INFORME SOBRE EL EFECTO FISCAL DEL PROYECTO DE LA CÁMARA 1525

Para crear la "Ley para la Protección de la Salud Menstrual de la Mujer Trabajadora"; establecer una licencia especial remunerada de hasta un (1) día por cada mes para atender condiciones médicas asociadas a la menstruación incapacitante.

PREPARADO POR LA OFICINA DE PRESUPUESTO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

EFECTO FISCAL ESTIMADO:

El análisis estima, de manera ilustrativa, en $67.4 millones el valor anual de los salarios correspondientes al disfrute de la licencia especial. Esta cifra representa la remuneración durante las ausencias y no constituye un estimado del efecto fiscal ni de los costos económicos adicionales de la medida. El efecto fiscal dependerá de los gastos adicionales del sector público para cubrir ausencias, así como de posibles cambios indirectos en los recaudos por ajustes que se deban realizar en el sector privado. La información disponible no permite cuantificar estos efectos.

CONTENIDOS

I. Resumen Ejecutivo 2
II. Introducción 3
III. Descripción del Proyecto 4
IV. Datos 6
V. Supuestos y Metodología 8
VI. Resultados 10

I. Resumen Ejecutivo

La Oficina de Presupuesto de la Asamblea Legislativa (OPAL) de Puerto Rico evaluó el efecto fiscal del Proyecto de la Cámara 1525 (P. de la C 1525)[1] que propone crear la "Ley para la Protección de la Salud Menstrual de la Mujer Trabajadora". La medida dispone que toda mujer empleada tendrá derecho a una licencia especial remunerada de hasta un (1) día por cada mes trabajado para atender exclusivamente dolores menstruales incapacitantes o condiciones médicas relacionadas con el ciclo menstrual, que limiten temporalmente su capacidad para desempeñar sus funciones laborales. La licencia les aplicaría a todas las mujeres empleadas tanto en el sector público como en el sector privado.

El análisis del efecto fiscal del P. de la C. 1525 comprende varios componentes. En el sector público, el pago de salarios durante el disfrute de la licencia no representaría, por sí solo, un aumento en la nómina presupuestada. No obstante, podrían surgir gastos adicionales si las entidades públicas necesitan contratar sustitutos, pagar horas extras o incurrir en otros desembolsos para mantener el mismo nivel en la prestación de servicios.

En el sector privado, el pago de la licencia correspondería a los patronos y no constituiría un gasto directo para el Gobierno. Sin embargo, podrían producirse efectos indirectos sobre los recaudos si la implantación de la medida genera gastos deducibles adicionales o cambios en las ganancias tributables. La información disponible no permite cuantificar estos posibles efectos.

Por otra parte, la medida requiere que el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos (DTRH), en coordinación con el Departamento de Salud, adopte la reglamentación necesaria para su implantación con respecto al sector laboral privado. También dispone que el Departamento de Salud y la Oficina de la Procuradora de las Mujeres establezcan campañas educativas permanentes. Aunque el proyecto no establece un presupuesto ni una asignación específica para estas funciones, la OPAL considera que los deberes concedidos por la medida son consistentes con los deberes ministeriales, por lo que no deben conllevar impacto fiscal material.

Cabe destacar que previamente la OPAL había examinado legislación con propósitos similares, por lo que se habían emitido los Informes 2024-027 y 2024-

[1] La Ley Núm. 1-2023, Ley de Investigación, Análisis y Fiscalización Presupuestaria de Puerto Rico, crea la Oficina de Presupuesto de la Asamblea Legislativa (OPAL) adscrita a la Rama Legislativa. Su función primordial es medir el impacto fiscal de cada propuesta legislativa ante la consideración de la Asamblea Legislativa. En virtud del Artículo 2 de la Ley Núm. 1-2023, la OPAL desempeña un rol consultivo para la Asamblea Legislativa. La OPAL no participa de los procesos deliberativos ni de la toma de decisiones sobre los proyectos de ley, resoluciones y demás medidas ante la consideración de ambos cuerpos. La emisión de este Informe no implica un endoso o rechazo a la pieza legislativa aquí evaluada.

145.[2,3] En esta ocasión, se actualizan los datos y se revisa la metodología y los cálculos, tomando en consideración las disposiciones del P. de la C. 1525.

II. Introducción

El Informe 2027-180 de la Oficina de Presupuesto de la Asamblea Legislativa (OPAL) presenta el análisis del posible efecto fiscal del P. de la C. 1525[4], que propone promulgar la "Ley para la Protección de la Salud Menstrual de la Mujer Trabajadora". La legislación propuesta busca enmendar el Artículo 4 de la Ley 180-1999, según enmendada, así como el Artículo 2.04 de la Ley 26-2017, según enmendada, con el propósito de crear una licencia especial remunerada de hasta un (1) día para las mujeres empleadas, tanto del sector público como privado, que presenten dolores menstruales incapacitantes o condiciones médicas relacionadas con el ciclo menstrual que limiten temporalmente su capacidad para desempeñar sus funciones laborales.

La medida también propone establecer acomodos razonables cuando la naturaleza de las funciones lo permita y mediante acuerdo entre las partes.

Este Informe describe las principales disposiciones de la medida. En la Sección de Datos se presenta una revisión de literatura sobre protecciones laborales, así como estadísticas sobre la participación de la mujer en la fuerza laboral de Puerto Rico. En la Sección de Supuestos y Metodología se presentan los parámetros utilizados para estimar el valor de los salarios correspondientes al disfrute de la licencia.

Favor continuar en la página 4.

[2] Oficina de Presupuesto de la Asamblea Legislativa. (2023). Informe del Costo del Proyecto del Senado 1052 que propone establecer una licencia especial con paga de hasta tres días al mes para las personas menstruantes pertenecientes a la fuerza laboral. Disponible en: https://cdn.prod.website-files.com/6494534de813e5b9fe60bda2/6549878f5438a5944107c9f4_OPAL-Informe%202024-027-%20PS%201052.pdf

[3] Oficina de Presupuesto de la Asamblea Legislativa. (2024). Informe del Efecto fiscal del Proyecto del Senado 1052, según el Entirillado Electrónico, que propone establecer una licencia especial con paga de hasta un día al mes para las personas menstruantes pertenecientes a la fuerza laboral. Disponible en https://cdn.prod.website-files.com/6494534de813e5b9fe60bda2/66637db831727c42f5f44cf6_OPAL-Informe%202024-145_PS%201052.pdf

[4] Este documento puede ser citado como – Oficina de Presupuesto de la Asamblea Legislativa. (2026). Informe del Efecto Fiscal del Proyecto de la Cámara 1525 que propone crear la "Ley para la Protección de la Salud Menstrual de la Mujer Trabajadora" y establece una licencia especial de un día al mes para atender condiciones médicas asociadas a la menstruación incapacitante. Disponible en www.opal.pr.gov

III. Descripción del Proyecto[5]

El decrétase del texto radicado del P. de la C. 1525 establece lo siguiente:

Artículo 1. — Título

Esta Ley se conocerá y podrá citarse como la "Ley para la Protección de la Salud Menstrual de la Mujer Trabajadora".

Artículo 2. — Política Pública

Será política pública del Gobierno de Puerto Rico proteger la salud menstrual de las mujeres trabajadoras, garantizando igualdad de oportunidades en el empleo, condiciones laborales dignas y mecanismos razonables para atender aquellas condiciones médicas asociadas al ciclo menstrual que produzcan incapacidad temporal.

Artículo 3. — Definiciones

Para fines de esta Ley, los siguientes términos tendrán el significado que se expresa a continuación:

(a) Menstruación incapacitante: condición médica diagnosticada por un profesional de la salud autorizado para ejercer en Puerto Rico que provoque limitaciones funcionales temporales como consecuencia del ciclo menstrual.

(b) Incluye, sin que se entienda como una limitación:

1. Dismenorrea incapacitante;

2. Endometriosis;

3. Adenomiosis;

4. Fibromas uterinos sintomáticos; y

5. Cualquier otra condición ginecológica certificada por un profesional de la salud autorizado.

Artículo 4. — Se enmienda el Artículo 4 de la Ley Núm. 180-1998, según enmendada, para que se lea como sigue:

"Artículo 4. — Disposiciones sobre Vacaciones y Licencia por Enfermedad.

(a) ...

(b) ...

...

(q) Toda mujer empleada tendrá derecho a una licencia especial remunerada de hasta un (1) día por cada mes trabajado para atender exclusivamente dolores Menstruales Incapacitantes o condiciones médicas relacionadas con el ciclo menstrual que limiten temporalmente su capacidad para desempeñar sus funciones laborales. La utilización de esta licencia requerirá que la empleada presente evidencia o certificación médica que justifique su uso, conforme a las normas y procedimientos establecidos por ley o reglamento, Esta licencia será independiente de cualquier licencia

[5] Véase la medida del P. de la C. 1525, disponible en https://sutra.oslpr.org/SutraFilesGen/162673/PC1525.docx

por enfermedad ordinaria, podrá acumularse hasta un máximo de doce (12) días por año natural y aplicará a toda mujer empleada, independientemente de su fecha de contratación o años de servicio.

(r) Ningún patrono, supervisor o representante de éstos podrá utilizar el uso legítimo de esta licencia como criterio de evaluación, ascenso, retención, eficiencia o para justificar acciones disciplinarias, suspensiones o despidos, siempre que la misma haya sido utilizada conforme a derecho y debidamente justificada."

Artículo 5. — Se enmienda el Artículo 2.04 de la Ley Núm. 26-2017, según enmendada, para que se lea como sigue:

"Artículo 2.04. — Beneficios Marginales.

...

1. Licencias Especiales.

...

(l) Licencia especial para dolores menstruales incapacitantes. Se concederá a toda mujer funcionaria o empleada pública una licencia especial remunerada de hasta un (1) día por cada mes trabajado para atender exclusivamente dolores menstruales incapacitantes o condiciones médicas asociadas al ciclo menstrual. La utilización de esta licencia requerirá evidencia o certificación médica que justifique su uso. La licencia podrá acumularse hasta un máximo de doce (12) días por año natural y será extensiva a todas las mujeres que laboren en el servicio público al momento de entrar en vigor esta Ley, así como a aquellas que ingresen posteriormente al servicio público.

(m) Nada de lo dispuesto en esta Ley menoscabará los derechos reconocidos bajo el Federal Family and Medical Leave Act (FMLA) u otra legislación federal aplicable."

Artículo 6. — Se enmienda la Sección 9.1 del Artículo 9 de la Ley Núm. 8-2017, según enmendada, para que se lea como sigue:

"Artículo 9. — Beneficios Marginales.

Sección 9.1. — ...

...

(7) Toda mujer empleada pública tendrá derecho a una licencia especial remunerada de hasta un (1) día por cada mes trabajado para atender exclusivamente dolores menstruales incapacitantes o condiciones médicas relacionadas con el ciclo menstrual. La utilización de esta licencia deberá estar debidamente justificada mediante certificación médica o evidencia suficiente conforme a la reglamentación aplicable. La licencia podrá acumularse hasta un máximo de doce (12) días por año natural y aplicará a todas las mujeres que ocupen puestos en el Gobierno de Puerto Rico, independientemente de la fecha en que hayan ingresado al servicio público."

Artículo 7. — Acomodos Razonables

Cuando la naturaleza de las funciones así lo permita y de común acuerdo entre las partes, el patrono podrá ofrecer acomodos razonables temporeros, incluyendo, pero sin limitarse a:

1. *Teletrabajo;*
2. *Horarios flexibles;*
3. *Reasignación temporal de tareas;*
4. *Períodos adicionales de descanso; o*
5. *Cualquier otro acomodo razonable compatible con las necesidades operacionales de la empresa o agencia gubernamental.*

Artículo 8. — Confidencialidad

Toda información médica obtenida conforme a esta Ley será tratada como confidencial y únicamente podrá utilizarse para los fines relacionados con la administración del beneficio aquí concedido, de conformidad con las leyes estatales y federales aplicables.

Artículo 9. — Prohibición de Discrimen y Represalias

Ningún patrono público o privado podrá despedir, suspender, trasladar, reducir salario, negar ascensos, alterar negativamente las condiciones de empleo o tomar represalias contra una trabajadora por solicitar o utilizar la licencia creada por esta Ley.

Toda actuación contraria a esta disposición constituirá una práctica ilegal en el empleo y estará sujeta a las penalidades, remedios y acciones civiles aplicables bajo la Ley Núm. 100 de 30 de junio de 1959, según enmendada.

Artículo 10. — Reglamentación

El Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, en coordinación con el Departamento de Salud, adoptará la reglamentación necesaria para implantar las disposiciones de esta Ley dentro de un término no mayor de ciento veinte (120) días contados a partir de su aprobación.

Artículo 11. — Campañas Educativas

El Departamento de Salud y la Oficina de la Procuradora de las Mujeres establecerá campañas educativas permanentes dirigidas a:

1. *Promover el conocimiento sobre la salud menstrual;*
2. *Fomentar el diagnóstico temprano de condiciones ginecológicas;*
3. *Reducir el estigma asociado a la menstruación; y*
4. *Promover el acceso a servicios médicos especializados.*

[…].

IV. Datos

En cuanto a las protecciones laborales existentes para las servidoras públicas, la Oficina de Administración y Transformación de los Recursos Humanos del Gobierno de Puerto Rico en su memorial explicativo sobre el P. del S. 1052 de la Decimonovena Asamblea

Legislativa, señaló que el ordenamiento jurídico vigente contempla diversos mecanismos para atender las ausencias laborales por razones de salud. Entre estos, destacó la licencia por enfermedad establecida en la Ley Núm. 26-2017, "*Ley de Cumplimiento con el Plan Fiscal*", según enmendada, para los empleados públicos, así como las protecciones dispuestas en la *Family and Medical Leave Act* (FMLA, por sus siglas en inglés). Esta última permite a los empleados elegibles acogerse a un máximo de 12 semanas de ausencia sin paga, con protección del empleo, cuando una condición de salud grave les impide desempeñar sus funciones laborales, entre otras circunstancias.[6]

Por su parte, el DTRH en su memorial explicativo relacionado al P. del S. 1052 de la anterior Asamblea Legislativa y, en torno a las protecciones existentes para el sector laboral privado, señaló que aquellas mujeres cuyos síntomas menstruales resulten limitantes a su vida diaria podrían estar cobijadas por las disposiciones sobre acomodo razonable de la *Americans with Disabilities Act* (ADA, por sus siglas en inglés) y la Ley Núm. 44 de 17 de julio 1985, según enmendada. Asimismo, indicó que la legislación laboral contempla mecanismos para solicitar modificaciones en el lugar de trabajo, los horarios o la cantidad de horas trabajadas, así como acuerdos para reponer horas, conforme a la Ley Núm. 379 de 15 de mayo de 1948, según enmendada. De igual forma, el DTRH identificó la licencia por enfermedad al amparo de la Ley Núm. 180-1998, "*Ley de Salario Mínimo, Vacaciones y Licencia por Enfermedad de Puerto Rico*", según enmendada, como un recurso disponible para atender los efectos de la menstruación que interfieran con el desempeño laboral.[7]

Con respecto a la evaluación desde la perspectiva fiscal, mencionamos que para el año 2025 se estimó un total de 531,000 mujeres empleadas en Puerto Rico, distribuidas entre trabajadoras asalariadas y por cuenta propia. La cifra de mujeres empleadas por cuenta propia fue de 59,00[8].

1) El grupo de mujeres empleadas entre 25 a 54 años concentró la mayor proporción, con 388,000 trabajadoras (73.1%), seguido por las de 55 años o más, con 83,000 (15.6%), y las de 16 a 24 años, con

[6] Oficina de Administración y Transformación de los Recursos Humanos del Gobierno de Puerto Rico. (2023). Memorial Explicativo sobre el Proyecto del Senado 1052. Disponible en https://aldia.microjuris.com/wp-content/uploads/2023/02/PS1052-Ponencias_OATRH.pdf (última visita el 23 de noviembre de 2026).

[7] Departamento del Trabajo y Recursos Humanos. (2023). Memorial Explicativo sobre el Proyecto del Senado 1052. Disponible en https://aldia.microjuris.com/wp-content/uploads/2023/02/ME-PS-1052-DTRH.pdf (última visita el 23 de noviembre de 2026).

[8] Departamento del Trabajo y Recursos Humanos de Puerto Rico. (2026). Participación de la mujer en la fuerza laboral en Puerto Rico: año natural 2025. Disponible en https://www.trabajo.pr.gov/docs/Avisos/participacion-mujer-fuerza-laboral-2025.pdf

60,000 (11.3%). En conjunto, las mujeres empleadas de 16 a 54 años sumaron 448,000, equivalentes al 84.4% del total.

Tabla 1: Mujeres empleadas por grupo de edad (2025)

Edad	Cantidad	%
16 - 24	60,000	11.3%
25 - 54	388,000	73.1%
55 y más	83,000	15.6%
Total	**531,000**	**100.0%**

Fuente: Elaborado por la OPAL con datos del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos

2) Según el DTRH, en el año natural 2025, el salario promedio por trabajador en Puerto Rico fue de $36,415 anuales, equivalente a $700.30 semanales. En el caso del sector de Administración Pública, el salario anual promedio fue $37,712 y el salario semanal promedio fue de $725.24.[9]

3) Según Cleveland Clinic (2023), entre el 5% y el 15% de las personas que menstrúan reporta dolor menstrual de intensidad suficiente para afectar sus actividades diarias. Este intervalo constituye una referencia general y no representa una estimación específica para Puerto Rico ni una medida directa de incapacidad laboral[10].

V. Supuestos y Metodología

Para estimar el valor de los salarios correspondientes al disfrute de la licencia especial, se utilizaron los siguientes supuestos:

1) Para estimar el número de potenciales beneficiarias, se utilizaron los datos de mujeres empleadas por sector industrial y la distribución por edad del total de mujeres empleadas. Del total de 531,000 mujeres empleadas, se excluyeron las 59,000 que trabajan por cuenta propia, por lo que el universo inicial para el análisis se situó en 472,000 trabajadoras, de las cuales 97,000 corresponden al sector de Administración Pública y 375,000 a otras industrias. Esta agrupación responde a la clasificación por actividad económica y no distingue completamente entre patronos públicos y privados, pues otras

[9] Departamento del Trabajo y Recursos Humanos de Puerto Rico. (2026). Empleo y salarios cubiertos 2025. Disponible en https://www.mercadolaboral.pr.gov/LMI/PDF/Default/QCEW/Empleo%20y%20Salarios%20Cubiertos.pdf

[10] Cleveland Clinic. (2023). Dysmenorrhea (Menstrual Cramps). Disponible en https://my.clevelandclinic.org/health/diseases/4148-dysmenorrhea

industrias también pueden incluir entidades gubernamentales.

2) Para fines del estimado, se consideraron las mujeres empleadas de 16 a 54 años, quienes representan el 84.4% del total de mujeres empleadas. Esta delimitación toma como referencia que, según la Organización Mundial de la Salud (2024), la menopausia natural ocurre en la mayoría de las mujeres entre los 45 y 55 años [11] . Esta delimitación constituye un supuesto metodológico para la preparación de este Informe y no una restricción de elegibilidad bajo la medida.

3) Se aplicó el 84.4% a las trabajadoras de cada sector, bajo el supuesto de que su distribución por edad es similar a la del total de mujeres empleadas. De esta forma, se estimó un universo de 81,868 trabajadoras en Administración Pública y 316,500 en otras industrias, para un total de 398,368 trabajadoras entre las edades de 16 a 54 años.

4) Se supone que el 10% de las trabajadoras de 16 a 54 años incluidas en el análisis presenta dolor menstrual incapacitante. Este porcentaje corresponde al punto medio del intervalo de 5% a 15% señalado por Cleveland Clinic (2023) para el dolor menstrual que afecta las actividades diarias y se utiliza como aproximación, no como una prevalencia observada en Puerto Rico.

5) Para estimar el salario diario, se utilizó el salario semanal promedio del empleo cubierto total como referencia para las trabajadoras de otras industrias y el correspondiente a Administración Pública para las trabajadoras de esa categoría[12]. Ambos valores se dividieron entre cinco, bajo el supuesto de una semana laboral de cinco días. Así pues, para propósitos de este Informe, se presume un salario promedio diario de $145.05 para empleadas del sector público, mientras que se presume un salario promedio diario de $140.06 para trabajadoras del sector privado.

6) Se supone que las potenciales beneficiarias trabajan durante los doce meses del año y utilizan la totalidad de los doce días de

[11] Organización Mundial de la Salud. (2024). Menopausia. Disponible en https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/menopause

[12] Administración Pública contempla la mayoría de los establecimientos del gobierno federal, estatal y municipal. Las corporaciones públicas del Gobierno de Puerto Rico y otras agencias gubernamentales se clasifican según la actividad industrial que llevan a cabo.

licencia considerados en el escenario.

VI. Resultados [13]

A partir de los datos y supuestos descritos, se estimó de manera ilustrativa el valor anual de los salarios correspondientes al disfrute de la licencia especial. La Tabla 2 presenta el número estimado de potenciales beneficiarias y la remuneración asociada al uso de doce días de licencia al año.

Tabla 2: Estimado del valor anual de los salarios de la licencia especial – 2025

Sector	Trabajadoras edad 16-54 (10%)	Salario promedio diario	Valor salario licencia anual
Adm. Pública	8,187	$145.05	$14,250,292.20
Otros sectores	31,650	$140.06	$53,194,788.00
Total	**39,837**		**$67,445,080.20**

Fuente: Elaborado por la OPAL con datos del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos de Puerto Rico y el supuesto de prevalencia aplicado en este Informe.

Según surge de la Tabla 2, bajo el supuesto de una prevalencia de 10%, se estiman aproximadamente 39,837 potenciales beneficiarias, de las cuales 8,187 corresponden al sector de Administración Pública y 31,650 a otros sectores industriales. El valor anual de los salarios durante el disfrute de la licencia

[13] Los estimados de efecto fiscal preparados por la OPAL se basan en la información y los datos disponibles al momento de emitir el Informe. La OPAL evalúa la razonabilidad de los datos e información obtenida de agencias gubernamentales y otras fuentes, pero no asume responsabilidad por cambios o variaciones que puedan tener los mismos.

Los estimados son cálculos aproximados y descansan en supuestos que pueden variar a través del tiempo. Dichos estimados son preparados en función del deber ministerial de la OPAL, según lo establece la Ley 1 del 3 de enero de 2023 y su única intención es proveer a la Asamblea Legislativa un estimado del efecto fiscal de las medidas bajo su consideración. Por lo tanto, la OPAL no asume ninguna responsabilidad por un uso no adecuado de la información provista.

ascendería a $67.4 millones, distribuidos en $14.3 millones en Administración Pública y $53.2 millones en otras industrias.

Estas cantidades representan la remuneración correspondiente al tiempo de licencia propuesto por la medida y no equivalen necesariamente a un aumento en el gasto presupuestado de nómina. En el sector público, para que corresponda un aumento en el gasto por concepto de nómina, ello dependerá de la necesidad de contratar sustitutos, pagar horas extras o incurrir en otros gastos para mantener el mismo nivel de prestación de servicios. En el sector privado, los patronos asumirían el pago de la licencia y podrían enfrentar costos adicionales para cubrir las ausencias, con posibles efectos indirectos sobre los recaudos al aumentar los gastos para asegurar la buena marcha de su negocio.

Aclaramos que la estimación presentada depende de los supuestos de prevalencia y utilización de la licencia, por lo que deben interpretarse como un escenario ilustrativo. Asimismo, el estimado no incluye los recursos necesarios para la reglamentación, así como campañas educativas permanentes. Sobre estos dos últimos aspectos, la OPAL los considera integrados a la gestión ordinaria de las agencias gubernamentales concernidas.



Lcdo. Hecrian D. Martínez Martínez
Director Ejecutivo
Oficina de Presupuesto de la Asamblea Legislativa