



1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C.,

Honorable Congresista
JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8 – 68
Ciudad



Radicado: 2-2022-005899

Bogotá D.C., 11 de febrero de 2022 12:17

Radicado entrada
No. Expediente 4820/2022/OFI

Asunto: Consideraciones al texto aprobado en primer debate al Proyecto de Ley 313 de 2021 Cámara: “Por medio de la cual se modifica el artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones”.

Respetada Presidente:

De manera atenta, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios y consideraciones al texto aprobado en primer debate al Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto *“adicionar el tiempo de la licencia de paternidad a las madres, cuando el padre haya fallecido, o padezca de enfermedad grave, durante o después del parto o adopción. Lo anterior, con el propósito de extender el término de la licencia de maternidad, en procura del interés superior del menor”*.

Para el efecto, el artículo dos (2) del proyecto de ley propone adicionar el numeral siete (7) al artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo, extendiendo el término de la licencia de maternidad por dicha circunstancia. Complementariamente, el artículo tres (3) de la iniciativa adiciona un párrafo al artículo 236 ibídem, estableciendo por requisito que la madre presente a la EPS o al empleador el Registro Civil de Defunción, certificado médico donde conste la enfermedad grave que impida al padre ejercer la licencia de paternidad, junto con el Registro Civil de Nacimiento, antes del vencimiento de la licencia de maternidad.

Al respecto, conviene señalar que, aunque la expedición de la Ley 2114 de 2021 incrementó la licencia de paternidad y creó la licencia parental compartida y la licencia parental flexible, en efecto existen hogares de jefatura femenina en los cuales, en el evento en que la madre sea cotizante del régimen contributivo en salud, ante las situaciones descritas en el proyecto de ley, únicamente la madre puede acceder a la licencia de maternidad. Esta situación, sin embargo, es inherente a la estructuración de las licencias de maternidad y paternidad, que busca que los cotizantes del régimen contributivo gocen de una licencia remunerada al tener un hijo.

¹ Por medio de la cual se amplía la licencia de paternidad, se crea la licencia parental compartida, la licencia parental flexible de tiempo parcial, se modifica el artículo 236 y se adiciona el artículo 241A del Código Sustantivo del Trabajo, y se dictan otras disposiciones

Precisado lo anterior, para efectos de establecer los costos fiscales de la presente iniciativa, se tomaron en consideración los registros administrativos suministrados por la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), durante la vigencia 2019, a través de los cuales se evidencia que se presentaron 230.393 nacimientos en el Régimen Contributivo (RC), de los cuales se identifica un potencial de 131.324 padres pertenecientes a dicho régimen y un volumen de 53.193 beneficiarios que efectivamente recibieron la licencia de paternidad.

En 2019, según registros administrativos de la ADRES, 168.038 mujeres recibieron licencia de maternidad y 53.193 hombres recibieron licencia de paternidad. Eso quiere decir que, por definición, hay como mínimo 9.162 personas del RC que fueron padres cotizantes y no recibieron licencia (se asume que todas las mujeres cotizantes que son madres reciben licencia de maternidad), aun cuando le asistía al derecho. En cualquier caso, este número es una subestimación, pues asume que en los hogares del régimen contributivo solamente la madre o el padre tienen empleo formal, es decir, se excluyen del cálculo los hogares donde ambos son cotizantes. En este orden de ideas, es posible estimar este universo con base en la distribución de cotización de hombres y mujeres. Durante 2020, el 57% de los cotizantes al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) corresponde a hombres y el 43% restante a mujeres. Asumiendo que, para el caso de los hombres que tienen hijos, la distribución de cotizantes es equivalente a la del sistema, se estima que **131.324**, tomando como base los nacimientos de 2019, **tienen derecho a obtener la licencia de paternidad**, de los cuales, como se mencionó con anterioridad, **solamente 53.193 hombres la reciben**. Así, se estima que **existen alrededor de 78.131 personas que tienen derecho a la licencia de paternidad, pero que deciden no usarla**.

Con base en lo anterior, se asume que, sin considerar los posibles incrementos en el número de licencias de paternidad como resultado de la expedición de la Ley 2114 de 2021 y sin considerar, adicionalmente, las dinámicas demográficas de la población en relación con la natalidad, **existe un potencial en términos estáticos de 78.131 beneficiarios adicionales de la licencia de paternidad** (diferencia entre total de potenciales beneficiarios y beneficiarios actuales). Se asume, entonces, que en este conjunto de licencias no reclamadas por sus beneficiarios (78.131), se encuentran los hogares de jefatura femenina en los cuales se presentan los eventos señalados por el proyecto de ley, en relación con el fallecimiento, enfermedad grave o abandono del padre.

En otras palabras, se asume que estos eventos de fallecimiento, enfermedad grave y abandono del padre durante o después del periodo de gestación de la madre explican un porcentaje determinado de las licencias de paternidad no reclamadas y, al mismo tiempo, también se asume, que en el conjunto de 53.193 licencias de paternidad reclamadas no se presentan los eventos antes citados, por lo cual se partiría del supuesto que estos conjuntos son mutuamente excluyentes entre sí.

De esta manera, el impacto fiscal de la iniciativa legislativa consistiría en el otorgamiento de las licencias de paternidad actualmente no recibidas por sus potenciales beneficiarios al subconjunto de hogares con jefatura femenina receptoras de la licencia de maternidad del régimen contributivo en salud.

De esta forma, con base en un universo de 78.131 licencias de paternidad no recibidas y la proporción del 40,7% de hogares en el país con jefatura femenina, de acuerdo con el Censo del DANE (2018), asumiendo que el número de semanas de la licencia de paternidad se incrementan en una semana adicional cada año hasta completar las 5 semanas en el año 2025, **tomando como base un valor anual por concepto de licencias de paternidad por cada semana de \$24.583 millones, una inflación anual a perpetuidad de 3% y una tasa de descuento del 7.4%** (cupón

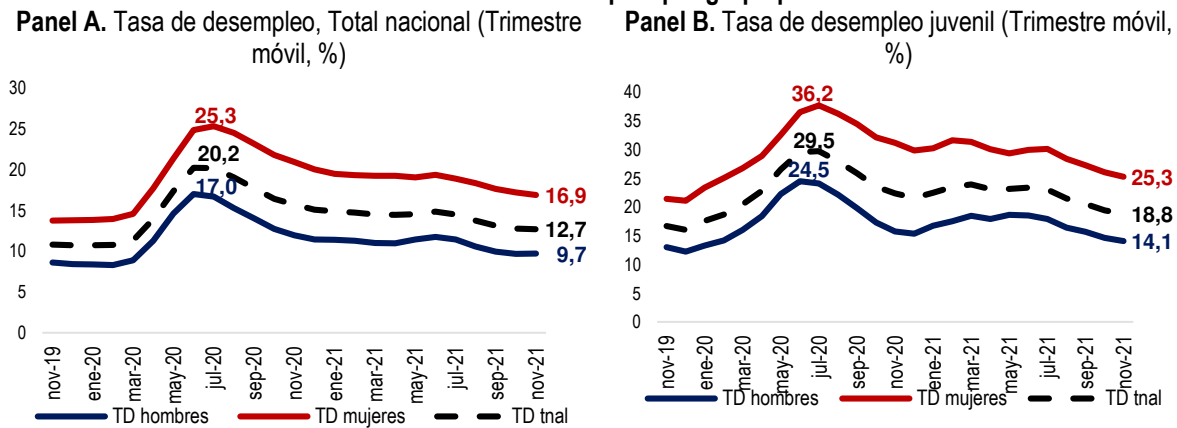
promedio de la deuda interna del Gobierno Nacional con corte a agosto 31 de 2021), **se encuentra un costo fiscal, en valor presente neto de 2022, de \$763 mil millones**, los cuales no cuentan con fuente de financiamiento en el proyecto de ley analizado.

En este punto, se estima necesario poner en consideración que, si bien la Ley 2114 de 2021 implica una reducción en la brecha entre las licencias de paternidad y maternidad, y en tal sentido, de la brecha en el costo laboral implícito entre hombres y mujeres, las disposiciones que plantea la presente iniciativa y que le permitirían a las madres cabezas de hogar (caso más representativo de hogares impactados) acceder a una mayor cantidad de semanas de licencia, implica todo lo contrario a lo logrado en la citada Ley, es decir, el incremento de la brecha de género en el mercado laboral. Por lo anterior, además del impacto fiscal de la iniciativa, resulta indicado revisar las implicaciones de la iniciativa en la probabilidad de empleo de las mujeres, en particular de aquellas que se encuentran en mayor grado de vulnerabilidad.

En efecto, históricamente en Colombia, las mujeres han contado con menores niveles de ocupación, mayores niveles de inactividad y tasas de desempleo más altas en comparación con los hombres, evidenciando indicadores de mercado laboral femenino más deteriorados. Además, teniendo en cuenta los efectos sobre el mercado laboral derivados de la pandemia, el deterioro del mercado laboral para las mujeres se ha agudizado, generando un incremento de la tasa de desempleo y un mayor ingreso de mujeres a la inactividad.

Teniendo en cuenta los datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) provistos por el DANE para el total nacional, en noviembre² de 2021 la tasa de desempleo para las mujeres se ubicó en 16,9%, 7,2pp por encima de la tasa de desempleo de los hombres (9,7%) y 4,2pp superior a la tasa de desempleo del total nacional (12,7%), evidenciando los problemas estructurales en el acceso al mercado laboral para las mujeres (Gráfico 1, Panel A). Asimismo, para el trimestre móvil septiembre-noviembre de 2021, la tasa de desempleo para las mujeres jóvenes se ubicó en 25,3%, 11,2pp superior a la tasa de desempleo para los hombres jóvenes, la cual se ubicó en 14,1% (Gráfico 1, Panel B).

Gráfico 1. Tasa de desempleo por grupo poblacional



² El dato de noviembre corresponde al trimestre móvil septiembre-noviembre de 2021.



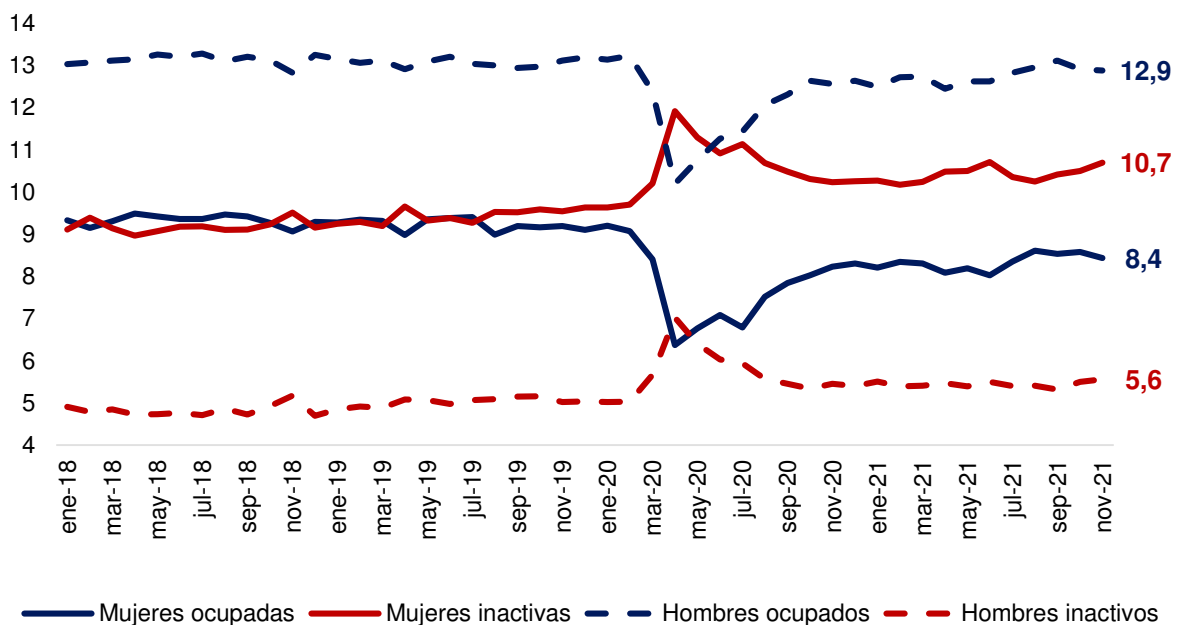
Be28 ex01 ljet NSxT Gres e5xV iMk=

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>

Adicionalmente, en comparación con los hombres, las mujeres cuentan con mayores niveles de inactividad y menores niveles de ocupación, situación que se profundizó con la pandemia. Al comparar abril de 2020 (mes en el que el mercado laboral se vio más afectado), con febrero de 2020³, de los 5,8 millones de empleos que se perdieron, 3,0 millones corresponden a empleos ocupados por hombres, equivalente al 29,7% del nivel de ocupación masculina, y 2,7 millones corresponden a empleos ocupados por mujeres⁴, equivalente al 42,3% del nivel de ocupación femenina. Para este mismo periodo, de los 4,4 millones de personas que entraron a la inactividad, 2,0 millones corresponden a hombres y 2,2 millones corresponden a mujeres, evidenciando una mayor entrada de mujeres a la inactividad (Gráfico 2).

Con corte a noviembre de 2021, hay 4,4 millones de mujeres menos en la ocupación en comparación con el nivel de ocupación de los hombres, ya que, para este mes, 12,9 millones de hombres se encontraban en la ocupación, mientras que únicamente 8,4 millones de mujeres se encontraban ocupadas (representando el 39,6% de la ocupación total). Por el contrario, hay 5,1 millones de mujeres más en la inactividad en comparación con el nivel de inactividad de los hombres. En efecto, para este mismo mes de 2021, 5,6 millones de hombres se encuentran inactivos, mientras que 10,7 millones de mujeres (casi el doble que los hombres) se encuentran en condición de inactividad, representando el 65,8% de la inactividad total (Gráfico 2).

Gráfico 2. Niveles de ocupación e inactividad por sexo (millones de personas)



Fuente: GEIH-DANE, Datos desestacionalizados.

³ Nivel de referencia previo a la pandemia.

⁴ En abril de 2020, 6,4 millones de mujeres se encontraban ocupadas, siendo 3,8 millones menos en la ocupación en comparación con los niveles de ocupación de los hombres (10,2 millones), asimismo, 11,9 millones de mujeres se encontraban inactivas, siendo 4,9 millones más que los hombres en condición de inactividad (7,0 millones).

Dado el deterioro en los indicadores de mercado laboral femenino, extender la licencia de maternidad con las semanas correspondientes a la licencia de paternidad profundizaría los problemas estructurales que enfrentan las mujeres para acceder al mercado laboral formal. Ramírez, Tribín y Vargas (2016)⁵ señalan que la Ley 1468 de 2011⁶, a través de la cual se extendió la licencia de maternidad de 12 a 14 semanas de descanso remunerado, incrementó significativamente la probabilidad para las mujeres en edades más fértiles (18 a 30 años) de encontrarse en condiciones de inactividad, informalidad y autoempleo, a diferencia del grupo de mujeres en edades menos fértiles (40 a 55 años).

Por último, Espino y Salvador (2014)⁷ encuentran que el costo anual adicional por empresa de proveer la licencia de maternidad remunerada es el 6,73% del promedio anual del salario de la mujer. Este costo extra está directamente asociado con proveer la licencia de maternidad y contratar a un trabajador de reemplazo durante el período de licencia, el cual, al estar aumentando los costos laborales para la contratación femenina, podría generar efectos adversos en el acceso al mercado laboral para las mujeres.

Por último, es preciso señalar que el proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, asimismo, debe dar cumplimiento al artículo siete (7) de la Ley 819 de 2003⁸, en virtud del cual toda iniciativa legislativa debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir 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 respectivo financiamiento.

Por lo expuesto en precedencia, este Ministerio se abstiene de dar concepto favorable al presente Proyecto de Ley y solicita estudiar la posibilidad de su archivo, Igualmente, manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordial saludo,

JESÚS ANTONIO BEJARANO ROJAS

Viceministro Técnico

DGRESS/DGPM/OAJ

UJ-0094/22

Proyectó: Andrea del Pilar Suárez Pinto
Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

Con copia:

Dr. Jorge Humberto Mantilla Serrano – Secretario de la Cámara de Representantes.

⁵ Ramírez, N., Tribín, A., & Vargas, C. (2016). Maternidad y mercados laborales: el impacto de la legislación en Colombia. En L. Arango, E. Lora, & F. Castellani, Desempleo femenino en Colombia. Bogotá: Banco de la República.

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

⁷ Espino, A. y Salvador, S. (2014). Un análisis de género de los costos laborales en Colombia.

⁸ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

Firmado digitalmente por: JESUS ANTONIO BEJARANO ROJAS

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