

Memorando Nro. AN-CDS-2022-0351-M

Quito, D.M., 01 de noviembre de 2022

PARA: Sr. Dr. Javier Virgilio Saquicela Espinoza
Presidente de la Asamblea Nacional

ASUNTO: Informe para segundo debate del "PROYECTO DE LEY DE SALUD E HIGIENE MENSTRUAL"

De mi consideración:

Por disposición del Asambleísta Marcos Molina Jurado, Presidente de la Comisión Especializada Permanente del Derecho a la Salud y Deporte, de conformidad con lo que dispone el artículo 61 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, remito el informe para segundo debate del "**PROYECTO DE LEY DE SALUD E HIGIENE MENSTRUAL**", conocido, debatido y aprobado en la Sesión Ordinaria Nro. 109 de 26 de octubre de 2022, con siete votos a favor de siete asambleístas presentes, según el siguiente detalle:

No.	Asambleísta	A favor	En contra	Abstención
1	Marcos Molina Jurado	X		
2	María José Plaza Gómez de la Torre	ausente		
3	Joel Eduardo Abad Verdugo	X		
4	Rosa Elizabeth Cerda Cerda	X		
5	Luisa Magdalena González Alcívar	X		
6	Ronal Eduardo González Valero	X		
7	Daniel Sigifredo Onofa Cárdenas	X		
8	Rafael Lucero Sisa	ausente		
9	Patricia Monserrat Mendoza Jiménez	X		
	Total de votos	7	0	0

Así también pongo en su conocimiento que el ponente del referido informe ante el Pleno de la Asamblea Nacional será el Asambleísta Joel Eduardo Abad Verdugo.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Abg. Raysa Gabriela Vargas Secaira
SECRETARIO RELATOR

Anexos:

- ndodebate_proyectoleysaludmenstrual_aprobado_firmado-signed-signed-signed-1-signed-signed-signed.pdf

Memorando Nro. AN-CDSD-2022-0351-M

Quito, D.M., 01 de noviembre de 2022

Copia:

Sr. Abg. Álvaro Ricardo Salazar Paredes
Secretario General



Firmado electrónicamente por:
**RAYSA GABRIELA
VARGAS SECAIRA**

ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DEL
DERECHO A LA SALUD Y DEPORTE, No. 10

**Informe para segundo debate del “PROYECTO DE LEY DE
SALUD E HIGIENE MENSTRUAL”**

MIEMBROS DE LA COMISIÓN:

Marcos Raúl Luis Molina Jurado

Presidente

María José Plaza Gómez de la Torre

Vicepresidenta

Joel Eduardo Abad Verdugo

Rosa Elizabeth Cerda Cerda

Luisa Magdalena González Alcívar

Ronal Eduardo González Valero

Daniel Sigifredo Onofa Cárdenas

Rafael Lucero Sisa

Patricia Monserrat Mendoza Jiménez

Quito, DM, 26 de octubre de 2022

1. OBJETO

El presente documento tiene por objeto poner en conocimiento del Pleno de la Asamblea Nacional el Informe para Segundo Debate del “PROYECTO DE LEY DE SALUD E HIGIENE MENSTRUAL”, elaborado por la Comisión Especializada Permanente del Derecho a la Salud y Deporte.

2. ANTECEDENTES

- a. Mediante Memorando Nro. AN-SG-2021-2016-M de 07 de julio de 2021, la Secretaría General de la Asamblea Nacional notifica a la Comisión Especializada Permanente del Derecho a la Salud y Deporte, la Resolución CAL-2021-2023-021 de 05 de julio de 2021, mediante la cual el Consejo de Administración Legislativa califica el PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE SALUD E HIGIENE MENSTRUAL, presentado por la asambleísta Johanna Moreira Córdova.
- b. En Sesión Ordinaria Nro. 016 de 04 de agosto de 2021, la Comisión Especializada Permanente del Derecho a la Salud y Deporte, avocó conocimiento de la Resolución CAL-2021-2023-021 de 05 de julio de 2021, mediante la cual el Consejo de Administración Legislativa califica el PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE SALUD E HIGIENE MENSTRUAL, presentado por la asambleísta Johanna Moreira Córdova.
- c. Mediante Memorando Nro. AN-CDSD-2021-0137-M de 05 de agosto de 2021, se puso en conocimiento del Secretario General de la Asamblea Nacional el inicio del tratamiento y apertura de la fase de socialización del PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE SALUD E HIGIENE MENSTRUAL, en cumplimiento de lo que dispone el segundo inciso del artículo 57 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.
- d. Mediante Oficio Circular Nro. AN-CDSD-2021-003-C de 27 de agosto de 2021, dirigido a las máximas autoridades del Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Inclusión Económica y Social, Ministerio de Educación, Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, se solicitó observaciones al “PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE SALUD E HIGIENE MENSTRUAL”.

- e. Para la construcción del informe para primer debate del “PROYECTO DE LEY DE SALUD E HIGIENE MENSTRUAL”, la Comisión Especializada del Derecho a la Salud y Deporte, llevó a cabo 6 sesiones ordinarias, en las que se debatió el texto del proyecto y se recibieron diferentes actores en comisión general.
- f. En sesión número 773 de 05 de mayo de 2022, el Pleno de la Asamblea Nacional conoció y debatió el informe para primer debate del “PROYECTO DE LEY DE SALUD E HIGIENE MENSTRUAL”.
- g. Para la construcción del informe para segundo debate del “PROYECTO DE LEY DE SALUD E HIGIENE MENSTRUAL”, la Comisión Especializada Permanente del Derecho a la Salud y Deporte, llevó a cabo cinco sesiones.

3. PROCESO DE ELABORACIÓN DEL INFORME

En sesión número 773 de 05 de mayo de 2022, el Pleno de la Asamblea Nacional conoció y debatió el informe para primer debate del “PROYECTO DE LEY DE SALUD E HIGIENE MENSTRUAL”; sesión en la que se presentaron varias observaciones de los legisladores, según el siguiente detalle:

No.	Asambleísta
1	Gissela Garzón
2	María Elena Narváez
3	Irene Medina
4	Geraldine Weber
5	Patricia Mendoza
6	Luisa González
7	Paola Cabezas
8	Vanessa Freire
9	Joseph Villacreses
10	Mario Ruiz

Así también, con el objetivo de contar con insumos suficientes para la elaboración del informe para segundo debate del “PROYECTO DE LEY DE SALUD E HIGIENE MENSTRUAL”, además de las observaciones solicitadas para el primer debate, la Comisión Especializada Permanente del Derecho a la Salud y Deporte, solicitó observaciones y aportes técnicos a diferentes instituciones públicas, según el siguiente detalle:

No.	Documentos observaciones	Fecha	Institución	Contestación	Fecha
1	Oficio Nro. AN-CDSD-2022-0087-O	11 / julio / 2022	Ministerio de Educación	Oficio Nro. MINEDUC-MINEDUC-2022-00902-OF	02 / agosto / 2022
2	Oficio Nro. AN-CDSD-2022-0088-O	11 / julio / 2022	Ministerio de Salud Pública	Oficio Nro. MSP-MSP-2022-2806-O	31 / julio / 2022
3	Oficio Nro. AN-CDSD-2022-0089-O	11 / julio / 2022	Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores (SNAI)	Oficio Nro. SNAI-SNAI-2022-1408-O	19 / julio / 2022
4	Oficio Nro. AN-CDSD-2022-0141-O	23 / agosto / 2022	Ministerio de Salud Pública	Oficio Nro. MSP-MSP-2022-3508-O	19 / septiembre / 2022
5	Oficio Nro. AN-CDSD-2022-0143-O	23 / agosto / 2022	Ministerio de Educación	Oficio Nro. MINEDUC-MINEDUC-2022- 01088-OF	12 / septiembre / 2022
6	Oficio Nro. AN-CDSD-2022-0144-O	23 / agosto / 2022	Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores (SNAI)	SIN RESPUESTA	Sin respuesta
7	Oficio Nro. AN-CDSD-2022-0166-O	13 / octubre / 2022	Ministerio de Economía y Finanzas	SIN RESPUESTA	Sin respuesta

De acuerdo a lo que dispone el artículo 150 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, esta Comisión recibió en comisión general a representantes de organizaciones sociales y delegados de las diferentes carteras de Estado, según el siguiente detalle:

No.	Institución/Organización	Representante	Sesión
1	UNICEF	Koenraad Vancraeynest	085 – 08 de junio de 2022
2	UNICEF	Ana Belén Veintimilla	085 – 08 de junio de 2022
3	UReport	Nohelia Rivas	085 – 08 de junio de 2022
4	Mujeres de Asfalto	Juan Francis Bone	091 – 21 de julio de 2022
5	Red en Rojo	Salome Cisneros	091 – 21 de julio de 2022
6	Red en Rojo	Natalia Rios	091 – 21 de julio de 2022
7	Akila Dignidad	Gabriela Bermeo	092 – 27 de julio de 2022
8	Ministerio de Economía y Finanzas	Daniel Lemus, Viceministro de Economía y Finanzas	108 – 19 de octubre de 2022
9	Ministerio de Salud Pública	Manuel Mancheno, Subsecretario de Promoción, Salud Intercultural e Igualdad	108 – 19 de octubre de 2022
10	Ministerio de Educación	Diana Castellanos, Subsecretaria de Innovación Educativa y el Buen Vivir	108 – 19 de octubre de 2022

3.1.- Detalle de la socialización realizada por la Comisión Especializada Permanente del Derecho a la Salud y Deporte

En el marco del debate del “PROYECTO DE LEY DE SALUD E HIGIENE MENSTRUAL”, previo a la construcción y posterior conocimiento, debate y votación, la Comisión Especializada Permanente del Derecho a la Salud y Deporte llevó a cabo las siguientes sesiones ordinarias:

No.	Sesión	Fecha
1	Sesión Ordinaria No. 085	08 de junio de 2022
2	Sesión Ordinaria No. 091	21 de julio de 2022
3	Sesión Ordinaria No. 092	27 de julio de 2022
4	Sesión Ordinaria No. 108	19 de octubre de 2022
5	Sesión Ordinaria No. 109	26 de octubre de 2022

Siguiendo el procedimiento parlamentario y el análisis de todas las observaciones y aportes técnicos recibidos, el equipo técnico de la Comisión Especializada Permanente del Derecho a la Salud y Deporte, organizó varias mesas técnicas de trabajo conjuntamente con delegados del Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Educación, Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores (SNAI), y la Unidad Técnica Legislativa de la Asamblea Nacional a través de su Unidad Técnica de Control de la Ejecución Presupuestaria del Estado, con el objetivo de analizar el impacto presupuestario del “PROYECTO DE LEY DE SALUD E HIGIENE MENSTRUAL”; las mismas que se detallan a continuación:

No.	Mesa técnica	Fecha
1	Mesa técnica 1	02 de agosto de 2022
2	Mesa técnica 2	11 de agosto de 2022

4. BASE LEGAL PARA EL TRATAMIENTO DEL PROYECTO DE LEY

4.1 Constitución de la República del Ecuador

Art. 120.- La Asamblea Nacional tendrá las siguientes atribuciones y deberes, además de las que determine la ley:

Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio. (...)

Art. 132.- La Asamblea Nacional aprobará como leyes las normas generales de interés común. Las atribuciones de la Asamblea Nacional que no requieran de la expedición de una ley se ejercerán a través de acuerdos o resoluciones. Se requerirá de ley en los siguientes casos:

Regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales. (...)

Art. 134.- La iniciativa para presentar proyectos de ley corresponde:

1. A las asambleístas y los asambleístas, con el apoyo de una bancada legislativa o de al menos el cinco por ciento de los miembros de la Asamblea Nacional. (...)

Art. 135.- Sólo la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político administrativa del país.

Art. 136.- Los proyectos de ley deberán referirse a una sola materia y serán presentados a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional con la suficiente exposición de motivos, el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que con la nueva ley se derogarían o se reformarían. Si el proyecto no reúne estos requisitos no se tramitará.

Art. 137.- El proyecto de ley será sometido a dos debates. La Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, dentro de los plazos que establezca la ley, ordenará que se distribuya el proyecto a los miembros de la Asamblea y se difunda públicamente su extracto, y enviará el proyecto a la comisión que corresponda, que iniciará su respectivo conocimiento y trámite.

Las ciudadanas y los ciudadanos que tengan interés en la aprobación del proyecto de ley, o que consideren que sus derechos puedan ser afectados por su expedición, podrán acudir ante la comisión y exponer sus argumentos.

Aprobado el proyecto de ley, la Asamblea lo enviará a la Presidenta o Presidente de la República para que lo sancione u objete de forma fundamentada. Sancionado el proyecto de ley o de no haber objeciones dentro del plazo de treinta días posteriores a su recepción por parte de la Presidenta o Presidente de la República, se promulgará la ley, y se publicará

en el Registro Oficial.

Art. 141.- La Presidenta o Presidente de la República ejerce la Función Ejecutiva, es el Jefe del Estado y de Gobierno y responsable de la administración pública.

La Función Ejecutiva está integrada por la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los Ministerios de Estado y los demás organismos e instituciones necesarios para cumplir, en el ámbito de su competencia, las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales y planes que se creen para ejecutarlas.

Art. 275.- El régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del *sumak kawsay*.

El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente.

El buen vivir requerirá que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos, y ejerzan responsabilidades en el marco de la interculturalidad, del respeto a sus diversidades, y de la convivencia armónica con la naturaleza.

Art. 286.- Las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica. Los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes.

Los egresos permanentes para salud, educación y justicia serán prioritarios y, de manera excepcional, podrán ser financiados con ingresos no permanentes.

Art. 287.- Toda norma que cree una obligación financiada con recursos públicos establecerá la fuente de financiamiento correspondiente.

Solamente las instituciones de derecho público podrán financiarse con tasas y contribuciones especiales establecidas por ley.

4.2 Ley Orgánica de la Función Legislativa

Art. 9.- Funciones y Atribuciones. - La Asamblea Nacional cumplirá las atribuciones previstas en la Constitución de la República, la Ley y las siguientes: (...)

6. Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio;

Art. 54.- De la iniciativa. - La iniciativa para presentar proyectos de ley corresponde:

1. A las y los asambleístas que integran la Asamblea Nacional, con el apoyo de una bancada legislativa o de al menos el cinco por ciento de sus miembros; (...)"

Art. 56.- Calificación de los proyectos de Ley. - El Consejo de Administración Legislativa, en un plazo máximo de sesenta días, desde su presentación, calificará los proyectos de ley remitidos por la Presidenta o el Presidente de la Asamblea Nacional siempre que cumplan, con los siguientes requisitos:

1. Que todas las disposiciones del proyecto se refieran a una sola materia, sin perjuicio de los cuerpos legales a los que afecte;
2. Que contenga suficiente exposición de motivos, considerandos y articulado;
3. Que contenga el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que con la nueva ley se derogarían o se reformarían; y,
4. Que cumpla con los requisitos que la Constitución de la República y esta Ley establecen sobre la iniciativa legislativa.

(...) Si el proyecto de ley no cumple con los requisitos, contiene vicios de inconstitucionalidad e inobserva los criterios antes detallados no será calificado y será devuelto, sin perjuicio de que pueda ser presentado nuevamente, subsanadas las razones que motivaron su no calificación. La

resolución de no calificación incluirá la debida motivación, enunciando las normas o principios jurídicos en que se fundamenta y será notificada a la o el proponente o proponentes en el plazo máximo de cinco días. (...)

5. PLAZO PARA EL TRATAMIENTO DEL PROYECTO DE LEY

El artículo 61 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, dispone:

“Art. 61.-*Del segundo debate. -La comisión especializada analizará y de ser el caso, recogerá las observaciones efectuadas al proyecto de Ley, en el primer debate.*

Dentro del plazo máximo de noventa días, contado a partir del cierre de la sesión del Pleno, la comisión especializada presentará a la Presidenta o al Presidente de la Asamblea Nacional el informe para segundo debate.

La comisión especializada, atendiendo a la naturaleza y complejidad del proyecto de ley, podrá pedir justificadamente a la Presidenta o al Presidente de la Asamblea Nacional, por una sola vez, la prórroga que considere necesaria para presentar el informe correspondiente. La Presidenta o el Presidente de la Asamblea Nacional determinará si concede o no la prórroga, así como el plazo de la misma.

La Presidenta o el Presidente, recibido el informe para segundo debate, ordenará por Secretaría General de la Asamblea Nacional, la distribución del informe a las y los asambleístas.

El segundo debate se desarrollará, previa convocatoria de la Presidenta o del Presidente de la Asamblea Nacional, en una sola sesión, en un plazo máximo de seis meses desde la recepción del informe.

En el caso de negarse el informe de mayoría, el Pleno de la Asamblea, por decisión de la mayoría simple de sus integrantes, podrá decidir la votación del o los informes de minoría.

Durante el segundo debate el o la ponente recogerá las observaciones realizadas por el Pleno.

En caso de que el proyecto amerite cambios, la o el ponente solicitará a la Presidenta o al Presidente de la Asamblea Nacional, la suspensión del punto

del orden del día, a fin de que la comisión analice la incorporación de los cambios sugeridos. Para este efecto, la Presidenta o el Presidente de la comisión respectiva, convocará a la comisión para que, en una sola sesión, analice y apruebe el texto final de votación sugerido, el mismo que será entregado al Pleno de la Asamblea Nacional, en el plazo máximo de ocho días desde el pedido de suspensión del punto del orden del día.

Cuando existan cambios en el texto final para votación, el ponente tendrá la obligación de indicar los mismos, previo a la votación.

En el caso de que la comisión no tenga mayoría para aprobar o improbar los cambios en el plazo determinado de ocho días, la o el ponente tendrá la potestad de presentar el texto de votación al Pleno de la Asamblea Nacional.

Si el texto aprobado por la comisión y que incorpora las observaciones del segundo debate no cuenta con los votos necesarios para su aprobación en el Pleno de la Asamblea Nacional, la o el ponente podrá realizar los ajustes pertinentes y mocionar ante el Pleno de la Asamblea Nacional la aprobación del proyecto de Ley con el nuevo texto, indicando las modificaciones realizadas.

Agotado el segundo debate, la votación del texto final del proyecto de ley no podrá exceder el plazo de sesenta días. Se podrá mocionar la aprobación del texto íntegro de la ley, por secciones o artículos.

Con el voto favorable de la mayoría absoluta, el Pleno de la Asamblea Nacional, podrá archivar el proyecto de ley.”

Ante eso, mediante Memorando Nro. AN-CDSD-2022-0236-M de 11 de julio de 2022, se solicitó al Presidente de la Asamblea Nacional, se conceda una prórroga de 90 días para que la Comisión Especializada Permanente del Derecho a la Salud y Deporte presente el informe para el segundo debate del “PROYECTO DE LEY DE SALUD E HIGIENE MENSTRUAL”.

Mediante Memorando Nro. AN-SG-2022-2474-M de 18 de julio de 2022, la Secretaría General notifica la autorización de la prórroga para presentar el informe para segundo debate del “PROYECTO DE LEY DE SALUD E HIGIENE MENSTRUAL” por 90 días, es decir hasta el 01 de noviembre de 2022.

6. ANÁLISIS Y RAZONAMIENTO

Para iniciar el análisis del “PROYECTO DE LEY DE SALUD E HIGIENE MENSTRUAL”, es necesario considerar que la Comisión Especializada del Derecho a la Salud y Deporte, inició el trabajo de construcción del informe para segundo debate con la sistematización y análisis de las observaciones y aportes; así como los informes técnicos-financieros y de impacto presupuestario a partir de los avances realizados a partir de la documentación que sirvió de sustento, tanto para el informe para primer debate, como para el presente informe.

Es así que, mediante Memorandos Nro. AN-CDSD-2022-0052-M y AN-CDSD-2022-0053-M de 09 y 10 de marzo de 2022, conforme el artículo 31.1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, se solicitó a la Unidad de Control y Ejecución Presupuestaria del Estado, elabore un informe respecto del costo de implementación del Proyecto de Ley de Salud e Higiene Menstrual, ante la cual, la mencionada unidad técnica, remitió el informe mediante Memorando Nro. AN-SG-UT-2022-0095-M, en el cual se concluye que:

- *“La provisión de productos de higiene menstrual de manera universal en la población femenina entre 12 y 50 años de edad es USD165,2 millones el conjunto de toallas sanitarias y tampones.*
- *La provisión de productos de higiene menstrual de manera focalizada bajo condición de pobreza extrema por ingresos, discapacidad, sin educación superior y que no perciban Bono Joaquín Gallegos Lara, en la población femenina entre 12 y 50 años de edad es USD48,8 millones mientras que bajo la condición de focalización en estudiantes matriculados en unidades educativas fiscales y municipales es USD122,2 millones.*
- *Desde una visión restrictiva del presupuesto -y tomando como referencia que aproximadamente el 10% de los recursos asignados a estas instituciones no se devenga-, se concluye que el costo de los programas de promoción y capacitación derivados del proyecto de ley, podrían considerar un techo máximo de USD3.5 millones, entre el MINEDUC, MSP y MIES; el referido presupuesto, debería abarcar las características de definición especializada de las campañas y capacitaciones, en razón de los enfoques y medios de difusión (digitales, tradicionales, pop merchandaising), y sobre todo del presupuesto disponible y tiempo de duración (3 meses, 6 meses o un año)”.*

Consecuentemente, se puede verificar que el análisis realizado por la unidad de presupuestos de la Asamblea Nacional ha determinado que la aplicación de esta ley en cuanto a la gratuidad de los productos de salud menstrual alcanza los USD

165, 2 millones de dólares. Si se focaliza para aquellas personas menstruantes del sistema de salud pública bajo condición de pobreza extrema por ingresos, discapacidad, sin educación superior y que no perciban el Bono Joaquín Gallegos Lara, en la población femenina entre 12 y 50 años de edad el costo es de USD48,8 millones de dólares. Mientras que bajo la condición de focalización en estudiantes matriculados en unidades educativas fiscales y municipales es de USD122,2 millones de dólares. A lo cual habría que sumar los USD 3.5 millones de dólares para campaña y capacitaciones en temas relacionados en la higiene y salud menstrual.

En este sentido, esta mesa legislativa con la finalidad de garantizar la vigencia del principio de sostenibilidad fiscal establecidos en los artículos 286 y 287 de la Constitución de la República, procedió a realizar dos mesas técnicas interinstitucionales realizadas los días martes 02 de agosto del 2022 y jueves 11 de agosto del 2022, con el Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Educación y Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad junto con la Unidad de Técnica Legislativa a través de su Unidad Técnica de Control de la Ejecución Presupuestaria del Estado con la finalidad de analizar la viabilidad presupuestaria que implicaría la implementación de esta ley.

En este sentido, a fin de presentar los resultados del trabajo realizado en las mesas técnicas, la Comisión Especialidad Permanente del Derecho a la Salud y Deporte mediante sesión Nro. 108 de 19 de octubre del 2022 convocó a los delegados del Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Educación, Ministerio de Economía y Finanzas y el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad, siendo que el resultado de todo este trabajo es el siguiente:

Ministerio de Salud

Mediante Oficio Nro. MSP-MSP-2022-3508-O del 19 de septiembre del 2022, El Ministerio de Salud presentó el correspondiente informe indicando lo siguiente:

“Luego del análisis realizado al Proyecto de Ley remitido mediante Oficio Nro. AN-CDSD-2022-0141-0, por la Asamblea Nacional de fecha 23 de agosto 2022, a la solicitud de realizar informe técnico financiero para focalización de la adquisición y entrega de insumos y productos para la higiene menstrual:

1. *El Proyecto de Ley de Salud e Higiene Menstrual, conforme a la naturaleza del mismo, no se enmarca en las actividades y/o componentes de los 24*

proyectos que actualmente el Ministerio de Salud Pública ejecuta (Se adjunta listado de proyectos), por lo que no es posible financiar la compra de los suministros que en dicho documento se detalla.

2. *En referencia a la creación de un proyecto de inversión que cumpla con la compra de los insumos que se detallan en la Ley de Salud e Higiene Menstrual, se deberá realizar de acuerdo a los “Lineamientos de Inversión Pública” y sus respectivos anexos emitidos por la Secretaría Nacional Planificación mediante Oficio Nro. SNP-SPN-2021-0727-OF de 4 de octubre de 2021 y a la “Guía metodológica para la presentación de programas y proyectos de inversión pública”.*
3. *Para la ejecución de la propuesta del proyecto de Ley, se deberán asignar fondos desde el Ministerio de Finanzas y debe estar anclado a una Dirección específica, que cuente con recursos (talento humano, operativo, infraestructura, equipamiento) relacionados con el tema, además se menciona que los proyectos tienen un periodo de inicio y un fin, importante mencionar también que los productos no son catalogados como medicamento, insumo o dispositivo médico.*
4. *Esta Cartera de Estado, no cuenta con datos de la población focalizada (población rural, sector urbano marginal, donde habitan mujeres en extrema pobreza, adolescentes, personas con discapacidad, tampoco población de los establecimientos educativos de los diferentes niveles), por lo que no es posible hacer un cálculo para la inversión, a la cual también se añade que no existe un estudio sobre la adherencia de los productos que se va a utilizar, en su periodo menstrual y tampoco sobre las preferencias (toallas, tampones y copas de las diferentes marcas) o decisión (derecho de las usuarias a escoger).*
5. *La información que el Ministerio de Salud Pública dispone, es únicamente de la Plataforma de Registro de Atenciones en Salud - PRAS y el Sistema de Registro Diario Automatizado de Consultas y Atenciones Ambulatorias – RDACAA, que corresponde a información de atenciones de control y morbilidad que incluye a la población en edad fértil de 9 a 50 años (proyección 2022 es 5.766.008), atendido en el primer semestre a 1.816.348 mujeres comprendidas de 10 a 49 años”.*

Asimismo, dentro de la comisión general llevada a cabo en la sesión Nro. 108 el Dr. Manuel Mancheno, Subsecretario de Promoción, Salud Intercultural e Igualdad delegado del Ministerio de Salud Pública, mencionó que “*El Proyecto de Ley de Salud e Higiene Menstrual, conforme a la naturaleza del mismo no se enmarca en las actividades y/o componentes de los 24 proyectos que actualmente ejecuta el MSP, por lo que no es posible financiar la compra de los suministros*”.

Ministerio de Educación

Asimismo, el Ministerio de Educación mediante Oficio Nro. MINEDUC-MINEDUC-2022-01088-OF de 12 de septiembre del 2022, presentó el informe técnico financiero indicando lo siguiente:

“El Ministerio de Educación tiene entre sus competencias garantizar el acceso de niñas, niños y adolescentes a educación de calidad, así como promover su desarrollo humano integral en entornos protectores y libres de violencia. Así también, la normativa vigente establece como responsabilidad de esta cartera de Estado la implementación de Educación Integral en Sexualidad, como la principal estrategia para promover y garantizar los derechos sexuales y derechos reproductivos de las y los estudiantes. Tomado en cuenta que la salud e higiene menstrual se encuentra incluida en estos, se han gestionado recursos propios, tanto en gasto corriente como en inversión, y a través de instancias externas de cooperación para fortalecer la educación integral en sexualidad desde el año 2021 y se plantea su continuidad, al menos, hasta 2025 a través de gasto de inversión.

Bajo este contexto, esta cartera de Estado ha comprometido y gestionado los recursos necesarios para el cumplimiento de sus responsabilidades frente a la mencionada ley, por lo cual no existen criterios técnicos para realizar una focalización adicional de recursos para el cumplimiento de esta”.

Consecuentemente, el Ministerio de Educación ha dejado sentado sus políticas públicas en relación a Educación Integral en Sexualidad precisando que la salud e higiene menstrual ya forma parte de la misma, adicionalmente, el Ministerio señaló que no existen los criterios técnicos para realizar una focalización y entregar gratuitamente los productos de higiene y salud menstrual.

Ministerio de Economía y Finanzas

Mediante Oficio Nro. MEF-MINFIN-2021-0529-O del 21 de octubre del 2021, el Ministerio de Economía y Finanzas menciona lo siguiente:

“En relación a lo dispuesto en los artículos 6 y 8 del proyecto de Ley, que norman lo relacionado al acceso de productos de higiene menstrual y a los mecanismos para la adquisición de esos productos, debe considerarse que la Autoridad Sanitaria Nacional debe contar con presupuesto para esa adquisición, por tanto, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 287 de

la Constitución de la República del Ecuador, debería establecerse la respectiva fuente de financiamiento.

(...) Se necesita que se determine la fuente de financiamiento para la adquisición de productos de elementos de gestión menstrual y la entrega gratuita de los mismos.

De la misma manera como se ha observado anteriormente, es preciso que el incremento de utilización de los recursos públicos, debe tener una fuente de financiamiento, conforme lo dispone el artículo 287 de la Constitución de la República”.

Además, el Señor Viceministro de Economía y Finanzas Daniel Lemus en sesión Nro. 108 de fecha 19 de octubre de 2022 en la Comisión Especializada Permanente de Salud y Deporte manifestó lo siguiente:

(...) sobre lo ya dicho por el MSP, el inconveniente es el financiamiento. Considerando que los temas tratados son de política pública incorporados al interior de los ministerios. El elemento fundamental que habla sobre la gratuidad tiene el problema de que se constituiría como un gasto permanente. Los gastos permanentes deben ser suplidos por ingresos permanentes, no por otras fuentes de ingresos. Los ingresos permanentes se encuentran en la actualidad definidos por cosas como los impuestos, es decir que, sin haber una reforma tributaria de por medio que indique que se vayan a ampliar, no es posible establecer la provisión de insumos para la higiene menstrual como gasto permanente. Además, el proyecto de ley carece de una fuente de financiamiento. (...)

Es una ley no financiada más allá de las consideraciones técnicas presentadas. Es así que la ley debería ser archivada, ya que no tiene financiamiento. Además, estos temas ya se están manejando en materia de política pública (...)

SNAI

El Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y Adolescentes Infractores no dio respuesta a la petición de un informe técnico-financiero, por lo que esta Comisión no contó con este insumo para en análisis.

Sentencia No. 32-21-IN/21 y acumulado de la Corte Constitucional

CASO No. 32-21-IN y acumulado (34-21-IN)

(Ley Orgánica Reformativa de la Ley Orgánica de Educación Intercultural)

La Corte Constitucional, con respecto a la regla constitucional contenida en el artículo 287 de la Constitución de la República, señala :

100. *En cambio, esta Corte observa que los artículos 113, 116, las disposiciones transitorias vigésima sexta, vigésima séptima, trigésima segunda, trigésima tercera y cuadragésima primera de la ley impugnada sí crean obligaciones determinadas, por lo que es aplicable la regla del artículo 287 de la Constitución, ya citada. Según esta, cuando se cree una obligación determinada a financiarse con fondos públicos, el legislador está obligado a “establecer] la fuente de financiamiento correspondiente”. Esto implica que, en el trámite de formación de la ley, se debe contar con un análisis de factibilidad financiera, en el que se identifique el esquema de financiamiento de las obligaciones cuya creación se proyecta.*

102. *El ciudadano accionante manifiesta que, en el procedimiento de aprobación de la ley impugnada, se incumplió la obligación de establecer la fuente de financiamiento,*

entre otras cosas, porque “no existe agregado al proyecto de ley y su debate la certificación de existencia de fondos para el financiamiento de la ley”. Sin embargo, el análisis de factibilidad financiera del que se viene hablando no puede reducirse a una certificación de existencia de fondos como si de una decisión administrativa –como, por ejemplo, la suscripción de un contrato público– se tratase; la expedición de una ley no tiene carácter administrativo, sino político.

103. *Por esa razón, el aseguramiento de la sostenibilidad fiscal a propósito de un determinado proyecto de ley no puede reducirse a un trámite burocrático en el que el ministerio rector de las finanzas públicas extiende un certificado sobre la existencia o no de fondos suficientes para cubrir las erogaciones que se proyectan. La planificación financiera de tales erogaciones no tiene que limitarse a la situación actual de la caja fiscal, bien puede incorporar compromisos de adoptar ciertas decisiones macroeconómicas, por ejemplo, en el sistema tributario o en la programación presupuestaria de corto, mediano o largo plazo. Lo que es legítimo que ocurra, sobre todo, si de garantizar derechos fundamentales (especialmente, en su dimensión prestacional) se trata. Adicionalmente, la extensión y profundidad que deba tener el análisis*

de factibilidad financiera va a depender de la magnitud de los costos fiscales suscitados por el proyecto legislativo de que se trate: en algunos casos, tales costos serán fácilmente absorbibles por la dinámica ordinaria de las finanzas públicas, en otros, en cambio, requerirá de compromisos de adoptar reformas como las arriba mencionadas.

104. *Lo expuesto en el párrafo anterior, sin embargo, no implica que el referido análisis de factibilidad financiera pueda ser de cualquier tipo, sino que debe mostrar que el legislador deliberó seriamente sobre el impacto del proyecto de ley en las finanzas públicas e identificó reflexivamente las fuentes para su financiamiento. Corresponde, entonces, examinar si el procedimiento de formación de la ley impugnada incluyó un análisis de factibilidad financiera que satisfaga los mencionados estándares en función de la magnitud del impacto fiscal generado por el alza generalizada de remuneraciones a los docentes del Sistema Nacional de Educación.*

7. CONCLUSIONES DEL INFORME

Después de un profundo análisis realizado por esta mesa legislativa, tomando en consideración los informes técnico – económicos enviados por el Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Educación y del Ministerio de Economía y Finanzas, dejando constancia que el SNAI no dio contestación a la solicitud, se concluye que a través de este proyecto de ley se busca regular políticas públicas sobre salud e higiene menstrual, mismas que de acuerdo a las instituciones públicas involucradas ya se encuentran implementadas en aquellas establecidas en el marco de la implementación de Educación Integral en Sexualidad. En este sentido cabe mencionar que la Constitución de la República menciona en su artículo Art. 154 lo siguiente” *“A las ministras y ministros de Estado, además de las atribuciones establecidas en la ley, les corresponde: 1. Ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su gestión”*. De esta manera esta mesa legislativa advierte que este proyecto de ley generaría una intromisión en las competencias exclusivas de los Ministerios.

Por otro lado, considerando el informe de la Unidad de Control y Ejecución Presupuestaria del Estado y la información presentada por las respectivas Carteras de Estado se concluye que no existe una fuente de financiamiento específica para la adquisición de insumos de higiene menstrual que se plantea en el proyecto de ley. Por lo que, de avanzar con esta iniciativa se violentaría el artículo 287 de la

Constitución de la República que señala en su parte pertinente *“Toda norma que cree una obligación financiada con recursos públicos establecerá la fuente de financiamiento correspondiente (...)”*

Además, es necesario precisar que la aplicación de esta ley en cuanto a la gratuidad de los productos de salud menstrual generaría un aumento de gasto presupuestario que alcanzaría, según la Unidad de Control y Ejecución Presupuestaria del Estado, descrita en el artículo 31.1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa (LOFL), y delegada a la UTL a través de la Resolución No.003-2021 de 4 de junio de 2021 por parte de la Presidencia de la Asamblea Nacional, un total de USD 165, 2 millones de dólares. Cabe señalar que la Constitución de la República limita la presentación de proyectos de ley que incluya aumento de gasto público, es así que, el artículo 135 de la Constitución de la República determina que *“Sólo la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político administrativa del país.”* Por lo que esta mesa legislativa advierte de su posible inconstitucionalidad.

Por las mencionadas consideraciones, la Comisión Especializada Permanente del Derecho a la Salud y Deporte, considera inviable la tramitación del Proyecto de Ley de Salud e Higiene Menstrual y recomienda al Pleno de la Asamblea Nacional aprobar el informe para segundo debate del “PROYECTO DE LEY DE SALUD E HIGIENE MENSTRUAL”, en el cual se recomienda su archivo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

8. RESOLUCIÓN Y DETALLE DE LA VOTACIÓN DEL INFORME

Por las consideraciones antes mencionadas, la Comisión Especializada Permanente del Derecho a la Salud y Deporte, resuelve: **APROBAR** el Informe para Segundo Debate que recomienda al Pleno de la Asamblea Nacional el **ARCHIVO** del **“PROYECTO DE LEY DE SALUD E HIGIENE MENSTRUAL”**, con SIETE votos a favor, CERO en contra, CERO abstención y CERO en blanco, según el siguiente detalle:

No.	Asambleísta	A favor	En contra	Abstención	En blanco
1	Marcos Raúl Molina Jurado, Presidente	X			
2	María José Plaza Gómez de la Torre, Vicepresidente	ausente			
3	Joel Eduardo Abad Verdugo	X			
4	Rosa Elizabeth Cerda Cerda	X			
5	Luisa Magdalena González	X			

	Alcívar				
6	Ronal Eduardo González Valero	X			
7	Daniel Sigifredo Onofa Cárdenas	X			
8	Rafael Lucero Sisa	ausente			
9	Patricia Monserrat Mendoza Jiménez	X			
	Total de votos	7	0	0	0

9. ASAMBLEÍSTA PONENTE

Asambleísta Joel Eduardo Abad Verdugo, miembro de la Comisión Especializada Permanente del Derecho a la Salud y Deporte.

10. ASAMBLEÍSTAS QUE SUSCRIBEN EL INFORME PARA SEGUNDO DEBATE DEL “PROYECTO DE LEY DE SALUD E HIGIENE MENSTRUAL”



Firmado electrónicamente por:
**MARCOS RAUL
 LUIS MOLINA
 JURADO**

Marcos Raúl Molina Jurado
PRESIDENTE

María José Plaza Gómez de la Torre
VICEPRESIDENTA



Firmado electrónicamente por:
**JOEL EDUARDO
 ABAD VERDUGO**

Joel Eduardo Abad Verdugo
MIEMBRO



Firmado electrónicamente por:
**ROSA
 ELIZABETH
 CERDA CERDA**

Rosa Elizabeth Cerda Cerda
MIEMBRO



Firmado electrónicamente por:
**LUISA MAGDALENA
GONZALEZ ALCIVAR**

Luisa Magdalena González Alcívar

MIEMBRO



Firmado electrónicamente por:
**RONAL EDUARDO
GONZALEZ VALERO**

Ronal Eduardo González Valero

MIEMBRO

DANIEL SIGIFREDO
ONOFÁ CÁRDENAS

Firmado digitalmente por:
DANIEL SIGIFREDO ONOFA
CÁRDENAS
Fecha: 2022.11.01 08:09:23
-05'00'

Daniel Sigifredo Onofa Cárdenas

MIEMBRO

Rafael Lucero Sisa

MIEMBRO



Firmado electrónicamente por:
**PATRICIA
MONSERRAT MENDOZA
JIMENEZ**

Patricia Monserrat Mendoza Jiménez

MIEMBRO

11. CERTIFICACIÓN

En mi calidad de Secretaria Relatora de la Comisión Especializada Permanente del Derecho a la Salud y Deporte **CERTIFICO:** Que, el presente Informe para Segundo Debate del **“PROYECTO DE LEY DE SALUD E HIGIENE MENSTRUAL”** fue conocido, debatido y aprobado en la Sesión Ordinaria No. 109 de 26 de octubre de 2022, en el Pleno de la Comisión Especializada Permanente del Derecho a la Salud y Deporte, con la votación de las y los siguientes asambleístas: Marcos Raúl Molina Jurado, Presidente, Joel Eduardo Abad Verdugo, Rosa Elizabeth Cerda Cerda, Luisa Magdalena González Alcívar, Ronal Eduardo González Valero, Daniel Sigifredo Onofa Cárdenas, Patricia Monserrat Mendoza Jiménez, con la siguiente votación: AFIRMATIVO: SIETE (7). NEGATIVO: CERO (0) ABSTENCIÓN: CERO (0). ASAMBLEÍSTAS AUSENTES: DOS (2).

Quito D.M., 26 de octubre de 2022

Atentamente,



Firmado electrónicamente por:
**RAYSA GABRIELA
VARGAS SECAIRA**

ABG. RAYSA GABRIELA VARGAS SECAIRA

Secretaria Relatora de la Comisión Especializada
Permanente del Derecho a la Salud y Deporte