MINHACIENDA

TODOS POR UN NUEVO PAÍS
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

1.1

Bogotá D.C.

Honorable Representante
OSCAR DE JESÚS HURTADO PÉREZ
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8 – 68 Edificio Nuevo del Congreso
Bogotá, D.C.

Asunto: Consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al informe de ponencia para tercer debate al Proyecto de Ley No. 307 de 2017 Cámara- No. 05 de 2016 Senado, *"Por medio de la cual se reglamenta la Seguridad Social para los conductores del servicio público de transporte terrestre automotor en vehículos taxi, transporte terrestre automotor de carga y transporte terrestre automotor mixto".*

Respetado Presidente:

De manera atenta, me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al informe de ponencia para tercer debate al Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

La propuesta de iniciativa parlamentaria tiene por objeto "*...garantizar la seguridad social integral de los conductores del servicio público de transporte terrestre automotor en vehículos taxi, transporte terrestre automotor de carga, transporte terrestre automotor mixto y transporte público rural en todo el territorio nacional colombiano, de acuerdo con lo establecido en el artículo 34 de la Ley 336 de 1996...*".

Para el efecto, el proyecto establece la obligatoriedad de afiliación de los conductores en calidad de cotizantes al Sistema General de Seguridad Social (SGSS), bien sea que se trate de trabajadores dependientes o independientes, de conformidad con la modalidad contractual pactada con el propietario del vehículo o la empresa, según el caso, además del acceso para esta población al Programa de Subsidio al Aporte en Pensión (PSAP) del Fondo de Solidaridad Pensional (FSP).

Frente a la afiliación obligatoria, esta Cartera ha venido manifestando su preocupación frente a la duplicidad normativa que conlleva esta iniciativa, toda vez que dentro del ordenamiento jurídico colombiano ya se encuentran disposiciones referentes al deber de los conductores de vehículos de servicio público de afiliarse al SGSS. Tal es el caso, del artículo 34 de la Ley 336 de 1996[1], el cual establece que "*...Las empresas de transporte público están obligadas a vigilar y constatar que los conductores de sus equipos cuenten con la licencia de conducción vigente y apropiada para el servicio, así como su afiliación al sistema de seguridad social según los prevean las disposiciones legales vigentes sobre la materia. La violación de lo dispuesto en este artículo acarreará las sanciones correspondientes...*".

[1] "Por la cual se adopta el estatuto nacional de transporte"

La enunciada norma fue reglamentada mediante el Decreto 1047 de 2014[2], el cual establece la obligatoriedad de afiliación al SGSS para los conductores de servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos Taxi, que puede realizarse bien sea como independiente o dependiente, afiliación que debe encontrarse activa como requisito habilitante para que el conductor pueda operar. Asimismo, este Decreto contempla que la empresa que permita la operación de un conductor que no se encuentre afiliado al SGSS, incurrirá en una infracción a las normas de transporte y dará lugar a la imposición de multas, conforme lo establece el artículo 46 de la Ley 336 de 1996.

Según la normativa en comento, la afiliación y pago de la cotización por concepto de pensión se rige, como se había indicado en una oportunidad anterior, por las normas generales del SGSS, motivo por el que sólo están eximidos de esta cotización (i) las mujeres mayores de 50 años o los hombres mayores de 55 años que nunca hayan estado afiliados al SGSS[3], (ii) los pensionados por vejez, (iii) los cotizantes que han recibido indemnización sustitutiva o devolución de aportes y (iv) los cotizantes que tengan cumplidos los requisitos para acceder a pensión.

Por su parte, el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 2634 del 27 de junio de 2014[4], con el fin de crear en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes – PILA los subtipos de cotizante "11 *Conductores del servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxi Decreto 1047 de 2014 y 12 Conductores del servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxi Decreto 1047 de 2014. No obligado a cotizar pensión"*

Según los registros de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) con corte de 31 de mayo de 2017, se encuentra que los taxistas en calidad de cotizantes independientes que han decidido realizar aportes son alrededor de 18 mil y que cotizan sobre un Ingreso Base de Cotización- IBC promedio de 1 Salario Mínimo Mensual Vigente. Al respecto, es importante tener en cuenta que permitir la operación de un conductor que no se encuentre afiliado al SGSS constituye una infracción a las normas de tránsito, lo que implica sanciones económicas para la empresa y puede causar la suspensión de la habilitación y permiso de operación [5].

Frente a lo expuesto, resulta pertinente resaltar la importancia que nuestro esquema de fuentes normativa sea coherente y armónico con el fin de brindar la suficiente seguridad jurídica predicada con relación a las decisiones que llegue adoptar el legislador, por lo que a juicio de esta Cartera resulta innecesaria la propuesta concerniente a la obligatoriedad de la afiliación de los conductores de transporte de servicio público al SGSS.

En relación con el acceso al PSAP, este Ministerio reitera que la inclusión de la población taxista a este tipo de subsidio impone una carga financiera a la Nación, teniendo varias implicaciones de carácter constitucional. En primer lugar, vulnera la sostenibilidad financiera del sistema pensional, el cual, en términos de la Carta Política, debe ser garantizado por el Estado, al señalar en el inciso 7 del artículo 48 "*...El Estado garantizará los derechos, la sostenibilidad financiera del sistema pensional (...) Las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la vigencia de este acto legislativo, deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas*". De igual modo, deja de lado el principio de solidaridad del Sistema General de Seguridad

---

[2] Por el cual se establecen normas para asegurar la afiliación al Sistema Integral de Seguridad Social de los conductores del servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxi, se reglamentan algunos aspectos del servicio para su operatividad y se dictan otras disposiciones.

[3] Artículo 2. Decreto 758 de 1990. Por el cual se aprueba el Acuerdo número 049 de febrero 1 de 1990 emanado del Consejo Nacional de Seguros Sociales Obligatorios.

[4] Por la cual se modifican los artículos 3,4,7,8,10,11 y 17 de la Resolución 1747 de 2008, se derogan los artículos 1 y 2 de la Resolución 3336 de 2013, el inciso 2 del artículo 10 de la Resolución 5510 de 2013 y se dictan otras disposiciones.

[5] Decreto 1047 de 2014 Por el cual se establecen normas para asegurar la afiliación al Sistema Integral de Seguridad Social de los conductores del servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxi, se reglamentan algunos aspectos del servicio para su operatividad y se dictan otras disposiciones.

Social en Pensiones, al no encontrarse focalizado a un grupo poblacional de escasos recursos, dado que la iniciativa permite la sustracción de recursos que no han sido presupuestados en la Subcuenta de Solidaridad, al contemplar un grupo poblacional que no estaba calculado inicialmente y que no se encuentra dentro de la demografía que carezca de recursos para realizar las correspondientes cotizaciones al Sistema General de Pensiones.

En ese sentido, se debe tener en cuenta que el Fondo de Solidaridad Pensional está destinado a la ampliación de la cobertura mediante el otorgamiento de dos tipos de subsidios: (i) subsidio al aporte en pensiones con cargo a la subcuenta de solidaridad y destinado a las personas que dadas sus condiciones económicas no tienen acceso al sistema de seguridad social y (ii) subsidios económicos con cargo a la subcuenta de subsistencia para brindar protección a las personas en estado de indigencia o pobreza extrema.

Por lo tanto, este tipo de subsidios constituyen una forma de redistribución de ingresos en desarrollo de los principios de universalidad y solidaridad que rigen el derecho a la seguridad social contemplado en el artículo 48 de la Constitución de 1991, y se dirigen únicamente en beneficio de los menos favorecidos, permitiendo la cobertura de los riesgos de vejez, invalidez y muerte de quienes no tienen recursos para acceder a una pensión en el marco del Sistema General de Seguridad Social.

Igualmente, estos subsidios tienen como principios rectores la temporalidad y parcialidad "*...teniendo en cuenta además la capacidad económica de los beneficiarios y la disponibilidad de recursos del fondo...*[6]". La competencia para determinar anualmente el plan de extensión de cobertura corresponde al Consejo Nacional de Política Social (CONPES), atendiendo a criterios de "*...equilibrio regional y los grupos de trabajadores beneficiarios de este subsidio, así como las condiciones de cuantía, forma de pago y pérdida del derecho al subsidio...*". Finalmente, en el caso de los afiliados cuya edad sea superior a 65 años y no logren reunir los requisitos para acceder a una pensión, la administradora de pensiones deberá devolver el monto de los aportes subsidiados[7].

Así las cosas, el grupo poblacional de los taxistas no hace parte de los beneficiarios de este tipo de subsidios dado que cuenta con los recursos para cotizar de forma integral al Sistema General de Pensiones o para acceder al mecanismo de cotización por días.

Ahora bien, se debe recalcar que el Gobierno Nacional ha diseñado diversos mecanismos de protección ante la contingencia de la vejez para personas que no alcanzan a reunir los requisitos para una pensión, dentro de los cuales se pueden destacar: (i) Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) los cuales pertenecen al Servicio Social Complementario[8]: dirigidos a trabajadores que devenguen mensualmente menos de un salario mínimo o que no cumplan los requisitos para una pensión del Sistema General de Pensiones, a partir de una devolución de saldos o una indemnización sustitutiva, que pertenezcan a los niveles 1, 2 y 3 del SISBEN; (ii) Pensión Familiar[9]: aquella que se reconoce por la suma de esfuerzos de cotización o aportes de cada uno de los cónyuges o cada uno de los compañeros permanentes, cuyo resultado es el cumplimiento de los requisitos establecidos para la pensión de vejez en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida o Régimen de Ahorro Individual y de conformidad con lo establecido en la Ley 100 de 1993[10]; (iii) Fondo de Garantía de

---

[6] Artículo 28 Ley 100 de 1993 "Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones"
[7] Ley 100 de 1993 Artículo 29.
[8] Definido a partir de lo dispuesto en el Acto Legislativo 01 de 2005 "Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política", la Ley 1328 de 2009 "Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones", los lineamientos del CONPES social 156 de 2012 y el Decreto 604 de 2013 Por el cual se reglamenta el acceso y operación del Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS).
[9] establecida por la Ley 1580 del 2012 "Por la cual se crea la pensión familiar".
[10] "Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones".

Pensión Mínima[11]: subsidio que otorga el Estado a las personas afiliadas al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad y que cumpliendo con el requisito de edad, no alcanzaron a acumular un capital necesario para acceder a una pensión superior al 110% de 1 SMLV, y que cuentan con más de 1.150 semanas cotizadas y/o laboradas en toda su vida laboral, con el fin que estas personas puedan acceder a una pensión en cuantía de un salario mínimo.

Los mecanismos señalados anteriormente tienen como objeto la protección de las personas que no alcanzan a reunir los requisitos para acceder a la pensión vejez, por lo tanto, la población objetivo de la presente iniciativa cuenta con una variedad de alternativas de amparo a las cuales se podrán acoger, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en cada una de ellas.

Adicionalmente, con respecto a lo establecido en el parágrafo 2 del artículo 2 del proyecto de ley referente a que la cotización al SGSS de los trabajadores por días o semanas pueda realizarse con base en la cotización mínima contemplada en el artículo 6 del Decreto2616 de 2013, esta Cartera considera que dicho parágrafo puede prestarse a interpretaciones que impliquen que se dirige no solo a la población objeto del proyecto de ley, esto es a los conductores de las diferentes modalidades de transporte terrestre, sino que podría llegar a abarcar a la totalidad de la población independiente cotizante, por cuanto en él se estipula de manera general que la cotización al Sistema General de Seguridad Social y al Sistema de Protección Social de trabajadores por Días o Semanas *podrá hacerse sobre la base de cotización mínima semanal no inferior a un cuarto de salario mínimo mensual legal vigente*, sin que establezca que este parágrafo aplica solamente para la población definida en el Proyecto de Ley.

De otra parte, el referido parágrafo abre la posibilidad a la cotización semanal al Sistema General de Seguridad Social en Salud -SGSSS, sin que el texto limite o mencione los períodos de cobertura en el Régimen Contributivo. Lo anterior generaría un desbalance entre la duración del período de cotización y el de cobertura que conlleva un impacto fiscal que asumiría el Sistema a través de recursos públicos. Adicionalmente, se generan incentivos para aquellos conductores de transporte terrestre, quiénes en su calidad de independientes hoy realizan cotizaciones al SGSSS por un mes de afiliación, pero que podrían realizar la cotización por un período inferior de tiempo, por ejemplo, una semana y a cambio recibirían los mismos beneficios en términos de cobertura de un mes.

Lo anterior implica que el monto de las cotizaciones de este grupo de independientes podría reducirse en 75%, al pasar de cotizar mensualmente sobre un salario mínimo legal mensual vigente a aportar sobre una semana, es decir, sobre el 25% del actual IBC, manteniendo la misma cobertura en salud.

Para resaltar el impacto mencionado, se toma en consideración el caso de los conductores independientes que en calidad de cotizantes independientes han decidido realizar aportes a salud, que son alrededor de **18** mil, los cuales cotizan sobre un Ingreso Base de Cotización (IBC) promedio de 1 Salario Mínimo Mensual Vigente, es decir el límite inferior de la cotización a salud. En un escenario en que este grupo de cotizantes pueda llegar a reducir su aporte a la cotización mínima de una semana establecida en el proyecto de ley, por cuanto recibirían el mismo beneficio de un mes de cobertura, una reducción de 75% en el monto de las cotizaciones de este grupo, equivalente a cambiar el IBC de 1 SMMLV a un IBC de ¼ de SMMLV, proyectado en pesos 2017, representaría aproximadamente **$15** mil millones anuales.

No obstante, el impacto puede llegar a ser mayor, puesto que el texto del parágrafo no aclara que su aplicación se limita al alcance del texto del proyecto de ley. Su enfoque generalizado del sistema abre la posibilidad a la

[11] Artículo 65 de la Ley 100.

cotización semanal al SGSSS para trabajadores independientes, sin que el texto limite o mencione los períodos de cobertura del aseguramiento en el Régimen Contributivo para el afiliado y su grupo familiar. Así, tendríamos, por ejemplo, un período de cotización de 1 semana y una cobertura mensual en dicho régimen, generando incentivos para los actuales afiliados cotizantes a disminuir sus aportes, lo que podría afectar el equilibrio financiero del SGSSS y generar presiones fiscales para la Nación.

Sólo para estimar el impacto de esta disposición respecto de los trabajadores independientes, se toma en consideración aquellos cotizantes en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) que, al no estar vinculados a un contrato de prestación de servicios, tendrían los incentivos a realizar aportes por una semana en el sistema, dado que actualmente su cotización se realiza con un ingreso Base de cotización - IBC de un Salario Mínimo Mensual Legal Vigente –SMMLV.

Como se observa en el Cuadro 1, la reducción en cotizaciones sería de aproximadamente **$744** mil millones (mm) anuales, al pasar de **$992** mil millones anuales que se estima aportan ese grupo de trabajadores a **$248** mil millones. Cabe resaltar que el SGSSS asume gastos por ese grupo poblacional que ascienden aproximadamente a **$1.4** billones al año en reconocimientos de la Unidad de Pago por Capitación – UPC, sin considerar los efectos sobre el pago de prestaciones económicas. En otras palabras, este grupo poblacional es actualmente deficitario, sus aportes son sustancialmente inferiores al costo que representan para el Sistema, en términos de UPC, lo que supone un subsidio cruzado que cubre a los demás afiliados al Sistema.

Así las cosas, el impacto fiscal es la diferencia entre el balance deficitario actual de esta población (**-$377** mm) y el balance estimado, también deficitario, a partir del proyecto de ley, es decir, (**-$1.121** mm).

Cuadro 1 – Escenario de reducción en las cotizaciones.

	Ítem	Monto
(1)	Total Independientes cotizantes al mes (sin contratos) [12]	1.164.952
(2)	Porcentaje que cotiza alrededor de 1 SMMLV[13]	77%
(3) = (1)x(2)	Estimado de independientes no contratistas que cotiza sobre 1 SMMLV	897.013
(4)	1 Salario Mínimo Mensual vigente (pesos corrientes) [14]	$737.717
(5) = [(3) x (4) x 12,5% x 12]	Total cotización salud actual al año (Miles de millones de pesos corrientes)	$993
(6) = (5)/4	Total cotización con IBC de 1/4 de SMMLV al año (Miles de millones de pesos corrientes) [15]	$248
(7) = (5) - (6)	**Disminución cotización salud (Miles de millones de pesos corrientes) IMPACTO FISCAL**	**$744**
(8)	Unidad de Pago por Capitación -UPC real reconocida 2017 al año, estimada en el Régimen Contributivo del SGSSS (pesos corrientes) [16].	$853.023

[12] Valor estimado a partir de PILA mayo 2017 del Tipo de Cotizante 3 (independiente) y el tipo de cotizante 42 (que paga sólo salud).
[13] Estimado a partir del Boletín de Pensiones y Parafiscales - abril a junio de 2015, de la de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales – UGPP, disponible en la URL: http://www.ugpp.gov.co/varios/comunicados-de-prensa-2.html
[14] Valor para 2017 .
[15] equivalente a la cotización a salud de 1 semana durante 12 meses
[16] A partir de las proyecciones del Modelo de Fuentes y Usos del SGSSS para 2017

	Ítem	Monto
(9)	Densidad Familiar (estimada para el Régimen Contributivo del SGSSS en 2017)	1,79
(10) = [(3) x (8) x (9)]	Total UPC reconocida al año (Miles de millones de pesos corrientes)[17]	$1.369
(11) = (5) - (10)	**Balance estimado del sistema para esta población en situación actual (Miles de millones de pesos corrientes al año)**	**-$377**
(12) = (6) - (10)	**Balance estimado del sistema para esta población con cotización con 1/4 SMMLV (Miles de millones de pesos corrientes al año)**	**-$1.121**

(Fuente: Cálculos propios MHCP)

Ahora bien, en relación con el Sistema General de Riesgos Laborales, se precisa que las Administradoras del Sistema General de Seguridad Social Integral deben asumir el costo del recaudo de las cotizaciones que son efectuadas a través de la Planilla de Liquidación de Aportes, PILA. Dichos costos son financiados con cargo al rubro de gastos de administración. En vista que el costo del recaudo no depende bajo ninguna circunstancia del número de semanas por las cuales se cotiza, pero se financia a partir de las cotizaciones (al menos directamente en Riesgos Laborales), la propuesta de cotizar por semanas implicaría, por ejemplo, que los trabajadores que coticen por una (1) semana representarían el cuádruple de los costos en proporción a la cotización.

En Riesgos Laborales, específicamente, el monto de la cotización oscilaría en el rango de **$950** a **$ 2.500**. Si en promedio el costo del recaudo por cada 100 pesos de cotización para trabajadores entre 1 y 2 SMLMV ronda entre los **$35** y los **$62**, para el caso extremo de un jornalero cuya base de cotización sea de una semana, el costo del recaudo en términos del monto de la cotización se ubicaría en un rango de entre **$140** y **$252** de costo del recaudo por cada **$100** recaudados. Esta situación haría inviable la afiliación de los trabajadores por periodos inferiores al mes, imposibilitando el acceso a todos los beneficios que trae la cobertura al Sistema General de Riesgos Laborales.

Así las cosas, el proyecto de ley viola los principios de solidaridad y progresividad de la seguridad social establecidos en el artículo 48 de la Constitución Política, en la medida que el parágrafo 2º del artículo 2º abre la posibilidad de disminuir las fuentes de recursos en beneficio de un grupo específico de aportantes, lo que impide la ampliación de cobertura y de servicios para los afiliados al régimen subsidiado, con los recursos disponibles, e incrementa las cargas con el esquema de subsidios cruzados que sustenta el SGSSS; lo que aplica tanto para la interpretación que abarca sólo a la población del proyecto de ley como para la interpretación más amplia que abarca el grupo de independientes. Además, tal disminución de recursos afecta directamente la sostenibilidad del Sistema General de Seguridad en Salud.

Finalmente, cabe anotar que la iniciativa continúa siendo contraria a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, por cuanto carece de respaldo financiero en la medida que no indica cuál es la fuente de ingreso adicional, generando impacto fiscal al incrementar los gastos de la Nación al asumir los subsidios de dichas cotizaciones, lo cual generaría incoherencia con las metas fiscales que ha establecido el Gobierno Nacional.

[17] El reconocimiento total de la Unidad de Pago por Capitación para este grupo etario en un año, incluyendo a los cotizantes y sus afiliados como beneficiarios, bajo el supuesto que se comporten como el total del SGSSS.

Por las razones antes expuestas, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley en estudio, y, en consecuencia, de manera respetuosa, solicita considerar la posibilidad de su archivo, no sin antes manifestar muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa.

Cordialmente,

ANDRÉS MAURICIO VELASCO MARTÍNEZ
Viceministro Técnico
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
DGRESS/DGPM
SMRM/ GARD/APPC
UJ-2793/17

CÁMARA DE REPRESENTANTES
UNIDAD DE CORRESPONDENCIA
RECIBIDO
15 NOV 2017
FIRMA №17604
HORA

C.C.: H.R Oscar Ospina Quintero- Ponente
H.R Argenis Velásquez Ramírez- Ponente
H.R Ángela María Robledo Gómez- Ponente
H.R Cristóbal Rodríguez Hernández- Ponente
H.R Rafael Eduardo Palau Salazar- Ponente
H.S Álvaro Antonio Ashton Giraldo – Autor.
Dr. Víctor Raúl Yepes– Secretario de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes