



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - N° 837

Bogotá, D. C., miércoles, 2 de septiembre de 2020

EDICIÓN DE 10 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# CÁMARA DE REPRESENTANTES

## PONENCIAS

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 073 DE 2020 CÁMARA

*por medio del cual se modifican los artículos 194 y 195 de la Ley 100 de 1993.*

Bogotá, D. C., 28 de agosto de 2020

Honorable Representante

JUAN DIEGO ECHAVARRÍA SÁNCHEZ

Presidente Comisión VII Cámara de Representantes

E. S. D.

Asunto: **Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 073 de 2020 Cámara**, “*por medio del cual se modifican los artículos 194 y 195 de la Ley 100 de 1993*”.

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir **Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 073 de 2020 Cámara**, “*por medio del cual se modifican los artículos 194 y 195 de la Ley 100 de 1993*”, en los siguientes términos:

La presente ponencia se desarrollará de la siguiente manera:

1. Antecedentes de la iniciativa
2. Marco Jurídico
3. Alcance y contenido del proyecto
4. Proposición

#### 1. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

El proyecto de ley es de iniciativa del honorable Representante José Luis Correa López, el cual fue

radicado el 20 de julio del año 2020 y le fue asignado el número 073 de 2020.

Dicho proyecto fue remitido por competencia, a la comisión séptima constitucional, quien de conformidad con lo establecido en la Ley 5ª de 1992 designó como ponentes a los honorables Representantes Jairo Giovanny Cristancho Tarache, coordinador ponente y José Luis Correa López.

Es importante resaltar que el presente proyecto de ley se había radicado en la legislatura 2019-2020 con el número 291 de 2019 Cámara, el cual tuvo ponencia positiva para primer debate, pero no alcanzó a discutirse, razón por la cual se archivó de conformidad con lo establecido en el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992.

#### 2. MARCO JURÍDICO

Las Empresas Sociales del Estado son una categoría especial de entidad pública descentralizada, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, creadas por la ley o por las asambleas o concejos, según el caso, encargadas de la prestación de servicios de salud en forma directa por la nación o por las entidades territoriales de conformidad con lo establecido en el artículo 194 de la Ley 100 de 1993.

Su desarrollo legal se ha presentado a lo largo del tiempo en las siguientes disposiciones:

- Ley 10 de 1990, “*por la cual se reorganiza el Sistema Nacional de Salud y se dictan otras disposiciones*”.
- Ley 100 de 1993, “*por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones*”.
- Ley 489 de 1998, “*por la cual se dictan normas sobre la organización y*

funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”, artículo 83.

- Ley 344 de 1996, “por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones”, artículo 21.
- Decreto 1750 de 2003, “por el cual se escinde el Instituto de Seguros Sociales y se crean unas Empresas Sociales del Estado”.
- Decreto 780 de 2016, “por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social”, artículo 2.5.3.8.4.2.1 y siguientes.
- Decreto 1427 de 2016, “por medio del cual se reglamenta el artículo 20 de la Ley 1797 de 2016 y se sustituyen las secciones 5 y 6 del Capítulo 8 del Título 3 de la Parte 5 del Libro 2 del Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social”.

En 1993, con el advenimiento de la Ley 100 de 1993, en el artículo 195 y 196, la prestación de salud por parte de las entidades territoriales se realiza por medio de las Empresas Sociales del Estado, las cuales hacen parte del sector descentralizado por servicios en virtud de la Ley 489 de 1998, es así que los trabajadores tienen el carácter de empleados públicos y trabajadores oficiales.

“La regla general es que los empleos son de libre nombramiento y remoción o de carrera, por vía de excepción, establece que son trabajadores oficiales quienes desempeñen cargos no directivos o desempeñen labores relacionadas con el mantenimiento de la planta física hospitalaria o de servicios generales.”<sup>1</sup>

Hay que recordar que la prestación de servicios de salud en forma directa por la Nación o por las entidades territoriales se hace, principalmente a través de las empresas sociales del Estado, que constituyen una categoría especial de entidad pública descentralizada, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, creadas por la ley o por asambleas o concejos<sup>2</sup>.

	Forma de vinculación:
<ul style="list-style-type: none"> <li>- El Gerente o Director y el Jefe de la Oficina de Control Interno de Gestión o quien haga sus veces</li> <li>- Empleos de especial confianza que tengan asignadas funciones de asesoría institucional, asistenciales o de apoyo, que estén al servicio directo del Director o Gerente de la Empresa, y -Administración y manejo directo de bienes, dineros y/o valores del Estado.</li> </ul>	De libre nombramiento y remoción
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Empleos que cumplen funciones apoyando a la gestión administrativa y financiera,</li> <li>- Apoyo a la gestión asistencial en salud,</li> <li>- Mantenimiento de planta física, industrial hospitalaria y de equipo biomédico y servicios generales, cuando éstos sean prestados por personal de planta</li> </ul>	De carrera
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quienes cumplen funciones asistenciales en salud, de cualquier nivel jerárquico con excepción de los empleos clasificados en el nivel directivo, relacionadas con la atención directa en salud a los pacientes en actividades de promoción, prevención, diagnóstico,</li> </ul>	Servidores de la salud (nueva categoría de empleado público)
tratamiento y rehabilitación	

Es pertinente tener en cuenta la claridad que da el Concepto 67931 de 2015, efectuado por el Departamento Administrativo de la Función Pública:

“De tal forma que la calidad de trabajador oficial no se da por la naturaleza del acto de vinculación, sino que además de tener en cuenta la entidad donde se presta el servicio, y la clase de actividad que desempeña el servidor; por tal razón, si un funcionario se vinculó a través de una relación legal y reglamentaria, pero las funciones y la categoría del empleo son propias del trabajador oficial, esta será su calidad. Por el contrario, si la vinculación se hizo a través de una relación contractual, pero el cargo y las funciones desempeñadas son propias de las de un empleado público, esta es su calidad, y no podrá tenerse en cuenta la categorización que se haya hecho a través de acuerdos o convenciones colectivas, en contravía de un ordenamiento legal”<sup>3</sup>.

Así las cosas, el régimen laboral de los servidores públicos adscritos a las empresas sociales del Estado, es el previsto en la Ley 10 de 1990 de conformidad con lo establecido en el artículo 195 de la Ley 100 de 1993 que indica expresamente que “las personas vinculadas a la empresa tendrán el carácter de empleados públicos y trabajadores oficiales, conforme a las reglas del Capítulo IV de la Ley 10 de 1990”. De otra parte, el artículo 26 de la Ley 10 de 1990 señala, que la planta de personal de las empresas sociales del Estado estará conformada por funcionarios de carrera o de libre nombramiento y remoción, según el caso, a lo cual agrega en su párrafo que “son trabajadores oficiales, quienes desempeñen cargos no directivos destinados al mantenimiento de la planta física hospitalaria, o de servicios generales, en las mismas instituciones”.

Tal y como se esbozó con antelación, los servidores de las Empresas Sociales del Estado pueden ser empleados públicos o trabajadores oficiales, es así que se encuentran normas tales como:

<sup>1</sup> Explicación naturaleza de servidores empresas sociales del Estado. Ámbito jurídico. 26 de septiembre del 2016. Disponible en línea: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/laboral/administracion-publica/explican-naturaleza-de-servidores-de-las-empresas-sociales>

<sup>2</sup> Explicación naturaleza de servidores empresas sociales del Estado <https://www.ambitojuridico.com>

<sup>3</sup> Concepto 67931 de 2015 Departamento Administrativo de la Función Pública. 23 de abril del 2015. Disponible en línea: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=62331>.

- Decreto 304 del 27 de febrero de 2020 “por el cual se fijan las remuneraciones de los empleos que sean desempeñados por empleados públicos de la Rama Ejecutiva, Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible y se dictan otras disposiciones”.
- El Decreto 1011 de 2019, establece las escalas de asignación básica, que obedecen a los grados salariales según los niveles directivo, asesor, profesional, técnico y asistencial, junto con las respectivas primas aplicables.
- La Ley 909 de 2004, artículo 46, modificado por el artículo 228 del Decreto 19 de 2012, en lo referente a la modificación de las plantas de personal del orden nacional o territorial.

No obstante, materialmente no siempre se vincula al personal salud con la categoría de trabajadores oficiales, como ocurrió en el caso estudiado por la Corte Suprema de Justicia, en la sentencia SL 9315 de 2016<sup>4</sup>, en dónde se vincula a un profesional de la salud a la Empresa Social del Estado - Hospital Municipal de Algeciras, el 20 de noviembre de 1999, como médico general y coordinador médico, esta vinculación que se efectuó inicialmente por órdenes de servicios y luego por medio de contrato de prestación de servicios con cooperativas de trabajo asociado Codecon y Progresas, hasta el 13 de agosto del año 2003. En primera instancia, El Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Neiva, mediante fallo del 2 de julio de 2008, declaró que no existió contrato de trabajo entre las partes; en segunda instancia, la Sala Civil-Familia-Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva en sentencia del 2 de junio de 2009, confirmó la decisión de primer grado y condenó en costas al demandante; y con posterioridad, el demandante acude al recurso extraordinario de casación en aras de revocar el fallo del tribunal, este a pesar de que reconoció que existió efectivamente un contrato de trabajo a término indefinido “contrato realidad” en dónde se prestaban los servicios personales del médico a la E.S.E, no casó la sentencia debido a escasez de material probatorio.

Por su parte, la sentencia 00799 de 2018 Consejo de Estado<sup>5</sup>, estudió el caso de un trabajador de la salud, Pablo Emilio Torres Garrido vinculado por medio de Contratos de prestación de servicio a la ESE Centro de Salud Santa Bárbara y el Municipio de Santa Bárbara – Santander. En esta oportunidad el demandante solicitó a la E.S.E y al Municipio de Santa Bárbara – Santander el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales que consideraba tenía

derecho, en virtud de los contratos y órdenes de prestación de servicios celebrados en el año entre el “7 de agosto de 2003 al 11 de julio de 2008”, las cuales fueron resueltas de manera negativa, aduciendo que la relación que se configuró con estas entidades fue meramente contractual y no laboral. Aquí la sala, condenó al municipio de Santa Bárbara y a la ESE a liquidar y cancelar a favor del demandante las sumas que por concepto de prestaciones sociales devengan los empleados públicos vinculados a esas entidades mediante “vinculación legal y reglamentaria”, es decir asemejar las cargas a la de los trabajadores oficiales.

Al observar de manera detenida es pertinente traer a colación la siguiente fundamentación jurídica y conceptos básicos para poder tener claridad qué es un servidor público y qué es un trabajador oficial

#### a) SERVIDOR PÚBLICO:

La Constitución Política al respecto nos indica en su artículo 123 que:

“Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.

La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio”.

Al respecto, la Ley 80 de 1993 reza:

“Las personas naturales que prestan sus servicios dependientes a los organismos y entidades de que trata este artículo, con excepción de las asociaciones y fundaciones de participación mixta en las cuales dicha denominación se predicará exclusivamente de sus representantes legales y de los funcionarios de los niveles directivo, asesor o ejecutivo o sus equivalentes en quienes se delegue la celebración de contratos en representación de aquellas”.

Así las cosas, tenemos que el Servidor Público es el género y se divide entonces en dos (2) especies las cuales se encuentran en el ordenamiento jurídico como Empleados Públicos y Trabajadores Oficiales, de este modo, se estudiará la naturaleza jurídica de cada uno, sus características particulares y demás aspectos importantes para dirimir la presente reclamación.

#### b) EMPLEADOS PÚBLICOS:

Se denominan empleados públicos los funcionarios que se vinculan a la administración mediante una relación legal y reglamentaria, y se encuentra definido en el artículo 5° del Decreto 3135 de 1968 de la siguiente manera:

“Empleados Públicos y Trabajadores Oficiales. Las personas que prestan sus servicios en los Ministerios; Departamentos Administrativos, Superintendencias y Establecimientos Públicos son

<sup>4</sup> Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Laboral. SL9315-2016. <http://www.cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/relatorias/la/bsep2016/SL9315-2016.pdf>

<sup>5</sup> Consejo de Estado. Sentencia 00799 de 2018. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=89540>

empleados públicos; sin embargo, los trabajadores de la construcción y sostenimiento de obras públicas son trabajadores oficiales”.

De lo anterior, se tiene tal como se ha venido aplicando en el ordenamiento jurídico que el empleado público se vincula a la administración mediante una modalidad legal o reglamentaria y el acto se concreta en el nombramiento y la posesión. En esta modalidad el régimen del servicio está previamente determinado en la ley; por regla general el ingreso, la permanencia, el ascenso y el retiro se rigen por el sistema de carrera administrativa.

Del mismo modo, los empleados públicos desarrollan funciones que son propias del Estado, de carácter administrativo, de jurisdicción o de autoridad, las cuales se encuentran detalladas en la ley o el reglamento, del mismo modo, el régimen jurídico que se aplica a los empleados públicos es de derecho público y las controversias que se susciten con la Administración deben ventilarse ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Por otra parte, la Ley 909 de 2004 estipula en el inciso segundo del artículo 1° “Quienes prestan servicios personales remunerados, con vinculación legal y reglamentaria, en los organismos y entidades de la administración pública, conforman la función pública. En desarrollo de sus funciones y en el cumplimiento de sus diferentes cometidos, la función pública asegurará la atención y satisfacción de los intereses generales de la comunidad”.

Se evidencia que el empleado público se caracteriza por estar vinculado a la administración mediante una relación legal y reglamentaria, practicada por medio del acto de nombramiento y posesión del empleado, lo que a todas luces quiere decir que el régimen al que quedan sometidos los empleados públicos está previamente en la ley.

#### **c) TRABAJADOR OFICIAL:**

Al contrario de los empleados públicos, los trabajadores oficiales, se encuentran vinculados a la administración por medio de contrato de trabajo así las cosas, esta especie de servidor público consiste en que se encuentran vinculados a la administración mediante un contrato de trabajo, lo cual los ubica en una relación de carácter contractual laboral semejante a la de los trabajadores particulares; la consecuencia más importante de esta relación contractual laboral consiste en que las normas a ellos aplicables constituyen apenas un mínimo de garantías a su favor, de modo que es posible discutir las condiciones laborales, tanto al momento de celebrar el contrato como posteriormente por medio de pliego de peticiones, los cuales pueden dar por resultado una convención colectiva, un pacto colectivo; debe tenerse en cuenta, sin embargo, que si se trata de trabajadores de un servicio público no pueden hacer huelga; el régimen jurídico que se aplica a estos trabajadores oficiales es en principio de derecho común, y en consecuencia, los conflictos laborales que surjan, son de competencia de los jueces laborales.

Así, lo estipula entre otras normas el Decreto 3135 de 1968 y el artículo 1950 de 1973.

“Empleados Públicos y Trabajadores Oficiales. Las personas que prestan sus servicios en los Ministerios; Departamentos Administrativos, Superintendencias y Establecimientos Públicos son empleados públicos; sin embargo, los trabajadores de la construcción y sostenimiento de obras públicas son trabajadores oficiales”.

Así las cosas, al hablar de trabajadores oficiales, encontramos al tenor del artículo 292 del Decreto 1333 de 1986:

“Los servidores municipales son empleados públicos; sin embargo, los trabajadores de la construcción y sostenimiento de obras públicas son trabajadores oficiales. En los estatutos de los establecimientos públicos se precisará qué actividades pueden ser desempeñadas por personas vinculadas mediante contrato de trabajo, las personas que prestan sus servicios en las empresas industriales y comerciales y en las sociedades de economía mixta municipales con participación estatal mayoritaria son trabajadores oficiales. Sin embargo, los estatutos de dicha empresa precisarán qué actividades de dirección o confianza deben ser desempeñadas por personas que tengan la calidad de empleados públicos”.

De lo anterior, podemos concluir que si el servidor público tiene un contrato de trabajo, se trata de un trabajador oficial y su régimen legal será el establecido en el contrato de trabajo, la convención colectiva, el pacto colectivo o en el reglamento interno de trabajo, y por lo no previsto en ellos en la Ley 6ª de 1945, al Decreto 2127 de 1945 y demás normas que lo modifican o adicionan; si por el contrario, el servidor público fue vinculado mediante una relación legal y reglamentaria a un empleo de libre nombramiento y remoción o a un cargo de carrera administrativa sea por concurso o provisional, tiene la calidad de empleado público y su régimen legal será el establecido en las normas para empleados públicos.

### **3. ALCANCE Y CONTENIDO DEL PROYECTO**

De conformidad con lo señalado en la exposición de motivos, los salarios y prestaciones de los trabajadores de las empresas sociales del Estado a nivel nacional y territorial, deben ser pagados con cargo al presupuesto de cada empresa producto de la venta de los servicios de salud, lo que origina una desigualdad frente a los servidores públicos en general, los cuales si tienen garantizados sus recursos del presupuesto general de la nación.

Ahora bien, la problemática actual, radica en que la garantía de los salarios y prestaciones de los trabajadores de las Empresas Sociales del Estado, depende de la constante variación del mercado de la salud, de la prestación de servicios, lo cual se refleja en la cartera que se adeuda en la actualidad y que imposibilita o dificulta el pago de los trabajadores de las empresas:

Cartera por deudor y edad de las IPS públicas con corte a 30 de junio de 2019

Cartera por deudor y edad de las IPS públicas con corte a 30 de Junio de 2019					
CONCEPTOS	Suma de Hasta 60 días	Suma de De 61 a 180 días	Suma de De 181 a 360 días	Suma de Mayor a 360 días	Suma de Total Cartera Radicada
Otros deudores por VSS	137.227.573.644,00	152.401.247.754,00	164.268.304.198,00	356.285.467.601,00	809.180.593.197,00
Población Pobre Departamentos / Distritos	69.886.741.241,00	167.173.943.949,00	196.296.314.713,00	427.468.160.541,00	890.857.160.344,00
Población Pobre Municipios	5.498.753.396,00	6.040.083.094,00	5.685.577.424,00	16.049.872.682,00	33.274.286.566,00
Régimen Contributivo	256.625.909.781	426.385.667.326	317.624.695.577	1.085.410.242.933	2.086.246.515.617,00
Régimen Subsidiado	623.531.783.789,00	894.426.972.753,00	616.381.332.595,00	2.657.321.952.343,00	4.861.662.041.470,00
Sot. - Ecot	39.696.726.965,00	57.492.133.678,00	92.787.108.870,00	402.607.592.437,00	582.543.561.950,00
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 1.162.629.488.816</b>	<b>\$ 1.673.920.046.424</b>	<b>\$ 1.583.041.333.367</b>	<b>\$ 4.844.173.288.537</b>	<b>\$ 9.263.764.159.144</b>

Fuente: Asociación Colombiana de Empresas Sociales del Estado y Hospitales Públicos. Presentación sesión comisión VII Conjuntas. 2019.

Así mismo y de conformidad con la clasificación y categorización del riesgo financiero de los hospitales públicos se aprecia claramente que la situación fiscal de la salud en el país y la falta de pago de las mismas, han llevado a que las ESE se encuentren en riesgo financiero, lo cual desencadenaría en el cierre de los servicios, hasta llegar eventualmente a la liquidación de las mismas, tal y como se aprecia en el siguiente cuadro:

EVOLUCIÓN CATEGORIZACION RIESGO FISCAL Y FINANCIERO HOSPITALES PÚBLICOS A NIVEL NACIONAL (VIGENCIA 2018)			
AÑO	TOTAL ESE RIESGO MEDIO Y ALTO	ESES A NIVEL NACIONAL	% ESES EN RIESGO
2012	404	968	42%
2013	541	968	56%
2014	568	954	60%
2015	245	953	26%
2016	250	947	26%
2017	365	921	40%
2018	188	925	20%
2018	295	925	32%

Fuente: Asociación Colombiana de Empresas Sociales del Estado y Hospitales Públicos. Presentación sesión comisión VII Conjuntas. 2019.

Ahora bien, las medidas que ha tomado el Gobierno nacional para combatir la crisis hospitalaria, ha sido intervenir y liquidar EPS al considerar que afectan gravemente a la población, pero su traslado a causado gran preocupación entre el gremio de las empresas sociales del estado quienes han manifestado que “*Esa “laxitud” de los decretos del Gobierno, lo que hacen es incentivar, fortalecer y promover la integración vertical, que no es otra cosa que permitirle a las EPS que contraten sus propios hospitales privados, bajo el argumento de que sus “clientes” no gustan de las ESE. La vocera se mostró preocupada porque que esas EPS del régimen contributivo, que van a manejar usuarios del régimen subsidiado, una vez trasladados, son financiados totalmente por el Estado, “es decir con dineros públicos, pero a su vez esas empresas promotoras de salud, no están contratando con el Estado a través de la red pública, lo que genera inquietud*”<sup>6</sup>.

Este panorama actual, nos causa gran preocupación frente a la garantía del pago de los salarios y prestaciones y la oportunidad del mismo para los trabajadores de las empresas sociales del Estado, así mismo no se puede desconocer que el sector salud es el que más contratos de personal, a través de servicios temporales u otras modalidades de contratación con terceros, tiene para la prestación del servicio a la salud.

Por esto, pretendemos apoyar esta iniciativa en aras de darle estabilidad e igualdad a todos los trabajadores de las empresas sociales del estado frente a todos los servidores públicos y a su vez darles un alivio presupuestal a dichas entidades, ya

que esto permitiría que las empresas cuenten con mayores recursos para atender a la población más necesitada y vulnerable.

#### 4. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, solicitamos a los honorables Representantes de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, debatir y aprobar en primer debate, el Proyecto de ley número 073 de 2020 Cámara, “*por medio del cual se modifican los artículos 194 y 195 de la Ley 100 de 1993*”, con base en el texto adjunto.

De los honorables Representantes,

JAIRO GIOVANNY CRISTANCHO T.  
Coordinador Ponente

JOSE LUIS CORREA LOPEZ  
Ponente

#### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 073 DE 2020 CÁMARA

*por medio del cual se modifican los artículos 194 y 195 de la Ley 100 de 1993”*

El Congreso de la República de Colombia.

#### DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto modificar el pago de las nóminas de los servidores públicos, que prestan sus servicios en las Empresas Sociales del Estado (ESE), del nivel Nacional, territorial y Distrital.

**Parágrafo:** Entiéndase por servidores públicos, los trabajadores que laboran en las (ESE), en carrera administrativa, provisionales, de libre nombramiento y remoción, los de periodo fijo y los trabajadores oficiales y en los diferentes niveles tanto en la parte asistencial y administrativa.

**Artículo 2°.** Adiciónese un parágrafo al artículo 194 de la Ley 100 de 1993, el cual quedará así:

**Parágrafo:** Para efecto del salario y prestaciones de los servidores públicos, que prestan sus servicios en las Empresas Sociales del Estado (ESE), seguirán a cargo del Estado, en los niveles nacional, territorial y distrital.

**Artículo 3°.** Modifíquese el numeral 5 del artículo 195 de la Ley 100 de 1993, el cual quedará así:

ARTÍCULO 195. RÉGIMEN JURÍDICO. Las Empresas Sociales de Salud se someterán al siguiente régimen jurídico:

(...)

5. Las personas vinculadas a la empresa tendrán el carácter de empleados públicos y trabajadores oficiales, conforme a las reglas del Capítulo IV de la Ley 10 de 1990, el pago de sus salarios y prestaciones sociales, estarán a cargo del Estado, en el nivel nacional, territorial y distrital.

<sup>6</sup> <https://acesi.com.co/?p=1952>

Artículo 4°. Para efectos de la presente ley, el Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, establecerán en un plazo de seis (6) meses, la reglamentación respectiva, para determinar la forma en que asumirán el pago de las nóminas de las Empresas Sociales del Estado (ESE), a nivel nacional, territorial y distrital, de acuerdo a sus competencias.

Artículo 5°. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de su expedición y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,



JAIRO GIOVANNY CRISTANCHO T.  
Coordinador Ponente



JOSE LUIS CORREA LOPEZ  
Ponente

\* \* \*

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE  
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

NÉSTOR 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 número 340 de 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 340 DE 2020 (Cámara) y 210 de 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%.

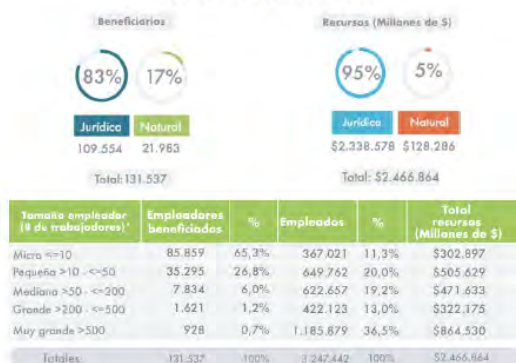
De igual manera, como consecuencia del choque originado por el COVID-19 y las indispensables medidas de aislamiento para la contención de la pandemia, el Gobierno nacional ha estimado que la actividad productiva se contraería en 5,5% en el año 2020. Por lo tanto, se espera que en el año 2020 el único 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 PIA 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%	541.795	16,7%	165.588
Otros actividades de servicios	4.642	3,5%	68.785	2,1%	53.935
Educación	4.154	3,2%	103.476	3,2%	83.324
Actividades inmobiliarias	3.857	2,9%	29.742	0,9%	23.803
Información y comunicaciones	3.453	2,6%	79.788	2,5%	60.970
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	2.949	2,2%	130.963	4,0%	91.612
Actividades financieras y de seguros	2.069	1,6%	27.854	0,9%	20.443
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	1.274	1,0%	51.921	1,6%	43.984
Explotación de minas y canteras	730	0,6%	48.935	1,5%	36.996
Distribución de agua	601	0,5%	18.787	0,6%	11.100
Administración pública y defensa	142	0,1%	13.667	0,4%	6.326
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	129	0,1%	2.603	0,1%	1.695
Actividades de los hogares individuales en calidad de empleadores	16	0,0%	201	0,0%	168
Otros	31	0,0%	250	0,0%	5191
<b>Totales:</b>	<b>131.537</b>	<b>100%</b>	<b>3.247.442</b>	<b>100%</b>	<b>\$2.466.864</b>

Fuente: Unidad de Pensiones y Parafiscales – UGPP

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

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



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

Sobre este asunto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público explicó que el porcentaje de referencia respecto a las nóminas, no implica que las empresas que hayan presentado una reducción en el número de trabajadores no puedan acceder al beneficio. Así, por ejemplo, si se tomara como referencia una empresa que en febrero de 2020 contaba con 100 trabajadores, de cumplir con los requisitos exigidos en la ley, esta empresa puede haber reducido su nómina a la mitad, es decir contar actualmente con solo 50 trabajadores, y podría postularse al programa por estos 50 trabajadores, lo que se verificará, es que de estos 50 empleados, un 80% (40 trabajadores) coincidan con los reportados en el mes de febrero, en ningún momento se exige que la empresa cuente con 80 empleados. En otras palabras, tanto la disminución como la inclusión de nuevos trabajadores es posible.

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

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

### PROPOSICIÓN

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

Dese primer debate al Proyecto de ley número 340 de 2020 (Cámara) y 210 de 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 DE 2020 CÁMARA Y 210 DE 2020 SENADO**

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

El Congreso de Colombia

#### DECRETA:

Artículo 1°. *Ampliación vigencia temporal del Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF).* Amplíese hasta el mes de diciembre de 2020 el Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) establecido en el Decreto Legislativo 639 de 2020, modificado por los decretos legislativos 677 y 815 de 2020.

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

Artículo 2°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los honorables Congresistas,

Comisión III Cámara

**Ponentes coordinadores**

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

  
**NÉSTOR LEONARDO RICO**  
Representante a la Cámara

Comisión III Senado

**Ponente**

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

**CONTENIDO**

Gaceta número 837 - Miércoles, 2 de septiembre de 2020  
CÁMARA DE REPRESENTANTES

**PONENCIAS**

**Págs.**

Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 073 de 2020 Cámara, por medio del cual se modifican los artículos 194 y 195 de la Ley 100 de 1993. ....	1
Ponencia para primer debate y texto propuesto 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).....	6