



El emprendimiento  
es de todos

Minhacienda

1.1. Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C.,

Honorable Congresista  
**NORMA HURTADO SÁNCHEZ**  
Presidente Comisión Séptima Constitucional Permanente  
Cámara de Representantes  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
Carrera 7 No. 8-68  
Bogotá D.C

**Asunto:** Comentarios frente al texto de publicación del Proyecto de Ley No. 222 de 2019 Cámara "por medio del cual se deroga el artículo 244 de la Ley 1955 de 2019, se dictan otras disposiciones para la cotización a la seguridad social de los independientes".

Respetado Presidente:

De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de publicación del Proyecto de Ley del asunto, en respuesta a las solicitudes de concepto de impacto fiscal, en los siguientes términos:

El proyecto de Ley del asunto, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto i) derogar el artículo 244 de la Ley 1955 de 2019<sup>1</sup>; ii) regular la cotización a la seguridad social de los independientes y, iii) parametrizar la gestión de fiscalización de aportes adelantada por la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales – UGPP.

Frente a las propuestas incluidas en esta iniciativa legislativa, resulta oportuno llevar a cabo el siguiente análisis de constitucionalidad, de lo propuesto en el articulado y de impacto fiscal de la iniciativa legislativa:

#### 1. Análisis de constitucionalidad del Proyecto de Ley

El estudio de constitucionalidad se efectuó teniendo en cuenta: i) el propósito de la iniciativa legislativa; ii) las exoneraciones tributarias y iii) cómo lo propuesto tiene incidencia directa frente a los principios de equidad horizontal, solidaridad, sostenibilidad fiscal y progresividad tributaria, así:

##### a. Ratificación del contenido normativo del art. 244 del Plan Nacional de Desarrollo.

Si bien se comparte la preocupación frente a la eventual declaratoria de inexequibilidad del artículo 244 de la Ley 1955 de 2019, en virtud a lo decidido mayoritariamente por la Corte Constitucional en la sentencia C-219 de 2019, mediante la cual se declaró la inconstitucionalidad diferida del artículo 135 de la Ley 1755 de 2015, frente al análisis del principio de unidad de materia bajo un criterio que guarda relación con la temporalidad de las normas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo<sup>2</sup>, también debe considerarse que de tramitarse una

<sup>1</sup> Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad".

<sup>2</sup> Según el salvamento de voto de la H.M. Diana Fajardo Rivera que aparece en el comunicado de prensa.

**Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia**  
Código Postal 111711  
Conmutador (57 1) 381 1700  
[www.minhacienda.gov.co](http://www.minhacienda.gov.co)



iniciativa legislativa para solventar el riesgo de la inexequibilidad del precitado artículo 244, la normativa propuesta debe corresponder a lo ya propuesto y no ser objeto de modificación y/o adición alguna.

**b. Frente a las exoneraciones tributarias propuestas en el Proyecto de Ley**

Los artículos que establecen beneficios o exenciones tributarias que impactan negativamente el Sistema de Seguridad Social Integral, son los siguientes:

<p>Artículos que establecen beneficios o exenciones tributarias:</p>	<p>Artículo 5°. Hecho generador y excepciones. El hecho generador de los aportes a seguridad social de los independientes son los ingresos realizados en cada mes en dicha calidad, acordes con los artículos 27 y 28 del Estatuto Tributario, siempre y cuando sean mayores o iguales a un salario mínimo mensual legal vigente, definiéndose como el "Ingreso Efectivamente Percibido (IEP)".</p> <p>Los siguientes ingresos no hacen parte del hecho generador de los aportes a seguridad social, por lo tanto, no se aportará seguridad social por ellos, son:</p> <p>(....)</p> <p>3. Los ingresos por dividendos y participaciones, arrendamientos, intereses y rendimientos financieros. Para los ingresos por arrendamientos y rendimientos financieros e intereses, bastará con tener algún aporte bien sea por una relación laboral o como independiente por alguna otra actividad, de no ser así, deberá realizar el aporte como mínimo por un salario mínimo mensual legal vigente, siempre y cuando los ingresos mensuales por cualquiera de estos conceptos sean mayores o igual a un salario mínimo mensual legal vigente.</p>
	<p>Artículo 6° Quiénes no están obligados a aportar a seguridad social como independientes. No están obligados a aportar a seguridad social en calidad de independientes las personas naturales que perciban ingresos en dicha calidad y que:</p> <p>2. No residan en el territorio colombiano en el mes respectivo de cotización.</p> <p>(...)</p> <p>4. Sean miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.</p> <p>5. Estén afiliados a Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.</p> <p>6. Sean servidores públicos de la Empresa Colombiana de Petróleos.</p> <p>7. Los Independientes contenidos en el artículo 2.1.3.16 del Decreto 780 de 2016; respetando las reglas de suspensión de la afiliación. (...)</p>
	<p>Artículo 7°. Quiénes no están obligados a cotizar a pensión. No estarán obligados a cotizar a pensión, además de los establecidos en el artículo anterior:</p> <p>1. Los trabajadores independientes que se afilien por primera vez con 50 años de edad o más, si se es mujer, o 55 años de edad o más, si se es varón.</p> <p>2. Quien se encuentre pensionado.</p> <p>3. Los extranjeros que coticen en su país de origen al sistema de pensiones se encuentran exentos de realizar cotizaciones en calidad de independientes en Colombia.</p> <p>4. Quien haya cumplido los requisitos para pensionarse, así no se haya incluido en la nómina del Fondo de Pensiones.</p> <p>5. Cualquier otro que expresamente sea exceptuado por alguna norma vigente.</p>

En este contexto, es preciso aclarar que tanto la Constitución como la propia Corte han resaltado que la iniciativa legislativa para asuntos tributarios es privativa del Gobierno. Así, si bien en variada



jurisprudencia<sup>3</sup> la Corte Constitucional ha establecido que el legislador cuenta con una amplia libertad de configuración al momento de establecer este tipo de beneficios, dicha libertad de configuración no es absoluta y debe observar las reglas particulares aplicables, especialmente la de iniciativa gubernamental contenida en el artículo 154 de la Constitución Política, que establece:

"ARTICULO 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales" (Subrayas fuera de texto original).

Al respecto, la Corte afirmó que<sup>4</sup>:

"Sobre el particular, la Corte ha destacado que al legislador le corresponde, a **iniciativa del gobierno**, evaluar la conveniencia y oportunidad de excluir a ciertas personas o actividades del pago de un tributo determinado, ya sea para estimular o incentivar ciertas actividades o comportamientos o con el propósito de reconocer situaciones de carácter económico o social que ameriten el otorgamiento del beneficio fiscal" (Subrayas por fuera del texto original).

Así pues, es claro que si una norma contiene una exención tributaria y por ende corresponde a un asunto de iniciativa privativa del Ejecutivo, el proyecto correspondiente debe contar con el consentimiento expreso del Gobierno Nacional, lo que jurisprudencialmente se ha denominado "aval del gobierno"<sup>5</sup>. Uno de los requisitos establecidos por la jurisprudencia constitucional en esta materia es que el aval puede ser dado por el Presidente de la República o "...ser otorgado por el ministro el titular de la cartera que tiene relación con los temas materia del proyecto..."<sup>6</sup>.

En atención a lo anterior, es el Ministerio de Hacienda y Crédito Público la única entidad competente para avalar las iniciativas tributarias, pues es función del Ministerio de Hacienda definir, formular y ejecutar la política económica del país, así como preparar las leyes, decretos y la regulación en materia fiscal y tributaria, entre otras<sup>7</sup>. En consonancia con lo anterior, el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>8</sup> "*determina la exigencia de compatibilidad entre los proyectos de ley que ordenen gasto o que otorguen beneficios tributarios y el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Con base en ello la ley en mención exige (...) que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá rendir concepto frente a la consistencia de ese estudio de impacto fiscal*"<sup>9</sup>.

Así las cosas, y teniendo en cuenta los argumentos previamente expuestos, es posible concluir que, en caso de existir una exención en una norma de carácter tributario, dicha norma debe ser de iniciativa gubernamental.

<sup>3</sup> Sentencias C – 341 de 1998, M.P. José Gregorio Hernández Galindo y C – 250 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil, entre otras.

<sup>4</sup> En Sentencia C – 748 de 2009, siguiendo la línea de la Sentencia C – 183 de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>5</sup> Sentencia C – 177 de 2007, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>6</sup> Sentencia C – 838 de 2008.

<sup>7</sup> Ver artículo 1.1.1.1 del Decreto 1068 de 2015 – Decreto Único del Sector Hacienda.

<sup>8</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

<sup>9</sup> Sentencia C – 141 de 2010.



o en su defecto, requiere aval del Gobierno Nacional; específicamente, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**c. Frente al principio de equidad horizontal**

Igualmente, frente al numeral 3° del artículo 5° de la iniciativa legislativa analizado en precedencia, cabe señalar que plantea una situación de inequidad horizontal frente a todos los demás independientes que por no percibir ingresos por los conceptos determinados en la norma (dividendos y participaciones, arrendamientos, intereses y rendimientos financieros) van a pagar por la totalidad de sus ingresos cuando estos sean concurrentes.

En cuanto al principio de equidad horizontal, la Corte Constitucional consideró<sup>10</sup>:

"La equidad tributaria, a su vez, tiene dos variables: (i) la equidad horizontal, según la cual el sistema tributario debe tratar de idéntica manera a las personas que, antes de tributar, gozan de la misma capacidad económica, de modo tal que queden situadas en el mismo nivel después de pagar sus contribuciones; y (ii) la equidad vertical, identificada con la exigencia de progresividad, que ordena distribuir la carga tributaria de manera tal que quienes tienen mayor capacidad económica soporten una mayor cuota de impuesto.

Por lo anterior, el Proyecto de Ley se toma en inconstitucional, pues el elemento central que configura la obligación de cotizar al Sistema de Seguridad Social Integral debe recaer exclusivamente en la capacidad de pago de las personas, con independencia de la actividad económica desarrollada por éstas.

**d. Frente al principio de solidaridad**

La exoneración de cotizar por los ingresos adicionales que perciban los rentistas de capital, miembros de las fuerzas armadas y de policía, afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y los trabajadores de la empresa colombiana de petróleos ECOPETROL al Sistema de Seguridad Social Integral, contemplada en el artículo 6° de la iniciativa legislativa, vulnera el principio de solidaridad, el cual implica "el mutuo apoyo entre las personas, generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades".

Respecto de la importancia de este principio frente a la seguridad social, se pronunció la Corte Constitucional<sup>11</sup>:

**"La seguridad social es esencialmente solidaridad social. No se concibe el sistema de seguridad social sino como un servicio público solidario; y la manifestación más integral y completa del principio constitucional de solidaridad es la seguridad social. La seguridad social es, en la acertada definición del preámbulo de la Ley 100 de 1993, el conjunto de instituciones, normas y procedimientos de que dispone la persona "y la comunidad", para que, en cumplimiento de los planes y programas que el Estado y "la sociedad" desarrollen, se pueda proporcionar la "cobertura integral de las contingencias, especialmente las que menoscaban la salud y la capacidad económica", con el fin de lograr el bienestar individual y "la integración de la comunidad": La seguridad social como esfuerzo mancomunado y colectivo, como propósito común en el que la protección de las contingencias individuales se logra de mejor manera con el aporte y la participación de todos**

<sup>10</sup> Sentencia C – 600 de 2015.

<sup>11</sup> Sentencia C – 529 de 2010.



los miembros de la comunidad. En un sistema de seguridad social, aquellos siniestros que generan un riesgo que amenaza el mínimo vital (la falta de ingresos en la vejez o en la invalidez, el súbito desempleo, la ausencia imprevista de un generador de ingresos en el hogar, una enfermedad catastrófica no anticipada), y que no pueden ser cubiertos o atenuados a través de un simple esfuerzo individual o familiar, se atienden o cubren por la vía de la suma de muchos esfuerzos individuales, esto es, de un esfuerzo colectivo. **Por supuesto que el principio solidario no es absoluto, y su aplicación debe matizarse con la de otros principios y valores, como el de sostenibilidad, el de eficiencia y el de garantía de los derechos fundamentales.** De lo contrario, el sistema de seguridad social sería inoperante e inviable. Pero no cabe duda que la seguridad social sólo existe como desarrollo del principio solidario, sólo es posible gracias a él, y está concebido para hacerlo realidad”.

De esta manera, este principio resulta vulnerado con la exoneración propuesta en la medida que disminuye las fuentes de recursos en beneficio de un grupo específico de aportantes de los regímenes especiales y exceptuados, dificultando la ampliación de cobertura y de servicios, y en general, la prestación del servicio de salud para los afiliados al régimen subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud, en tanto se produce un rompimiento del esquema de subsidios cruzados que sustenta el sistema de salud considerado como un todo.

#### e. Frente al principio de sostenibilidad fiscal

La propuesta planteada en el artículo 5° del Proyecto de Ley modifica las cargas parafiscales de las personas que perciben ingresos adicionales o complementarios de su actividad principal, y esto acarrea repercusiones diversas en términos económicos y sociales, en razón a que el gasto en seguridad social es recurrente y debe ser garantizado.

En virtud de lo anterior, la iniciativa legislativa no consulta los postulados constitucionales que ordenan tener en cuenta el principio de sostenibilidad fiscal (Acto Legislativo 03 de 2011<sup>12</sup>) ni las disposiciones de carácter orgánico sobre transparencia fiscal y la estabilidad macroeconómica (Ley 819 de 2003<sup>13</sup>).

En efecto, el Acto Legislativo 03 de 2011 impone como mandato que «...*las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica...*», deben tener como referente orientador de sus actuaciones el principio de sostenibilidad fiscal, el cual fue definido por la Corte Constitucional “*como una herramienta necesaria para que los Estados mantengan una disciplina económica que evite la configuración o extensión en el tiempo de hipótesis de déficit fiscal, que pongan en riesgo la estabilidad de las finanzas públicas. Se trata de un instrumento que busca regularizar la brecha existente entre ingresos y gastos, cuando la misma pueda afectar la salud financiera de un Estado y los compromisos que le asisten con miras a garantizar la efectividad de los principios y derechos consagrados en la Constitución*”<sup>14</sup>. (Subrayado fuera de texto)

Por su parte, la Ley 819 de 2003 establece que, para efectos del análisis del impacto fiscal de las normas, deberá «...*incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo...*», sin que esta circunstancia se encuentre prevista en la exposición de motivos presentada.

<sup>12</sup> Por el cual se establece el principio de la sostenibilidad fiscal.

<sup>13</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

<sup>14</sup> Sentencia C – 870 de 2014.



Por lo tanto, es necesario que la iniciativa legislativa se ajuste al marco constitucional y legal en materia fiscal, señalando la forma en que se compensará el impacto económico surgido por el aseguramiento de poblaciones que pagan una cotización menor a la prevista por unas coberturas que como se plantean en la modificación normativa resultan inciertas.

#### f. Frente al principio de progresividad en materia tributaria

Los principios de equidad y progresividad en materia tributaria se encuentran contemplados en el artículo 363 de la Constitución Política, de la siguiente manera:

*ARTICULO 363. El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad.*

*Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad.*

En este sentido, el principio de progresividad en materia tributaria ha sido definido por la Corte Constitucional, como aquel principio que se predica del sistema en su generalidad y que implica la necesidad de que el Legislador observe la capacidad contributiva de los contribuyentes al momento de imponer cargas fiscales o establecer beneficios respectivos, garantizando de tal suerte **que quienes más tienen contribuyan más, y quienes menos tienen contribuyen menos**. Es por esto que dicho principio ha sido íntimamente relacionado con el principio de equidad y de justicia en materia tributaria.

De la misma manera, y con respecto a estos principios, la Corte Constitucional ha recalcado la obligación que tienen los ciudadanos para con el Estado en temas económicos, haciendo posible que se puedan alcanzar fines sociales como educación, vivienda y la misma sostenibilidad del Sistema de Seguridad Social Integral. Ese es el entendimiento del numeral 9 del artículo 95 de la Carta que establece: *“La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes. Son deberes de la persona y del ciudadano: (...) 9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad.”*

La Corte Constitucional<sup>15</sup> ha limitado las facultades del legislativo en temas tributarios, circunscribiéndolos en ámbitos tales como: al deber de todos los ciudadanos a contribuir con el gasto público bajo criterios de justicia y eficiencia, al diseño de un sistema tributario dentro del marco de los principios de equidad, progresividad y eficiencia, y lo más importante, a los límites a los derechos fundamentales o principios de la carta política.

Teniendo en cuenta lo expuesto, los artículos 6° y 7° del Proyecto de Ley: i) no tienen en cuenta la capacidad económica de las personas a las que está exonerando del pago; ii) es regresiva; iii) no respeta las facultades del ejecutivo; iv) no es solidaria, e, v) ignora totalmente la sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones (SGP), de la siguiente manera:

<sup>15</sup> Sentencia C-743/15; No obstante su amplitud, el margen de configuración del legislador en materia tributaria tiene límites. Estos límites obedecen a dos fundamentos constitucionales: (i) el deber de contribuir a la financiación de los gastos públicos (art. 95.9 CP) dentro de criterios de justicia y equidad y (ii) el diseño de un sistema tributario fundado en los principios de equidad, eficiencia y progresividad, cuyas leyes no se pueden aplicar de manera retroactiva (art. 363 CP). Además de estos límites, el margen de configuración del legislador no puede ejercerse de manera arbitraria, valga decir, de modo que resulte imposible justificarlo conforme a la Constitución; ni ejercerse de forma contraria a los derechos fundamentales; ni desconocer en su ejercicio que las leyes tributarias no pueden aplicarse de manera retroactiva.



**Artículo 7°. Quiénes no están obligados a cotizar a pensión. No estarán obligados a cotizar a pensión, además de los establecidos en el artículo anterior:**

1. *Los trabajadores independientes que se afilien por primera vez con 50 años de edad o más, si se es mujer, o 55 años de edad o más, si se es varón.*

De este numeral se desprende que se le está negando al trabajador la posibilidad de acceder a una pensión de invalidez o de muerte, la cual se adquiere según las normas del SGP, con cotizaciones más un requisito de fidelidad de cinco años de convivencia. Es decir, el inciso es regresivo, inconstitucional y genera una discriminación negativa en contra de las personas mayores de 50 años que quieren verse cubiertas por los riesgos de invalidez y muerte.

2. *Los extranjeros que coticen en su país de origen al sistema de pensiones se encuentran exentos de realizar cotizaciones en calidad de independientes en Colombia.*

Con este numeral, el legislativo sin intervención del Gobierno Nacional, está regulando un tema de derecho internacional en violación directa del numeral 16<sup>16</sup> del artículo 150 de la carta, tema que debería ser materializado mediante un convenio internacional ratificado por el Congreso.

Por otro lado, el artículo 6° de la iniciativa legislativa establece:

***“Artículo 6° Quiénes no están obligados a aportar a seguridad social como independientes. No están obligados a aportar a seguridad social en calidad de independientes las personas naturales que perciban ingresos en dicha calidad y que:***

2. *No residan en el territorio colombiano en el mes respectivo de cotización.*

Se observa que este numeral atenta contra la libre elección constitucional para el caso de las personas que estando fuera del país, decidan continuar cotizando en Colombia, lo cual vulnera el derecho a la Seguridad Social contemplado en el artículo 48 de la Constitución Política.

3. *Tengan contrato laboral y realicen cotizaciones por 25 salarios mínimos mensuales legales vigentes, estarán exentos de realizar aportes al sistema de seguridad social como independientes.*

Este inciso priva al SSSI de importantes recursos necesarios para su sostenibilidad financiera, sin consultar por razones obvias la capacidad del contribuyente. Este inciso favorece a las personas con mayores recursos en contra de otros grupos con menos ingresos que sí deben aportar al SSSI.

5. *Estén afiliados a Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.*

<sup>16</sup> Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: 16. Aprobar o Improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional. Por medio de dichos tratados podrá el Estado, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales, que tengan por objeto promover o consolidar la Integración económica con otros Estados



En el caso del SGP, los profesores acceden a instituciones privadas de forma concomitante al Magisterio, de tal manera que exonerarlos de pagar el respectivo aporte, es menoscabar la sostenibilidad financiera de este Sistema.

## 2. Análisis del articulado del Proyecto de Ley

### a. Frente a los obligados a cotizar

Señala la iniciativa legislativa en su artículo 1°, que los independientes cotizarán al SSSI siempre que perciban un ingreso mensual que sea mayor o igual a un salario mínimo mensual legal vigente (SMLMV) y que la cotización se hará mes vencido sobre una base del 40% de la utilidad del cotizante, sin incluir el valor total del impuesto al Valor Agregado (IVA), cuando a ello haya lugar.

Sobre el particular, debe indicarse que es importante precisar que la obligación de cotizar deriva de los "ingresos netos", entendidos éstos como aquellos en los que se han deducido las expensas en las que hayan incurrido los independientes, en los términos exigidos en el artículo 107 del Estatuto Tributario.

De otra parte, el cálculo de la base de cotización debe efectuarse a partir de los ingresos netos y no del concepto de utilidad, toda vez que este concepto puede tener distintos procesos de depuración dependiendo del tipo de utilidad (bruta, neta, operacional) lo cual, podría generar disímiles interpretaciones y confusiones para los aportantes al momento de liquidar su IBC.

Al respecto, vale mencionar que con la expedición del artículo 244 de la Ley 1955 de 2019, se logró establecer la obligación de cotizar cuando los ingresos netos mensuales corresponden a un valor igual o superior a un (1) SMLMV, con lo cual, de una parte, se garantizó que los trabajadores independientes coticen mínimo sobre un salario mínimo, y de otra, estableció que los independientes con ingresos de (1) SMLMV o cercanos a este rango (franja de población con bajos ingresos) ya no se encuentren obligados a cotizar.

### b. Frente a la deducción de expensas

El artículo 2° del Proyecto de Ley contempla la deducción de expensas para el cálculo del ingreso base de cotización por los aportantes, sin embargo, no establece de forma clara y precisa:

- i. El procedimiento para la determinación del ingreso base de cotización – IBC para trabajadores independientes.
- ii. La forma de liquidar el IBC, para cada una de las categorías de independientes, esto es, independientes por cuenta propia, con contrato diferente a prestación de servicios personales e independientes con contratos de prestación de servicios personales (quienes tendrán reconocidas las expensas dentro del 60% del valor del contrato).
- iii. La forma de calcular el IBC, cuando se celebran contratos con duración indefinida y/o cuantía indeterminada.
- iv. La forma cómo se debe aportar en los periodos en los que no se reciban ingresos.
- v. Cómo se deben pagar los aportes cuando por inicio o terminación del contrato, resulte un periodo de cotización inferior a un mes.





- vi. Sobre la limitación de los costos reflejados en la declaración de Renta cuando haya lugar.
- vii. Lo relacionado con la facultad de la UGPP para la determinación de costos presuntos, como un mecanismo alternativo para la determinación del IBC de los independientes por cuenta propia y con contratos diferentes a prestación de servicios.

**c. Frente al hecho generador y excepciones**

En cuanto a lo propuesto en el artículo 5° de la iniciativa legislativa, de forma adicional a las observaciones de constitucionalidad efectuadas en precedencia, también debe señalarse en cuanto a su numeral 4° que al eximir del deber de cotización a los rentistas de capital por ingresos derivados por dividendos y participaciones, arrendamientos, intereses y rendimientos financieros, se estaría contrariando lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 100 de 1993<sup>17</sup> modificado en su inciso 4° y párrafo por el artículo 5° de la Ley 797 de 2003<sup>18</sup>, el cual, ordena que se debe cotizar al SSSI por todos los ingresos recibidos sin importar la condición en que se reciben, máxime cuando se trata de personas con capacidad de pago.

**d. Frente a los exonerados para cotizar al Sistema General de Pensiones**

Respecto a lo señalado en el artículo 7° del Proyecto de Ley, de forma adicional a lo expuesto en precedencia sobre la constitucionalidad de esta propuesta, también cabe considerarse que los no obligados a cotizar en el Sistema General de Pensiones se encuentran ya contemplados en el artículo 2° del Decreto 758 de 1990<sup>19</sup>, en la Circular 032 de 2007 y en el Decreto 1833 de 2016<sup>20</sup>, por lo que no resulta necesario reiterarlo.

**e. Frente a los aportes máximos y mínimos**

En cuanto a lo contemplado en el artículo 9° de la iniciativa legislativa, también vale la pena mencionar que las bases mínima y máxima de cotización se encuentran reguladas en el párrafo 1° del artículo 5° de la Ley 797 de 2003, y como quiera que no se está modificando la norma en ningún aspecto, no resulta necesario repetir una disposición vigente.

**f. Frente al aporte de la planilla para soportar el costo o gasto**

En cuanto a lo estipulado en el artículo 10° de la propuesta legislativa sobre la entrega de la planilla de pago al contratante, debe advertirse que el artículo 1.2.4.1.7 del Decreto Único Reglamentario 1625 de 2016 que compiló el artículo 3° del Decreto 1070 de 2013, contempla lo siguiente:

*“Contribuciones al Sistema General de Seguridad Social. De acuerdo con lo previsto en el artículo 26 de la Ley 1393 de 2010 y el artículo 108 del Estatuto Tributario, la disminución de la base de retención para las personas naturales residentes cuyos ingresos no provengan de una relación laboral, o legal y reglamentaria, por concepto de contribuciones al Sistema General de Seguridad Social, pertenezcan o no a la categoría de empleados, estará condicionada a su liquidación y pago en lo relacionado con las sumas que son objeto del*

<sup>17</sup> Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.

<sup>18</sup> Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales.

<sup>19</sup> Por el cual se aprueba el Acuerdo número 049 de febrero 1 de 1990 emanado del Consejo Nacional de Seguros Sociales Obligatorios.

<sup>20</sup> Por medio del cual se compilan las normas del Sistema General de Pensiones.



*contrato, para lo cual se adjuntará a la respectiva factura o documento equivalente copia de la planilla o documento de pago.*

*Para la procedencia de la deducción en el impuesto sobre la renta de los pagos realizados a las personas mencionadas en el inciso anterior por concepto de contratos de prestación de servicios, el contratante deberá verificar que los aportes al Sistema General de Seguridad Social estén realizados de acuerdo con los ingresos obtenidos en el contrato respectivo, en los términos de los Decretos números 1703 de 2002 y 510 de 2003, las demás normas vigentes sobre la materia, así como aquellas disposiciones que las adicionen, modifiquen o sustituyan.*

*Parágrafo. Esta obligación no será aplicable cuando la totalidad de los pagos mensuales sean inferiores a un salario mínimo legal mensual vigente (1 SMLMV)” (Resaltado fuera de texto)*

En este sentido, se señala que si bien el pago de las cotizaciones al SSSI se realiza mes vencido, para efecto de las deducciones en renta se debe acreditar el pago de aportes en relación con las sumas objeto del cobro y como está redactada la norma, el contratista aportaría la planilla que acredita el pago sobre los ingresos del mes anterior, pero no podría ser objeto de las deducciones en renta, ni el contratante acreditar que verificó el cumplimiento de las obligaciones con el SSSI.

**g. Frente a la sanción por renuencia en la entrega de información a la UGPP y protección de los aportes de los independientes**

En cuanto a lo contemplado en el artículo 11° de la iniciativa legislativa, resulta inconveniente aumentar hasta con 3.000 UVT las sanciones por no entrega de información, por cuanto resulta demasiado gravoso para los aportantes.

Es importante mencionar que el tema sancionatorio por no entrega de información solicitada por la UGPP se encuentra regulado en el artículo 179 de la Ley 1607 de 2012<sup>21</sup>, el cual, ha sido objeto de varias modificaciones, la última de ellas, fue incorporada con el artículo 103 de la Ley 1943 de 2018<sup>22</sup> en donde se estableció un monto máximo de sanción de 15.000 UVT, liquidada según el número de meses o fracción de mes de incumplimiento.

En este tema, debe indicarse que actualmente, el régimen sancionatorio aplica en similares condiciones, para personas naturales y jurídicas. Sin embargo, dadas las condiciones particulares de cada uno de estos grupos, se considera conveniente que se mantengan las sanciones para las personas jurídicas y se modifique el régimen sancionatorio aplicable a las personas naturales no empleadores, para aminorar la carga que asume este tipo de aportantes (teniendo en cuenta que asumen en su totalidad el valor de los aportes y no de manera compartida entre empleador y trabajador, como sucede en el caso de los empleadores).

**3. Análisis del impacto fiscal del Proyecto de Ley**

Para evaluar el impacto fiscal de la iniciativa legislativa, se toma como punto de partida la normatividad vigente que establece, por un lado, la obligatoriedad que tienen las personas pertenecientes a los regímenes exceptuados de cotizar al SGSSS en caso de tener ingresos adicionales a los de dichos regímenes y, por otro,

<sup>21</sup> Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones.

<sup>22</sup> Por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones.



a la obligatoriedad que tienen los trabajadores formales de cotizar sobre sus ingresos distintos al trabajo. Debido a que el Proyecto de Ley elimina estas contribuciones, se genera un faltante en los recursos requeridos por el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS).

Para la vigencia 2019, la apropiación presupuestal correspondiente a los ingresos adicionales de trabajadores de regímenes exceptuados, por parte la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, asciende a \$594 miles de millones (mm). Este ministerio no cuenta con información que le permita determinar cuáles de estos corresponde a independientes, por lo que la cifra debería tomarse como el costo máximo de la medida por este concepto.

Por otra parte, de acuerdo con datos de la Encuesta de Calidad de Vida de 2018, se estima que en el país existen alrededor 197.000 empleados que, de manera adicional, cuentan con ingresos por arriendos superiores a 1 SMLMV. Se estima que estas personas realizan cotizaciones anuales del orden de \$47.819 millones al SGSSS y de \$61.209 millones al Sistema General de Pensiones. Nótese que este grupo de trabajadores son apenas un subconjunto de aquellos que estarían exceptuados bajo la norma propuesta que elimina la obligación de pago, de manera adicional, para los ingresos por dividendos y participaciones, intereses y rendimientos financieros, por lo cual la estimación debe considerarse como una cuota inferior del impacto fiscal de la iniciativa legislativa.

Por todo lo expuesto, esta Cartera Ministerial se abstiene de emitir concepto favorable a la iniciativa legislativa del asunto, no sin antes manifestarles nuestra disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigentes.

Cordial saludo,

**JUAN PABLO ZÁRATE PERDOMO**  
Viceministro Técnico  
DGRESSIDGPPNUGPPPOAJ

Elaboró: Andrea del Pilar Suárez Pinto *ASP*

Con Copia:  
H.R. Henry Fernando Correal Herrera  
H.R. Jhon Jairo Berro López – Autor

Dr. Orlando Anibal Guerra de la Rosa – Secretario de la Comisión Séptima Constitucional de la Cámara de Representantes.

UJ-3217/19



