

Doctores

**JOSÉ ALFREDO GNECCO ZULETA**

Presidente

COMISIÓN TERCERA – SENADO DE LA REPÚBLICA

**NESTOR LEONARDO RICO RICO**

Presidente

COMISIÓN TERCERA - CÁMARA DE REPRESENTANTES

Honorables Presidente y Vicepresidente:

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 primer debate en Comisiones Conjuntas del Congreso de la República 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*”.

**I. ANTECEDENTES - TRÁMITE**

El Proyecto de ley número Ley No. 340/2020 (Cámara) y 210/2020 (Senado), fue presentado por el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Alberto Carrasquilla Barrera, según registro de la Secretaría General de la Cámara de Representantes, el pasado 11 de agosto de 2020. Para el inicio del trámite correspondiente, la iniciativa se publicó en la Gaceta del Congreso número 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.*”

Para realizar el presente informe de ponencia, los ponentes y coordinadores nos reunimos para revisar y discutir en detalle la propuesta del proyecto de ley, tal como se expone a continuación.

## **Reunión de ponentes y coordinadores del proyecto de ley**

El 31 de agosto de 2020 los ponentes y coordinadores de la presente iniciativa legislativa nos reunimos con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el fin de que dicha Entidad expusiera el contenido y la necesidad de la ampliación del Programa de Apoyo al Empleo Formal– PAEF, por cuatro (4) meses adicionales, y a partir de ello, debatir sobre el contenido y la importancia del proyecto.

Al respecto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público señaló que la ampliación del Programa de Apoyo al Empleo Formal – PAEF, hasta diciembre de 2020, tiene como objetivo respaldar a los empleadores y trabajadores del país, ante la grave crisis que ha generado la pandemia del Covid-19 y la extensión de las medidas de aislamiento obligatorio decretadas. Para el efecto, dicho Ministerio realizó una presentación del programa con sus principales características, después, hizo referencia a la necesidad de su ampliación, señaló los resultados consolidados del Programa para los meses de mayo, junio y julio de 2020 y finalmente, presentó el impacto fiscal de la medida con su fuente de financiación, tal como lo exponemos a continuación.

El Programa de Apoyo al Empleo Formal -PAEF es un programa voluntario creado por el Gobierno nacional mediante el Decreto Legislativo 639 del 8 de mayo de 2020, modificado por los Decretos Legislativos 677 del 19 de mayo de 2020 y 815 del 4 de junio de 2020, para subsidiar, mediante un aporte estatal, un porcentaje de las obligaciones laborales de los empleadores del país.

Los principales aspectos sobre el funcionamiento del PAEF son los siguientes:

### **1. Beneficiarios**

Considerando la importancia del Programa, su alcance y los importantes recursos que se requieren para su financiación, los beneficiarios del PAEF fueron diseñados de forma tal que, cumplieran con requisitos y estándares que permitiesen establecer mecanismos adecuados y ágiles de fiscalización y control.

En este sentido, se estableció que pueden ser beneficiarios del Programa de Apoyo al Empleo Formal -PAEF, las personas jurídicas, personas naturales empleadoras, entidades sin ánimo de lucro, consorcios, uniones temporales, la sociedad nacional de la Cruz Roja y los establecimientos educativos; todos ellos sujetos al cumplimiento de determinados requisitos según su naturaleza.

## 2. Disminución de ingresos

Además de los requisitos que se solicitan según la naturaleza de los potenciales beneficiarios, un requisito común exigible a todos ellos, resulta ser la disminución en por lo menos un 20% de los ingresos, lo anterior con el ánimo de focalizar adecuadamente el aporte estatal entregado mediante el PAEF, a aquellos empleadores más afectados por las consecuencias económicas de la pandemia.

## 3. Cuantía y periodicidad del aporte estatal

De conformidad con lo establecido en el artículo 3 del Decreto Legislativo 639 de 2020, la cuantía del aporte estatal corresponde al número de empleados multiplicado por hasta el cuarenta por ciento (40%) del valor del salario mínimo legal mensual vigente.

Ahora bien, existen dos aspectos importantes a tener en cuenta para la determinación del aporte, esto es, que: i) el número de trabajadores reportados en el mes de postulación debe coincidir al menos en un 80% con los reportados en el mes de febrero de 2020, con el fin de dirigir los subsidios a los sujetos que más cumplen con el objetivo de mantenimiento del empleo formal, y a su vez eliminar, en gran medida, el riesgo de incremento súbito de nóminas para acceder a un mayor aporte estatal; y ii) que no se incluyan en el beneficio trabajadores con suspensión del contrato de trabajo o en licencia no remunerada, pues el objetivo del Programa de Apoyo al Empleo Formal, tal y como lo indica su nombre y el artículo 1 del Decreto Legislativo 639 de 2020, es *"apoyar y proteger el empleo formal del país durante la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19"*, por lo que el Gobierno nacional ha pretendido subsidiar el pago de las nóminas de los empleadores que, en medio de la crisis generada por la pandemia, han mantenido sus trabajadores, reconociéndoles todos los pagos laborales correspondientes, sin suspenderles temporalmente el contrato de trabajo o establecer una licencia no remunerada.

## 4. Procedimiento de postulación

La autoridad encargada fundamentalmente de la fiscalización y control de los aportes estatales, así como del cálculo de la cuantía y la revisión de los postulantes al Programa, es la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP, en este sentido, la mencionada entidad es competente, entre otros aspectos, para determinar la información a solicitar a los potenciales beneficiarios, lo que se realiza a través de un formulario estandarizado que adicionalmente reúne los documentos establecidos en el Decreto Legislativo 639 de 2020.

Las etapas del Programa referidas al proceso de postulación y manejo de la información se encuentran actualmente establecidas en el artículo 4 del Decreto

Legislativo 639 de 2020 y en la Resolución 1129 de 2020 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

5. Exención al gravamen a los movimientos financieros, exclusión del impuesto sobre las ventas, y no sujeción a la retención en la fuente

Con el objetivo de que los recursos del aporte estatal entregado mediante el Programa de Apoyo al Empleo Formal -PAEF puedan ser empleados en su totalidad en el pago de las nóminas de los trabajadores, se establecieron tres medidas tributarias: i) exención del gravamen a los movimientos financieros sobre los traslados de los dineros correspondientes al aporte estatal; ii) exclusión del impuesto sobre las ventas –IVA aplicable a la comisión o servicio que se cobre por la dispersión de los recursos a los beneficiarios del programa; iii) no aplicación de retención en la fuente sobre estos recursos, sin perjuicio del impuesto sobre la renta a cargo de los beneficiarios del PAEF derivado de dicho aporte estatal.

Asimismo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público aclara que las anteriores condiciones y características del PAEF, y todas aquellas dispuestas en el Decreto Legislativo 639 de 2020 y sus modificaciones, distintas de la vigencia temporal del Programa que se propone ampliar mediante el presente proyecto de ley, se mantienen incólumes y por lo tanto se continuarían aplicando.

Específicamente **sobre la necesidad de ampliar el Programa de Apoyo al Empleo Formal por 4 meses adicionales**, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público señaló que, la pandemia del Coronavirus COVID-19 ha generado un deterioro en el mercado laboral colombiano sin precedentes, debido tanto a su impacto como a la rapidez del choque, y que considerando que las necesidades financieras del sector privado se mantendrán en el tiempo, el presente proyecto de ley busca extender el Programa de Apoyo al Empleo Formal por cuatro (4) meses adicionales, para subsidiar las obligaciones laborales de los empleadores que cumplan con los requisitos hasta el mes de diciembre de 2020.

Frente a las condiciones del mercado laboral colombiano, señaló dicha entidad que, según lo reportado por el DANE, en julio de 2020, la Tasa de Desempleo del país fue 20,2%, frente al 10,7% registrado en el mismo mes de 2019. En las 13 ciudades y áreas metropolitanas esta tasa fue 24,7%, 14,4 puntos porcentuales más que la presentada en julio del año anterior (10,3%). Con relación a la Tasa de Desempleo esperada para diciembre de 2020, expuso que, el Banco de la República estima un agregado nacional del 17,8%.

De igual manera, como consecuencia del choque originado por el COVID-19 y las indispensables medidas de aislamiento para la contención de la pandemia, el Gobierno nacional ha estimado que la actividad productiva se contraería en 5,5% en el año 2020. Por lo tanto, se espera que en el año 2020 el único factor expansivo de la demanda interna, que estaría contribuyendo positivamente al crecimiento sería

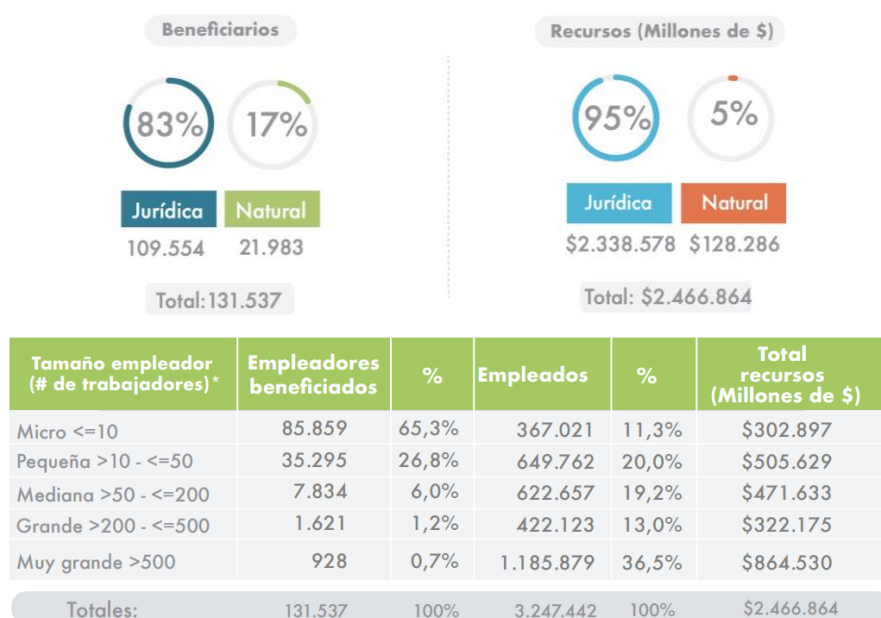
el gasto del gobierno, para lo cual puede consultarse el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020.

Por otra parte, señaló el referido Ministerio que para el año 2021 se espera un escenario de mayor control del COVID-19, que dé lugar a una reactivación de la economía, promoviendo una recuperación acelerada. Así, dicha entidad proyecta que la economía crecería a una tasa de 6,6%, impulsada por la recuperación de la demanda interna.

Bajo este panorama, para promover la protección del empleo y mitigar la afectación sobre el aparato productivo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público señaló que es pertinente extender el auxilio estatal al empleo formal hasta diciembre de 2020. En este sentido, para el año 2021, se espera que los sectores productivos funcionen con normalidad, promoviendo la recuperación de la economía.

Sobre **los resultados del Programa**, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público expuso que, de acuerdo con los datos recopilados por la Unidad de Pensiones y Parafiscales – UGPP para los meses de mayo, junio y julio de 2020 -que pueden consultarse en su página web-, el PAEF ha aprobado subsidios para 131.537 empleadores, por más de \$2.4 billones, que representan un aporte estatal para el pago de la nómina de 3.247.442 trabajadores. Asimismo, destaca que el 65,3% de los beneficiarios son microempresas, seguido por la pequeña empresa con una participación del 26,8% en el total de empleadores.

**Cuadro 1: Beneficiarios por tipo de persona y por tamaño del empleador Mayo, junio y julio de 2020**



\* Se toma como referencia el número de cotizantes de la PILA del mes de junio de 2020.

Fuente: Unidad de Pensiones y Parafiscales – UGPP

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 340/2020 (CÁMARA) Y 210/2020 (SENADO) “POR LA CUAL SE AMPLÍA LA VIGENCIA TEMPORAL DEL PROGRAMA DE APOYO AL EMPLEO FORMAL - PAEF”

Con relación a la actividad económica, dicho Ministerio señaló que los empleadores con una mayor participación están asociados a los sectores de comercio al por mayor y al por menor, así como a las industrias manufactureras. Como se observa en el Cuadro 2, diferentes sectores económicos han sido beneficiados por el PAEF, lo que demuestra una vez más su amplia postulación por parte de los empresarios del país.

**Cuadro 2: Beneficiarios por actividad económica**

Actividad económica	Empleadores beneficiados	%	Empleados	%	Total recursos (Millones de \$)
Comercio al por mayor y al por menor	37.072	28,2%	554.305	17,1%	432.261
Industrias manufactureras	20.711	15,7%	529.787	16,3%	402.496
Actividades profesionales, científicas y técnicas	13.004	9,9%	171.076	5,3%	125.348
Construcción	11.899	9,0%	270.262	8,3%	192.218
Alojamiento y servicios de comida	6.645	5,1%	131.945	4,1%	106.653
Transporte y almacenamiento	6.602	5,0%	261.478	8,1%	190.751
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	5.759	4,4%	209.822	6,5%	417.002
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	5.798	4,4%	541.795	16,7%	165.588
Otras actividades de servicios	4.642	3,5%	68.785	2,1%	53.935
Educación	4.154	3,2%	103.476	3,2%	83.324
Actividades inmobiliarias	3.857	2,9%	29.742	0,9%	23.803
Información y comunicaciones	3.453	2,6%	79.788	2,5%	60.970
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	2.949	2,2%	130.963	4,0%	91.612
Actividades financieras y de seguros	2.069	1,6%	27.854	0,9%	20.443
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	1.274	1,0%	51.921	1,6%	43.984
Explotación de minas y canteras	730	0,6%	48.935	1,5%	36.996
Distribución de agua	601	0,5%	18.787	0,6%	11.100
Administración pública y defensa	142	0,1%	13.667	0,4%	6.326
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	129	0,1%	2.603	0,1%	1.695
Actividades de los hogares individuales en calidad de empleadores	16	0,0%	201	0,0%	168
Otras	31	0,0%	250	0,0%	\$191
<b>Totales:</b>	<b>131.537</b>	<b>100%</b>	<b>3.247.442</b>	<b>100%</b>	<b>\$2.466.864</b>

Fuente: Unidad de Pensiones y Parafiscales – UGPP



Finalmente, dicha entidad señaló que, con base en los desembolsos del Programa de Apoyo al Empleo Formal -PAEF que se pueden observar en el Boletín Consolidado de mayo, junio y julio publicado por la UGPP, se estima que el costo fiscal mensual del aporte estatal entregado mediante el Programa, sea de aproximadamente 800 mil millones de pesos, por lo que la extensión de 4 meses adicionales que se pretende mediante el presente proyecto de ley, tendría un **costo total alrededor de 3,2 billones, con cargo al Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME.**

Una vez realizada la anterior exposición, los ponentes y coordinadores debatimos sobre la importancia que tiene el PAEF para el país y en especial, como instrumento para apoyar y proteger el empleo formal de Colombia que se ha visto tan gravemente afectado por el Coronavirus.

Igualmente, discutimos los comentarios presentados el pasado 24 de agosto por la Federación Nacional de Comerciantes – FENALCO- frente al proyecto de Ley, en los que si bien se recibe con beneplácito la iniciativa legislativa, se solicita modificar, entre otros aspectos, el porcentaje de trabajadores que se exige como requisito para acceder al beneficio, ya sea i) disminuyendo el porcentaje de la base de trabajadores que se mantuvo en relación con el mes de febrero, del 80% a un 70% o ii) modificar el mes de referencia para la validación de los empleados de febrero a mayo.

Sobre este asunto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público explicó que el porcentaje de referencia respecto a las nóminas, no implica que las empresas que hayan presentado una reducción en el número de trabajadores no puedan acceder al beneficio. Así, 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.

Por su parte, frente a la elección del mes de febrero, como mes de referencia, ello obedece al diseño técnico del programa, en el que se estableció un mes para validar de forma individual y global la planta de personal de los postulantes. Lo anterior, con el fin de contar con la información más actualizada y no sesgada por los efectos económicos de la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19, se determinó que se debía utilizar como base el mes de febrero de 2020. Modificar esta referencia perjudicaría considerablemente a los empleadores porque los meses posteriores registran una menor tasa de participación y ocupación laboral, reduciendo así el potencial número de subsidios.

Por lo anterior, atendiendo la explicación realizada desde el Ministerio de Hacienda, consideramos pertinente apoyar y dar continuidad a la propuesta normativa presentada por el Gobierno nacional, sin realizar ninguna modificación a los dos artículos que contiene el proyecto de ley, con el fin de que se pueda seguir otorgando el aporte estatal a las personas jurídicas, personas naturales empleadoras, entidades sin ánimo de lucro, consorcios, uniones temporales, la sociedad nacional de la Cruz Roja y los establecimientos educativos, que cumplan con los requisitos establecidos en las normas vigentes, durante los meses de septiembre, octubre, noviembre y diciembre de la presente anualidad.

### **PROPOSICIÓN**

Por lo anteriormente expuesto, y por cumplir el proyecto de ley con los requisitos constitucionales, los ponentes nos permitimos proponer:

Dese primer debate al proyecto de ley número 340/2020 (Cámara) y 210/2020 (Senado), *“Por la cual se amplía la vigencia temporal del Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF”*, sin modificación alguna al texto radicado por el Gobierno nacional.

De los Honorables Congressistas,



**Comisión III Cámara**

**Ponentes coordinadores**



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



**NÉSTOR LEONARDO RICO**  
Representante a la Cámara

**Comisión III Senado**

**Ponente**



**DAVID ALEJANDRO BARGUIL ASSIS**  
Senador de la República

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN COMISIONES TERCERAS  
CONJUNTAS DE SENADO Y CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO  
340/2020 CÁMARA Y 210/2020 SENADO**

**“Por la cual se amplía la vigencia temporal del Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF”**

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

**ARTÍCULO 1°. Ampliación vigencia temporal del Programa de Apoyo al Empleo Formal -PAEF.** Amplíese hasta el mes de diciembre de 2020 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 “ocho” y sustitúyase la expresión “mayo, junio, julio y agosto” contenida en el artículo 5 del Decreto Legislativo 639 de 2020, por la expresión “mayo, junio, julio, agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre”.

**ARTÍCULO 2°. 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**  
Representante a la Cámara

**Comisión III Senado**

**Ponente**



**DAVID ALEJANDRO BARGUIL ASSIS**  
Senador de la República