



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - N° 817

Bogotá, D. C., martes, 1º de septiembre de 2020

EDICIÓN DE 10 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 172 DE 2020 SENADO, ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 217 DE 2020 SENADO

por medio del cual se reforma el Decreto 444 de 2020 y se dictan otras disposiciones.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NO. 172 DE 2020 SENADO ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NO. 217 DE 2020 SENADO

La presente ponencia se desarrollará de la siguiente manera:

- I. Antecedentes
- II. Objeto de la iniciativa
- III. Justificación del proyecto
- IV. Contenido de la iniciativa
- V. Pliego de modificaciones
- VI. Proposición

I. ANTECEDENTES

El proyecto de ley no. 172 de 2020 Senado es de origen parlamentario, iniciativa de los Senadores: Iván Cepeda Castro, Wilson Arias Castillo, Alexander López, Jorge Enrique Robledo, Jesús Alberto Castilla, y Representantes: Jorge Gómez Gallego y Germán Navas Talero.

Mediante comunicación con fecha del 12 de agosto de 2020, la honorable mesa directiva de la Comisión Tercera del Senado designó como ponentes para primer debate a los senadores Fernando Nicolás Araujo e Iván Marulanda.

Por su parte, el proyecto de ley no. 217 de 2020 Senado es de origen parlamentario, iniciativa de los Senadores: Angélica Lozano, Iván Marulanda, Antonio Sanguino, Juan Luis Castro y Gustavo Bolívar, y Representantes: Mauricio Toro, Fabián Díaz y León Fredy Muñoz.

Mediante comunicación con fecha del 24 de agosto de 2020, la honorable mesa directiva de la Comisión Tercera del Senado designó como ponentes para primer debate a los senadores Fernando Nicolás Araujo e Iván Marulanda.

Dado que ambos proyectos de ley cuentan con unidad de materia, son complementarios, y en los dos casos los ponentes son los mismos, la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Tercera de Senado determinó acumularlos, en los términos del artículo 152 de la ley 5ª de 1992.

II. OBJETO DE LA INICIATIVA

Los proyectos de ley acumulados tienen como objetivo reformar el Decreto 444 de 2020, con el fin eliminar de la lista de posibles usos del FOME el efectuar operaciones de apoyo de

liquidez transitoria al sector financiero, la inversión en empresas de interés nacional y la provisión directa de financiamiento a empresas privadas, públicas o mixtas que desarrollen actividades de interés nacional, incluir dentro de la lista de posibles usos la financiación de la renta básica de emergencia, y adicionar un artículo relativo al plan detallado del uso de los recursos del FOME.

III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

A) Introducción

La pandemia de COVID-19 ha removido los cimientos mismos sobre los cuales hemos construido nuestra nación y nos ha puesto a prueba como sociedad. Pocas veces antes la humanidad se había enfrentado a una crisis de estas dimensiones. Por ello, resulta urgente que el Estado colombiano actúe con agilidad y eficacia, pues de lo contrario cuando la fase aguda de esta crisis pase, nos vamos a encontrar con una economía destruida, una sociedad golpeada y un Estado extremadamente débil.

Para ello, a través de la expedición del Decreto 444 del 2020, el Gobierno nacional creó el Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME) con el objetivo de centralizar en un solo fondo todos los recursos destinados a atender la emergencia, incluyendo los gastos en salud, las ayudas a las empresas y las ayudas sociales a las personas más afectadas por la pandemia del COVID-19 y así agilizar el desembolso de estos recursos.

Como fuentes de financiación del FOME, el Decreto 444 del 2020 incluyó parte de los ahorros contenidos en el Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE) del Sistema General de Regalías equivalentes a 11.6 billones de pesos y en el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET) por 1.3 billones de pesos. Además, incorporó también dentro de sus fuentes de financiamiento recursos del Presupuesto General de la Nación, los rendimientos financieros por la administración de los recursos, los ingresos derivados de los Títulos de Solidaridad y recursos del Fondo de Riesgos Laborales.

En lo que concierne los usos de los recursos del FOME, el Decreto 444 del 2020 incluyó los siguientes usos:

- “1. Atender las necesidades adicionales de recursos que se generen por parte de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación.
2. Pagar los costos generados por la ejecución de los instrumentos y/o contratos celebrados para el cumplimiento del objeto del FOME.
3. Efectuar operaciones de apoyo de liquidez transitoria al sector financiero, a través de transferencia temporal de valores, depósitos a plazo, entre otras.
4. Invertir en instrumentos de capital o deuda emitidos por empresas privadas, públicas o

<p>mixtas que desarrollen actividades de interés nacional, incluyendo acciones con condiciones especiales de participación, dividendos y/o recompras otras.</p> <p>5. Proveer directamente financiamiento a empresas privadas, públicas o mixtas que desarrollen actividades de interés nacional.</p> <p>6. Proveer liquidez a la Nación, únicamente en aquellos eventos en los que los efectos de la emergencia se extiendan a las fuentes de liquidez ordinarias".¹</p> <p>Sin embargo, el uso de los ahorros del FAE y del FONPET para financiar el FOME, así como la posibilidad de usar dichos recursos para proveer liquidez al sector financiero y rescatar a empresas privadas fue considerado inconveniente por algunos sectores de la ciudadanía, lo que llevó a la bancada del Polo Democrático Alternativo del Congreso de la República a presentar el presente proyecto de ley con el fin de eliminar dichas fuentes de financiamiento y usos de los recursos del Decreto 444 del 2020 por las razones que se exponen en las siguientes secciones.</p> <p>B) Sobre las fuentes de financiamiento del FOME</p> <p>La iniciativa presentada por la bancada del Polo Democrático busca eliminar las fuentes de financiamiento provenientes del FAE y del FONPET, al considerar que el Decreto Legislativo 444 de 2020 afecta la autonomía de las entidades territoriales, en tanto no asegura el cumplimiento cabal de los principios de concurrencia, participación y subsidiariedad en el manejo de la política fiscal. Lo anterior, al considerar que los recursos del FONPET no pueden ser dispuestos para financiar el FOME en tanto están constitucionalmente protegidos en aras de que su única destinación sea el pago de pensiones. Ahora, que esa sea la fuente de recursos más idónea para nutrir el FOME y para atender la emergencia es algo que no corresponde al ámbito de estudio y evaluación de esta ponencia. Si lo fuera, no niega la inclinación a considerar de preferencia la búsqueda y obtención de recursos en la órbita de la nación y evitar tocar aquellos que son patrimonio de las entidades territoriales y vulnerar sus autonomías.</p> <p>Para los autores de la iniciativa, el impedimento que advierten iría en contravía del mandato del artículo 48 de la Constitución Política, puesto que en su inciso 5 se señala que no se podrán destinar ni utilizar los recursos de las Instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella. Así mismo, considera que esta disposición del Decreto 444 resulta ser totalmente inconveniente e inconstitucional, ya que la norma exige al Gobierno nacional de retornar el dinero tomado del FONPET en préstamo, al menos con la indexación respectiva.</p> <p>Sin embargo, es necesario recurrir a lo dicho por la Corte Constitucional en sentencia C-194 de</p> <p>¹ Decreto 444 del 2020. Disponible en: https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20444%20DEL%201%20DE%20MARZO%20DE%202020.pdf</p>	<p>2020, mediante la cual declaró exequible el Decreto Legislativo 444, que busca ser reformado por el presente proyecto de ley. Así, en dicha providencia, la Corte concluyó que "los préstamos previstos por los artículos 3 (num. 1 y 2), 10, 11, 12, 13 y 14 no desconocen la destinación específica de los recursos del FAE y del FONPET, sino que simplemente implican operaciones crediticias temporales con los mismos. Estas operaciones, en todo caso, no están proscritas por la Constitución Política. Los fondos seguirán contando con los recursos prestados, los cuales estarán representados en los pagarés suscritos por la Nación. Además, estos contarán con los recursos suficientes para garantizar el "cumplimiento de [sus] obligaciones". En estos términos, la Corte no advierte afectación alguna a la destinación de tales recursos."²</p> <p>Asimismo, en el Boletín No. 96 del 24 de junio del presente año, relativo a dicha sentencia, la Corte resaltó que "estos préstamos (a) no violan el principio de autonomía territorial (art. 287 de la CP) (b) no vulneran el artículo 48.6 de la Constitución, y (c) no constituyen una autorización ilimitada de endeudamiento, que afecte la capacidad de pagos de la Nación (art. 364 de la CP). Además, la Corte resaltó que tales operaciones de crédito público no desconocen la destinación específica de los recursos de estos fondos (arts. 361 y 48 de la CP), no implican desfinanciamiento alguno de los mismos y garantizan en debida forma su funcionamiento. En particular, la Corte resaltó que, en el marco del artículo 14 del Decreto Legislativo sub examine, la remuneración de los préstamos otorgados por el FONPET deberá llevarse a cabo a "tasas de interés de mercado", que, en todo caso, deberán garantizar el poder adquisitivo de tales recursos. Por último, estas disposiciones resultan idóneas, necesarias y proporcionadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos."³</p> <p>En ese sentido, la presente ponencia se aleja de lo dispuesto por los autores de la iniciativa y deja incólumes las fuentes de financiamiento del FOME, incluidos los fondos del FONPET y el FAE. Lo anterior, al considerar que la inclusión de dichas fuentes es no solo constitucional, sino que atiende nefastas consecuencias económicas de la actual crisis.</p> <p>Es de resaltar que, tal como lo destacó la propia Corte Constitucional, estos fondos se utilizan a manera de préstamo y por ello, una de las modificaciones propuestas en la presente ponencia consiste en especificar que estos recursos deben ser devueltos con los respectivos intereses dentro de los próximos 10 años.</p> <p>Teniendo en cuenta las circunstancias actuales y el hecho de que Colombia atraviesa la peor crisis económica de su historia, y que el panorama es de incertidumbre a corto, mediano y largo plazo, resulta inconveniente e incluso peligroso eliminar los recursos provenientes del FAE y el FONPET de las fuentes del FOME mientras no se hayan identificado otras fuentes que sean más idóneas, toda vez que estos recursos corresponden a más del 50% de los recursos de</p> <p>² Sentencia C-194/2020 ³ Boletín No. 96 del 24 de junio de 2020.</p>
<p>dicho fondo. Por lo tanto, consideramos que privar al FOME de estos recursos sin tener mejores soluciones de recambio a la mano, sería riesgoso e inconveniente.</p> <p>C) Sobre la destinación de los recursos del FOME</p> <p>Ahora bien, en lo referente a la destinación de los recursos del FOME, encontramos razón a los argumentos de los autores de la iniciativa, en cuanto se busca eliminar del Decreto Legislativo 444 la posibilidad de utilizar los recursos del FOME para: (i) efectuar operaciones de apoyo de liquidez transitoria al sector financiero, (ii) invertir en empresas de interés nacional, y (iii) proveer directamente financiamiento a empresas privadas, públicas o mixtas que desarrollen actividades de interés nacional.</p> <p>Sobre la primera destinación, es decir la de otorgar liquidez transitoria al sector financiero, consideramos que esta tarea, de acuerdo con la estructura del Estado colombiano contemplada en nuestra Constitución, corresponde al Banco de la República y no al Gobierno nacional. De hecho, a la fecha el Banco de la República ha inyectado más de 40 billones de pesos de liquidez a la economía colombiana a través del sistema financiero⁴.</p> <p>De otra parte, frente a las otras dos destinaciones antes mencionadas, consideramos, al igual que los autores de la iniciativa, que no es conveniente semejante discrecionalidad del gobierno para rescatar empresas en medio de la crisis económica. Primero, no está claro el alcance del concepto de "interés nacional" así como tampoco el alcance y las condiciones de estas eventuales ayudas a empresas. Al tratarse de recursos limitados, es fundamental que el Estado priorice y sea en extremo cuidadoso con las inversiones. En ese sentido, consideramos por ejemplo que no es ético que el Estado destine recursos a rescatar empresas que venían en crisis antes de la pandemia, o que tengan su sede fiscal fuera de Colombia.</p> <p>Por el contrario, consideramos que los recursos limitados del Estado deben destinarse a apoyar a micro, pequeñas y medianas empresas mediante ayudas al pago de las nóminas, pues solo así se podrá contribuir a la supervivencia de la estructura económica existente. Por esta razón, el texto propuesto para primer debate incluye un nuevo numeral a este respecto.</p> <p>De igual manera, consideramos fundamental que el Decreto Legislativo establezca, de manera explícita, que los recursos del FOME podrán ser usados para financiar la renta básica de emergencia y así lo incluimos en el texto propuesto. Lo anterior, al considerar que dicha renta básica tiene varios alcances. Por un lado, busca proveer a la supervivencia millones de colombianos en estado de indefensión, sin ahorros ni ingresos, obligados a aislarse sin trabajar por varios meses y luego evitar que se vean en la necesidad de salir a la calle y exponerse al</p> <p>⁴ Informe de la Junta Directiva del Banco de la República al Congreso, Julio 2020. Disponible en: https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/9887/informe-congreso-julio-2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y</p>	<p>contagio del Covid19. Por otro lado, la renta básica de emergencia cumple un rol fundamental en la reactivación económica, pues le inyecta liquidez al mercado y le da capacidad de compra a las familias.</p> <p>Finalmente advertimos, tal como lo ha resaltado el Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana, no ha habido transparencia sobre la asignación de los recursos del FOME. Por un lado, esta asignación no es detallada, y por el otro, no es pública su justificación⁵. En ese orden de ideas, en el texto propuesto para primer debate se incluye un artículo nuevo para que el Ministerio de Hacienda publique un informe semestral desglosando y justificando los recursos invertidos desde el FOME.</p> <p>D) Sobre la competencia del Congreso de la República para modificar los decretos de emergencia</p> <p>El artículo 215 de la Constitución autoriza al Congreso de la República para adicionar, modificar o derogar los decretos que se hayan expedido en virtud de la Emergencia Económica, siempre que las modificaciones o adiciones que se hagan desde el legislativo guarden clara relación con las medidas adoptadas para hacer frente a dicha emergencia. Por lo tanto, en este caso se encuentra facultado el Congreso para modificar las disposiciones contenidas en el Decreto 444 de 2020, expedido con fundamento en el artículo 215 superior, así como para adicionar nuevas medidas que tienen como objetivo que el Estado pueda hacer frente a las consecuencias nefastas de la pandemia por el COVID-19 de la mejor manera.</p> <p>Vale la pena destacar, adicionalmente, que el artículo 215 constitucional faculta al Congreso a modificar, adicionar y derogar decretos que versan sobre materias que ordinariamente son de iniciativa gubernamental por el término de un año. En ese sentido, incluso si se partiera de la base de que ordenar gasto público es una materia de iniciativa exclusiva del Gobierno nacional, en virtud del artículo 215 de la Constitución, el Congreso de la República está en este caso facultado para modificar, adicionar o derogar lo dispuesto en el Decreto 444 de 2020, mediante el cual se creó el FOME, que se pretende modificar a través del presente proyecto de ley. No resulta entonces necesario el concepto favorable del Gobierno nacional en este caso.</p> <p>⁵ La transparencia en el uso de los recursos para atender la emergencia. Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana, 21 de Junio del 2020. Disponible en: https://c899837a-b1ec-41b5-9d46-3e95775d77b.filesusr.com/ugd/e33c8db_23b84879a27c43f9b641c75cbdd8b04.pdf</p>

IV. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Con base en las consideraciones anteriormente presentadas, sugerimos realizar las siguientes modificaciones de la manera que se detalla a continuación:

TEXTO PROPUESTO EN EL PROYECTO DE LEY 172 DE 2020 SENADO	TEXTO PROPUESTO EN EL PROYECTO DE LEY 217 DE 2020 SENADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	MODIFICACIONES PROPUESTAS
<p>Artículo 1°. Objeto de la Ley. El presente proyecto tiene el objeto de reformar el Decreto 444 de 2020 "Por el cual se crea el Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME y se dictan disposiciones en materia de recursos, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica".</p>	<p>ARTÍCULO 1. OBJETO. La presente ley tiene como objeto adicionar el Decreto Legislativo 444 de 2020. "Por el cual se crea el Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME y se dictan disposiciones en materia de recursos, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica".</p>	<p>Artículo 1°. Objeto de la Ley. El presente proyecto tiene el objeto de reformar y adicionar el Decreto 444 de 2020 "Por el cual se crea el Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME y se dictan disposiciones en materia de recursos, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica".</p>	<p>Se acoge el artículo primero propuesto en el proyecto de ley 127 de 2020 Senado y se incluye el verbo 'adicionar'.</p>
<p>Artículo 2°. El artículo 3 del Decreto 444 de 2020 quedará así:</p> <p>Artículo 3. Recursos. Los recursos del FOME provendrán las siguientes fuentes:</p> <p>1. Recursos asignados en el</p>		<p>Artículo 2°. El artículo 3 del Decreto 444 de 2020 quedará así:</p> <p>Artículo 3. Recursos. Los recursos del FOME provendrán las siguientes fuentes:</p> <p>1. Los recursos provenientes del</p>	<p>Se acoge el texto propuesto en el proyecto de ley no. 172 de 2020 Senado, y se reconocen como fuentes legítimas de recursos aquellas provenientes del FAE y del FONPET bajo el entendido de que estos son recursos que</p>

<p>Presupuesto General de la Nación.</p> <p>2. Los rendimientos financieros generados por la administración los recursos.</p> <p>3. Los demás que determine el Gobierno nacional.</p> <p>Parágrafo. Los recursos del FOME serán administrados por la Dirección General de Crédito Público y Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en un portafolio independiente, con el propósito de garantizar su disponibilidad. Los rendimientos financieros que se generen por la administración serán recursos del FOME en términos del numeral 2 de este artículo. Para la administración del referido portafolio, la Dirección de</p>	<p>Fondo de Ahorro y Estabilización - FAE en los términos señalados en el presente decreto legislativo.</p> <p>2. Los recursos provenientes Fondo Pensiones - FONPET en los términos señalados en el presente decreto legislativo.</p> <p>3. Recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación.</p> <p>4. Los rendimientos financieros generados por la administración de los recursos.</p> <p>5. Los demás que determine el Gobierno nacional dentro de sus facultades constitucionales y legales.</p> <p>Parágrafo. Los recursos del FOME serán administrados</p>	<p>estaban ahorrados, cuya utilización no afecta las finanzas de las entidades territoriales, que serán tomados en calidad de préstamo por parte del Gobierno nacional con las respectivas garantías de repago del capital y los intereses estipulados en la norma y que representan montos sustanciales que ya fueron comprometidos y que son necesarios para atender la extrema emergencia.</p>
---	--	---

<p>Crédito Público y Tesoro Nacional podrá realizar las operaciones monetarias, cambiarias y de mercado de deuda pública legalmente autorizadas a dicha Dirección.</p>	<p>por la Dirección General de Crédito Público y Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en un portafolio independiente, con el propósito de garantizar su disponibilidad. Los rendimientos financieros que se generen por la administración del portafolio serán recursos del FOME en términos del numeral 4 de este artículo. Para la administración del referido portafolio, la Dirección de Crédito Público y Tesoro Nacional podrá realizar operaciones monetarias, cambiarias y de mercado de deuda pública legalmente autorizadas a dicha Dirección.</p>
--	--

<p>Artículo 3°. El artículo 4 del Decreto 444 de 2020 quedará así:</p> <p>Artículo 4. Uso de los recursos. Los recursos del FOME se podrán usar para conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos en el territorio nacional, en el marco Decreto 417 2020, en particular para:</p> <p>1. Atender las necesidades adicionales de recursos que se generen por parte de las entidades que hacen parte del Presupuesto General la Nación.</p> <p>2. Pagar los costos generados por la ejecución de los instrumentos y/o contratos celebrados para el cumplimiento del objeto del FOME.</p> <p>3. Proveer liquidez a la Nación, únicamente en aquellos eventos en los que los efectos de la emergencia se</p>	<p>Artículo 3°. El artículo 4 del Decreto 444 de 2020 quedará así:</p> <p>Artículo 4. Uso de los recursos. Los recursos del FOME se podrán usar para conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos en el territorio nacional, en el marco Decreto 417 2020, en particular para:</p> <p>1. Atender las necesidades adicionales de recursos que se generen por parte de las entidades que hacen parte del Presupuesto General la Nación.</p> <p>2. Pagar los costos generados por la ejecución de los instrumentos y/o contratos celebrados para el cumplimiento del objeto del FOME.</p> <p>3. Proveer subsidios a la nómina a micro, pequeñas y medianas</p>	<p>Se acoge el texto propuesto en el proyecto de ley no. 172 de 2020 Senado, y se agrega un literal para permitir que programas de subsidio a la nómina de las empresas, como el PAEF, se puedan financiar con recursos del FOME, siempre y cuando estén destinados a micro, pequeñas y medianas empresas.</p> <p>Adicionalmente, se hace un ajuste en la redacción del numeral relativo a la renta básica de emergencia para clarificar y simplificar el sentido de dicho numeral.</p>
--	--	---

<p>extiendan a las fuentes de liquidez ordinarias.</p> <p>4. Para la entrega de transferencias monetarias no condicionadas - denominada Renta Básica en favor de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad, que no sean beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, Jóvenes en Acción o de la compensación del impuesto sobre las ventas - IVA por un periodo de cinco (5) meses. Estas transferencias monetarias no condicionadas, junto con las transferencias de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, Jóvenes en Acción y de la compensación del</p>	<p>empresas privadas.</p> <p>4. Proveer liquidez a la Nación, únicamente en aquellos eventos en los que los efectos de la emergencia se extiendan a las fuentes de liquidez ordinarias.</p> <p>5. Entregar transferencias monetarias no condicionadas - denominadas Renta Básica de Emergencia - en favor de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad, que no sean beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, Jóvenes en Acción o de la compensación del impuesto sobre las ventas - IVA por un periodo de cinco (5) meses. Estas transferencias monetarias no condicionadas, junto</p>	<p>impuesto sobre las ventas - IVA constituirán una renta básica de emergencia por cinco (5) meses. Las personas que son beneficiarias de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, Jóvenes en Acción o de la compensación del impuesto sobre las ventas - IVA seguirán recibiendo las transferencias dispuestas por estos programas</p> <p>Parágrafo. Para la correcta administración de los recursos, las decisiones sobre los recursos del FOME deberán ser evaluadas forma conjunta y en contexto con su objeto, no por el desempeño de una operación individual sino como parte de una política integral de solventar las necesidades sociales y</p>	<p>con las transferencias de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, Jóvenes en Acción y de la compensación del impuesto sobre las ventas - IVA, constituirán una renta básica de emergencia por cinco (5) meses. Las personas que son beneficiarias de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, Jóvenes en Acción o de la compensación del impuesto sobre las ventas - IVA seguirán recibiendo las transferencias dispuestas por estos programas</p> <p>Parágrafo. Para la correcta administración de los recursos, las decisiones sobre los recursos del FOME deberán ser evaluadas forma</p>
<p>económicas ocasionadas por la situación de la que trata el Decreto 417 2020. Por tanto, se podrán efectuar operaciones aun cuando al momento de su realización se esperen resultados financieros adversos, o que tengan rendimientos iguales a cero o negativos.</p>	<p>conjunta y en contexto con su objeto, no por el desempeño de una operación individual sino como parte de una política integral de solventar las necesidades sociales y económicas ocasionadas por la situación de la que trata el Decreto 417 2020. Por tanto, se podrán efectuar operaciones aun cuando al momento de su realización se esperen resultados financieros que tengan rendimientos iguales a cero o negativos.</p>	<p>que hace referencia el numeral 3 del artículo 4 del presente Decreto legislativo. Igualmente, podrá otorgar subsidios a tasas de interés, garantías, entre otras, siempre que se requieran para atender los objetivos del presente decreto legislativo.</p> <p>Artículo 5. Modifíquese el artículo 11 del decreto 440 de 2020:</p> <p>Artículo 11. Pago de las obligaciones de la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el Fondo de Ahorro y Estabilización - FAE. Los préstamos que otorgue el FAE a la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público en virtud del artículo anterior, serán denominados en Dólares de los Estados Unidos de América, remunerados a una</p>	<p>Se incluye un artículo nuevo para modificar el periodo en el que el Gobierno nacional deberá devolver los recursos provenientes del FAE, de tal manera que estos se empiecen a devolver a partir del próximo año y durante los siguientes diez años.</p>
<p>Artículo 4. Modifíquese el artículo 5 del Decreto 444 del 2020 el cual quedará así:</p> <p>Artículo 5. Facultad para proveer el financiamiento. Se faculta al Ministerio Hacienda de y Crédito Público para proveer el financiamiento al</p>	<p>Se incluye un artículo nuevo con el fin de hacer un ajuste de forma para modificar el número del numeral del artículo 4 al que se está haciendo referencia, teniendo en cuenta los cambios que se hicieron a este artículo.</p>	<p>Se incluye un artículo nuevo para modificar el periodo en el que el Gobierno nacional deberá devolver los recursos provenientes del FAE, de tal manera que estos se empiecen a devolver a partir del próximo año y durante los siguientes diez años.</p>	

		<p>tasa de interés del cero por ciento (0%) y su amortización se efectuará a partir del año 2021 en cuotas en dólares de los Estados Unidos de América por un periodo de 10 años, liquidados a la Tasa Representativa de Mercado vigente en cada pago, hasta que se extinga la obligación.</p> <p>En todo caso, los pagarés en que se materialicen los préstamos se podrán redimir anticipadamente en los montos necesarios para atender los faltantes del desahorro del FAE en los términos de artículos 48 y 55 la Ley 1530 de 2012, o las normas que los modifiquen o sustituyan y podrán ser pagaderos en la siguiente vigencia fiscal del Presupuesto General la Nación.</p> <p>Estas obligaciones se pagarán con cargo al rubro del</p>			<p>servicio de la deuda del Presupuesto General de la Nación.</p> <p>Artículo 2. PLAN DETALLADO DEL USO DE LOS RECURSOS DEL FOME. ADICIONAR EL ARTÍCULO 16 A al Decreto Legislativo 444 de 2020, el cual quedará así: ARTÍCULO 16 A. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentará a más tardar el 31 de diciembre del presente año, un plan detallado del uso de los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME y de todos los demás recursos apropiados en el marco del estado de emergencia. Este plan de gasto uso planeado de los recursos año por</p>	<p>Artículo 6. Plan detallado del uso de los recursos del FOME. Adiciónese el artículo 16 A al Decreto Legislativo 444 de 2020, el cual quedará así: ARTÍCULO 16 A. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentará al Congreso, a más tardar el 31 de diciembre del presente año, un plan de gastos y un informe detallado del uso de los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME y de todos los demás recursos apropiados en el marco del estado de emergencia. Este plan de gasto uso planeado de los</p>	<p>Se acoge el texto propuesto en el proyecto de ley no. 217 de 2020 Senado.</p>
<p>año hasta que se agoten los recursos, entidad por entidad, y por programa por programa. Por cada programa se deberá incluir una justificación acerca de qué lo hace necesario y cómo aporta a la mitigación de la emergencia. Las asignaciones de recursos a cada programa no se podrán modificar sin aprobación del Congreso de la República. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentará, cada seis meses en los años subsiguientes mientras se continúen ejecutando recursos destinados a la emergencia, reportes detallados de la ejecución de estos recursos que incluyan una valoración de los logros obtenidos en el marco de la respuesta a la</p>	<p>recursos hasta que se agoten, entidad por entidad, y programa por programa. Por cada programa se deberá incluir una justificación acerca de qué lo hace necesario y cómo aporta a la mitigación de la emergencia. Las asignaciones de recursos a cada programa no se podrán modificar sin aprobación del Congreso de la República. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentará, cada seis meses en los años subsiguientes mientras se continúen ejecutando recursos destinados a la emergencia, reportes detallados de la ejecución de estos recursos que incluyan una valoración de los logros obtenidos en el marco de la respuesta a la</p>	<p>recursos hasta que se agoten, entidad por entidad, y programa por programa. Por cada programa se deberá incluir una justificación acerca de qué lo hace necesario y cómo aporta a la mitigación de la emergencia. Las asignaciones de recursos a cada programa no se podrán modificar sin aprobación del Congreso de la República. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentará, cada seis meses en los años subsiguientes mientras se continúen ejecutando recursos destinados a la emergencia, reportes detallados de la ejecución de estos recursos que incluyan una valoración de los logros obtenidos en el marco de la respuesta a la</p>		<p>pandemia.</p> <p>Artículo 4. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p>	<p>ARTICULO 3. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga los artículos 8, 9 y 10, 11, 12, 13, y 14 del Decreto 444 de 2020.</p>	<p>Artículo 7. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación en el diario oficial y deroga los artículos 8, 9 y 15 40, 41, 42, 43, y 44 del Decreto 444 de 2020.</p>	<p>Se acoge el texto propuesto en el proyecto de ley no. 172 de 2020 Senado, y se eliminan las derogatorias a los artículos 10, 11, 12, 13 y 14 del Decreto 444 del 2020 ya que estos hacen referencias a los recursos provenientes del FAE y del FONPET que fueron restablecidos en el artículo 2.</p> <p>Se deroga el artículo 15 del Decreto 444 del 2020 ya que este hace referencia a los numerales 3, 4 y 5 del artículo 4 del mismo decreto que fueron eliminados.</p>
<p>V. CONTENIDO DE LA INICIATIVA</p>				<p>El proyecto de ley cuenta con siete artículos incluyendo el artículo de vigencias y derogatorias. Así, según lo establecido artículo primero del proyecto, y bajo el marco del artículo 215 de la Constitución Política, el objeto de la iniciativa legislativa es reformar el Decreto 444 de 2020</p>			

<p>"Por el cual se crea el Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME y se dictan disposiciones en materia de recursos, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica."</p> <p>Por su parte, en el artículo segundo, el cual modifica el artículo 3 del decreto 444 del 2020 sobre las fuentes de financiamiento del FOME, se restablecen como fuentes de recursos aquellos provenientes del FAE y del FONPET bajo el entendido de que estos son recursos que estaban ahorrados, que no afectan las finanzas de las entidades territoriales, que serán tomados en calidad de préstamo por parte del Gobierno nacional y que representan montos sustanciales que ya fueron comprometidos y que son necesarios para atender la emergencia.</p> <p>En el artículo tercero, el cual modifica el artículo 4 del decreto 444 del 2020 sobre los usos permitidos del FOME, se mantiene la eliminación de los numerales que permitan efectuar operaciones de apoyo de liquidez transitoria al sector financiero, invertir en empresas de "interés nacional" y proveer directamente financiamiento a empresas privadas, públicas o mixtas que desarrollen actividades de "interés nacional". Adicionalmente, en este artículo se agrega un literal para permitir que programas de subsidio a la nómina de las empresas, como el PAEF, se puedan financiar con recursos del FOME, siempre y cuando estén destinados a micro, pequeñas y medianas empresas. Finalmente, se hace un ajuste en la redacción del numeral relativo a la renta básica de emergencia para clarificar y simplificar el sentido de dicho numeral.</p> <p>A su vez, en el artículo cuarto se hace un ajuste de forma al artículo 5 del decreto 444, para modificar el número del numeral al que se está haciendo referencia, teniendo en cuenta los cambios que se hicieron al artículo 4 del decreto 444.</p> <p>En el artículo quinto se modifica el periodo en el que el Gobierno nacional deberá devolver los recursos provenientes del FAE, de tal manera que estos se empiecen a devolver a partir del próximo año y durante los siguientes diez años. De esta manera, se reduce el tiempo que tiene el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para devolver al FAE y al FONPET los recursos prestados.</p> <p>El artículo sexto agrega un artículo nuevo al decreto 444 del 2020 con el fin de que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público publique un informe semestral justificando y detallando el uso de los recursos incorporados en el FOME. Esto con el objetivo de velar por la transparencia y el buen uso de estos recursos.</p> <p>Finalmente, en el artículo séptimo concerniente a las vigencias y derogatorias, se eliminan las derogatorias a los artículos 10, 11, 12, 13 y 14 del Decreto 444 del 2020 realizadas en el proyecto de ley ya que estos hacen referencias a los recursos provenientes del FAE y del FONPET que fueron restablecidos en el artículo 2 de esta ponencia. Así mismo, se deroga el artículo 15 del Decreto 444 del 2020 ya que este hace referencia a los numerales 3, 4 y 5 del</p>	<p>artículo 4 del mismo decreto que fueron eliminados.</p> <p>VI. PROPOSICIÓN</p> <p>Por las anteriores consideraciones, solicito a la Comisión Tercera del Senado de la República dar trámite y aprobar en primer debate el Proyecto de Ley 172 de 2020 Senado, "<i>Por medio del cual se reforma el Decreto 444 de 2020 y se dictan otras disposiciones</i>", acumulado con el Proyecto de Ley 217 de 2020, "por medio del cual se adiciona un artículo al Decreto Legislativo 444 de 2020, "Por el cual se crea el Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME y se dictan disposiciones en materia de recursos, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica". conforme al texto que se presenta a continuación.</p> <p>De los Honorables Senadores,</p>  <p>Iván Marulanda Senador</p>
<p>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NO. 172 DE 2020 SENADO ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NO. 217 DE 2020 SENADO</p> <p>"Por medio del cual se reforma el Decreto 444 de 2020 y se dictan otras disposiciones"</p> <p>EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA</p> <p>Artículo 1°. Objeto de la Ley. El presente proyecto tiene el objeto de reformar y adicionar el Decreto 444 de 2020 "<i>Por el cual se crea el Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME y se dictan disposiciones en materia de recursos, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica</i>".</p> <p>Artículo 2°. El artículo 3 del Decreto 444 de 2020 quedará así:</p> <p>Artículo 3. Recursos. Los recursos del FOME provendrán las siguientes fuentes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los recursos provenientes del Fondo de Ahorro y Estabilización - FAE en los términos señalados en el presente decreto legislativo. 2. Los recursos provenientes Fondo Pensiones -FONPET, en los términos señalados en el presente decreto legislativo. 3. Recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación. 4. Los rendimientos financieros generados por la administración de los recursos. 5. Los demás que determine el Gobierno nacional dentro de sus facultades constitucionales y legales. <p>Parágrafo. Los recursos del FOME serán administrados por la Dirección General de Crédito Público y Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en un portafolio independiente, con el propósito de garantizar su disponibilidad. Los rendimientos financieros que se generen por la administración del portafolio serán recursos del FOME en términos del numeral 4 de este artículo.</p> <p>Para la administración del referido portafolio, la Dirección de Crédito Público y Tesoro Nacional podrá realizar operaciones monetarias, cambiarias y de mercado de deuda pública legalmente autorizadas a dicha Dirección.</p> <p>Artículo 3°. El artículo 4 del Decreto 444 de 2020 quedará así:</p>	<p>Artículo 4. Uso de los recursos. Los recursos del FOME se podrán usar para conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos en el territorio nacional, en el marco Decreto 417 2020, en particular para:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Atender las necesidades adicionales de recursos que se generen por parte de las entidades que hacen parte del Presupuesto General la Nación. 2. Pagar los costos generados por la ejecución de los instrumentos y/o contratos celebrados para el cumplimiento del objeto del FOME. 3. Proveer subsidios a la nómina a micro, pequeñas y medianas empresas privadas. 4. Proveer liquidez a la Nación, únicamente en aquellos eventos en los que los efectos de la emergencia se extiendan a las fuentes de liquidez ordinarias. 5. Entregar transferencias monetarias no condicionadas – denominadas Renta Básica de Emergencia - en favor de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad. <p>Parágrafo. Para la correcta administración de los recursos, las decisiones sobre los recursos del FOME deberán ser evaluadas forma conjunta y en contexto con su objeto, no por el desempeño de una operación individual sino como parte de una política integral de solventar las necesidades sociales y económicas ocasionadas por la situación de la que trata el Decreto 417 2020. Por tanto, se podrán efectuar operaciones aun cuando al momento de su realización se esperen resultados financieros que tengan rendimientos iguales a cero o negativos.</p> <p>Artículo 4. Modifíquese el artículo 5 del Decreto 444 del 2020 el cual quedará así:</p> <p>Artículo 5. Facultad para proveer financiamiento. Se faculta al Ministerio Hacienda de y Crédito Público para proveer el financiamiento al que hace referencia el numeral 3 del artículo 4 del presente Decreto legislativo. Igualmente, podrá otorgar subsidios a tasas de interés, garantías, entre otras, siempre que se requieran para atender los objetivos del presente decreto legislativo.</p> <p>Artículo 5. Modifíquese el artículo 11 del decreto 440 de 2020:</p> <p>Artículo 11. Pago de las obligaciones de la Nación -Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el Fondo de Ahorro y Estabilización – FAE. Los préstamos que otorgue el FAE a la Nación -Ministerio de Hacienda y Crédito Público en virtud del artículo anterior, serán denominados en Dólares de los Estados Unidos de América, remunerados a una tasa de interés del cero por</p>

ciento (0%) y su amortización se efectuará a partir del año 2021 en cuotas en dólares de los Estados Unidos de América por un periodo de 10 años, liquidados a la Tasa Representativa de Mercado vigente en cada pago, hasta que se extinga la obligación.

En todo caso, los pagarés en que se materialicen los préstamos se podrán redimir anticipadamente en los montos necesarios para atender los faltantes del desahorro del FAE en los términos de artículos 48 y 55 la Ley 1530 de 2012, o las normas que los modifiquen o sustituyan y podrán ser pagaderos en la siguiente vigencia fiscal del Presupuesto General la Nación.

Estas obligaciones se pagarán con cargo al rubro del servicio de la deuda del Presupuesto General de la Nación.

Artículo 6. Plan detallado del uso de los recursos del FOME. Adiciónese el artículo 16 A al Decreto Legislativo 444 de 2020, el cual quedará así:

Artículo 16 A. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentará al Congreso, a más tardar el 31 de diciembre del presente año, un plan de gastos y un informe detallado del uso de los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias –FOME y de todos los demás recursos apropiados en el marco del estado de emergencia. Este plan de gasto deberá desglosar el uso planeado de los recursos hasta que se agoten, entidad por entidad, y programa por programa. Por cada programa se deberá incluir una justificación acerca de qué lo hace necesario y cómo aporta a la mitigación de la emergencia. Las asignaciones de recursos a cada programa no se podrán modificar sin aprobación del Congreso de la República. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentará, cada seis meses en los años subsiguientes mientras se continúen ejecutando recursos destinados a la emergencia, reportes detallados de la ejecución de estos recursos que incluyan una valoración de los logros obtenidos en el marco de la respuesta a la pandemia.

Artículo 7. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación en el diario oficial y deroga los artículos 8, 9 y 15 del Decreto 444 de 2020.

De los Honorables Senadores,



Iván Marulanda
Senador

Bogotá D.C., 01 de septiembre de 2020

En la fecha se recibió Ponencia y texto propuesto para primer Debate del Proyecto de Ley No. 172/2020 Senado. Acumulado Con El Proyecto De Ley No. 217 De 2020 Senado "POR MEDIO DEL CUAL SE REFORMA EL DECRETO 444 DE 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES". Presentada por el *H.S. Iván Marulanda*, recibida a las 08:23 a.m.

El señor secretario de la comisión tercera del Senado. Dr. Rafael Oyola.

Autorizo la publicación de la siguiente Ponencia para primer Debate, consta de veinticuatro (24) folios.

RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA
Secretario General
Comisión III – Senado.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN COMISIONES CONJUNTAS DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 340 DE 2020 CÁMARA Y 210 DE 2020 SENADO

*por la cual se amplía la vigencia temporal del
Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF).*

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

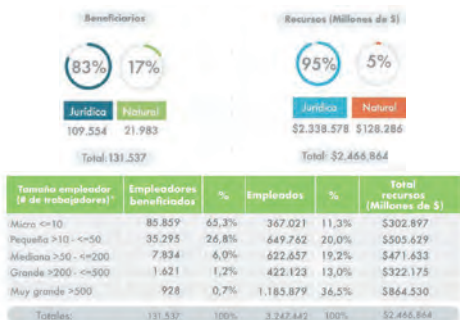
el gasto del gobierno, para lo cual puede consultarse el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020.

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 PLSA del mes de junio de 2020. Fuente: Unidad de Pensiones y Parafiscales – UGPP

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%	341.795	10,7%	145.588
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%	16.787	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
Otros	31	0,0%	250	0,0%	\$191
Totales:	131.537	100%	3.247.442	100%	\$2.466.864

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 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

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 1º. 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 2º. Vigencia. La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los Honorables Congresistas,

<p style="text-align: center;"><u>Comisión III Cámara</u></p> <p style="text-align: center;">Ponentes coordinadores</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"> <div style="text-align: center;">  JOHN JAIRO ROLDAN AVENDAÑO Representante a la Cámara </div> <div style="text-align: center;">  NÉSTOR LEONARDO RICO Representante a la Cámara </div> </div> <p style="text-align: center;"><u>Comisión III Senado</u></p> <p style="text-align: center;">Ponente</p> <div style="text-align: center;">  DAVID ALEJANDRO BARGUIL ASSIS Senador de la República </div>	<p>Bogotá D.C., 01 de Septiembre de 2020</p> <p>En la fecha se recibió Ponencia y texto propuesto para primer Debate del Proyecto de Ley N°. 340/2020 Cámara y 210/2020 Senado "POR LA CUAL SE AMPLÍA LA VIGENCIA TEMPORAL DEL PROGRAMA DE APOYO AL EMPLEO FORMAL – PAEF". Presentada por el H.S. DAVID ALEJANDRO BARGUIL ASSIS.</p> <p>El señor secretario de la comisión tercera del Senado. Dr. Rafael Oyola.</p> <p>Autorizo la publicación de la siguiente Ponencia para primer Debate, consta de once (11) folios.</p> <p>RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA Secretario General Comisión III – Senado.</p>
--	--

CONTENIDO

Gaceta número 817 - martes 1º de septiembre de 2020

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

	Págs.
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto del proyecto de ley número 172 de 2020 Senado, acumulado con el proyecto de ley número 217 de 2020 Senado, por medio del cual se reforma el Decreto 444 de 2020 y se dictan otras disposiciones.....	1
Ponencia para primer debate en comisiones conjuntas del Congreso de la República al proyecto de ley número 340 de 2020 Cámara y 210 de 2020 Senado, por la cual se amplía la vigencia temporal del Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF).	7