



La salud  
es de todos

Minsalud



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202011401134041

Fecha: 28-07-2020

Página 1 de 5

Bogotá D.C.,

Doctor

**JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO**

Secretario General

Cámara de Representantes

Carrera 7ª N° 8 – 68

Bogotá D.C.

**ASUNTO:** Concepto sobre el **PL 129/19 (C)** “*por medio de la cual se crea la licencia parental compartida, la licencia parental flexible de tiempo parcial y el fuero de protección parental, se modifican los artículos 236, 239, 240 y 241 del código sustantivo del trabajo, y se dictan otras disposiciones*”.

Señor secretario,

Teniendo presente que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en la Plenaria de esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento el texto publicado en la Gaceta del Congreso N° 300 de 2020.

Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3° del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones:

## 1. CONTENIDO

La propuesta legislativa tiene como objetivo la modificación del Código Sustantivo de Trabajo (CST) estableciendo la licencia parental compartida en dos escenarios: el primero, donde se prevé que la licencia parental compartida será de veintidós (22) semanas, resultado de unificar la licencia de maternidad (18 semanas) y ampliar la licencia de paternidad a cuatro (4) semanas (art. 2°, párrafo 4); y el segundo, donde el periodo de licencia de maternidad o paternidad dispuestos actualmente, se podrán cambiar por un periodo de trabajo de medio tiempo, equivalente al doble del tiempo correspondiente al periodo de la licencia total (art 2°, párrafo 5).

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

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



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202011401134041

Fecha: 28-07-2020

Página 2 de 5

## 2. CONSIDERACIONES

2.1. Si bien es loable que se promuevan iniciativas que involucren a la niñez desde sus primeras etapas de vida y que se aborde con el más alto nivel los eventos que se lleguen a configurar en atención al objeto del proyecto, a lo cual este Ministerio no es ajeno, resulta importante advertir que se analicen otros factores ligados a este tipo de iniciativas, como lo son examinar los presupuestos normativos existentes y quizá, uno de mayor envergadura, estimar los ingresos que permitan cubrir los montos que se ocasionarían con las modificaciones que se quieren obtener con el articulado *sub examine*, dado el impacto fiscal que traería consigo para el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS).

2.2. Bajo ese entendido, para el primer escenario (art. 2º, párrafo 4), cabe anotar que con la Ley 1822 del 2017, que modificó el artículo 236 del CST, se contempla la licencia de maternidad, en el sentido de que: “[...] Toda trabajadora en estado de embarazo tiene derecho a una licencia de dieciocho (18) semanas en la época de parto, remunerada con el salario que devengue al momento de iniciar su licencia [...]”. Igualmente, para el caso de la licencia de paternidad, el párrafo segundo del mismo precepto refiere: “[...] El esposo o compañero permanente tendrá derecho a ocho (8) días hábiles de licencia remunerada de paternidad”.

En este contexto y de seguirse el curso del proyecto de ley, en el entendido que el tiempo de la licencia de paternidad comprenda 4 semanas, el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) tendría un impacto negativo cercano a los \$70.000 millones para la vigencia 2020, producto de aumentarse tres semanas las licencias de paternidad, puesto que se genera un beneficio para el padre, al extender el número de semanas y la remuneración correspondiente con cargo a las fuentes del SGSSS, sin considerar ingresos adicionales que permitan mantener un equilibrio entre fuentes y los usos en una coyuntura como la actual.

Adicionalmente, al estimarse la posibilidad de la licencia parental compartida, es decir, que la madre opte por 12 semanas de licencia y el padre 4, las restantes 6 semanas podrían ser tomadas por aquel que perciba un mayor ingreso, generando un incentivo contraproducente/negativo para el SGSSS en detrimento de la sostenibilidad financiera. Es más, dichos costos agregados no son considerados en la exposición de motivos o en el texto de la propuesta, lo cual generaría una presión extra a la sostenibilidad financiera del sistema, que obligaría a disponer de recursos adicionales del Presupuesto General de la Nación.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202011401134041

Fecha: 28-07-2020

Página 3 de 5

2.3. Frente al segundo escenario, se tiene que el párrafo 5° implementa la licencia parental flexible de tiempo parcial en donde el periodo de licencia de maternidad o paternidad establecidos actualmente, se podrán cambiar por un periodo de trabajo de medio tiempo equivalente al doble del tiempo correspondiente al periodo de la licencia total. Aquí, no resulta claro si el tiempo de licencia de maternidad y paternidad es de 19 semanas o son 22 semanas de acuerdo con lo descrito en el párrafo 4. En el evento en que la flexibilidad de tiempo parcial se realice sobre las 19 semanas, en la cuales la madre debe tomar 12 semanas y el padre una, las restantes 6 semanas podrían ser tomadas por aquel que perciba un ingreso más alto, generando un costo mayor para el SGSSS, que podría incrementarse en el caso en que la flexibilidad se realice sobre las 22 semanas, teniendo en cuenta que es tiempo adicional y que generaría el mismo incentivo en relación con el IBC; desconociendo que se ocasionarían cargas operativas para los diferentes actores del sistema.

2.4. Sumado a lo anterior, el proyecto de ley dentro de su estructura y contenido no trata ni desarrolla el impacto fiscal, específicamente, no se plantea lo atinente al efecto financiero acorde con lo consagrado en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003<sup>1</sup>: *“por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”* y, por ende, es factible que, dentro del *iter* legislativo se exteriorice dicha falencia. Sobre el particular, la Corte Constitucional ha enfatizado:

[...] Del anterior recuento jurisprudencial pueden deducirse las siguientes subreglas: (i) las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica, (ii) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que “es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando

<sup>1</sup> **Artículo 7°. Análisis del Impacto Fiscal de las Normas.** En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo [...] Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo [...] El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso [...] Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público [...] En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces. [Énfasis fuera del texto].

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

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



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202011401134041

Fecha: 28-07-2020

Página 4 de 5

estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto”, (iii) en caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omita conceptuar sobre la viabilidad económica del proyecto no lo vicia de inconstitucionalidad, puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el Legislador ejerza su función legislativa, lo cual “se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático” y (iv) el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger la posición del Ministro [...]”<sup>2</sup>.

Bajo este entendido, se debe estar en consonancia con el mandato estipulado en la citada ley, los desarrollos jurisprudenciales y los preceptos superiores sobre la materia. Al efecto, para cumplir con lo referido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, es necesario que tanto en la exposición de motivos como en las respectivas ponencias, se incorporen expresamente los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo, y que el Ministro de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el trámite legislativo, conceptúe sobre la consistencia de los informes realizados, pronunciamiento que no debe ir en contravía del “Marco Fiscal”.

A esto, dentro de lo que se ha venido tratando debe agregarse que la Corte Constitucional, ha sostenido:

[...] la seguridad social se encuentra prevista en el Texto Superior como un derecho económico y social, el cual según la jurisprudencia constitucional<sup>3</sup>, es considerado como un *derecho prestacional y programático*, ya que le otorga, por una parte, a todas las personas el derecho de exigir una determinada *prestación*, es decir, la realización de un hecho positivo o negativo por parte del deudor consistente en dar, hacer o no hacer alguna cosa a favor del acreedor<sup>4</sup>, y por otra, en la mayoría de los casos, requiere para su efectividad realización, la sujeción a normas presupuestales, procesales y de organización, que lo hagan viable y, además, permitan mantener el equilibrio del sistema [...]<sup>5</sup>. [Énfasis fuera del texto].

De acuerdo con lo planteado, se requiere analizar los aspectos económicos y establecer claramente los impactos fiscales que permitan determinar la viabilidad de financiar con los recursos del sistema, el incremento en los tiempos de licencia de maternidad y paternidad, máxime cuando el SGSSS actualmente tiene importantes limitaciones de recursos que se han visto impactados de manera significativa por los efectos de la pandemia por el SARS-CoV-2 (COVID -19).

<sup>2</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-700 de 2010, M.P. Jorge Pretelt Chaljub.

<sup>3</sup> Cfr. Sentencias: T-102 de 1998, T-560 de 1998, SU-819 de 1999, SU-111 de 1997 y SU-562 de 1999.

<sup>4</sup> Véase: Sentencia C-432 de 2004 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

<sup>5</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-623 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil.



La salud  
es de todos

Minsalud



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202011401134041

Fecha: 28-07-2020

Página 5 de 5

### 3. CONCLUSIÓN

Por las razones expuestas, si bien se consideran loables los esfuerzos encaminados a lograr beneficios tanto de los padres como en los recién nacidos, no se deben desconocer otros factores como lo son los relativos a incrementar los costos para el SGSSS. En ese sentido, continuar con el curso del proyecto de ley se torna inconveniente hasta tanto exista una propuesta integral que permita distribuir equitativamente los incrementos en licencias al padre y a la madre, al tiempo que se disponga de las fuentes de financiación que permitan una adaptación progresiva de tal beneficio. Igualmente, frente a su contenido y alcance es indispensable tener en cuenta los pronunciamientos que a bien tengan expedir las Carteras de Trabajo y Hacienda y Crédito Público.

En estos términos se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa legislativa de la referencia.

Atentamente,

**FERNANDO RUIZ GÓMEZ**  
Ministro de Salud y Protección Social

Aprobó:  
Viceministerio de Protección Social.  
Dirección Jurídica.

