



1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C.,

Honorable Congresista

**JUAN DIEGO ECHAVARRÍA SÁNCHEZ**

Presidente Comisión Séptima Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Carrera 7 No. 8-68

Ciudad



Radicado: 2-2020-055528

Bogotá D.C., 30 de octubre de 2020 20:43

Radicado entrada  
No. Expediente 48621/2020/OFI

**Asunto:** Comentarios al Proyecto de Ley No. 240 de 2020 Cámara “Flexibilización del horario laboral para madres o padres cabeza de familia o con deberes familiares”.

Respetado Presidente,

De manera atenta, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de Ley del asunto, en respuesta a la solicitud de concepto de impacto fiscal efectuada por el secretario de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, Dr. Orlando Aníbal Guerra de la Rosa, en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, según lo establecido en el artículo 1, tiene por objeto: “*flexibilizar el horario laboral para madres o padres cabeza de hogar o con responsabilidades familiares que se desempeñen en jornada continua ya sea en el sector público o privado, para que puedan articular mejor sus responsabilidades profesionales con las familiares*”.

Con tal propósito, el artículo 2 de la iniciativa legislativa adiciona el artículo 5B a la Ley 1361 de 2009<sup>1</sup>, con el cual se busca que los trabajadores que ostenten la condición de padres o madres cabeza de familia o madres con responsabilidades familiares y se desempeñen en jornada continua, puedan acordar con su empleador el número de horas de trabajo diario a repartirse de manera variable durante la respectiva semana, con una jornada de mínimo 4 horas continuas y máximo 10 horas diarias, exceptuando de su aplicación a docentes y directivos docentes oficiales o estatales al servicio del Estado.

Asimismo, en el Proyecto de Ley se contempla lo siguiente: i) cuando por cualquier circunstancia cesen las responsabilidades familiares, el servidor público deberá informar de manera inmediata a su jefe y retomar las horas de trabajo de la entidad (artículo 5); ii) en ningún caso el trabajador con responsabilidades familiares podrá perder su empleo por esta causa (artículo 6), y, iii) el Ministerio de Trabajo reglamentará los requisitos que tendrá que presentar el empleado a su empleador para poder acceder a la jornada flexible por responsabilidad familiar y tendrá a su cargo la vigilancia y control (artículo 8).

<sup>1</sup> Por medio de la cual se crea la Ley de Protección Integral a la Familia.

**Ministerio de Hacienda y Crédito Público**

Código Postal 111711

PBX: (571) 381 1700

Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co

Expuesta la iniciativa, sea lo primero considerar frente a la propuesta de flexibilización del horario laboral para los padres y madres con responsabilidades que, el Gobierno nacional en la declaratoria de Emergencia Económica Social y Ecológica<sup>2</sup>, expidió el Decreto Legislativo 770 de 03 de junio de 2020<sup>3</sup>, el cual dispuso, entre otras medidas, lo siguiente:

- a. **Ampliación de los turnos de trabajo contemplados en el literal c) del artículo 161 del Código Sustantivo de Trabajo:** Medida transitoria y excepcional durante el término que dure la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, la cual solo podrá operar por mutuo acuerdo entre el trabajador y el empleador y que busca ampliar los turnos de trabajo de 6 horas a **8 horas de trabajo diarias** sin exceder de 36 horas. Esto con el fin de disminuir el número de turnos de trabajo para reducir la aglomeración de los trabajadores en los lugares de trabajo y de esta manera, proteger la salud y lograr la descongestión en el transporte público.
- b. **Reducción de la jornada semanal contemplada en el literal d) del artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo:** Medida transitoria y excepcional que debe ser pactada de mutuo acuerdo entre el trabajador y el empleador, esto con el fin de laborar solo **4 días a la semana y descansar 3 días, trabajando 12 horas diarias**, dos horas más de las establecidas por Ley, alternativa que permitirá reorganizar la prestación del servicio presencial de los trabajadores, conforme a las órdenes proferidas por las entidades nacionales o territoriales sobre aislamiento preventivo y disminuir, tanto el número de trabajadores en los lugares de trabajo y en el transporte público. El pago de los recargos nocturnos, dominicales y festivos que se generen de acuerdo con lo contemplado en el Código Sustantivo podrá diferirse siempre que exista mutuo acuerdo entre el trabajador y el empleador.

Lo anterior, tal y como lo contempla el Decreto Legislativo y lo aclara el Ministerio del Trabajo en el Abecé publicado en su página web<sup>4</sup>, ***“las jornadas establecidas en el Decreto 770 de 2020 son alternativas temporales y excepcionales y su aplicación será solo por el término de la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social”***.

Precisado el marco normativo que se encuentra vigente en este tiempo de contingencia, cabe mencionar frente a la presente iniciativa legislativa que esta Cartera Ministerial no tiene objeciones de tipo fiscal, por cuanto la flexibilización en los horarios no implica una reducción del número total de horas trabajadas en la semana, recursos adicionales o contratación de más personal. Sin embargo, la propuesta que se hace tiene carácter permanente y no transitoria como la adoptada en el Decreto Legislativo 770 de 2020, lo que puede incidir negativamente sobre la tasa de desempleo nacional, la cual actualmente es muy alta, generando efectos similares a los que se presentaron tras la implementación de la licencia de maternidad con mayor duración<sup>5</sup>.

En ese caso particular, para determinar el impacto fiscal que tuvo la Ley 1468 de 2011<sup>6</sup>, norma a través de la cual se amplió la licencia por maternidad incluida en el Código Sustantivo del Trabajo en Colombia, se llevó a cabo un estudio<sup>7</sup> en el que se compararon los resultados laborales de dos grupos de mujeres con diferentes tasas de fertilidad y se evidenció que la ampliación de esta licencia resultó en que las mujeres con edades más fértiles (18 a 30 años) tuvieron un aumento en sus tasas de inactividad, informalidad y trabajo independiente.

<sup>2</sup> Declarado a través del Decreto Legislativo 637 de 06 de mayo de 2020 “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”.

<sup>3</sup> Por medio del cual se adopta una medida de protección al cesante, se adoptan medidas alternativas respecto a la jornada de trabajo, se adopta una alternativa para el primer pago de la prima de servicios, se crea el programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios – PAP, y se crea el Programa de auxilio a los trabajadores en suspensión contractual, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020.

<sup>4</sup> <https://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/37045/ABE%CC%81CE+DECRETO+770+DE+2020.pdf>

<sup>5</sup> Estos efectos se pueden ver en el libro “Desempleo femenino en Colombia”, editado por Arango, Castellani y Lora (2016), el cual trata temas relacionados con la maternidad, los servicios de cuidado infantil y el mercado laboral.

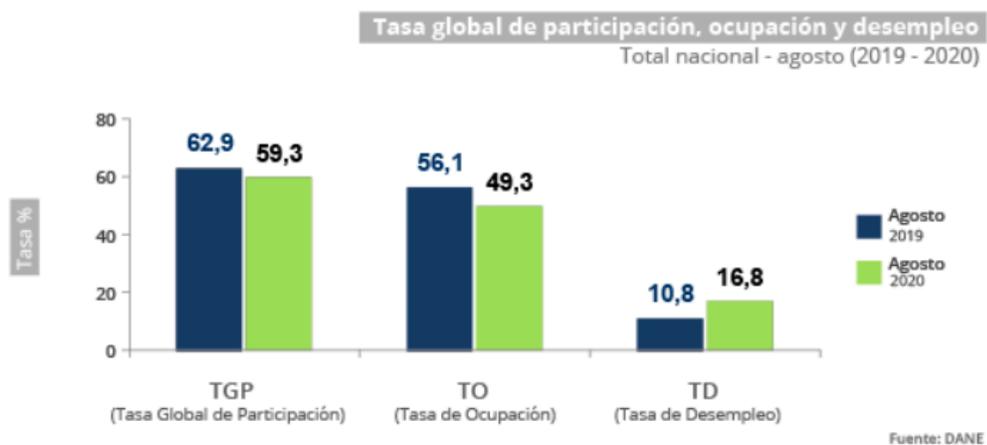
<sup>6</sup> Por la cual se modifican los artículos 236, 239, 57, 58 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.

<sup>7</sup> Estudio “Maternidad y mercado laboral: el impacto de la legislación”, Ramírez, Tribín y Vargas.

Con la mayor duración de la licencia de maternidad, la probabilidad de que las mujeres en edades fértiles sean inactivas aumentó en 0,7% frente a las mujeres en edades menos fértiles (entre 40 y 55 años). Asimismo, la probabilidad de que las mujeres con mayores tasas de fertilidad sean informales incrementó en 0,8% frente a las mujeres con baja fertilidad. Finalmente, la probabilidad de que las mujeres en edades más productivas tengan trabajos independientes incrementó en 0,5% frente a las mujeres en edades menos fértiles.

Estos resultados son sólidos a través de grupos demográficos y diferentes periodos, lo cual apunta a un efecto causal de la duración de la licencia de maternidad. El estudio indica que se necesitan medidas que ofrezcan oportunidades para ambos géneros de compartir el costo económico y social de tener hijos y recomienda que se diseñe una política de licencia de maternidad y paternidad que permita que ambos padres aprovechen las licencias de manera muy similar.

Aunado a lo anterior, también debe considerarse que de acuerdo con el reporte publicado el pasado 30 de septiembre por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE<sup>8</sup>, para el mes de agosto de 2020, **la tasa de desempleo del total nacional fue 16,8%**, lo que significó un aumento de 6,0 puntos porcentuales frente al mismo mes del año anterior (10,8%). **La tasa global de participación se ubicó en 59,3%**, lo que representó una reducción de 3,6 puntos porcentuales frente a agosto del 2019 (62,9%). Finalmente, **la tasa de ocupación fue 49,3%**, presentando una disminución de 6,8 puntos porcentuales respecto al mismo mes del 2019 (56,1%):



Sin perjuicio de lo anterior, se considera que en atención a la crisis económica y financiera derivada del estado de emergencia declarado por el Gobierno nacional, a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo coronavirus COVID 19 y prorrogado posteriormente por medio del Decreto 637 de 6 de mayo de 2020, se ha propendido por la implementación de medidas dirigidas a la protección de los diferentes sectores de la economía y de la sociedad y hacer frente a las necesidades por las que atraviesan los colombianos en todo el territorio nacional. En ese orden, cualquier medida que en materia económica y laboral se adopte en las circunstancias actuales debe estar orientada a la obtención de recursos o a mantener la trayectoria del gasto público que permitan afrontar la crisis económica resultado de la pandemia, razón por la cual la viabilidad de la iniciativa propuesta deberá ser evaluada bajo las nuevas circunstancias.

<sup>8</sup> <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo>

ITFB Otaa .w/! dqCg rXK6 lv2a u7s=  
 Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedelectronica.minhacienda.gov.co>

Por otra parte, la sostenibilidad y estabilidad macroeconómica hacen parte fundamental de la estrategia de desarrollo social del país, y constituyen un bien público que debe preservarse por parte de todos los niveles de decisión de las diferentes ramas del poder público y órganos autónomos e independientes, no sólo del Ejecutivo.

Finalmente, resulta oportuno señalar que la flexibilización de la jornada laboral puede ser abordada en el ámbito privado a través del acuerdo entre trabajador-empleador o haciendo uso de los mecanismos de negociación colectiva, los cuales también pueden ser implementados por el sector público para lograr el objeto propuesto por esta iniciativa legislativa, haciéndose innecesaria su regulación mediante una Ley de la República.

En virtud de lo expuesto, esta Cartera Ministerial solicita muy respetuosamente estudiar la posibilidad de archivar esta iniciativa legislativa al considerar que: i) la implementación de esta propuesta legislativa traería consigo los similares efectos negativos para los padres o madres cabeza de familia o con deberes familiares que los generados con la ampliación de la licencia de maternidad, haciéndose más que palpable que estas medidas de protección laboral solo generan efectos adversos en la población que se busca beneficiar; ii) no tiene en cuenta los altos niveles de desempleo que ascienden al 16,8%; iii) esta propuesta legislativa se torna en innecesaria por los acuerdos de voluntades que pueden ser suscritos entre empleador-trabajador, y, iv) actualmente el Decreto Legislativo 770 de 2020 permite de forma temporal y excepcional esta flexibilización.

Finalmente, se expresa la disposición de este Ministerio de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordial saludo,

**JUAN PABLO ZÁRATE PERDOMO**

Viceministro Técnico

DGPM/OAJ

UJ-2483/20

Elaboró: Andrea del Pilar Suárez Pinto  
Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco  
Aprobó: Laura Ruiz

Con copia a:

Dr. Orlando Anibal Guerra de la Rosa – Secretario Comisión Séptima Constitucional de la Cámara de Representantes.

Firmado digitalmente por: JUAN PABLO ZARATE PERDOMO

Viceministro Técnico

**Ministerio de Hacienda y Crédito Público**

Código Postal 111711

PBX: (571) 381 1700

Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co