

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN LA PLENARIA DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY No. 340/2020 (CÁMARA) y 210/2020 (SENADO) “POR LA CUAL SE AMPLÍA LA VIGENCIA TEMPORAL DEL PROGRAMA DE APOYO AL EMPLEO FORMAL - PAEF”

---

Doctor

**NESTOR LEONARDO RICO RICO**

Presidente

Comisión Tercera Cámara de Representantes

Honorable Presidente:

Atendiendo la honrosa designación que se nos ha hecho, y en cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, nos permitimos rendir informe de ponencia para segundo debate en la plenaria de la Honorable Cámara de Representantes al Proyecto de Ley No. 340/2020 (Cámara) y 210/2020 (Senado) “*Por la cual se amplía la vigencia temporal del Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF*”, de origen gubernamental.

## **I. PRESENTACIÓN Y ANTECEDENTES**

El día 11 de agosto de 2020, el Gobierno Nacional, por medio del Señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, radicó en la Secretaría General de la H. Cámara de Representantes el proyecto de ley “*Por la cual se amplía la vigencia temporal del Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF*”, de conformidad con la Constitución Política y con el cumplimiento de los requisitos formales exigidos para el efecto, el cual fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 731 del 13 de agosto de 2020.

Así mismo el 13 de agosto de la presente anualidad el Presidente de la República, doctor Iván Duque Márquez, y el Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Alberto Carrasquilla Barrera, solicitaron al honorable Congreso de la República “*dar trámite de urgencia al Proyecto de Ley 340 de 2020 – Cámara «Por la cual se amplía la vigencia temporal del Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF» y, en consecuencia, disponer su deliberación conjunta en las respectivas comisiones constitucionales permanentes del Congreso de la República, de conformidad con los procedimientos constitucionales y legales ordinarios.*”

Adicionalmente, los ponentes y coordinadores del proyecto se reunieron con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el 31 de agosto de 2020 con el propósito de estudiar y presentar sus comentarios e inquietudes sobre el proyecto de ley. A la sesión asistieron además de los ponentes y coordinadores, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, así como el Viceministro General y el Viceministro Técnico de la mencionada cartera, quienes realizaron una presentación detallada del proyecto de ley, explicando los principales aspectos del funcionamiento del Programa de

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN LA PLENARIA DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY No. 340/2020 (CÁMARA) y 210/2020 (SENADO) “POR LA CUAL SE AMPLÍA LA VIGENCIA TEMPORAL DEL PROGRAMA DE APOYO AL EMPLEO FORMAL - PAEF”

---

Apoyo al Empleo Formal – PAEF y los resultados obtenidos por este para los meses de mayo, junio y julio, indicando las razones por las que es necesario extender su vigencia, tal y como lo propone el proyecto de ley presentado.

El resumen del análisis adelantado en la reunión de los ponentes y coordinadores frente al proyecto de ley radicado por el Gobierno nacional está contenido en el Informe de Ponencia para primer debate en Comisiones Conjuntas del Congreso de la República, publicado en la Gaceta No. 817 del 1 de septiembre de 2020.

## **II. PRIMER DEBATE, PROPOSICIONES Y REUNIONES**

### **A. PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY**

El viernes 4 de septiembre de 2020 se llevó a cabo el primer debate al Proyecto de Ley No. 340/2020 (Cámara) y 210/2020 (Senado) “*Por la cual se amplía la vigencia temporal del Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF*”, en las Comisiones Terceras Conjuntas de la Honorable Cámara de Representantes y del Honorable Senado de la República.

En esta sesión se dio debate a la ponencia al proyecto de ley radicada el 1 de septiembre de 2020 por los Honorables Congresistas H.R. John Jairo Roldán Avendaño, H.R. Néstor Leonardo Rico y el H.S. David Alejandro Barguil Assis.

Inició la sesión el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público quien explicó el objeto de la iniciativa presentada, esto es, ampliar el Programa de Apoyo al Empleo Formal -PAEF, el cual nace de la emergencia económica con una vigencia limitada hasta el mes de agosto de 2020, razón por la que enfatiza, es urgente dar trámite a este proyecto de Ley, de forma tal que los beneficios del programa puedan brindarse a los empleadores por cuatro meses adicionales. El señor Ministro por otra parte, destacó la labor de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales -UGPP en la rápida implementación de este programa.

A continuación, el H.R. John Jairo Roldán Avendaño como ponente de este proyecto de Ley, realizó una presentación sobre el funcionamiento del PAEF destacando especialmente quienes pueden ser beneficiarios, las condiciones o requisitos de acceso, y su operatividad. Igualmente, expuso los resultados obtenidos por el programa en los meses de mayo, junio y julio, resaltando el número de empresas y trabajadores que se han visto beneficiados, presentando los resultados del programa según el tamaño de los empleadores, y enfatizando en las micro y pequeñas empresas.

Escuchada esta explicación, los parlamentarios decidimos darle trámite al proyecto de ley sobre la ponencia radicada el 1 de septiembre de 2020, publicada en la Gaceta 817 del 1 de septiembre

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN LA PLENARIA DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY No. 340/2020 (CÁMARA) y 210/2020 (SENADO) "POR LA CUAL SE AMPLÍA LA VIGENCIA TEMPORAL DEL PROGRAMA DE APOYO AL EMPLEO FORMAL - PAEF"

---

de 2020. En este orden, varios Honorables Congresistas intervinieron para resaltar la importancia del PAEF como herramienta para disminuir las alarmantes cifras de desempleo y para contribuir a la recuperación económica del país, mostrando el consenso que existe frente a los beneficios del programa. De la misma forma, algunos de ellos, manifestaron la necesidad de que se amplíe por un término mayor al inicialmente propuesto por el Gobierno nacional, atendiendo entre otras circunstancias a las dificultades que han generado los procesos de reapertura parcial, la inexistencia actual de una vacuna y la incertidumbre sobre la recuperación económica. A su vez, indicaron la necesidad de evaluar el pago de la prima del segundo semestre y la inclusión de nuevos beneficiarios como los patrimonios autónomos, los trabajadores por cuenta propia y las personas naturales con uno o dos trabajadores. En general, se hizo referencia a los siguientes aspectos que fueron consignados en proposiciones radicadas por los Honorables Congresistas:

*Beneficiarios:* Se señaló la necesidad de incluir a las cooperativas de trabajo asociado, a la Cruz Roja y a los patrimonios autónomos en su calidad de empleadores; proponiendo también extender el programa a los empleadores personas naturales con uno o dos trabajadores, así como a los trabajadores por cuenta propia.

*Requisitos:* En cuanto a los requisitos que se exige para acceder al aporte estatal, se hizo referencia al porcentaje del 80% de la nómina que se compara con la nómina del mes de febrero de 2020 para poder acceder al programa, proponiendo que este porcentaje se elimine o se modifique.

*Cuantía:* Se presentaron diversas proposiciones con el ánimo de aumentar en distintos porcentajes o montos el valor que actualmente se entrega a título de aporte estatal. Por ejemplo, se mencionó la posibilidad de establecer un valor fijo del aporte en \$500.000, o de aumentar el porcentaje para aquellas empresas que realicen la contratación de jóvenes o de aquellas cuya nómina sea de 10 empleados o menos de forma tal que se apoye en mayor medida a las pequeñas empresas.

*Temporalidad:* Si bien se coincide con la necesidad e importancia de ampliar el programa del PAEF, se solicitó que este se extienda más allá del plazo propuesto por el Gobierno nacional en el proyecto de ley, atendiendo a las difíciles circunstancias que enfrenta la economía, proponiendo diferentes meses para su ampliación, o incluso, sujetando dicha ampliación adicional al comportamiento económico del país. Asimismo, se solicitó que se incluya el subsidio al pago de la prima correspondiente al segundo semestre de 2020 y a la prima del primer semestre de 2021.

Una vez finalizadas las intervenciones, se decidió dejar como constancia las proposiciones presentadas, considerando que en su mayoría demandan la destinación de mayores recursos, siendo necesario revisar con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el espacio fiscal para las mismas. A continuación, se relacionan dichas proposiciones:

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN LA PLENARIA DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY No. 340/2020 (CÁMARA) y 210/2020 (SENADO) "POR LA CUAL SE AMPLÍA LA VIGENCIA TEMPORAL DEL PROGRAMA DE APOYO AL EMPLEO FORMAL - PAEF"

<b>Tema</b>	<b>Congresista(s) remitente(s)</b>	<b>Art. PL</b>	<b>Principal cambio propuesto</b>
BENEFICIARIOS	H.S. Fernando Nicolás Araújo Rumié	Nuevo	Adiciona a los patrimonios autónomos como potenciales beneficiarios del PAEF.
CUANTÍA	H.S. Gustavo Bolívar Moreno	Nuevo	Modifica el valor del aporte estatal al aumentarlo hasta el 50% del salario mínimo (actualmente es hasta el 40% de 1 SMMLV por trabajador).
CUANTÍA	H.S. María del Rosario Guerra de la Espriella	Nuevo	Indica que el porcentaje del aporte estatal para las empresas con 10 o menos empleados será del 60%.
CUANTÍA	H.R. David Ricardo Racero Mayorca	Nuevo	Elimina el 40% sobre el salario mínimo como valor del aporte estatal, y lo sustituye por un valor fijo de \$500.000.
REQUISITOS	H.R. Christian Munir Garcés Aljzure	1	Modifica el porcentaje del 80% de la nómina que se exige para acceder al PAEF, disminuyéndolo al 30%.
BENEFICIARIOS	H.R. David Ricardo Racero Mayorca	Nuevo	Modifica el inciso 1 del párrafo 7 del artículo 2 del Decreto 639/20 de forma tal que el mínimo de empleados que se exige a las personas naturales disminuya de 3 a 2.
REQUISITOS	H.S. Luis Iván Marulanda Gómez	Nuevo	Modifica el párrafo 1 del artículo 3 del Decreto 639/20 eliminando la exigencia de que el 80% de los trabajadores por los que se solicita el beneficio correspondan a los reportados en la PILA de febrero de 2020.
FISCALIZACIÓN	H.R. Christian Munir Garcés Aljzure	Nuevo	Modifica el plazo que tiene la UGPP para efectuar la fiscalización pasando de 3 a 4 años y señala que la UGPP garantizará la producción, disponibilidad y calidad de la información sobre el comportamiento de la afiliación y pago de aportes.
CUANTÍA	H.S. María del Rosario Guerra de la Espriella	Nuevo	Dispone que para las empresas con menos de 100 trabajadores, que contraten jóvenes (entre 18 y 25 años) recién graduados, el aporte se incrementará a 50% para cada uno.
REQUISITOS	H.R. David Ricardo Racero Mayorca	Nuevo	Adiciona los requisitos de acceso al PAEF, exigiendo a las personas naturales y jurídicas demostrar que los empleados contratados en el mes anterior no se hayan reducido.

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN LA PLENARIA DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY No. 340/2020 (CÁMARA) y 210/2020 (SENADO) "POR LA CUAL SE AMPLÍA LA VIGENCIA TEMPORAL DEL PROGRAMA DE APOYO AL EMPLEO FORMAL - PAEF"

<b>Tema</b>	<b>Congresista(s) remitente(s)</b>	<b>Art. PL</b>	<b>Principal cambio propuesto</b>
PAP	H.R. Christian Munir Garcés Aljzure	Nuevo	Amplía la vigencia del Programa de Apoyo a la Prima de que trata el Decreto Legislativo 770 de 2020, para que se extienda a la prima de diciembre.
TEMPORALIDAD Y BENEFICIARIOS	H.R. Oscar Darío Pérez Pineda	Nuevo	1. Amplía el PAEF hasta el 30 de junio de 2021, incluyendo la prima de servicios de diciembre de 2020 y junio de 2021. 2. Incluye dentro de los beneficiarios a las cooperativas de trabajo asociado y a la cruz roja colombiana.
REQUISITOS	H.R. Carlos Alberto Carreño Marín	Nuevo	Establece que las personas jurídicas para acceder a los beneficios tendrán que mantener en sus nóminas el mismo número de empleados que tenían al 30 de agosto de 2020.
BENEFICIARIOS	H.R. Carlos Alberto Carreño Marín	Nuevo	Establece que podrán acceder al programa las personas naturales con al menos un empleado reportado en la PILA que cumplan con los requisitos.
TEMPORALIDAD	H.S. Fernando Nicolás Araújo Rumié y H.S. Efraín José Cepeda Sarabia	1	Amplía el plazo del programa hasta marzo de 2021, generando 7 pagos adicionales.
BENEFICIARIOS	H.S. Fernando Nicolás Araújo Rumié y H.S. Efraín José Cepeda Sarabia	1	Adiciona un párrafo indicando que también podrán ser beneficiarios los trabajadores por cuenta propia que se encuentren cotizando a Seguridad Social.
TEMPORALIDAD	H.R. Nidia Marcela Osorio Salgado	Nuevo	Realiza la ampliación del Programa supeditado al comportamiento de la economía colombiana.
REQUISITOS	H.S. Richard Alfonso Aguilar Villa	1	Modifica el porcentaje del 80% de la nómina que se exige para acceder al PAEF, disminuyéndolo al 70%.
BENEFICIARIOS	H.S. Fernando Nicolás Araújo Rumié y H.S. Efraín José Cepeda Sarabia	1	Indica que podrán ser beneficiarios del PAEF las personas naturales que generen 1 empleo o más.
CUANTÍA	H.S. Richard Alfonso Aguilar Villa	1	Modifica el valor del aporte estatal al aumentarlo hasta el 70% del salario mínimo.

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN LA PLENARIA DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY No. 340/2020 (CÁMARA) y 210/2020 (SENADO) “POR LA CUAL SE AMPLÍA LA VIGENCIA TEMPORAL DEL PROGRAMA DE APOYO AL EMPLEO FORMAL - PAEF”

Tema	Congresista(s) remitente(s)	Art. PL	Principal cambio propuesto
TEMPORALIDAD	H.R. Nidia Marcela Osorio Salgado	1	Realiza la ampliación del PAEF supeditado al comportamiento de la economía colombiana y hace referencia a lineamientos vinculantes para los beneficiarios del PAEF.
BENEFICIARIOS	H.R. Nidia Marcela Osorio Salgado	1	Incluye empresas cooperativas, trabajadores cooperados, personas jurídicas de derecho privado.

Sobre las proposiciones expuestas, el Viceministro General del Ministerio de Hacienda y Crédito Público realizó aclaraciones sobre algunos temas como el porcentaje del 80% y las cooperativas y la Cruz Roja como beneficiarias del PAEF.

Finalmente, se llevó a cabo la discusión y votación del articulado del proyecto de ley propuesto en el informe de ponencia, y se hizo referencia a las proposiciones dejadas como constancia. En ese sentido, se votó el título del proyecto de Ley y su articulado, aprobándose tal como se propuso en la ponencia para primer debate presentada por los suscritos.

## B. REUNIÓN DE PONENTES Y COORDINADORES

Los ponentes y coordinadores nos reunimos con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y con el Director de la Unidad de Gestión Pensional y de Parafiscales – UGPP el día 14 de septiembre de 2020, con el fin de preparar la presente ponencia y en específico, para estudiar cada una de las proposiciones que fueron dejadas como constancia por los Honorables Congresistas durante el primer debate. A continuación, se presenta una síntesis de los principales temas abordados, de acuerdo con las proposiciones radicadas y los comentarios recibidos sobre el proyecto de ley.

**Beneficiarios:** En cuanto a la inclusión de los patrimonios autónomos como potenciales beneficiarios del Programa de Apoyo al Empleo Formal los ponentes hicimos énfasis en que dicha figura cumple con todos los postulados del empleo formal, pues realizan el pago de impuestos y el pago correspondiente a los aportes parafiscales y de seguridad social de sus trabajadores mediante la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes - PILA y el reporte a entidades como la DIAN. Teniendo en cuenta estas circunstancias el Ministerio de Hacienda y Crédito Público explicó que era posible realizar la inclusión de los patrimonios autónomos como beneficiarios del programa en tanto cumplan con todos los requisitos que este exige. Al respecto, explicó que era necesario realizar ajustes frente a los requerimientos solicitados a este tipo de figura, considerando que no constituyen una persona jurídica ni una persona natural.

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN LA PLENARIA DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY No. 340/2020 (CÁMARA) y 210/2020 (SENADO) "POR LA CUAL SE AMPLÍA LA VIGENCIA TEMPORAL DEL PROGRAMA DE APOYO AL EMPLEO FORMAL - PAEF"

---

Por su parte, frente a la inclusión de los trabajadores por cuenta propia el Ministerio explicó que esta población no se encuentra enmarcada en el objeto del programa, pues este tiene como objetivo ser un mecanismo de apoyo y fortalecimiento del empleo formal, entendido como aquel generado por un tercero, de forma tal que el programa a su vez permita mantener y reconstruir el tejido empresarial. En este sentido, el Ministerio recalcó que los trabajadores por cuenta propia son objeto de protección mediante otros programas como ingreso solidario (cuya extensión fue anunciada por el Señor Presidente de la República en la instalación de la nueva legislatura 2020-2021) y los mecanismos de apoyo a través de las cajas de compensación familiar; razón por la que no se debería incluir a esta población en el PAEF. Por otra parte, se indicó que la inclusión de los trabajadores por cuenta propia obligaría a realizar cambios en la operatividad del programa, dada la dificultad de evidenciar, entre otros, el requisito de disminución de los ingresos; cambios de tal envergadura que sería necesario modificar la plataforma tecnológica desarrollada para el programa, lo que conllevaría dificultades y demoras en la ejecución del mismo, perjudicando a los actuales beneficiarios.

En relación con las personas naturales empleadoras con uno o más trabajadores, el Ministerio hizo extensivas algunas de las explicaciones ofrecidas sobre los trabajadores por cuenta propia, adicionalmente hizo referencia a las razones por las que se consideró la necesidad de establecer el mínimo de tres trabajadores, relacionadas con la permanencia en el empleo y la operatividad del programa y sus mecanismos de control.

Al respecto, los coordinadores y ponentes insistimos en evaluar la posibilidad de extender el PAEF a las personas naturales con dos o más trabajadores, con el fin de que más empleadores se puedan ver beneficiados con el programa. Al respecto, el Ministerio señala que ante la existencia de recursos limitados y el objetivo del programa, actualmente resulta razonable enfocar los subsidios en las personas naturales que tengan al menos tres empleados, toda vez que el eventual despido de uno de sus trabajadores, puede generar efectos adversos para el mercado laboral, comparativamente mayores, a los ocasionados por trabajadores con mayor rotación laboral y que generalmente trabajan para empresas con menos de tres empleados.

Frente a las cooperativas de trabajo asociado el Ministerio explicó que estas ya se encuentran incorporadas como beneficiarias en el marco de lo establecido en el Decreto Legislativo 639 de 2020, modificado especialmente por el Decreto Legislativo 677 de 2020, al estar comprendidas en el grupo de las entidades sin ánimo de lucro. Ahora bien, el Ministerio precisó que las cooperativas pueden recibir el beneficio, por aquellos trabajadores que figuren como sus dependientes en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes - PILA. Por su parte, frente a algunos de sus cooperados asociados que prestan sus servicios ante otras entidades, se explicó que estos reciben el beneficio por intermedio de las empresas que figuran en la Planilla como sus empleadores, por lo que permitir su inclusión dificultaría el control y llevaría a que por un mismo trabajador dos personas jurídicas diferentes (esto es la cooperativa y la empresa en la que se presta el servicio) pudiesen recibir el aporte estatal, en contra del erario público. Por su parte,

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN LA PLENARIA DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY No. 340/2020 (CÁMARA) y 210/2020 (SENADO) "POR LA CUAL SE AMPLÍA LA VIGENCIA TEMPORAL DEL PROGRAMA DE APOYO AL EMPLEO FORMAL - PAEF"

---

frente a cooperados que actúan como trabajadores por cuenta propia, se reiteró que estos son objeto de protección mediante programas distintos al PAEF.

Por último, frente a la Cruz Roja se precisó que esta ya se encuentra incorporada en el programa como potencial beneficiario, dada la modificación introducida mediante el Decreto Legislativo 815 de 2020.

**Requisitos:** En relación con las proposiciones que solicitaron modificar el porcentaje sobre el que se realiza una comparación frente a la nómina de febrero de 2020, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público explicó que dicho requisito no implica en forma alguna que no pueda reducirse la nómina que existía en dicho mes para optar por el beneficio. Por el contrario, explicó que lo que se pretende con dicha disposición es que las personas individuales por la que se solicita el aporte estatal, hubiesen sido en febrero parte de la planta de empleos, teniendo en cuenta que el objetivo del programa es el apoyo al empleo formal. En este sentido, por ejemplo, si se tomara como referencia una empresa que en febrero de 2020 contaba con 100 trabajadores, de cumplir con los requisitos exigidos en la ley, esta empresa puede haber reducido su nómina a la mitad, es decir contar actualmente con solo 50 trabajadores, y podría postularse al programa por estos 50 trabajadores, lo que se verificará, es que de estos 50 empleados, un 80% (40 trabajadores) coincidan con los reportados en el mes de febrero. En ningún momento se exige que la empresa cuente con 80 empleados. En otras palabras, tanto la disminución como la inclusión de nuevos trabajadores es posible.

No obstante, partiendo de la anterior explicación, y ante las múltiples proposiciones sobre la eliminación o disminución de este porcentaje, se consideró viable su reducción al 70% y la modificación de la redacción actual del Decreto Legislativo en este asunto, de forma tal que sea claro para los usuarios del programa que sí pueden haber efectuado modificaciones en la nómina y con ello, esto no se vea como un obstáculo para acudir al PAEF.

A su vez, frente a las proposiciones que establecían la conservación de los empleos como requisito para solicitar el aporte estatal, el Ministerio explicó la inconveniencia de exigir a los empleadores el congelamiento de sus nóminas, como requisito para acceder y mantenerse en el programa, pues ello, en las actuales circunstancias económicas podría llevar a la quiebra o cierre de las empresas, al ser una barrera a la planificación financiera de las entidades para lograr su normalización.

**Cuantía:** Frente a las propuestas de modificar el valor del aporte estatal otorgado mediante el PAEF, aumentando el porcentaje sobre un salario mínimo legal mensual vigente que se reconoce por cada trabajador o estableciendo una suma fija, se llegó a la conclusión que dicha modificación generaría un impacto fiscal considerable, incompatible con el propósito de ampliar la temporalidad del programa.

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN LA PLENARIA DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY No. 340/2020 (CÁMARA) y 210/2020 (SENADO) “POR LA CUAL SE AMPLÍA LA VIGENCIA TEMPORAL DEL PROGRAMA DE APOYO AL EMPLEO FORMAL - PAEF”

---

En este aspecto, el Ministerio enfatizó: i) la importancia de tener en cuenta que la economía ya entró en proceso de reactivación, de forma tal que, se estima que en el corto plazo exista una recuperación de las empresas y empleadores que les permitan retomar la senda de sus negocios y por lo tanto los niveles de ingresos observados y; ii) la vocación temporal del programa, de forma tal que no debe permitirse que este se constituya en una herramienta permanente de manejo de caja de los empleadores, y un aumento del valor que se entrega como aporte estatal, podría generar dificultades en este sentido.

En cuanto a la propuesta de que dicho aumento se presentase únicamente para determinados empleadores, ya sea por realizar la contratación de personas entre los 18 y 25 años, o porque cuenten con 10 trabajadores o menos, el Ministerio explicó que dichas modificaciones implicarían reformar la totalidad de la operación del programa al tener que verificarse la forma en la que se compone la nómina de cada uno de los empleadores, y asignar sesgos de distribución según el tamaño o tipo de empleador. Lo que requeriría la modificación de la plataforma tecnológica empleada para el programa y conllevaría a dificultades y demoras en su implementación, perjudicando a los actuales beneficiarios. Además de las dificultades y cargas adicionales que implicaría en materia de control.

**Temporalidad:** Frente a la ampliación del programa más allá de diciembre de 2020, a partir de los cálculos de impacto fiscal, el Ministerio estimó razonable y consistente la ampliación del programa hasta marzo de 2021.

Al respecto, los ponentes y coordinadores insistimos en revisar la posibilidad de ampliar el programa hasta junio del año 2021, teniendo en cuenta los anuncios que se han hecho recientemente, según los cuales, solo habrá vacuna posiblemente hasta dentro de un año. Sobre este punto, el Ministerio encontró que, ante el esfuerzo fiscal que ya se está haciendo por parte del Gobierno para ampliar el programa por 7 meses adicionales a los previstos inicialmente durante la emergencia y ante los escenarios de reactivación económica previstos para el año 2021, no sería viable una mayor ampliación del programa.

**Ampliación del Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios – PAP:** Igualmente, frente a las proposiciones de ampliar la temporalidad del Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios – PAP para los pagos de diciembre de 2020 y de julio de 2021, el Ministerio señaló que evaluado el espacio fiscal, resulta razonable incorporar el segundo pago de la prima de servicios correspondiente al mes de diciembre de 2020, no así el primer pago de la prima de servicios del año 2021, pagadera en junio de dicha anualidad, fecha para la que se estima exista un proceso de reactivación de la economía ya fortalecido, razón por la que los ponentes y coordinadores consideramos pertinente incluir una modificación al Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios – PAP, para el pago de diciembre de 2020.

Asimismo, teniendo en cuenta que se consideró viable la inclusión de los patrimonios autónomos como beneficiarios del PAEF, consideramos pertinente realizar la misma inclusión en este programa.

### III. JUSTIFICACIÓN AL PLIEGO DE MODIFICACIONES

En el curso de la reunión celebrada por los ponentes y los coordinadores con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la UGPP para preparar la presente ponencia, se encontró pertinente complementar el articulado aprobado en el primer debate. Con este fin, se someten a consideración de las Plenarias las siguientes modificaciones al texto del proyecto de ley aprobado en primer debate, con fundamento en las justificaciones que se exponen a continuación frente a cada artículo objeto de modificación o adición.

**ARTÍCULO 1. AMPLIACIÓN VIGENCIA TEMPORAL DEL PROGRAMA DE APOYO AL EMPLEO FORMAL -PAEF.** Se modifica este artículo de forma tal que el programa se amplíe hasta marzo de 2021, pasando de los ocho pagos inicialmente propuestos por el Gobierno nacional a once pagos. De esta forma, se le dará una mayor continuidad al programa, con el fin de que los empleadores cuenten con el apoyo estatal mientras se avanza en esta nueva etapa de reactivación de la economía.

**ARTÍCULO NUEVO (INCLUSIÓN PATRIMONIOS AUTÓNOMOS).** Considerando que los patrimonios autónomos cumplen con todos los requerimientos de formalidad, y que podrían acreditar todos los requisitos del programa, se incorporan como potenciales beneficiarios del PAEF, modificando el inciso primero y adicionando un párrafo al artículo 2 del Decreto Legislativo 639 de 2020.

**ARTÍCULO NUEVO (ACLARACIÓN Y MODIFICACIÓN DEL REQUISITO DEL 80% SOBRE LA NÓMINA DE FEBRERO DE 2020).** Buscando dar mayor claridad a los beneficiarios del programa sobre la exigencia del 80% de empleados reportados en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) correspondiente al periodo de cotización del mes de febrero de 2020, se modifica la redacción del párrafo 1 del artículo 3 del Decreto Legislativo 639 de 2020, de forma tal que este requisito no sea interpretado como un obstáculo para la modificación de las plantas de empleo.

De igual manera, se propone la disminución del porcentaje pasándolo del 80% al 70%, para permitir que los potenciales beneficiarios tengan más flexibilidad en el manejo de sus nóminas y cuenten con más posibilidades en el acceso al Programa. En este sentido, luego de revisar la dinámica de permanencia de los trabajadores en las empresas potencialmente beneficiarias del PAEF, se estima que la rotación aproximada de los empleados entre febrero de 2020 y marzo de 2021, es decir transcurridos 11 meses, sea del orden del 30%. Por lo tanto, se justifica que los

empleados considerados mensualmente en cada una de las postulaciones al PAEF, corresponda al menos en un 70% a los trabajadores reportados en la PILA correspondiente al periodo de cotización de febrero de 2020.

**ARTÍCULO NUEVO (MODIFICACIÓN ARTÍCULO 4 DEL DECRETO LEGISLATIVO 639 DE 2020 - PATRIMONIOS AUTÓNOMOS).** En aras de hacer coherente la inclusión de los patrimonios autónomos como beneficiarios del PAEF, se ajusta la redacción del artículo 4 del Decreto Legislativo 639 de 2020, con el fin de que sea claro que estos deben cumplir con el procedimiento de postulación definido en dicho artículo para obtener el aporte estatal, efectuando los ajustes correspondientes para este tipo de beneficiarios.

**ARTÍCULO NUEVO (AMPLIACIÓN VIGENCIA TEMPORAL DEL PROGRAMA DE APOYO PARA EL PAGO DE LA PRIMA DE SERVICIOS – PAP.)** Se amplía la vigencia del PAP para que este también aplique al pago de la prima de servicios de diciembre de 2020. Para el efecto, se ajustan algunas disposiciones de los artículos 7, 10, 11 y 15 del Decreto Legislativo 770 de 2020.

**ARTÍCULO NUEVO (INCLUSIÓN PATRIMONIOS AUTÓNOMOS EN EL PAP).** De forma coherente con la inclusión de los patrimonios autónomos en el PAEF, también se incluyen dichos patrimonios como potenciales beneficiarios del Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios – PAP. Para el efecto, se modifica el inciso primero y se adiciona un párrafo 11 al artículo 8 del Decreto Legislativo 770 de 2020.

**ARTÍCULO NUEVO (CONSIDERACIONES SEGUNDO PAGO DE LA PRIMA DE SERVICIOS).** De forma coherente con la ampliación del Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios – PAP, se deben ajustar los meses sobre los que se realiza la validación de la nómina, para ello se adiciona un inciso tercero al párrafo 1 del artículo 9 del Decreto Legislativo 770 de 2020.

Por otra parte, en la medida en que los empleadores deberán reconocer y realizar el segundo pago de la prima de servicios del año 2020 dentro de los términos legales establecidos, se indica claramente que el pago del aporte estatal del PAP corresponderá a un reembolso en el primer trimestre del año 2021.

**ARTÍCULO NUEVO (MODIFICACIÓN ARTÍCULO 10 DEL DECRETO LEGISLATIVO 770 DE 2020 - PATRIMONIOS AUTÓNOMOS).** En aras de hacer coherente la inclusión de los patrimonios autónomos como beneficiarios del PAP, se ajusta la redacción del artículo 10 del Decreto Legislativo 770 de 2020, con el fin de que sea claro que estos deben cumplir con el procedimiento de postulación definido en dicho artículo para obtener el aporte estatal, efectuando los ajustes correspondientes para este tipo de beneficiarios.

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN LA PLENARIA DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY No. 340/2020 (CÁMARA) y 210/2020 (SENADO) “POR LA CUAL SE AMPLÍA LA VIGENCIA TEMPORAL DEL PROGRAMA DE APOYO AL EMPLEO FORMAL - PAEF”

---

**ARTÍCULO NUEVO (AMPLIACIÓN DE PLAZOS DE FISCALIZACIÓN).** Atendiendo a la ampliación temporal de la vigencia del PAEF y del PAP, se amplía por un año más el plazo con el que cuenta la UGPP para realizar la fiscalización de estos programas, pasando de 3 a 4 años, y se fortalecen sus herramientas al respecto.

**MODIFICACIÓN DEL TÍTULO DEL PROYECTO DE LEY.** Considerando las modificaciones que se realizan al Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF distintas a su ampliación temporal y la incorporación de modificaciones al Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios – PAP, resulta pertinente modificar el título del proyecto de ley, haciendo alusión a los dos programas.

### **PROPOSICIÓN**

Dese segundo debate al Proyecto de Ley No. 340/2020 (Cámara) y 210/2020 (Senado) “*Por la cual se amplía la vigencia temporal del Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF*”, incluyendo el pliego de modificaciones propuesto en esta ponencia.

De los Honorables Congresistas,

**Comisión III Cámara**

**Ponentes coordinadores**



**JOHN JAIRO ROLDAN AVENDAÑO**  
Representante a la Cámara



**NÉSTOR LEONARDO RICO RICO**  
Representante a la Cámara

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE ANTE LA PLENARIA DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 340/2020 CÁMARA Y 210/2020 SENADO**

**“Por la cual se modifica el Programa de Apoyo al Empleo Formal – PAEF y el Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios – PAP”**

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

**CAPÍTULO I  
PROGRAMA DE APOYO AL EMPLEO FORMAL -PAEF**

**ARTÍCULO 1°. AMPLIACIÓN VIGENCIA TEMPORAL DEL PROGRAMA DE APOYO AL EMPLEO FORMAL -PAEF.** Amplíese hasta el mes de marzo de 2021 el Programa de Apoyo al Empleo Formal – PAEF establecido en el Decreto Legislativo 639 de 2020, modificado por los decretos legislativos 677 y 815 de 2020.

Para el efecto, sustitúyase la palabra “cuatro” contenida en los artículos 1, 2, 4 y 5 del Decreto Legislativo 639 de 2020, por la palabra “once” y sustitúyase la expresión “mayo, junio, julio y agosto de 2020” contenida en el artículo 5 del Decreto Legislativo 639 de 2020, por la expresión “mayo, junio, julio, agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre de 2020 y enero, febrero y marzo de 2021”.

**ARTÍCULO 2° (NUEVO).** Modifíquese el inciso primero y adiciónese un párrafo 10 al artículo 2 del Decreto Legislativo 639 de 2020, modificado por los decretos legislativos 677 y 815 de 2020, así:

**“Artículo 2. Beneficiarios del Programa de apoyo al empleo formal - PAEF.** Podrán ser beneficiarios del Programa de Apoyo al Empleo Formal -PAEF las personas jurídicas, personas naturales, consorcios, uniones temporales y patrimonios autónomos que cumplan con los siguientes requisitos:”

**“Párrafo 10.** Los patrimonios autónomos no deben cumplir con el requisito establecido en el numeral 2 de este artículo, en su lugar, deberán aportar su Número Único de Identificación Tributaria -NIT y ser declarantes del impuesto sobre la renta y complementarios.”

**ARTÍCULO 3° (NUEVO).** Modifíquese el párrafo 1 del artículo 3 del Decreto Legislativo 639 de 2020, modificado por los decretos legislativos 677 y 815 de 2020, el cual quedará así:

**“Párrafo 1.** Para efectos de este Decreto Legislativo, se entenderá que el número de empleados corresponde al número de empleados reportados en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) correspondiente al periodo de cotización del mes inmediatamente anterior al de la postulación a cargo de dicho beneficiario.

Los empleados específicos que serán tenidos en cuenta para el cálculo del aporte estatal deberán corresponder al menos en un 70% con los empleados individualmente considerados que hayan sido reportados en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) correspondiente al periodo de cotización del mes de febrero de 2020 a cargo del empleador que se postula. En cualquier caso, para obtener este beneficio no existe requerimiento alguno de mantenimiento del tamaño de la planta de empleo del respectivo empleador.

En ningún caso el número de empleados que se tenga en cuenta para determinar la cuantía del aporte estatal podrá ser superior al número de trabajadores

reportados en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) correspondiente al periodo de cotización del mes de febrero de 2020 a cargo de dicho beneficiario.”

**ARTÍCULO 4° (NUEVO).** Modifíquese el inciso primero, el numeral 1 y el inciso primero del numeral 2, del artículo 4 del Decreto Legislativo 639 de 2020, modificado por los decretos legislativos 677 y 815 de 2020, los cuales quedarán así:

**“Artículo 4. Procedimiento de postulación para la obtención del aporte estatal del Programa de apoyo al empleo formal - PAEF.** Las personas jurídicas, personas naturales, consorcios, uniones temporales y patrimonios autónomos que cumplan con los requisitos del artículo 2 del presente Decreto Legislativo deberán presentar, ante la entidad financiera en la que tengan un producto de depósito, los siguientes documentos:

1. Solicitud firmada por el representante legal, por la persona natural empleadora o por el representante legal de la fiduciaria que actúa como vocera o administradora del patrimonio autónomo, en la cual se manifiesta la intención de ser beneficiario del Programa de apoyo al empleo formal –PAEF.
2. Certificación firmada por (i) el representante legal, la persona natural empleadora o el representante legal de la fiduciaria que actúa como vocera o administradora del patrimonio autónomo y (ii) el revisor fiscal o contador público en los casos en los que la empresa no esté obligada a tener revisor fiscal, en la que se certifique:”

## **CAPÍTULO II**

### **PROGRAMA DE APOYO PARA EL PAGO DE LA PRIMA DE SERVICIOS – PAP**

**ARTÍCULO 5° (NUEVO). AMPLIACIÓN VIGENCIA TEMPORAL DEL PROGRAMA DE APOYO PARA EL PAGO DE LA PRIMA DE SERVICIOS – PAP.** Amplíese al segundo pago de la prima de servicios del año 2020 el Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios – PAP establecido en el Decreto Legislativo 770 de 2020.

Para el efecto, sustitúyase la expresión "un único aporte monetario" contenida en el artículo 7 del Decreto Legislativo 770 de 2020, por la expresión "dos aportes monetarios"; reemplácese la expresión "un único aporte estatal" contenida en el artículo 10 del Decreto Legislativo 770 de 2020, por la expresión "dos aportes estatales"; sustitúyase la palabra "primer" contenida en los artículos 7 y 11 del Decreto Legislativo 770 de 2020, por la expresión "primer y segundo"; y reemplácese la expresión "junio y julio de 2020" contenida en el artículo 15 del Decreto Legislativo 770 de 2020, por la expresión "junio, julio y diciembre de 2020 y enero de 2021".

**ARTÍCULO 6° (NUEVO).** Modifíquese el inciso primero y adiciónese un párrafo 11 al artículo 8 del Decreto Legislativo 770 de 2020, así:

**"Artículo 8. Beneficiarios del Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios — PAP.** Podrán ser beneficiarios del PAP las personas jurídicas, personas naturales, consorcios, uniones temporales y patrimonios autónomos que cumplan los siguientes requisitos:"

**"Párrafo 11.** Los patrimonios autónomos no deben cumplir con el requisito establecido en el numeral 2 de este artículo, en su lugar, deberán aportar su Número Único de Identificación Tributaria –NIT y ser declarantes del impuesto sobre la renta y complementarios."

**ARTÍCULO 7° (NUEVO).** Adiciónese un inciso tercero al párrafo 1 del artículo 9 del Decreto Legislativo 770 de 2020, así:

"Para efectos del aporte estatal correspondiente al segundo pago de la prima de servicios se entenderá que el número de empleados corresponde al número de empleados reportados en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes - PILA correspondiente al periodo de cotización del mes de diciembre de 2020. En cualquier caso, los empleados individualmente considerados que serán tenidos en cuenta en este cálculo deberán haber sido trabajadores reportados en las Planillas Integradas de Liquidación de Aportes - PILA correspondientes a los periodos de cotización de los meses de octubre y noviembre de 2020. El segundo pago de que

trata este inciso corresponderá a un reembolso de la prima de servicios y será desembolsado el primer trimestre de 2021."

**ARTÍCULO 8° (NUEVO).** Modifíquese el inciso primero, el numeral 1 y el inciso primero del numeral 2 del artículo 10 del Decreto Legislativo 770 de 2020, los cuales quedarán así:

**“Artículo 10. Procedimiento de postulación para la obtención del aporte estatal del Programa de apoyo para el pago de la prima de servicios - PAP.** Las personas jurídicas, personas naturales, consorcios, uniones temporales y patrimonios autónomos que cumplan con los requisitos del artículo 8 del presente Decreto Legislativo, deberán presentar ante la entidad financiera en la que tengan un producto de depósito, los siguientes documentos:

1. Solicitud firmada por el representante legal, por la persona natural empleadora o por el representante legal de la fiduciaria que actúa como vocera o administradora del patrimonio autónomo, en la cual se manifiesta la intención de ser beneficiario del Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios — PAP.
2. Certificación firmada por (i) el representante legal, la persona natural empleadora, o por el representante legal de la fiduciaria que actúa como vocera o administradora del patrimonio autónomo y (ii) el revisor fiscal o contador público en los casos en los que el empleador no esté obligado a tener revisor fiscal, en la que se certifique:"

### CAPÍTULO III

#### DISPOSICIÓN COMÚN

**ARTÍCULO 9° (NUEVO). AMPLIACIÓN DE PLAZOS DE FISCALIZACIÓN POR LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, UGPP Y ADMINISTRACIÓN DE INFORMACIÓN.** El plazo señalado a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social,

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN LA PLENARIA DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY No. 340/2020 (CÁMARA) y 210/2020 (SENADO) "POR LA CUAL SE AMPLÍA LA VIGENCIA TEMPORAL DEL PROGRAMA DE APOYO AL EMPLEO FORMAL - PAEF"

---

UGPP, por el párrafo 5 del artículo 2 del Decreto Legislativo 639 de 2020, y el párrafo 5 del artículo 8 del Decreto Legislativo 770 de 2020 será de cuatro (4) años.

Con el fin de disponer de la información necesaria para la adopción de políticas públicas en materia de formalización laboral, protección del empleo y de la seguridad social, la UGPP garantizará la producción, disponibilidad y calidad de la información sobre el comportamiento de la afiliación, reporte de novedades y pagos de los aportes a la seguridad social y parafiscales.

En el marco de las funciones señaladas por el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política, se determinarán los ajustes pertinentes que permitan el cumplimiento de lo dispuesto en la presente disposición.

**ARTÍCULO 10°. VIGENCIA.** La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los Honorables Congresistas,

**Comisión III Cámara**

**Ponentes coordinadores**

  
**JOHN JAIRO ROLDAN AVENDAÑO**  
Representante a la Cámara

  
**NÉSTOR LEONARDO RICO RICO**  
Representante a la Cámara