

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C.,

Honorable Congresista
JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA
Comisión Séptima Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8 – 68
Ciudad



Radicado: 2-2021-049875

Bogotá D.C., 27 de septiembre de 2021 09:41

Radicado entrada
No. Expediente 42484/2021/OFI

Asunto: Consideraciones al Proyecto de Ley No. 90 de 2021 Cámara “Por medio de la cual se modifica la Ley 1780 de 2016, se promueven incentivos para la vinculación de jóvenes al sector productivo y se dictan otras disposiciones”.

Respetado Presidente:

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

El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, de acuerdo con lo señalado en la exposición de motivos¹, tiene por objeto “*ampliar reforzar los incentivos de las pequeñas empresas jóvenes y estimular la vinculación laboral de jóvenes, entre 18 y 28 años de edad, al sector productivo, fomentando las bases institucionales para el diseño y ejecución de políticas de empleo, emprendimiento y oportunidades junto con la promoción de mecanismos y talentos que impacten positivamente en la vinculación laboral de este grupo poblacional en Colombia*”.

Para dar cumplimiento al objeto propuesto se plantea la modificación de los artículos 3, 7, 8, 15 y 23 de la Ley 1780 de 2016², tal como se muestran a continuación:

Tabla No.1.

Comparativo entre las normas vigentes de la Ley 1780 de 2016 frente a las modificaciones propuestas en el Proyecto de ley.

Modificaciones propuestas en el Proyecto de ley	Artículos 4,7,8 15 y 23 vigentes de la Ley 1780 de 2016
Artículo 3. Exención del pago en la matrícula mercantil y su renovación. <u>Las pequeñas empresas jóvenes empresas que contraten personal en rango de edades entre los 18 a los 28 años</u> y que inicien su actividad económica principal a partir de la promulgación de la presente ley, quedaran exentas del pago de	Artículo 3. Exención del pago en la matrícula mercantil y su renovación. Las pequeñas empresas jóvenes que inicien su actividad económica principal a partir de la promulgación de la presente Ley, quedarán exentas del pago de la matrícula

¹ Gaceta del Congreso 955 de 2021. Página 29.

² Por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones.

<p>la matrícula mercantil y de la renovación del primer año siguiente al inicio de la actividad económica principal durante los dos (2) años siguientes a su constitución.</p>	<p>mercantil y de la renovación del primer año siguiente al inicio de la actividad económica principal.</p>
<p>Artículo 7. No aporte a Cajas de Compensación Familiar. Los empleadores que vinculen a nuevo personal que al momento del inicio del contrato de trabajo tengan entre 18 a 28 años de edad no tendrán que realizar los aportes a Cajas de Compensación Familiar por tales trabajadores afiliados durante los dos (2) primeros años el primer año de vinculación,</p> <p>Para acceder al anterior beneficio, el empleador deberá incrementar el número de empleados con relación a los que tenía en la nómina del año anterior; e incrementar el valor total de la nómina del año gravable inmediatamente anterior en términos constantes al que se va a realizar la correspondiente exención de pago.</p> <p>El Gobierno Nacional reglamentará dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, las condiciones que deben cumplir las empresas para acceder a los beneficios contemplados en este artículo.</p> <p>Parágrafo 1º. El beneficio de que trata este artículo sólo aplica para nuevo personal, sin que puedan interpretarse como nuevo personal aquel que se vincule luego de la fusión de empresas.</p> <p>Parágrafo 2. En ningún caso, el beneficio previsto se podrá realizar sobre las personas menores de 28 años de edad, que se vinculen para reemplazar personal contratado con anterioridad.</p> <p>Parágrafo 3. Los trabajadores afiliados mediante este mecanismo gozarán de los mismos beneficios en el Sistema de Subsidio Familiar que los trabajadores por los que se realizan aportes regulares.</p> <p><u>Parágrafo 4. Los empleadores podrán reducir en un 0,7% y durante dos (2) años, sin aportes a seguridad social en salud y pensión, por el personal que vinculen entre 18 y 28 años de edad y no tenga experiencia laboral.</u></p>	<p>Artículo 7. No aporte a Cajas de Compensación Familiar. Los empleadores que vinculen a nuevo personal que al momento del inicio del contrato de trabajo tengan entre 18 a 28 años de edad no tendrán que realizar los aportes a Cajas de Compensación Familiar por tales trabajadores afiliados durante el primer año de vinculación,</p> <p>Para acceder al anterior beneficio, el empleador deberá incrementar el número de empleados con relación a los que tenía en la nómina del año anterior; e incrementar el valor total de la nómina del año gravable inmediatamente anterior en términos constantes al que se va a realizar la correspondiente exención de pago.</p> <p>El Gobierno Nacional reglamentará dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, las condiciones que deben cumplir las empresas para acceder a los beneficios contemplados en este artículo.</p> <p>Parágrafo 1º. El beneficio de que trata este artículo sólo aplica para nuevo personal, sin que puedan interpretarse como nuevo personal aquel que se vincule luego de la fusión de empresas.</p> <p>Parágrafo 2. En ningún caso, el beneficio previsto se podrá realizar sobre las personas menores de 28 años de edad, que se vinculen para reemplazar personal contratado con anterioridad.</p> <p>Parágrafo 3. Los trabajadores afiliados mediante este mecanismo gozarán de los mismos beneficios en el Sistema de Subsidio Familiar que los trabajadores por los que se realizan aportes regulares.</p>



<p>Artículo 8. Promoción de empleo y emprendimiento juvenil. Las entidades del Estado que administren y ejecuten programas de emprendimiento, en el marco de la Política Nacional de Emprendimiento, fortalecerán su presencia institucional para incentivar y promover el empleo y el emprendimiento juvenil, con especial énfasis en la ruralidad, minorías étnicas del país y jóvenes inmersos en el proceso de post conflicto.</p> <p>Parágrafo: <u>Las entidades estatales deberán dentro de su nómina de personal tener contratado el 10% de jóvenes entre 18 y 28 años de edad</u></p>	<p>ARTÍCULO 8°. Promoción de empleo y emprendimiento juvenil. Las entidades del Estado que administren y ejecuten programas de emprendimiento, en el marco de la Política Nacional de Emprendimiento, fortalecerán su presencia institucional para incentivar y promover el empleo y el emprendimiento juvenil, con especial énfasis en la ruralidad, minorías étnicas del país y jóvenes inmersos en el proceso de post conflicto.</p>
<p>ARTÍCULO 15. Naturaleza, definición y reglamentación de la práctica laboral. La práctica laboral es una actividad formativa desarrollada por un estudiante de programas de formación complementaria ofrecidos por las escuelas normales superiores y educación superior de pregrado, durante un tiempo determinado, en un ambiente laboral real, con supervisión y sobre asuntos relacionados con su área de estudio o desempeño y su tipo de formación; para el cumplimiento de un requisito para culminar sus estudios u obtener un título que lo acreditará para el desempeño laboral.</p> <p>Por tratarse de una actividad formativa, la práctica laboral no constituye relación de trabajo.</p> <p>Parágrafo 1. Las prácticas en relación docencia de servicio en el área de la salud, contrato de aprendizaje establecido en la Ley 789 de 2002 y sus decretos reglamentarios, así como la judicatura, continuarán siendo reguladas por las disposiciones vigentes.</p> <p>Parágrafo 2. La práctica laboral descrita en esta Ley como requisito de culminación de estudios u obtención del título, puede darse en concurrencia con la formación teórica o al finalizar la misma.</p> <p>Parágrafo 3. El Ministerio del Trabajo reglamentará en un plazo de seis (6) meses las prácticas laborales en los términos de la presente Ley.</p> <p>Parágrafo 4. Si las actividades que se desarrollan no están directamente relacionadas con el área de estudio la practica laboral mutara a relación laboral con sus implicaciones legales.</p> <p><u>Las entidades públicas o privadas donde los jóvenes realicen sus prácticas labores, una vez finalicen estas, se comprometerán a tenerlos en cuenta como primera opción</u></p>	<p>ARTÍCULO 15. Naturaleza, definición y reglamentación de la práctica laboral. La práctica laboral es una actividad formativa desarrollada por un estudiante de programas de formación complementaria ofrecidos por las escuelas normales superiores y educación superior de pregrado, durante un tiempo determinado, en un ambiente laboral real, con supervisión y sobre asuntos relacionados con su área de estudio o desempeño y su tipo de formación; para el cumplimiento de un requisito para culminar sus estudios u obtener un título que lo acreditará para el desempeño laboral.</p> <p>Por tratarse de una actividad formativa, la práctica laboral no constituye relación de trabajo.</p> <p>Parágrafo 1. Las prácticas en relación docencia de servicio en el área de la salud, contrato de aprendizaje establecido en la Ley 789 de 2002 y sus decretos reglamentarios, así como la judicatura, continuarán siendo reguladas por las disposiciones vigentes.</p> <p>Parágrafo 2. La práctica laboral descrita en esta Ley como requisito de culminación de estudios u obtención del título, puede darse en concurrencia con la formación teórica o al finalizar la misma.</p> <p>Parágrafo 3. El Ministerio del Trabajo reglamentará en un plazo de seis (6) meses las prácticas laborales en los términos de la presente Ley.</p> <p>Parágrafo 4. Si las actividades que se desarrollan no están directamente relacionadas con el área de estudio la practica laboral mutara a relación laboral con sus implicaciones legales.</p>

CnrY cp66 1DWC +XnF Mz9D ED9e oqW=

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

<p><u>para ocupar el cargo en el cual se venían desempeñando; siempre que hayan tenido un buen rendimiento laboral y hayan cumplido a cabalidad con las funciones o tareas que se les haya asignado durante el periodo de la práctica.</u></p>	
<p>ARTÍCULO 23. Oportunidades laborales para jóvenes que se encuentran en los centros de cuidado y protección del Estado. El Ministerio de Trabajo y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, realizarán acciones para establecer un acceso preferente de los adolescentes y jóvenes que se encuentran bajo protección del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, a rutas de inserción laboral y emprendimiento.</p> <p>Estas rutas de inserción incluirán programas para el fortalecimiento de las habilidades laborales, herramientas que faciliten su ingreso al mercado laboral, mejoren su desempeño en los sitios de trabajo y promuevan la generación de ingresos, entre otros.</p> <p><u>Parágrafo. La Procuraduría General de Nación deberá realizar seguimiento semestral, al efectivo cumplimiento de las acciones establecidas en el presente artículo.</u></p>	<p>ARTÍCULO 23. Oportunidades laborales para jóvenes que se encuentran en los centros de cuidado y protección del Estado. El Ministerio de Trabajo y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, realizarán acciones para establecer un acceso preferente de los adolescentes y jóvenes que se encuentran bajo protección del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, a rutas de inserción laboral y emprendimiento.</p> <p>Estas rutas de inserción incluirán programas para el fortalecimiento de las habilidades laborales, herramientas que faciliten su ingreso al mercado laboral, mejoren su desempeño en los sitios de trabajo y promuevan la generación de ingresos, entre otros.</p>

De acuerdo con lo anterior, se observa que las modificaciones del Proyecto apuntan a la adopción de medidas que estimulen a los empleadores a la contratación de personal entre los 18 y 28 años como la reducción de aportes a seguridad social en salud pensión, así como de exención del pago en la matrícula mercantil y su renovación. De igual manera, se busca que las entidades estatales incluyan dentro de su nómina al menos el 10% de ese grupo poblacional. Finalmente, se crea un derecho de preferencia en la ocupación de cargos a favor de los jóvenes indicados dentro de la iniciativa.

1. Consideraciones de índole constitucional

1.1. La iniciativa no cuenta con el aval del Gobierno nacional

Respecto de ese asunto, el parágrafo 4 del artículo 2 de la iniciativa legislativa establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 2°. Modifíquese el Artículo 7 de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así:

(...)

PARAGRAFO 4°. Los empleadores podrán reducir en un 0,7% y durante dos (2) años, sus aportes a seguridad social en salud y pensión, por el personal que vinculen entre 18 y 28 años de edad y no tenga experiencia laboral”.

Sea lo primero señalar que el proyecto de ley no cuenta con el aval del Gobierno nacional, de acuerdo con lo establecido en el artículo 154 de la Carta Política y la interpretación de este artículo por la Corte Constitucional³, so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad. Particularmente, este artículo señala que sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes, entre otros asuntos, las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. En ese orden de ideas, al reducir las cotizaciones de los trabajadores jóvenes en salud y pensión se establece un beneficio tributario, materia que debe contar con el aval del Gobierno nacional, representado en este Ministerio, conforme a sus competencias⁴.

Con relación a la naturaleza de los aportes hechos por los afiliados al Sistema de Seguridad Social, la Corte Constitucional concluyó lo siguiente: ***“De conformidad con lo expuesto, y teniendo en cuenta que los aportes y rendimientos que conforman el fondo común de naturaleza pública en el régimen solidario de prima media con prestación definida, reúnen los criterios señalados por el artículo 29 del decreto 111 de 1996, y lo dispuesto en la sentencia C-308 de 1994, de la Corte Constitucional, que hace relación a las contribuciones parafiscales, estos recursos tienen dicha calidad, porque son de carácter obligatorio; afectan a un grupo o sector económico determinado y se utilizan para beneficio del propio sector. Así mismo, el manejo, administración y ejecución de estos recursos se realiza en la forma dispuesta en la ley que los crea y se destinan sólo al objetivo previsto en ella”***⁵. (Negrilla fuera de texto)

El entendimiento que tiene la Corte Constitucional sobre el concepto de los aportes parafiscales no ha variado en el tiempo con relación a la sentencia anterior, como muestra, basta referirse a la sentencia C-066 de 2003 donde se señala: ***“La jurisprudencia constitucional ha venido decantando el concepto de contribución parafiscal, para señalar que se trata de unos recursos de naturaleza pública, en cuanto que se originan en la capacidad impositiva del Estado, pero que no ingresan al Tesoro Público, en la medida en que corresponden a un gravamen que recae exclusivamente sobre un sector de la economía y cuyo producto está destinado a ser invertido exclusivamente en beneficio del mismo sector.”*** Así mismo la Corte ha sostenido que: ***“Los aportes, o más propiamente cotizaciones, para la seguridad social (...) son recursos parafiscales y como tales son “gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable” (art. 29 Estatuto Orgánico del Presupuesto)”*** (Negrilla fuera de texto).

De acuerdo con lo anterior, **para la Corte Constitucional los aportes hechos al Sistema de Seguridad Social Integral y en especial al régimen de pensiones son de naturaleza parafiscal**. Lo anterior no es capricho del ejecutivo, existen innumerables normas de rango legal *–aprobadas en el mismo congreso–* que corroboran la equivalencia perfecta *–características–* que existe entre los aportes al sistema de pensiones y los parafiscales, para demostrar lo anterior, encontramos por ejemplo el artículo 15 de la ley 797 de 2003⁶ al referirse al Sistema de Registro

³ Ver, entre otras, la sentencia C-821 de 2011

⁴ Decreto 4712 de 2008 *“Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.”*

⁵ Sentencia C – 378 de 1998.

⁶ Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales.

único de aportantes y el artículo 50 de la Ley 789 de 2002⁷ cuando se refiere a los controles a la evasión de los recursos parafiscales, entre otros muchos ejemplos.

Así las cosas, la reducción de aportes parafiscales para una población específica se torna en un beneficio tributario que requiere contar con el aval del Gobierno Nacional, y conforme se expresa a lo largo de este concepto, la iniciativa del asunto se considera inconveniente y no cuenta con el aval de esta Cartera, por lo que de insistirse en su trámite corre el riesgo de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad.

1.2. Vulneración del principio de sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones

El artículo 48 de la Constitución Política establece expresamente que el Estado se encuentra en la obligación de garantizar, entre otros, la sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones y en cumplimiento de este mandato, el legislador cuenta con competencia para desarrollar los mandatos constitucionales de la seguridad social, lo que conlleva otorgar a las personas calidad de vida acorde con la dignidad humana, mediante la protección de las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, para lo cual se previó su garantía de manera progresiva. Para tal efecto, el legislador cuenta con una amplia potestad para establecer los mecanismos necesarios, de un lado, para hacer sostenible financieramente el sistema y, de otro, para fijar los requisitos de acceso a las prestaciones, siempre y cuando estos persigan la protección de todas las personas, sin ninguna discriminación, en todas las etapas de la vida.

Propuestas como las contenidas en la iniciativa bajo estudio afectan la sostenibilidad del sistema, al permitir reducir las cotizaciones de una población que no puede ser considerada como vulnerable sin tener en cuenta mayores criterios que determinan dicha vulnerabilidad. Además, la disminución de las cotizaciones de la población joven crea un privilegio en favor de un grupo –*desigualdad objetiva*– sin establecer las medidas correctivas necesarias para aminorar el impacto fiscal que esto conlleva. Y para el caso del régimen de prima media, el fondo común deja de percibir recursos para garantizar el pago de las generaciones venideras.

Dentro de las obligaciones que tiene el Estado en relación con el Sistema General de Pensiones, en especial la relacionada con la garantía de sostenibilidad financiera, la Corte Constitucional en la sentencia C-110 de 2019 señaló dos perspectivas:

Una primera faceta de la sostenibilidad financiera se expresa en las reglas especiales para el reconocimiento de pensiones establecidas en el propio artículo 48 de la Constitución, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2005, reglas que se encaminan a poner freno a los desequilibrios producidos por el otorgamiento de mesadas en cuantías excesivas, que establezcan privilegios injustificados, que desconozcan el régimen legal bajo el que se causó el derecho, o cuando los derechos de pensión no consideran lo efectivamente cotizado.

Una segunda faceta de la sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones (SGP) supone la adecuada correlación entre los recursos y los derechos pensionales en sí mismos. La Corte Constitucional ha conducido por esta vía la correspondencia entre los recursos que ingresan al SGP y los recursos que deben destinarse a la satisfacción del derecho de las personas que han asegurado su contingencia de vejez, para expresar que “*es relevante a la luz de*

⁷ Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo.

*tal exigencia, el modo en que se arbitran recursos provenientes de aportes parafiscales para el financiamiento de prestaciones asistenciales, tal y como ocurre con aquellas que se cubren con cargo a la cuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional establecido en la Ley 797 de 2003*⁸.

En ese orden de ideas, esa correlación estrecha enunciada en precedencia impide dictar leyes de contenido pensional que no identifique en forma explícita cómo se financiarán las prestaciones económicas o que desconozcan la relación entre el derecho pensional y su fuente de financiación. Por ello, propuestas legislativas como la presentada en este Proyecto de Ley, que permiten la reducción de la cotización en pensión sin que se prevea una fuente alterna de financiación, vulnera el principio de sostenibilidad financiera de las pensiones, lo cual resulta contrario a la Constitución Política.

1.3. Vulneración del principio de solidaridad.

Al respecto, es de aclarar que la Corte Constitucional ha dicho que el principio de solidaridad constitucional no es absoluto, sin embargo, su restricción o excepción no pueden sacrificar otros derechos o principios igualmente valiosos e importantes a la luz de la carta política, de las personas que se encuentran en las mismas condiciones o en condiciones menos favorables.

En este sentido y para evidenciar el costo en derechos y principios constitucionales que tendría restringir la solidaridad de los jóvenes a costa de otros grupos, es bueno recordar que el diseño técnico y financiero del sistema descansa específicamente sobre diferentes formas de financiamiento –*creadas por el legislador*- para salvaguardar su fuente de recursos y garantizar un flujo suficiente bajo figuras financieras como los bonos pensionales, las cuotas partes pensionales, las reservas actuariales y específicamente los aportes que realizan los afiliados al Sistema General de Pensiones en la etapa de acumulación de su vida productiva. Bajo esta premisa, los recursos que ingresan al fondo común administrado por el RPM entran a financiar las pensiones –altamente subsidiadas- de las personas que salen a disfrutar de su prestación y que dependen de un esquema solidario y de la suficiencia del fondo común para estos efectos. En esa medida y si los jóvenes dejan de cotizar, se presenta una vulneración al principio de solidaridad intergeneracional, pues estando en la capacidad de cotizar por el 100% del aporte legal, dejan de hacerlo.

Igualmente, la Corte Constitucional, en algunas de sus sentencias, al referirse a los esquemas de financiación de las pensiones como los aportes y las cuotas partes pensionales, ha recalcado la importancia trascendental de estos mecanismos para la financiación de las prestaciones y la materialización del principio de solidaridad:

“3.1.2 Esta Corporación de manera reiterada ha precisado en efecto que los recursos que ingresan al Sistema de Seguridad Social, tanto en Salud (C-577/97, C-542/98, T-569/99, C-1707/00) como en pensiones (C-179/97), llámense cotizaciones, aportes, cuotas moderadoras, pagos compartidos, copagos, tarifas, deducibles o bonificaciones, son en realidad contribuciones parafiscales de destinación específica, en cuanto constituyen un gravamen, fruto de la soberanía fiscal del Estado, que se cobra obligatoriamente a determinadas personas para satisfacer sus necesidades de salud y pensiones y que, al no comportar una contraprestación equivalente al monto de la tarifa fijada, se destinan también a la financiación global bien del Sistema General de Seguridad Social en Salud, bien del

⁸ Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales.

Sistema General de Seguridad Social en Pensiones (C-086/02, C-789/02). De esta manera, es claro que los recursos destinados a la seguridad social, ya sea que provengan de aportes directos de los empleadores, de los trabajadores, del Estado o de cualquier otro actor del sistema, tienen necesariamente destinación específica. Lo anterior, como ya lo ha explicado la jurisprudencia de esta Corporación, no significa que los fondos de la seguridad social deban reinvertirse de manera individual en quien efectuó el aporte, puesto que **“la destinación específica de los recursos de que se habla debe entenderse de manera global como la necesidad de invertirlos nuevamente en el sistema, en beneficio de todos aquellos que se favorecen de él”**⁹. (Negrilla fuera de texto)

Conforme a lo expuesto, la disminución de las cotizaciones sacrifica principios tan importantes como la solidaridad, la eficiencia y la sostenibilidad del sistema pensional y pone en riesgo fiscal el sistema pensional y de salud.

2. Consideraciones económicas y fiscales.

Respecto a los aportes a Cajas de Compensación Familiar (CCF), se debe considerar que el Proyecto de Ley no plantea una opción de recursos para financiar la exoneración del aporte por el 4% de las nóminas que corresponde. Si bien esto no genera un impacto fiscal directo en las cuentas del Gobierno nacional, se debe tener en cuenta que dicha exoneración puede afectar los recursos de las CCF destinados al mecanismo de protección al cesante, así como los recursos para recreación, subsidios de vivienda, cuota monetaria para dependientes, la niñez con ICBF, capacitación a familias, entre otras.

Por otra parte, respecto del párrafo 4º del artículo 2 de este Proyecto de Ley, se pone en consideración que el **Artículo 114-14 del Estatuto Tributario** establece la exoneración de aportes a las cotizaciones del empleador al Régimen Contributivo en Salud:

“Estarán exoneradas del pago de los aportes parafiscales a favor del Servicio Nacional del Aprendizaje (SENA), del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y las cotizaciones al Régimen Contributivo de Salud, las sociedades y personas jurídicas y asimiladas contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta y complementarios, correspondientes a los trabajadores que devenguen, individualmente considerados, menos de diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes.”

En cuanto a la propuesta de reducir los aportes en salud y pensión del personal vinculado a las empresas entre los 18 años y 28 años, este Ministerio, con el fin de estimar su costo fiscal, toma una aproximación basada en la población ocupada entre 18 a 28 años. Para ello, se estima el número de personas ocupadas a partir de la tasa de crecimiento de la población colombiana por edad proyectado por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía -CELADE, debido a que esta proyección está acorde con las dinámicas demográficas esperadas para la en los próximos 50 años.

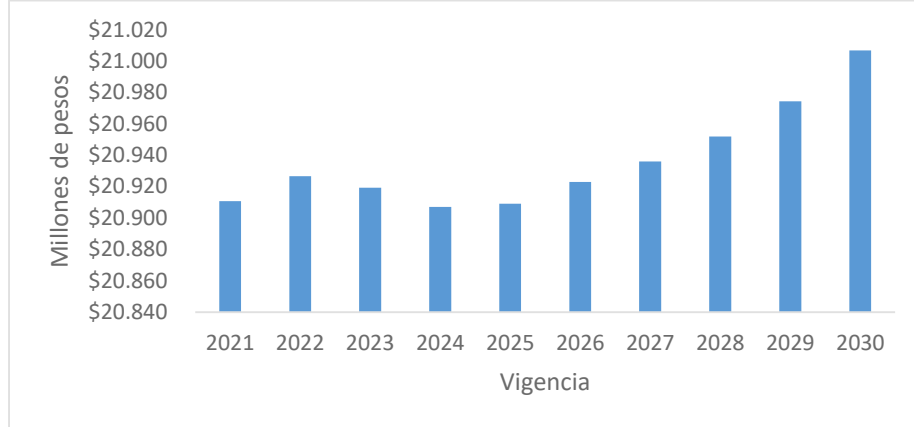
Las proyecciones fueron contrastadas con la reportada en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes -PILA para asegurar la consistencia de los valores iniciales. Así, asumiendo un ingreso base de cotización promedio de **\$1.175.841, se espera que en términos constantes el efecto de pérdida de ingresos para el Sistema General de Seguridad Social en Salud y Pensiones entre 2021 y 2030 sea en promedio cercano a los \$20.936 millones**

⁹ Sentencia C – 895 de 2009.

anuales, si la exoneración se hace por un año y el doble, a partir del segundo año si se hace por dos, tal como se muestra en la gráfica 1.

Vale la pena mencionar que, en el caso de salud, la Ley 1607 de 2012¹⁰ estableció la eliminación del aporte del empleador correspondiente a aquellos empleados privados con asignaciones salariales inferiores a 10 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV). Debido a esto, **la medida sería inocua para el sector privado y sí generaría una disminución en los aportes de salud de aquellos trabajadores del sector público.**

Gráfica 1.
Pérdida de ingresos para el SGSS por año de exoneración – Salud y Pensiones



Fuente: Elaboración propia con datos de CELADE y PILA

Por todo lo expuesto en precedencia, esta Cartera Ministerial se abstiene de emitir concepto favorable al parágrafo del artículo 2 del Proyecto de Ley del asunto y 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

OAJ/DGRESS/DGPM

Proyectó: Andrea del Pilar Suárez Pinto/Silvia Marcela Romero Mora

Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

Con copia a: Dr. Orlando Anibal Guerra de la Rosa – Secretario General de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

¹⁰ Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones.

Firmado digitalmente por: JESUS ANTONIO BEJARANO ROJAS

Viceministro Tecnico

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