



Bogotá D.C., abril de 2022

Honorable Representante
JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA
Presidente Comisión Séptima
CÁMARA DE REPRESENTANTES
Ciudad

Referencia: Informe de ponencia negativa para primer debate al Proyecto de Ley No. 394 de 2021 Cámara *“Por medio de la cual se modifica el Código Sustantivo de Trabajo con el fin de establecer la licencia matrimonial”*.

Respetado presidente,

En cumplimiento del honroso encargo que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, y en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5 de 1992, nos permitimos rendir Informe de Ponencia negativa para Primer Debate del Proyecto de Ley No. 394 de 2021 Cámara *“Por medio de la cual se modifica el Código Sustantivo del Trabajo con el fin de establecer la licencia matrimonial”*.

Cordialmente,

JAIRO REINALDO CALA SUAREZ
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente

JHON ARLEY MURILLO BENITEZ
Representante a la Cámara
Ponente

MAURICIO ANDRÉS TORO ORJUELA
Representante a la Cámara
Ponente



PONENCIA PRIMER DEBATE
Proyecto de Ley No. 394 de 2021 Cámara

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley fue radicado el 23 de noviembre de 2021 por el Honorable Representante Silvio José Carrasquilla Torres, fue remitido a la Honorable Comisión Séptima de la Cámara de Representantes el día 01 de diciembre de 2021 y publicado en gaceta número 1722 de 2021. La mesa directiva de la comisión mediante oficio CSPCP 3.7-1150-2021 el día 09 de diciembre de 2021 asignó como ponentes a los honorables representantes Mauricio Andrés Toro Orjuela, Jhon Arley Murillo Benítez y Jairo Reinaldo Cala Suarez como coordinador ponente.

II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley en su artículo primero expone que su objeto es introducir una licencia remunerada para parejas que contraigan matrimonio o declaren judicialmente o a través de escritura pública o acta de conciliación la unión marital de hecho en el Código Sustantivo de Trabajo.

El proyecto de ley está integrado por tres (3) artículos:

- El artículo primero establece el objeto
- El artículo segundo adiciona un numeral al artículo 57 del Código Sustantivo de Trabajo para conceder al trabajador la licencia de matrimonio
- El artículo tercero es la vigencia.

III. CONTEXTO Y GENERALIDADES DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN COLOMBIA

Con la entrada en vigencia de la ley 100 de 1993 el sistema de seguridad social en Colombia adopta un modelo de acuerdo a capacidad de pago con solidaridad en el sistema de salud y uno de solidaridad intergeneracional y ahorro individual en el sistema de pensiones. Es



decir, un elemento clave del sistema son las cotizaciones que deben realizar los asegurados a cada uno de estos sistemas y estas cotizaciones responden a la capacidad de pago de los mismos. El elemento de solidaridad en el sistema de salud radica en que las cotizaciones de quienes tienen cierta capacidad de pago ayudan a financiar a quienes carecen de recursos, entonces el sistema se divide en régimen contributivo y subsidiado.

Con esta organización de regímenes y cotizaciones las Entidades Promotoras de Salud (EPS) afilian y registran a los asegurados y también se encargan del recaudo de las cotizaciones, con ello, pueden financiar los servicios que ofertan que la ley les obliga y también permiten la viabilidad de las llamadas licencias e incapacidades.

Al respecto, el Código Sustantivo del Trabajo es la norma que regula las licencias e incapacidades de los trabajadores, más concretamente en su artículo 57. Por su parte la jurisprudencia ha señalado mediante sentencia T-480-18 conceptúa la licencia de la siguiente manera:

“El Legislador ha previsto la ocurrencia de ciertas circunstancias excepcionales, como serían las licencias y los permisos laborales, en donde los trabajadores no estarían obligados a prestar directamente sus servicios o estarían facultados para no hacerlo, sin que dicha circunstancia les represente, por sí sola, una causal para la terminación del contrato o la declaratoria de insubsistencia del funcionario público”

Es decir la licencia es entendida como un permiso que se le otorga al trabajador para ausentarse de sus facultades laborales sin que ello se configure como una causal de la suspensión o la terminación del contrato.

Actualmente encontramos dos tipos de licencias: las reglamentarias que hacen referencia a aquellas que son de obligatorio cumplimiento y las no reglamentarias que hacen



referencia a aquellas que están a disposición del empleador y pueden ser o no remuneradas.

Por su parte, el decreto único 780 de 2016 y la ley 776 de 2002 relacionan la incapacidad como algo que deriva de una enfermedad o accidente que inhabilite el correcto desarrollo de las actividades laborales. Existen las incapacidades de origen común o de origen laboral, pueden ser temporales o permanentes así como parciales o absolutas.

Como se mencionó anteriormente son de carácter reglamentario y no reglamentario, las reglamentarias están reguladas por la ley y son de obligatorio cumplimiento para el empleador. En el ordenamiento jurídico actual encontramos las siguientes:

1. Licencia de maternidad
2. Licencia de paternidad
3. Licencia por grave calamidad doméstica
4. Licencia por luto
5. Licencia como consecuencia del desempeño transitorio de cargos oficiales
6. Licencia por ejercer el derecho al voto
7. Licencia sindical
8. Licencia por la muerte de un compañero de trabajo

Las licencias reglamentarias son remuneradas y el pago de estas es obligación de la EPS en la cual el trabajador está afiliado y ha realizado las cotizaciones que la ley indica para acceder a este reconocimiento. El empleador puede reconocer este pago y posteriormente hacer el recobro con la respectiva EPS. En caso de que las licencias sean por mutuo acuerdo existe la posibilidad de definir si se remunera o no y las condiciones de la licencia.

IV. CONSIDERACIONES DEL AUTOR.

El proyecto de ley en su exposición de motivos referencia la protección a la familia de acuerdo al artículo 42 constitucional y a la ley 1361 de 2009 “por medio de la cual se crea la ley de protección integral a la familia” y la ley 1857 de 2017 “por medio de la cual se modifica la ley 361 de 2009 para adicionar y complementar las medidas de protección a la

familia y se dictan otras disposiciones”. Para el autor otorgar esta licencia matrimonial es una medida encaminada a la protección efectiva de la familia permitiendo “un espacio fundamental para fortalecer estas relaciones de tipo familiar y afectivo entre personas que han contraído matrimonio o han realizado la declaración en los estipulados previstos por el ordenamiento jurídico de la unión marital de hecho.”¹

La protección a la familia se enmarca en la carta constitucional pero también en la Convención Americana de Derechos Humanos expresando que la familia es un elemento natural y fundamental de toda sociedad reconociendo los derechos a contraer matrimonio y a fundar una familia. La Declaración Universal de Derechos Humanos, por su parte, establece que nadie será objeto de injerencias en su vida privada ni su familia.

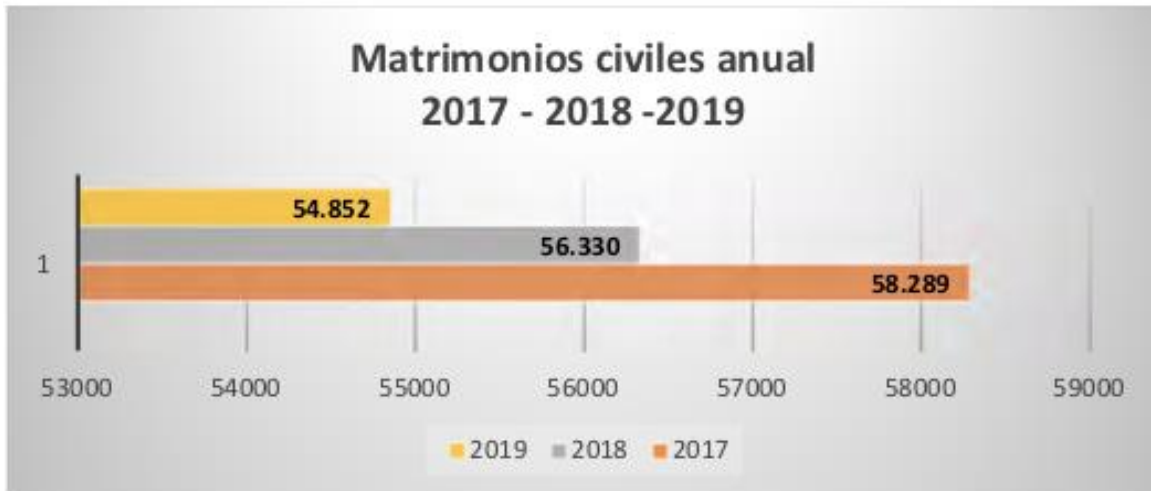
Posteriormente el autor cita a la corte constitucional para reforzar la idea de que el matrimonio y la unión marital de hecho son opciones vitales que están protegidas por la constitución. Dando igualdad al trato entre quienes deciden iniciar una familia independientemente de su credo religioso o tipo de ceremonia que elija para ello.

Una vez el autor expone el carácter de la familia como derecho fundamental o prestacional y como núcleo fundamental de la sociedad pasa a discutir sobre los derechos laborales entendiendo que la jurisprudencia ha dictado que el trabajo es una actividad que goza en todas sus modalidades de especial protección del estado. Con ello clarifica la fundamentalidad del derecho al trabajo.

Finalmente el autor hace un análisis del posible impacto que tendría la aprobación de esta licencia tanto en el mercado laboral como en el sector productivo del país. Teniendo en cuenta las cifras de matrimonio y la evolución de estas en los últimos años se observa que el número de matrimonios anuales ha venido reduciéndose antes de la pandemia pasando de 58.289 en el año 2016 a 54.852 en el año 2017. Con estos datos el autor concluye que el impacto sobre la financiación de la seguridad social será baja ya que las tendencias de matrimonios son cada vez menores y que del total de la fuerza laboral quienes se casan solo representan una pequeña parte.

¹ Tomado textualmente del proyecto de ley número 394 de 2021 cámara publicado en gaceta del congreso número 1722 de 2021.

Sin embargo el autor menciona beneficios colaterales del proyecto de ley como la reactivación económica en tiempos post pandemia, pues el sector de bodas puede atraer el turismo y con ello reactivar el sector hotelero.



Gráfica 4

2

V. OBSERVACIONES DE LOS PONENTES

Para efectos de una discusión objetiva de la materia, los ponentes consideramos que la seguridad social en Colombia está llegando a un punto de inflexión en un contexto en que el país discute sobre reformas amplias de la estructura del sistema. Como se mencionó en la parte inicial de esta ponencia las cotizaciones son un elemento fundamental para su sostenibilidad y quienes tienen acceso a las licencias reglamentarias sólo pueden ser cotizantes activos del sistema, es decir personas aseguradas. Uno de los fenómenos más preocupantes del mercado laboral colombiano son las altas tasas históricas de la informalidad, de acuerdo al Departamento Administrativo Nacional de Estadística, la

² Gráfica tomada de la exposición de motivos del proyecto de ley número 394 de 202, publicado en gaceta número 1722 de 2021.



informalidad en el mes de enero de 2022 llegó al 42,5%. Esto significa que poco más de la mitad de los trabajadores en Colombia están realizando cotizaciones al sistema, lo cual les permite acceder a estas licencias.

La estructura misma del mercado de trabajo en Colombia y del sistema de seguridad social es discriminatorio entre tipo de trabajadores. Difícilmente las licencias van a constituirse como un incentivo a la formalidad toda vez que de acuerdo a las conclusiones de la misión de empleo en Colombia los empleadores tienen muchos incentivos para evitar el cumplimiento de la ley y los trabajadores tienen incentivos para permanecer en la informalidad.

Dicho lo anterior no es claro como la licencia aporta a la protección de los derechos fundamentales al trabajo y a la familia entendiendo que las interpretaciones jurisprudenciales modulan el concepto de familia de una forma cada vez más amplia respetando diferencia de credos, raza u orientación sexual, con ello algunos trabajadores pueden sentir que conforman un núcleo familiar no compatible con el del empleador y por ende se encontrará en una situación discriminatoria frente a la ley.

Los impactos sobre la reactivación económica son igualmente inciertos, en un contexto en que los trabajadores han perdido gran parte de sus ingresos debido a la pandemia y en el que la celebración de matrimonios viene decreciendo el número de bodas total que impliquen desplazamiento a lugares turísticos será menor. Además no es claro cómo este Proyecto de Ley aportaría a la reactivación si entraría en vigencia dentro de 2 años, eso es un hecho claramente contradictorio, en la medida que la reactivación económica necesita de propuestas claras y que no presionen los incentivos de los empresarios.

Al mismo tiempo, se considera que la fórmula, mediante la cual, el trabajador que se encuentra próximo a casarse, utilice un porcentaje de sus vacaciones con el fin de que disfrute de su descanso, sin afectar y generar distorsiones nuevas al mercado laboral.

Finalmente, los efectos que se generan sobre la productividad del trabajo son negativos, dado que las horas de trabajo que se perderían son irrecuperables, las empresas no se encuentran en estos momentos en un nivel de solvencia que les permita asumir un compromiso adicional en la relación laboral, Fedesarrollo ya ha dicho que los impuestos y



las obligaciones financieras de las empresas terminan quitando: a las grandes el 51,9%, a las medianas el 88% y a las pequeñas el 117,9% de sus utilidades.

VI. CONCLUSIÓN.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores para los ponentes no es claro el impacto que puede generar la aprobación de esta licencia sobre la estructura y la red empresarial del país y el beneficio real que otorga a los trabajadores en un país donde una de las prioridades es atacar la informalidad. Por su parte la garantía de derechos fundamentales como el trabajo y la familia pasan por estructurar políticas públicas más robustas como en el caso de un sistema de seguridad social que logre esa garantía y un marco jurídico que proteja la libertad de las personas de elegir sus acompañantes de vida así como la forma en que desarrollan este núcleo familiar sin perjuicio del significado que cada quien comprenda para ello. El país está en un momento de discusión a fondo de estos temas y desde el legislativo acompañamos esta discusión de manera honesta y estructural razones por las cuales no se considera conveniente la aprobación de esta iniciativa legislativa.

VII. POSIBLE CONFLICTOS DE INTERÉS

Con base en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, según el cual *“El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”*.

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.



“Artículo 1º. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así:

(...)

a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*

b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*

c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.*

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.

b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.

c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito



que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...)". (Subrayado y negrilla fuera de texto).

De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Representantes, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés.

En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.



VIII. PROPOSICIÓN

Con base en las anteriores consideraciones, presentamos ponencia negativa y solicitamos a la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes archivar el Proyecto de Ley No. 394 de 2021, *“Por medio de la cual se modifica el Código Sustantivo del Trabajo con el fin de establecer la licencia matrimonial”*.

De los Honorables Congresistas,

JAIRO REINALDO CALA SUAREZ
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente

JHON ARLEY MURILLO BENITEZ
Representante a la Cámara
Ponente

MAURICIO ANDRÉS TORO ORJUELA
Representante a la Cámara
Ponente