan el ciclo menstrual<sup>11</sup>.

### **Agenda 2030**

La Resolución A/Res/70/L1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas “Transformando nuestro Mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, adoptada en setiembre de 2015, dispone de 17 objetivos globales y 169 metas asociadas a ellos para la erradicación de la pobreza, la lucha contra el cambio climático y la reducción de las desigualdades, que lo convierte en el compromiso más ambicioso alguna vez adoptado por la comunidad internacional.

Garantizar la gestión de la higiene y salud menstrual de niñas, adolescentes y mujeres está ligada al cumplimiento de los siguientes objetivos de desarrollo sostenible:

- ODS 3/Derecho a la salud: garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.
- ODS 4/Derecho a la educación: garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.

<sup>10</sup> <https://wash-united.org/>

<sup>11</sup> Escritura Feminista, 28 de mayo: Día Mundial de la Higiene Menstrual, 28 de mayo de 2018. Disponible en: <https://escriturafeminista.com/2018/05/28/28-de-mayo-dia-mundial-de-la-higiene-menstrual/>

- ODS 5/Derecho a la no discriminación e igualdad de género: lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas.
- ODS 6/Derecho al agua y saneamiento: garantizar la disponibilidad de agua y gestión sostenible y el saneamiento para todos.
- ODS 8/Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.
- ODS 10/Reducción de las desigualdades en y entre los países.
- ODS 12/ Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.

## **7.2. Derecho comparado**

### **Escocia:**

El 25 de febrero de 2020, con 112 votos a favor, una abstención y ninguno en contra, Escocia se convirtió en el primer país del mundo en aprobar un proyecto de ley que distribuye gratuitamente los tampones y las toallas higiénicas a mujeres menstruantes. Asimismo, la norma reconoce que las mujeres se ven seriamente afectadas económicamente debido a que tienen que cubrir productos de gestión menstrual una vez al mes. Actualmente, la norma se encuentra en una siguiente fase donde los legisladores pueden proponer enmiendas al proyecto de ley.

Al respecto, un estudio del servicio de información escocés Young Scot mostró que en el Reino Unido el 74 % de las niñas, adolescentes y jóvenes entre 14 y 21 años sienten vergüenza de comprar productos de gestión menstrual, mientras que un 15% manifestó tener dificultades para pagarlos<sup>12</sup>.

### **Canadá**

El Estado canadiense consideraba que los productos de gestión menstrual eran de lujo y no de primera necesidad. Fue recién en julio de 2015, y la recolección de más de 74 mil firmas como resultado de una campaña ciudadana liderada por las organizaciones feministas, que Canadá se convirtió en el primer país del mundo en eliminar los impuestos a las toallas higiénicas, copas menstruales, tampones y otros productos de gestión menstrual.

En referencia a lo anterior, la parlamentaria Irene Mathyssen del Partido Demócrata, quién patrocinó el proyecto de ley, señaló que el resultado es una "victoria para todas las mujeres" y añadió que "las mujeres que hicieron de esto un problema, sus voces finalmente han sido escuchadas"<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> La República, Escocia hace historia tras aprobar la distribución gratuita de productos para la menstruación, 27 de febrero de 2020. Disponible en: <https://larepublica.pe/genero/2020/02/27/escocia-productos-para-la-menstruacion-seran-gratuitos-tras-aprobacion-del-proyecto-de-ley-en-el-parlamento-atmp/>

<sup>13</sup> SBS News, Canada scraps 'tampon tax', 1 de junio de 2015. Disponible en: <https://www.sbs.com.au/news/canada-scaps-tampon-tax>

### Estados Unidos de América

En el país, algunos estados como Illinois, Maryland, Massachusetts, Minnesota, Nueva Jersey y Pennsylvania han eliminado los impuestos a los productos de gestión menstrual. En 2016, el estado de Nueva York aprobó la distribución gratuita de toallas femeninas y tampones en centros educativos, albergues y cárceles. Asimismo, en 2017, Columbia eximió de impuestos a todos los productos de gestión menstrual, lo mismo sucedió con Connecticut en 2018<sup>14</sup>.

De otro lado, países fuera de América Latina como **España, Australia, Francia, Suiza, Alemania, Malasia, India y Kenia** han modificado su legislación interna para distribuirlos gratuitamente y/o abaratar el costo de estos productos.

### Colombia

En diciembre de 2018, luego de tres años de la campaña feminista “Menstruación Libre de Impuestos”, Colombia se convirtió en el primer país de América Latina en lograr la exención del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a los productos de gestión menstrual. La Corte Constitucional de Colombia resolvió que las toallas higiénicas y tampones que las mujeres deben comprar cada mes para su menstruación son productos “insustituibles y no deben ser gravados con algún porcentaje”. Desde ese momento, las mujeres colombianas no pagan impuestos por los tampones y toallas higiénicas<sup>15</sup>.

### Argentina

En 2019, la campaña #MenstruAcción como resultado del movimiento Economía Feminista bajo el lema “basta de estigmatizar la menstruación”, logró incentivar la presentación de tres proyectos de ley en el Congreso de la Nación Argentina y más de diez iniciativas normativas a nivel provincial y municipal con el objetivo de que los productos de gestión menstrual, entre ellos, métodos reutilizables como la copa menstrual, sean considerados de primera necesidad y no tengan que pagar IVA; además de la entrega gratuita de estos productos en escuelas, centros de salud pública, centros de reclusión de personas y redes de alojamientos diurnos y/o nocturnos para las personas en situación de calle.

En marzo de 2020, el Municipio de Morón aprobó la primera ordenanza municipal en la región que asegura la provisión gratuita de productos de gestión menstrual. De igual manera, el 28 de mayo, “Día Mundial de la Higiene Menstrual”, la ciudad de Santa Fe también aprobó una ordenanza para la provisión gratuita de estos productos, convirtiéndola en la primera capital provincial de Argentina en reconocer este derecho<sup>16</sup>.

### Chile

En enero de 2020, la Cámara de Diputados de Chile aprobó con 133 votos a favor y una abstención una resolución que busca que el presidente Sebastián Piñera envíe un

<sup>14</sup> El Definido, Toallas higiénicas y tampones sin impuestos: estos países ya lo están haciendo, 19 de mayo de 2017. Disponible en: <https://eldefinido.cl/actualidad/mundo/8534/Toallas-higienicas-y-tampones-sin-impuestos-estos-paises-ya-lo-estan-haciendo/>

<sup>15</sup> Perfil, Cómo Colombia se convirtió en el primer país de la región libre de impuestos a la menstruación, 27 de marzo de 2019. Disponible en: <https://www.perfil.com/noticias/50y50/como-colombia-se-convirtio-en-el-primer-pais-de-la-region-libre-de-impuestos-a-la-menstruacion.phtml>

<sup>16</sup> Economía Feminita, #MENSTRUACIÓN COMO UN DERECHO: <https://economiafeminita.com/menstruacion/proyecto-de-ley/>

proyecto de ley que garantice un acceso democrático de las mujeres a los productos de higiene menstrual a través de su distribución gratuita en instituciones educativas, en centros de salud públicos, cárceles, albergues y a personas en situación de calle<sup>17</sup>.

Previamente, en 2019, la Cámara de Diputados ya había aprobado el proyecto de ley de las diputadas Maite Orsini (RD), Marcela Hernando (PR) y Andrea Parra (PPD) para que las mujeres chilenas tengan acceso a las copas menstruales de manera gratuita<sup>18</sup>.

### **7.3. Marco jurídico nacional**

#### **Constitución Política del Perú**

Las niñas, adolescentes y mujeres tienen el derecho al respeto de su dignidad inherente su condición de persona humana, y que esta no sea mermada, dentro y fuera el periodo menstrual. El artículo 1 de la Constitución Política del Perú señala que “La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”. De esta manera, las mujeres tienen el derecho a gestionar la menstruación de forma higiénica, con seguridad y libre de tabúes y estereotipos de género, en tanto la acción de menstruar es parte de la vida humana.

El Estado Peruano debe crear las condiciones idóneas para que las mujeres posean un entorno que valore y respalte su capacidad de manejar su menstruación con orgullo, a la vez de que cuenten con la capacidad de gestionar los desechos menstruales con dignidad, independientemente de la condición económica y geográfica.

En esa misma línea, la falta de recursos para la compra de toallas higiénicas, tampones, copas menstruales, entre otros productos de gestión menstrual vulnera el derecho fundamental a la libertad de desarrollo de las niñas, adolescentes y mujeres, en tanto que las imposibilita el ejercer su derecho constitucional a “participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación (...)” (art. 2 inc. 17), en comparación con sus pares varones.

La Carta Magna señala que todas las personas tienen derecho a su “(...) libre desarrollo y bienestar” (artículo 2 inc. 1), y que “(...) No permite forma alguna de restricción de la libertad personal” (artículo 2 inc. 24 b), estos deben ser leídos desde el artículo 2 inc. 2 de la Constitución, el mismo que señala que todas las personas tienen derecho “A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole”. De esta manera, el Estado peruano debe garantizar que todas las mujeres menstruantes puedan ejercer y gozar plenamente de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, en igualdad de condiciones y, sin ningún tipo de estigmatización y discriminación.

<sup>17</sup>La República, Cámara de Diputados de Chile pide la distribución gratuita de productos de higiene menstrual, 15 de enero de 2020. Disponible en: <https://larepublica.pe/mundo/2020/01/15/chile-camara-de-diputados-busca-que-productos-de-higiene-menstrual-sean-gratuitos-atmp/>

<sup>18</sup> 24 horas, Proyecto busca entregar copas menstruales gratis en consultorios y colegios, 30 de octubre de 2019. Disponible en: <https://www.24horas.cl/nacional/proyecto-busca-entregar-copas-menstruales-gratis-en-consultorios-y-colegios-3694110>

## **EFFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL**

La iniciativa legislativa tiene un enfoque de derechos humanos, como derechos inherentes de cada persona en el respeto de su dignidad humana y su condición de tal. Se pretende garantizar los derechos fundamentales a salud, la libertad individual, así como el derecho a la igualdad y no discriminación, con el fin asegurar la participación de las mujeres en la vida pública y social, en especial, de las niñas y adolescentes en edad escolar de zonas rurales y en situación de pobreza y pobreza extrema. De esta manera, no contradice la Constitución Política del Perú, por el contrario, garantiza su cumplimiento, en concordancia con el derecho internacional de los derechos humanos.

Además de los derechos previamente mencionados, la distribución gratuita de productos de gestión menstrual habilita el pleno goce y ejercicio de otros derechos fundamentales, tales como el derecho a la educación, trabajo, la recreación, la participación política, entre otros derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales previamente existentes en nuestra Constitución Política y contemplados en los tratados internacionales de derechos humanos que el Estado peruano ha ratificado.

## **ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO**

El proyecto de ley pretende garantizar, principalmente, el derecho a la salud de las niñas, adolescentes y mujeres menstruantes, en tanto derecho de carácter social, es decir, por medio de una implementación progresiva y en la exclusiva medida de los recursos disponibles del Estado Peruano, en concordancia con el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).

El Estado peruano está obligado internacionalmente a garantizar los derechos humanos de todas las personas, de esta manera, la iniciativa legislativa beneficia a millones de niñas, adolescentes y mujeres adultas del país en situación de vulnerabilidad, al reconocerlas como sujetos titulares de derechos, sobre todo, en un contexto de profundización de las desigualdades sociales y económicas, como resultado de la pandemia del COVID-19.

En esa línea, se busca el pleno goce y ejercicio de sus derechos humanos y garantías constitucionales de las niñas, adolescentes y mujeres ubicadas en las zonas rurales y pobres del territorio nacional, por medio de poner en agenda una problemática históricamente invisibilizada y estigmatizada a fin de reducir las brechas de género y garantizar la igualdad real de oportunidades de desarrollo social entre hombres y mujeres, sin ningún tipo de discriminación, marginación y exclusión.