

No. Radicado: 08SE202220000000020854  
 Fecha: 2022-05-10 02:12:54 pm  
 Remitente: Sede: CENTRALES DT  
 Depen: DESPACHO DEL VICEMINISTRO DE EMPLEO Y PENSIONES  
 Destinatario: CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
 Anexos: 0 Folios: 1  
  
 08SE202220000000020854

Bogotá D.C.,

Honorable Representante  
 JAIRO REINALDO CALA SUAREZ  
 Honorable Representante  
 Representante a la Cámara  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
 Ciudad



Para verificar la validez de este documento escanee el código QR, el cual lo redireccionará al repositorio de evidencia digital de Mintrabajo.

**ASUNTO: CONCEPTO TÉCNICO SOBRE EL PROYECTO LEY “POR MEDIO DEL CUAL SE IMPLEMENTA LA GARANTÍA EFECTIVA DE LA SALUD MENSTRUAL FOCALIZADA, SE MODIFICA EL ARTÍCULO 18 DE LA LEY 100 DE 1993 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN RELACIÓN CON LA CONSECUCCIÓN DE RECURSOS PARA PROGRAMAS EN MATERIA DE MANEJO DE LA HIGIENE MENSTRUAL (MHM)”**

Respetado Representante:

En relacion con la iniciativa enunciada en el asunto, de manera atenta emitimos concepto, de acuerdo con los asuntos de competencia de este Ministerio, específicamente frente a la disposición de eliminar la base de cotización señalada en el artículo 18 de la ley 100 de 1993.

**1. PRETENSIONES DEL PROYECTO DE LEY**

La presente iniciativa tiene por objeto generar una garantía efectiva de acceso a productos para el manejo de la higiene menstrual-MHM e implementar mayor justicia en la cotización al Sistema General de Seguridad Social, eliminando el límite de la base de cotización de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

**2. CONCEPTO SOBRE EL ARTICULADO**

ARTICULADO	TEXTO	OBSERVACIÓN
ARTÍCULO 1	<b>OBJETO.</b> <i>La presente ley tiene como objeto generar una garantía efectiva de acceso a productos para el manejo de la higiene menstrual-MHM e implementar mayor justicia en la cotización al Sistema General de Seguridad Social, eliminando el límite de la base de cotización de</i>	En referencia a la “garantía efectiva de acceso a productos para el manejo de la higiene menstrual-MHM”, se considera que este tema es competencia del Ministerio de Salud, por la posible afectación que pueda generarse a



	<p><b>veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</b> (Resaltado fuera de texto).</p>	<p>las coberturas establecidas en el Plan Obligatorio de Salud.</p> <p>La iniciativa pretende hacer ajustes “equitativos” en los topes de aportes del Sistema General de Seguridad Social con el fin de destinarlos a programas con enfoque de género, a costa de generar una posible inequidad financiera en el Sistema de Seguridad Social Integral, entre ellas el reconocimiento de prestaciones económicas sobre salarios superiores a 25 SMMLV.</p>
ARTÍCULO 2	<p><b>BASE DE COTIZACIÓN.</b> <i>Modificar el artículo 18 de la ley 100 de 1993, el cual quedará así:</i></p> <p><b>ARTÍCULO 18. BASE DE COTIZACIÓN.</b> <i>La base para calcular las cotizaciones a que hace referencia el artículo anterior, será el salario mensual.</i></p> <p><i>El salario base de cotización para los trabajadores particulares, será el que resulte de aplicar lo dispuesto en el Código Sustantivo del Trabajo.</i></p> <p><i>El salario mensual base de cotización para los servidores del sector público, será el que señale el Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 4a. de 1992.</i></p> <p><del><b>El límite de la base de cotización será de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes para trabajadores del sector público y privado. Cuando se devenguen mensualmente más de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes la base de cotización será reglamentada por el gobierno</b></del></p>	<p>Al eliminar los topes se generaría para el empleador un aumento en el costo de los aportes a seguridad social en todos los subsistemas (ARL, pensiones y salud), situación que podría tener impacto en las expectativas que como país se tienen en materia de generación de empleo.</p> <p>Por el incremento en el IBC, los trabajadores dependientes e independientes de mayores ingresos, serían impactados con el aumento del monto final de los aportes a seguridad social (salud, pensión, riesgos). Téngase en cuenta que, para el dependiente, el empleador sería quien asumiría la parte más importante del incremento, mientras que, para el trabajador independiente la carga impositiva del aporte sería mayor, pues asumiría la totalidad del costo adicional.</p>



~~nacional y podrá ser hasta de 45 salarios mínimos legales mensuales para garantizar pensiones hasta de veinticinco (25) salarios mínimos legales.~~ (Resaltado fuera de texto).

Las cotizaciones de los trabajadores cuya remuneración se pacte bajo la modalidad de salario integral, se calculará sobre el 70% de dicho salario.

En todo caso, el monto de la cotización mantendrá siempre una relación directa y proporcional al monto de la pensión.

**PARÁGRAFO 1.** En aquellos casos en los cuales el afiliado perciba salario de dos o más empleadores, o ingresos como trabajador independiente o por prestación de servicios como contratista, en un mismo período de tiempo, las cotizaciones correspondientes serán efectuadas en forma proporcional al salario, o ingreso devengado de cada uno de ellos, y estas se acumularán para todos los efectos de esta ley **sin exceder el tope legal**. Para estos efectos, será necesario que las cotizaciones al sistema de salud se hagan sobre la misma base. En estos casos la base de cotización será reglamentada por el gobierno nacional en un término máximo de seis meses a la expedición de la presente ley, atendiendo el principio de proporcionalidad y en ningún caso podrá ser más gravosa que la situación de quien devengue un solo salario o ingreso como contratista independiente superior a 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En ningún caso el ingreso base de cotización podrá ser inferior a un salario mínimo legal mensual vigente. Las personas que perciban



	<p><i>ingresos inferiores al salario mínimo legal mensual vigente, podrán ser beneficiarias del Fondo de Solidaridad Pensional, a efectos de que éste le complete la cotización que les haga falta y hasta un salario mínimo legal mensual vigente, de acuerdo con lo previsto en la presente ley. (Subrayado fuera de texto)</i></p>	
ARTÍCULO 3	<p><b>CONSECUENCIAS DE LA ELIMINACIÓN DEL TOPE EN LA BASE DE COTIZACIÓN EN MATERIA PENSIONAL Y DE RIESGOS PROFESIONALES.</b></p> <p><b><i>El aumento de los recursos producto de la eliminación del tope en la base de cotización en el componente de pensiones dentro del sistema de seguridad social, debe ser destinado directamente a la financiación de pensiones, en cualquiera de los regímenes y no podrá destinarse a ningún tipo de gasto administrativo o de administración de los encargados de la gestión de recursos o administradoras de pensiones.</i></b></p> <p><i>En el caso del componente de riesgos profesionales, el destino de los recursos producto de la eliminación del tope en la base de cotización, se manejará conforme a las normas de riesgos profesionales y con preferencia a programas con enfoque de género.</i></p> <p><i>La base de cotización para quienes devenguen más de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, en su componente de aporte a salud, será destinado a la financiación de programas para garantizar la higiene menstrual de las personas beneficiarias de la presente ley.</i></p>	<p>Para la premisa de que el mayor valor de aporte ayudaría al financiamiento de las pensiones, hay que decir que realmente no lo habría, porque la cotización tiene impacto en la base sobre la cual se calcula el reconocimiento pensional, que a la larga genera que la nación tenga que poner mayores recursos para los subsidios implícitos de las pensiones más altas, lo que resultaría en un mayor impacto económico y una afectación de la sostenibilidad financiera del Sistema de Pensiones.</p> <p>En consecuencia, el déficit que ya existe en el sistema pensional se verá significativamente incrementado debido a las tasas de reemplazo que actualmente se aplican y a los recursos requeridos para subsidiar las mesadas-tope, lo que consecuentemente derivará en que el modelo pensional se vuelva insostenible.</p> <p>En concordancia con las Sentencia C-1054 de 2004 y C-078/17, se debería definir la necesidad de enfocar la mayor cantidad de recursos recaudados</p>



		<p>a la contribución solidaria para el financiamiento de las pensiones, evitando el aumento desmedido del gasto pensional para las altas pensiones.</p> <p>De igual manera, debe tenerse en cuenta el impacto que se tendría en las legítimas expectativas de los actuales afiliados, si se tiene en cuenta que la financiación de los mayores valores de las pensiones producto del levantamiento del tope de la base para cotizar puede generar desbalances, ya que en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida, se incorporan un componente importante de subsidios estatales para su financiación, en razón al modelo utilizado para el cálculo de la mesada en el momento del reconocimiento, a lo que se suma, las cotizaciones obligatorias, sus rendimientos y otros recursos como los provenientes del bono pensional y las cuotas partes pensionales si hay lugar.</p> <p>En lo que se refiere al Sistema de Riesgos Laborales, se debe tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 1295 de 1994 que dispone: <i>“La base para calcular las cotizaciones del Sistema General de Riesgos Profesionales, es la misma determinada para el Sistema General de Pensiones, establecida en los artículos 18 y 19</i></p>
--	--	---



		<p>de la ley 100 de 1993 y sus decretos reglamentarios.”</p> <p>Así las cosas, la cotización para el Sistema de Riesgos Laborales sigue la suerte de lo señalado para el Sistema de Pensiones.</p>
ARTÍCULO 4	<p><b>GARANTÍA DE SALUD MENSTRUAL.</b> <i>Los recursos obtenidos por la eliminación de los topes en la base de cotización consignada en el artículo dos, referente a la supresión de los topes impuestos a la base de cotización para quienes devenguen más de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, en su componente de aporte a salud únicamente, serán destinados a la financiación de programas para garantizar la higiene menstrual de las personas beneficiarias de la presente ley, con la entrega de productos tales como toalla higiénica, tampones, copa menstrual, toallas higiénicas de tela, ropa interior absorbente y disco menstrual.</i></p> <p><i>La copa menstrual será priorizada para su entrega a las personas menstruantes beneficiadas tanto del régimen contributivo como del subsidiado en salud, en desarrollo de la garantía efectiva de la salud menstrual, sin perjuicio de la posibilidad de optar por otro producto para el manejo de la higiene menstrual (MHM), y de la posibilidad que el programa de garantía de la salud menstrual obtenga financiación de otras fuentes de recursos acorde con las normativas en materia de salud y reglamentaciones del Ministro de Salud y Protección Social. Las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios de Salud (EAPB) deberían garantizar la cobertura y los entes</i></p>	<p>No es claro de qué manera se puede llegar a lograr una equidad o equilibrio financiero en dicho sistema. Lo anterior, considerando que el cambio que se propone, si implicaría un aumento del monto de las prestaciones económicas que son cubiertas por el sistema de salud (incapacidades, licencias de maternidad y paternidad), pero no se precisa si el costo estimado de dichas prestaciones, alcanza a ser cubierto por el incremento de los topes y por lo tanto, en términos reales permiten la financiación del mayor gasto asumido por el sistema.</p>



	<i>territoriales en cabeza de las Secretarías de Salud serán reguladores.</i>	
ARTÍCULO 5	<p><b>BENEFICIARIAS.</b> Serán beneficiarias de la presente ley aquellas personas menstruantes, sin importar la identidad de género o el género asignado en su documento de identidad, integrantes de hogares que se encuentren en pobreza, pobreza extrema o vulnerabilidad monetaria.</p> <p><b>Hogar:</b> Persona o grupo de personas, que ocupan la totalidad o parte de una vivienda y que se han asociado para compartir habitación y/o la comida. Pueden ser familiares o no entre sí. Los y las empleadas del servicio doméstico y sus familiares forman parte del hogar siempre y cuando duerman en la misma vivienda donde trabajan.</p> <p><b>Hogares en Pobreza:</b> Aquellos hogares que tengan un ingreso total que se encuentre entre el producto de la línea de pobreza extrema a nivel individual definida por el DANE por el número de miembros del hogar e inferior al producto de la línea de pobreza monetaria a nivel individual definida por el DANE por número de miembros del hogar.</p> <p><b>Hogares en Pobreza Extrema:</b> Son aquellos hogares que tengan un ingreso total inferior al producto de la línea de pobreza extrema monetaria a nivel individual definida por el DANE por el número de miembros del hogar.</p> <p><b>Hogares con Vulnerabilidad Monetaria:</b> Los integrantes de un hogar con vulnerabilidad monetaria serán aquellos donde una persona posea un ingreso entre 11 mil y 22 mil pesos diarios al 2021. El criterio vulnerabilidad de las personas</p>	No compete al Ministerio su pronunciamiento.



	<p><i>integrantes de los hogares es generado y actualizado por el DANE.</i></p> <p><b>Ingresos per cápita:</b> <i>La suma de los ingresos de todos los miembros del hogar durante un periodo regular de tiempo dividido por el número de miembros del hogar.</i></p> <p><b>Ingresos:</b> <i>La suma de los ingresos de cada uno de los miembros del hogar durante un periodo regular de tiempo, que permiten establecer y mantener un determinado nivel de gasto del hogar.</i></p> <p><i>Para identificar a las beneficiarias de la presente ley, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) junto con el DANE y el Ministro de Salud y Protección Social, en el marco de sus competencias recopilarán y actualizarán la información demográfica y socioeconómica necesaria para la garantía de la salud menstrual para lo cual podrán utilizar las fuentes de información que consideren necesarias, incluyendo:</i></p> <ol style="list-style-type: none"><li><i>1. El Registro Social de Hogares.</i></li><li><i>2. Las bases de datos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).</i></li><li><i>3. La Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA).</i></li><li><i>4. La Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES).</i></li><li><i>5. El último censo nacional de población y vivienda disponible.</i></li><li><i>6. La base de datos más actualizada del SISBEN.</i></li><li><i>7. Registro Único de Víctimas (RUV).</i></li></ol> <p><b>Parágrafo 1. Inscripción por demanda.</b> <i>Para efectos de la implementación de la ley, dentro de los 10 meses siguientes a su</i></p>	
--	---	--



	<p><i>entrada en vigor, se deben incluir los hogares en situación de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad monetarias que hoy no han sido incluidos en las bases de datos de los programas sociales. Aquellos hogares que no estén incluidos en las bases de datos podrán acudir a la solicitud directa del beneficio para su inclusión, mediante un trámite sumario de inscripción en la base maestra, que para estos efectos creará el Gobierno Nacional bajo la dirección del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y que podrá servir de sustento para otros programas sociales.</i></p>	
ARTÍCULO 6	<p><b>DE LA REGULACIÓN.</b> <i>El Ministro de Salud y Protección Social, el Departamento Nacional de Planeación (DANE), y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), conforme con sus competencias, en un plazo no mayor a seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, iniciarán el proceso de adecuación de procedimientos y gestiones necesarias para diseñar; socializar; y definir técnica, conceptual y metodológicamente la periodicidad de entrega y estándares de calidad de los productos de higiene menstrual, priorizando la copa menstrual.</i></p> <p><i>Parágrafo 1. Tendrán prioridad dentro de las personas beneficiarias: Las personas menstruantes rurales, las dedicadas al trabajo doméstico, a la labor del reciclaje y habitantes de calle.</i></p>	No compete al Ministerio su pronunciamiento.
ARTÍCULO 7	<p><b>VIGENCIA.</b> <i>La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</i></p>	No se realizan comentarios



## 2. IMPACTO ECONÓMICO

Para reglamentar el asunto se requiere analizar el impacto que tal decisión genera para las finanzas del Estado y no poner en riesgo el sistema pensional ni las legítimas expectativas de sus afiliados, si se tiene en cuenta que la financiación de los mayores valores que resulten del levantamiento del tope de la base para cotizar puede generar desbalances, en razón a que las pensiones del Régimen de Prima Media con Prestación Definida incorporan un componente muy importante de subsidios estatales, pues las prestaciones de tal régimen se financian con las cotizaciones obligatorias sufragadas por los afiliados, sus rendimientos y otros recursos como los provenientes del bono pensional, las cuotas partes pensionales y los subsidios gubernamentales.

Lo expuesto, evidencia que la eliminación del tope de la base de cotización al Sistema de Seguridad Social supone un perjuicio a la colectividad, al interés general y a los principios sobre los cuales se estructura el Sistema General de Pensiones, por lo que se deben agotar los estudios técnicos, fiscales, financieros y contables que permitan minimizar el impacto de esta medida en los recursos públicos que se destinan para subsidiar el pago de las pensiones.

Ahora bien, desde la perspectiva de la viabilidad financiera del sistema, el levantamiento del tope máximo de la base de cotización podría afectar seriamente los derechos sociales, como lo son las pensiones, en razón al impacto económico que se puede causar al requerirse un mayor subsidio Estatal para la financiación de las pensiones más altas; debe recordarse que el Acto Legislativo N° 1 de 2005, además de introducir el concepto de sostenibilidad financiera al sistema pensional, dispuso que el Estado: “asumirá la deuda pensional que esté a su cargo”. Además, se puede generar sobrecostos fiscales que pesarán sobre las generaciones futuras, circunstancia que exige asegurar los recursos que garanticen su sostenibilidad y respondan por los costos adicionales a cargo del erario por la vía del subsidio Estatal.

## 3. CONCEPTO

La iniciativa tiene dos componentes distintos: el primero, con respecto a la reglamentación para el levantamiento de tope de la base de cotización (artículo 2 del PL) y el segundo, que, como consecuencia de ello, se obtenga la financiación para programas para garantizar la higiene menstrual de las personas determinadas como beneficiarias (artículos 3 y 4 PL).

La cotización tiene impacto en el reconocimiento pensional, que a la larga genera que la nación tenga que disponer mayores recursos para los subsidios implícitos en las pensiones más altas, lo que resultaría en un mayor impacto económico y la afectación de la sostenibilidad financiera del Sistema de la Seguridad Social, y en consecuencia, no exista entonces tal financiación para garantizar el acceso efectivo a productos para el manejo de la higiene menstrual a las mujeres, por lo que el presente proyecto de ley resulta inconveniente.



El empleo  
es de todos

Mintrabajo

Atentamente,

**ANDRÉS FELIPE URIBE MEDINA**  
Viceministro de Empleo y Pensiones

Aprobó: JC Hernández  
Elaboró: RosaC