



Henry Fernando Correal Herrera
Representante a la Cámara - Comisión VII

Bogotá, D.C., 21 de octubre de 2020

Honorable Representante

JUAN DIEGO ECHAVARRIA SÁNCHEZ

Presidente Comisión Séptima Constitucional

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Ciudad

Asunto: Informe de Ponencia para primer debate en Cámara de Representantes al **Proyecto de ley 160 de 2020** “*Por medio del cual se establece el ingreso base de cotización de los independientes al sistema general de seguridad social y se dictan otras disposiciones tendientes a garantizar las situaciones mínimas de los contratistas*”.

Respetado presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional de la Cámara de Representantes del Congreso de la República 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 en Cámara al **Proyecto de ley 160 de 2020** “*Por medio del cual se establece el ingreso base de cotización de los independientes al sistema general de seguridad social y se dictan otras disposiciones tendientes a garantizar las situaciones mínimas de los contratistas*”.

CONTENIDO

- I. Trámite Legislativo
- II. Objeto y contenido del Proyecto
- III. Marco Legal
- IV. Artulado
- V. Consideraciones de los ponentes
- VI. Impacto fiscal
- VII. Pliego de modificaciones
- VIII. Proposición

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA



Henry Fernando Correal Herrera
Representante a la Cámara - Comisión VII

I. TRÁMITE LEGISLATIVO

El proyecto de ley número 160 de 2020 “*Por medio del cual se establece el ingreso base de cotización de los independientes al sistema general de seguridad social y se dictan otras disposiciones tendientes a garantizar las situaciones mínimas de los contratistas*” es de autoría del senador Fernando Nicolas Araujo y de los Representantes a la Cámara Enrique Cabrales Baquero, Yenica Sugein Acosta Infante, Christian Munir Garcés Aljure , Margarita María Restrepo Arango y otras firmas. Dicha iniciativa fue radicada ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 20 de julio de 2020, y publicada en la Gaceta del Congreso número 679 de 2020. Una vez repartido el proyecto de ley para conocimiento de la Comisión VII Constitucional Permanente, fuimos designados como ponentes.

II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto de ley que se somete a consideración de los Honorables congresistas pretende regular la retención de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral en los contratos de prestación de servicios, para los trabajadores independientes por cuenta propia, para los independientes con contratos diferentes a prestación de servicios personales y para aquellos contratistas públicos y privados que por sus funciones intervengan en actos u operaciones en los cuales deban, por expresa disposición legal, efectuar retención de aportes al sistema de seguridad social integral. Con ello, se establece el ingreso base de cotización (IBC) de los independientes, y se otorga una garantía mínima a los contratistas.

III. MARCO LEGAL

Sistema General de Seguridad Social en Salud y Pensión

El Estado Colombiano, definido desde la Constitución de 1991 como un Estado Social de Derecho, cuenta con la obligación de garantizar la eficacia de los principios y derechos consagrados en la Carta Política, no solo desde una perspectiva negativa, esto es, procurando que no se vulneren los derechos de los individuos, sino que, en adición de ello, se encuentra obligado a tomar todas las medidas pertinentes que permitan su efectiva materialización y ejercicio.

En este orden de ideas, la seguridad social, concebida como un instituto jurídico de naturaleza dual que tiene la condición tanto de derecho fundamental, como de servicio público esencial bajo la dirección, coordinación y control del Estado, surge como un instrumento a través del

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA



Henry Fernando Correal Herrera
Representante a la Cámara - Comisión VII

cual se garantiza a las personas el ejercicio de sus derechos fundamentales cuando se encuentran ante la materialización de algún evento o contingencia que afecte su estado de salud, calidad de vida y capacidad económica, o que se constituya en un obstáculo para la normal consecución de sus medios mínimos de subsistencia a través del trabajo.

La Corte Constitucional, en Sentencia T-628 de 2007, estableció que la finalidad de la seguridad social guarda “[...] *necesaria correspondencia con los fines esenciales del Estado social de derecho como el servir a la comunidad; promover la prosperidad general; garantizar la efectividad de los principios y derechos constitucionales; promover las condiciones para una igualdad real y efectiva; adoptar medidas a favor de grupos discriminados o marginados; proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta; y reconocer sin discriminación alguna de la primacía de los derechos inalienables de la persona como sujeto, razón de ser y fin último del poder político, donde el gasto público social tiene prioridad sobre cualquier otra asignación.*”

Adicionalmente, es necesario destacar que el concepto de seguridad social hace referencia a la totalidad de las medidas que propenden por el bienestar general de la población en lo relacionado con la protección y cobertura de unas necesidades que han sido socialmente reconocidas. Esta Corporación ha señalado que el carácter fundamental de este derecho encuentra sustento con el principio de dignidad humana y en la satisfacción real de los derechos humanos, pues, a través de éste, resulta posible que las personas afronten dignamente las circunstancias difíciles que les obstaculizan o impiden el normal desarrollo de sus actividades laborales y la consecuente recepción de los recursos que les permitan ejercer sus derechos subjetivos.

En la misma línea, la citada corporación en Sentencia T-200 de 2010, destacó que la importancia de este derecho radica en que: “[...] *su máxima realización posible es una condición ineludible de la posibilidad real de goce del resto de libertades inscritas en el texto constitucional*” y, por tanto, *se constituye en un elemento esencial para la materialización del modelo de Estado que hemos acogido y que nos define como una sociedad fundada en los principios de dignidad humana, solidaridad, trabajo y prevalencia del interés general.*”

Respecto al modelo de Estado Social de Derecho construido por el constituyente de 1991 y la garantía del bienestar general y la dignidad humana como faros que irradian todo nuestro ordenamiento constitucional, la Sentencia T-622 de 2016, señaló que:

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA



Henry Fernando Correal Herrera
Representante a la Cámara - Comisión VII

“[...] el bienestar -en su acepción más sencilla- representa todas las cosas buenas que le pueden suceder a una persona en su vida y que hacen que su vida sea digna: esto significa que el concepto de bienestar general debe comprender, a su vez, el bienestar material, entendido como calidad de vida -en términos de buena alimentación, educación y seguridad-, e ingreso digno, basado en la garantía de un trabajo estable; mientras que el bienestar físico, psicológico y espiritual está representado por el acceso a la salud, a la cultura, al disfrute del medio ambiente y la legítima aspiración a la felicidad; y en todo caso, a la capacidad -y también a la posibilidad- de participar en la sociedad civil a través de las instituciones democráticas y el imperio de la ley”. (Subraya y negrilla fuera de texto).

En suma, resulta claro que la garantía del derecho a la seguridad social, entendida como el mecanismo a partir del cual es posible asegurar la efectividad de los demás derechos de un individuo, en los eventos en los que éste se ha visto afectado por ciertas contingencias -en especial su bienestar y dignidad-, se constituye en uno de los institutos jurídicos fundantes de la fórmula del Estado Social de Derecho, que el Estado debe asegurar a sus asociados.

Sentencia C-219 de 2019 - Inexequibilidad del artículo 135 de la Ley 1753 de 2015

El artículo 2° del presente proyecto de ley que se propone ante la Honorable Cámara de Representantes, fue establecido inicialmente en el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015; sin embargo, el mismo fue objeto de revisión por parte de la Corte Constitucional en sentencia C-219 de 2019, y consideró que dicha disposición, consignada en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un Nuevo País” (Ley 1753 de 2015), vulneró la Constitución Política por infracción al principio de unidad de materia, con fundamento en las siguientes consideraciones:

La Corporación reiteró la línea jurisprudencial sentada en las Sentencias C-008 y C-092 de 2018 sobre la verificación del cumplimiento del principio de unidad de materia, no solo como vicio formal, sino visto desde la perspectiva de un examen material, esto es, que su análisis se adelantó a partir del escrutinio del contenido normativo de la disposición acusada, con el fin de verificar que éste guarde coherente relación con el estatuto legal del cual hace parte, es decir, la Ley 1753 de 2015.

Adicionalmente, la Corte recordó la naturaleza jurídica de las leyes que aprueban el Plan Nacional de Desarrollo y sus contenidos, y se especificó que este tipo de leyes son multitemáticas o heterogéneas porque están compuestas de una parte general, en donde se formulan los propósitos, objetivos y metas de la política económica, social y ambiental, en

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA



Henry Fernando Correal Herrera
Representante a la Cámara - Comisión VII

un periodo de cuatro años, y un plan de inversiones públicas en donde se determinan los recursos financieros y las normas jurídicas instrumentales para poder llevar a cabo los objetivos generales del PND. Así mismo, se puso de manifiesto que para verificar el respeto del principio de unidad de materia previsto en el artículo 158 de la Constitución Política, en las leyes que aprueban el Plan Nacional de Desarrollo se tiene que efectuar un control de constitucionalidad más estricto, a fin de comprobar si las normas contenidas en este cumplen con los presupuestos de conexidad directa e inmediata entre los objetivos generales y las normas instrumentales o de ejecución.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, se realizó el juicio de conexidad directa e inmediata y se comprobó que no se cumplieron con los criterios fijados en la jurisprudencia del juicio estricto de constitucionalidad de las normas que se incorporan al Plan Nacional de Desarrollo en la medida en que se trata de una disposición de seguridad social de índole transversal y con carácter permanente en el orden jurídico que debe estar incluida en **una Ley ordinaria** que se ocupe de regular concretamente esta materia.

Sin embargo, puntualizó la Corte que, de declararse de manera inmediata la inexecutable de la norma censurada (como lo fue), ello podría afectar derechos y principios constitucionales relacionados con la base de cotización de trabajadores independientes al Sistema Integral de Seguridad Social. Por ello, con estricta atención y sobre todo teniendo en cuenta que, al amparo del estándar jurisprudencial impuesto, sucesivas leyes han incorporado mandatos con similar contenido, **la Corte decidió diferir los efectos de la inexecutable de la decisión hasta por las dos próximas legislaturas, a fin de que se elaborara por parte del legislador ordinario la regulación de la materia a través de una ley ordinaria con las garantías de los principios democráticos de la debida transparencia y deliberación, situación que hasta el día de hoy no ha obtenido un final exitoso.**

IV) ARTICULADO

El proyecto de ley en cuestión está conformado por tres artículos de la siguiente manera:

1. El primer artículo establece el objeto del proyecto, que como se dijo con anterioridad, pretende regular la retención de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral en los contratos de prestación de servicios, para los trabajadores independientes por cuenta propia, para los independientes con contratos diferentes a prestación de servicios personales y para aquellos contratistas públicos y privados que por sus funciones intervengan en actos u operaciones en los cuales deban, por expresa disposición legal, efectuar retención de aportes al sistema de seguridad social integral.

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA



Henry Fernando Correal Herrera
Representante a la Cámara - Comisión VII

2. El artículo 2° establece el Ingreso Base de Cotización de los Independientes, reiterando la disposición establecida en el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015 y en el artículo 244 de la Ley 1955 de 2019. Ahora, a los artículos citados se les adicionó un párrafo, en donde se establece que el Gobierno Nacional, al formular la reglamentación de la retención de la cotización de los contratistas, tendrá en cuenta una disposición que establezca que cuando los contratos objeto de la presente ley, tengan dos (2) o más pagos, el primero de ellos, estará en cabeza del contratante. El mismo, lo único que pretende es tratar de solucionar el llamado “dilema del contratista”, el cual consiste en que este último, sobre todo cuando prestan servicios personales, previo al primer pago, sino tiene la condición económica, le toca acudir a préstamos de terceros para poder pagar la seguridad social y así, poder ser acreedor del primer pago del citado contrato. En ese sentido, lo que se quiere con dicha disposición es garantizar ese aspecto mínimo que dignifique la vida de quien adquiere sus ingresos a través de este tipo de contratos. Pues al otorgarle dicha carga al contratante tan solo con el primer pago, estaríamos mitigando dicha situación.

3. El artículo 3° establece la vigencia y derogaría de las disposiciones que le sean contrarias

V) CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

Trabajadores independientes

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha venido denominado como “formas atípicas de trabajo” al conjunto de actividades laborales que no se encuentran plenamente amparadas por las garantías y derechos propios de la relación laboral estándar, sea este prestado en el sector público o privado. Es así como la International Labour Organization (ILO) –por sus siglas en inglés– ha definido estas relaciones laborales atípicas como: “*aquellas ocupaciones que no forman parte de los arreglos laborales estándar; esto es, no constituyen empleo asalariado contratado por el empleador que hace uso directo de la mano de obra, a tiempo completo y por tiempo indefinido*¹.”

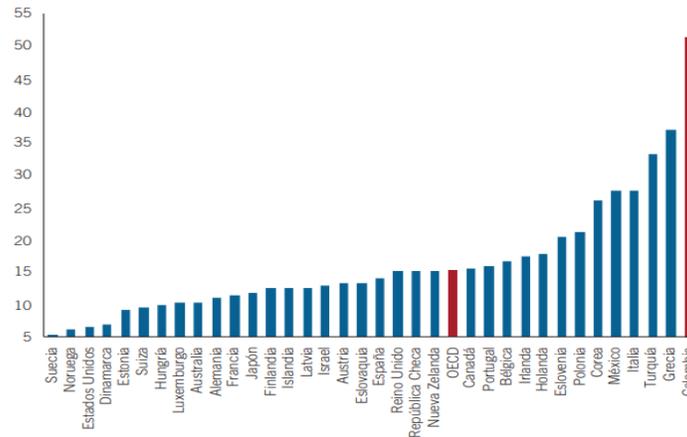
Estas formas atípicas de trabajo están ganando cada día más terreno en el mundo laboral, así lo demuestra el informe del mercado colombiano presentado por la OCDE en 2018, en el cual se revela que Colombia cuenta con la tasa de trabajadores por cuenta propia más alta del mundo, que para 2016 llegaba a 51,3% del total de trabajadores del país:

¹ Organización Internacional de Trabajo. Atípicas de empleo. Disponible en: <https://www.ilo.org/global/topics/non-standard-employment/lang--es/index.htm>

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

Henry Fernando Correal Herrera
Representante a la Cámara - Comisión VII

■ Gráfico 5. Trabajadores por cuenta propia, 2015
 (Trabajadores por cuenta propia como % del empleo total)



Fuente: OCDE Informe de Mercado Laboral, 2018

En la gráfica anterior, se evidencia que Colombia tiene el porcentaje de trabajadores por cuenta propia más alto de la OCDE, incluso por encima de su promedio. Este fenómeno, en su mayoría conlleva a que los trabajadores carezcan o evadan la afiliación a la seguridad social generando dificultades en la efectividad de las políticas públicas. De hecho, una de las recomendaciones de la OCDE es facilitar la afiliación de los trabajadores a la seguridad social, de ahí la necesidad de forjar una reglamentación robusta que nos permita avanzar en doble vía, por una parte, brindándole al trabajador independiente unas garantías plenas y accesibles al sistema y al mismo tiempo, generar en la economía altos índices de productividad.

Para resolver el problema planteado, el Gobierno Nacional de la mano del legislador han creado una serie de normas dirigidas a racionalizar y simplificar el ordenamiento jurídico como una de las principales herramientas para asegurar la eficiencia económica y social del sistema legal y para afianzar la seguridad jurídica. En ese orden de ideas, han intentado compilar una diversidad de normas que existen en torno a la afiliación a la seguridad social, y de este trabajo compilatorio se ha expedido la siguiente reglamentación:

NORMA	SINTESIS
Ley 100 de 1993	Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones
Ley 410 de 1997	Por medio de la cual se aprueba el "Convenio 144 sobre consultas tripartitas para promover la aplicación de las

	normas internacionales del trabajo", adoptado en la 61ª reunión de la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 1976.
Ley 797 de 2003	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.
Ley 1151 de 2007 (Art. 156)	La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales –UGPP–, es una entidad adscrita al Ministerio de Hacienda, que se crea con el Plan Nacional de Desarrollo a través de la Ley 1151 de 2007 en su artículo 156 para ejercer las tareas de seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de los aportes al sistema general de seguridad social.
Decreto 1072 de 2015	Decreto único reglamentario del Trabajo
Decreto 780 de 2016	Decreto único reglamentario del sector salud y protección social
Decreto 1625 de 2016	Decreto Único Reglamentario en materia tributaria.
Decreto 1833 de 2016	Decreto único del Sistema General de Pensiones

Sentencia C219-2019 - Efectos jurídicos

- **Decretos sin validez jurídica**

De manera paralela a la normatividad citada, se destacan los decretos que expidió la Rama Ejecutiva con ocasión de la entrada en vigencia de la Ley 1753 de 2015 “Plan Nacional de Desarrollo” del ex presidente Juan Manuel Santos Calderón. Ello es así puesto que tales decretos buscaron reglamentar la ejecución del artículo 135 de la mencionada Ley porque conminaba al Gobierno Nacional en ejercicio de sus competencias reglamentarias, a establecer las formas, criterios, tiempos y métodos en los cuales dicho artículo surtiría sus efectos luego de entrar en vigencia el cuerpo legal al que éste pertenecía.

No obstante, la controversia jurídica surge a partir del momento en que la Corte Constitucional declara inconstitucional el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015, toda vez que



Henry Fernando Correal Herrera
Representante a la Cámara - Comisión VII

los decretos 780 de 2016 y 1273 de 2018 encargados de reglamentar el artículo de la referencia, quedaron sin base jurídica y por consiguiente, sin los efectos legales para los cuales fueron previstos y expedidos. Previamente lo enunciado, es preciso tener en cuenta que los decretos en sus distintas tipologías reconocidas constitucionalmente, son expedidos por la rama ejecutiva del poder público. Ello implica que dentro la jerarquía normativa que rige nuestro ordenamiento jurídico, los decretos, salvo aquellos que tienen fuerza de Ley, ocupan el tercer lugar en la pirámide normativa.

Así mismo, la naturaleza de estas normas es de carácter administrativo, no legal. Es decir, que los decretos que no son expedidos con fuerza de Ley, son actos administrativos y como tal, sus efectos son los mismos que la Constitución y la Ley les otorga. Por las razones previamente expuestas, y avizorando la legalidad de la norma, la iniciativa parlamentaria le otorga la facultad de reglamentar el asunto al Gobierno Nacional, tal cual como fue establecido en el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015.

- **Efectos diferidos**

La sentencia C-219 DE 2019 declaró la inexecutable de la norma previamente mencionada, no solo porque vulneraba el principio de Unidad de Materia, sino también porque el IBC de este tipo de trabajadores por su carácter permanente, debe incluirse en una ley ordinaria que se ocupe de regular concretamente este tema.

De cierta manera, el alto tribunal tuvo en cuenta que declarar la inexecutable inmediata de la norma podría afectar derechos y principios constitucionales relacionados con la base de cotización de los independientes, por lo que decidió diferir los efectos de la decisión hasta por las dos próximas legislaturas, a fin de que se elabore una regulación específica para la materia, a través de una ley ordinaria.

Ahora bien, en consonancia con la decisión de la Corte Constitucional y a efectos de resolver los asuntos planteados en las consideraciones expuestas a lo largo de la ponencia, la presente iniciativa se consolida como una solución factible para mejorar las condiciones de vida a las personas independientes, haciéndoles más justa la forma en la que realizan su contribución al Sistema de Seguridad Social en Salud y Pensión.

VI) IMPACTO FISCAL

Con relación al impacto fiscal del presente Proyecto de Ley nos remitimos a la Jurisprudencia

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA



Henry Fernando Correal Herrera
Representante a la Cámara - Comisión VII

del primer nivel hermenéutico en materia constitucional; la Honorable Corte Constitucional² estableció que:

“Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso.

Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático.

Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. El artículo 7° de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de

² Honorable Corte Constitucional, Sentencia C-625 del diez (10) de agosto dos mil diez (2010) M.P. Honorable Magistrado Nilson Pinilla, disponible en <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2010/C-625-10.htm>



Henry Fernando Correal Herrera
Representante a la Cámara - Comisión VII

concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo afecte la validez constitucional del trámite respectivo.

Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquél el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia.

De allí que esta corporación haya señalado que corresponde al Gobierno el esfuerzo de llevar a los legisladores a la convicción de que el proyecto por ellos propuesto no debe ser aprobado, y que en caso de resultar infructuoso ese empeño, ello no constituye razón suficiente para tener por incumplido el indicado requisito, en caso de que las cámaras finalmente decidan aprobar la iniciativa cuestionada.”

De conformidad con la sustentación previamente desarrollada, el proyecto de ley en cuestión no exige erogaciones fiscales por parte del Estado para garantizar el cumplimiento de sus estipulados, toda vez que como se dijo en acápites precedentes, la disposición actualmente rige en el sistema normativo de manera condicionada por parte de la Sentencia C-219 de 2019 de la Corte Constitucional.

VII) PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
<p>Proyecto de ley número 160 de 2020</p> <p><i>“Por medio del cual se establece el ingreso base de cotización de los independientes al sistema general de seguridad social y se dictan otras disposiciones tendientes a garantizar las situaciones mínimas de los</i></p>	<p>Proyecto de ley número 160 de 2020 <i>“Por medio del cual se establece el ingreso base de cotización de los independientes al sistema general de sSeguridad sSocial Integral y se dictan otras disposiciones tendientes a garantizar las situaciones mínimas de los contratistas”</i></p>	<p>Se elimina la palabra <i>general</i> y se reemplaza por la palabra <i>integral</i>, considerando que este concepto fue instituido desde la Ley 100 de 1993 y utilizado en las normas expedidas con posterioridad sobre la materia. Este sistema se compone de los sistemas de pensiones, de</p>

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

<i>contratistas”</i>		salud y de riesgos laborales y de los servicios sociales complementarios de que trata el proyecto, tal como es referenciado en el artículo 1 de la iniciativa.
<p>ARTÍCULO 2°. INGRESO BASE DE COTIZACIÓN (IBC) DE LOS INDEPENDIENTES: Los trabajadores independientes por cuenta propia y los independientes con contrato diferente a prestación de servicios que perciban ingresos mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo mensual legal vigente (smmlv), cotizarán mes vencido al Sistema Integral de Seguridad Social sobre un ingreso base de cotización mínimo del cuarenta por ciento (40%) del valor mensualizado de sus ingresos, sin incluir el valor total del Impuesto al Valor Agregado (IVA), cuando a ello haya lugar, según el régimen tributario que corresponda. Para calcular la base mínima de cotización, se podrán deducir las expensas que se generen de la ejecución de la actividad o renta que genere los ingresos, siempre que cumplan los requisitos del artículo 107 del Estatuto Tributario.</p> <p>En caso de que el ingreso base de cotización así</p>	<p>ARTÍCULO 2°. INGRESO BASE DE COTIZACIÓN (IBC) DE LOS INDEPENDIENTES: Los trabajadores independientes por cuenta propia y los independientes con contrato diferente a prestación de servicios que perciban ingresos mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo mensual legal vigente (smmlv) (SMLMV), cotizarán mes vencido al Sistema Integral de Seguridad Social Integral sobre un ingreso base de cotización mínimo del cuarenta por ciento (40%) del valor mensualizado de sus ingresos, sin incluir el valor total del Impuesto al Valor Agregado (IVA), cuando a ello haya lugar, según el régimen tributario que corresponda. Para calcular la base mínima de cotización, se podrán deducir las expensas que se generen de la ejecución de la actividad o renta que genere los ingresos, siempre que cumplan los requisitos del artículo 107 del Estatuto Tributario.</p> <p>En caso de que el ingreso base de cotización así</p>	<p>En el artículo 2 se proponen 3 cambios: el primero orientado a eliminar el párrafo propuesto en el proyecto, en virtud de mantener la naturaleza y el objeto del artículo 153 del Plan Nacional de Desarrollo (Ley 1753 de 2015). No obstante, y atendiendo a las razones descritas en la exposición de motivos para resolver el “dilema del contratista”, se optó por incluirlo en el inciso 3, advirtiendo que la cotización de este tipo de contratistas se hará mes vencido a efectos de lograr un punto de equilibrio de manera que podamos mejorar las condiciones del contratista sin generar cargas adicionales al contratante.</p> <p>En segundo lugar se propone modificar la cotización de los independientes que perciban ingresos de forma simultánea provenientes de la ejecución de varias actividades o varios contratos de la siguiente manera:</p> <p>Para el contrato de mayor</p>

Henry Fernando Correal Herrera
Representante a la Cámara - Comisión VII

<p>obtenido resulte inferior al determinado por el sistema de presunción de ingresos que determine el Gobierno Nacional, se aplicará este último según la metodología que para tal fin se establezca y tendrá fiscalización preferente por parte de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP). No obstante, el afiliado podrá pagar un menor valor al determinado por dicha presunción siempre y cuando cuente con los documentos que soporten la deducción de expensas, los cuales serán requeridos en los procesos de fiscalización preferente que adelante la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP).</p>	<p>obtenido resulte inferior al determinado por el sistema de presunción de ingresos que determine el Gobierno Nacional, se aplicará este último según la metodología que para tal fin se establezca y tendrá fiscalización preferente por parte de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP). No obstante, el afiliado podrá pagar un menor valor al determinado por dicha presunción siempre y cuando cuente con los documentos que soporten la deducción de expensas, los cuales serán requeridos en los procesos de fiscalización preferente que adelante la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP).</p>	<p>valor el IBC será del 40% y para los demás contratos será del 25%, siempre y cuando el valor mensualizado del contrato de mayor valor sea superior a los 7 SMLMV</p>
<p>En el caso de los contratos de prestación de servicios personales relacionados con las funciones de la entidad contratante y que no impliquen subcontratación alguna o compra de insumos o expensas relacionados directamente con la ejecución del contrato, el ingreso base de cotización será en todos los casos mínimo del cuarenta por</p>	<p>En el caso de los contratos de prestación de servicios personales relacionados con las funciones de la entidad contratante y que no impliquen subcontratación alguna o compra de insumos o expensas relacionados directamente con la ejecución del contrato, el ingreso base de cotización será en todos los casos mínimo del cuarenta por</p>	<p>Lo anterior, considerando que en la actualidad el IBC se fija de acuerdo a lo establecido en el numeral 6 del artículo 23 del decreto 1703 del 2002:</p>
		<p><i>(...) En los contratos de vigencia indeterminada, el Ingreso Base de Cotización será el equivalente al cuarenta por ciento (40%) del valor bruto facturado en forma mensualizada.” (...)</i></p>
		<p>En ese mismo sentido, el párrafo del artículo 5 de la Ley 797 de 2003, establece que la cotización al Sistema de seguridad Social Integral será efectuadas en forma proporcional al salario o ingreso devengado de cada uno de ellos. Es decir, que por cada contrato se debe cotizar por el 40% de cada uno.</p>
		<p>Si bien las dispaciones citadas hacen referencia a los contratos de vigencia indeterminada, los operadores encargados del recaudo de cotización, aplican esta fórmula a los demás contratistas</p>

Henry Fernando Correal Herrera
Representante a la Cámara - Comisión VII

<p>ciento (40%) del valor mensualizado de cada contrato, sin incluir el valor total el Impuesto al Valor Agregado (IVA), y no aplicará el sistema de presunción de ingresos ni la deducción de expensas. Los contratantes públicos y privados deberán efectuar directamente la retención de la cotización de los contratistas, a partir de la fecha y en la forma que para el efecto establezca el Gobierno Nacional.</p>	<p>ciento (40%) del valor mensualizado de cada contrato, sin incluir el valor total el Impuesto al Valor Agregado (IVA), y no aplicará el sistema de presunción de ingresos ni la deducción de expensas. Los contratantes públicos y privados deberán efectuar directamente la retención de la cotización de los contratistas, a partir de la fecha y en la forma que para el efecto establezca el Gobierno Nacional. <u>En todo caso, los contratistas de que trata este inciso cotizarán mes vencido al Sistema de Seguridad Social Integral.</u></p>	<p>basándose en el principio de analogía, el cual indica que se aplica la ley a una situación no contemplada explícitamente en ella, pero esencialmente igual. Es decir, que no hay argumentos técnicos que justifiquen la imposición de un IBC del 40% por cada contrato cuando hay concurrencia o simultaneidad, simplemente, se acude a una analogía normativa.</p>
<p>Cuando las personas objeto de la aplicación de la presente ley perciban ingresos de forma simultánea provenientes de la ejecución de varias actividades o contratos, las cotizaciones correspondientes serán efectuadas por cada uno de los ingresos percibidos de conformidad con la normatividad aplicable. Lo anterior en concordancia con el artículo 5° de la Ley 797 de 2003.</p>	<p>Cuando las personas objeto de la aplicación de la presente ley perciban ingresos de forma simultánea provenientes de la ejecución de varias actividades o contratos, las cotizaciones correspondientes serán efectuadas por cada uno de los ingresos percibidos de conformidad con la normatividad aplicable. Lo anterior en concordancia con el artículo 5° de la Ley 797 de 2003. <u>Para dicho efecto, en el contrato de mayor valor se cotizará sobre un Ingreso Base de cotización del cuarenta por ciento (40%) y en los</u></p>	<p>Así pues, lo que se pretende aquí, con la disminución del IBC para los segundos contratos, es aliviar la carga impuesta a aproximadamente 663.000 independientes que se encuentran en una posición desigual frente a los trabajadores vinculados por medio de contrato laboral, dado que, en este caso, el empleador no debe pagar otro tipo de obligaciones como salarios, vacaciones, primas y demás prestaciones sociales.</p> <p>Finalmente, el tercer cambio tiene que ver con la creación de un nuevo párrafo en consideración al hecho de que actualmente los independientes que reciben un único pago proveniente de servicios prestados durante varios meses, deben</p>

Henry Fernando Correal Herrera
Representante a la Cámara - Comisión 119

<p>PARÁGRAFO: El Gobierno Nacional, al formular la reglamentación de la retención de la cotización de los contratistas del cual trata el inciso tercero del presente artículo, incluirá una disposición que establezca por lo menos, que cuando los contratos objeto de la presente ley, tengan dos (2) o más pagos, el primero de ellos, estará en cabeza del contratante. Las deducciones se harán respecto de los honorarios de los contratistas.</p>	<p><u>demás contratos la base de cotización será equivalente al veinticinco por ciento (25%), siempre y cuando el valor mensualizado del contrato de mayor valor sea superior a los siete (7) SMLMV</u></p> <p>PARÁGRAFO: El Gobierno Nacional, al formular la reglamentación de la retención de la cotización de los contratistas del cual trata el inciso tercero del presente artículo, incluirá una disposición que establezca por lo menos, que cuando los contratos objeto de la presente ley, tengan dos (2) o más pagos, el primero de ellos, estará en cabeza del contratante. Las deducciones se harán respecto de los honorarios de los contratistas.</p> <p><u>PARAGRAFO:</u> <u>Créese la planilla integrada de aportes tipo C, la cual podrá usarse por los independientes para realizar el pago de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral, una vez ostenten el ingreso efectivamente percibido de meses en los que no recibieron ingresos pero que presentaron cuentas de cobro, facturas o documentos equivalentes, en todo caso, esta planilla no</u></p>	<p>cotizar bajo el promedio que determine la UGPP de acuerdo al único pago recibido en el último mes. De manera que este parágrafo, autoriza la creación de una nueva planilla para que los trabajadores independientes descritos en este inciso, puedan cotizar con base en el ingreso efectivamente percibido durante los meses que no reciben ningún tipo de ingreso, y no sobre la base o promedio del pago recibido el ultimo mes.</p>
---	---	---

Henry Fernando Correal Herrera
Representante a la Cámara - Comisión 179

	<p><u>generará intereses moratorios, ni calculo actuarial y deberá estar en armonía con el sistema de afiliación transaccional. Este tipo de planilla no podrá usarse por los independientes cuando la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) haya notificado el requerimiento para declarar y/o corregir en el periodo respectivo, aclarando que la planilla de liquidación de aportes tipo C solo se podrá utilizar por periodos no superiores a cuatro (4) meses. El Ministerio de Salud y Protección Social contará con un plazo máximo de doce (12) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, para determinar la regulación, aplicación e implementación de la planilla integrada de liquidación de aportes tipo C.</u></p>	
--	---	--



Henry Fernando Correal Herrera
Representante a la Cámara - Comisión VII

VIII) PROPOSICIÓN

Con base en las consideraciones anteriores, solicito a los Honorables Representantes de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de ley número **160 de 2020** “*Por medio del cual se establece el ingreso base de cotización de los independientes al sistema general de seguridad social y se dictan otras disposiciones tendientes a garantizar las situaciones mínimas de los contratistas*” con el pliego de modificaciones y el texto propuesto a continuación.

Cordialmente,

HENRY FERNANDO CORREAL

Coordinador Ponente
Representante a la Cámara
Departamento del Vaupés

JAIRO GIOVANNY CRISTANCHO

Ponente
Representante a la Cámara
Departamento de Casanare

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA



Henry Fernando Correal Herrera
Representante a la Cámara - Comisión VII

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 160 de 2020 CÁMARA

“Por medio del cual se establece el ingreso base de cotización de los independientes al Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones tendientes a garantizar las situaciones mínimas de los contratistas”

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
DECRETA:

ARTÍCULO 1°. OBJETO: La presente ley tiene como objeto regular la retención de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral en los contratos de prestación de servicios, para los trabajadores independientes por cuenta propia, para los independientes con contratos diferentes a prestación de servicios personales y para aquellos contratistas públicos y privados que por sus funciones intervengan en actos u operaciones en los cuales deban, por expresa disposición legal, efectuar retención de aportes al sistema de seguridad social integral.

ARTÍCULO 2°. INGRESO BASE DE COTIZACIÓN (IBC) DE LOS INDEPENDIENTES: Los trabajadores independientes por cuenta propia y los independientes con contrato diferente a prestación de servicios que perciban ingresos mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo mensual legal vigente (SMLMV), cotizarán mes vencido al Sistema de Seguridad Social Integral sobre un ingreso base de cotización mínimo del cuarenta por ciento (40%) del valor mensualizado de sus ingresos, sin incluir el valor total del Impuesto al Valor Agregado (IVA), cuando a ello haya lugar, según el régimen tributario que corresponda. Para calcular la base mínima de cotización, se podrán deducir las expensas que se generen de la ejecución de la actividad o renta que genere los ingresos, siempre que cumplan los requisitos del artículo 107 del Estatuto Tributario.

En caso de que el ingreso base de cotización así obtenido resulte inferior al determinado por el sistema de presunción de ingresos que determine el Gobierno Nacional, se aplicará este último según la metodología que para tal fin se establezca y tendrá fiscalización preferente por parte de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP). No obstante, el afiliado podrá pagar un menor valor al determinado por dicha presunción siempre y cuando cuente con los documentos que soporten la deducción de expensas, los cuales serán requeridos en los procesos de fiscalización preferente que adelante la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA



Henry Fernando Correal Herrera
Representante a la Cámara - Comisión VII

y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP).

En el caso de los contratos de prestación de servicios personales relacionados con las funciones de la entidad contratante y que no impliquen subcontratación alguna o compra de insumos o expensas relacionados directamente con la ejecución del contrato, el ingreso base de cotización será en todos los casos mínimo del cuarenta por ciento (40%) del valor mensualizado de cada contrato, sin incluir el valor total el Impuesto al Valor Agregado (IVA), y no aplicará el sistema de presunción de ingresos ni la deducción de expensas. Los contratantes públicos y privados deberán efectuar directamente la retención de la cotización de los contratistas, a partir de la fecha y en la forma que para el efecto establezca el Gobierno Nacional. En todo caso, los contratistas de que trata este inciso cotizaran mes vencido al Sistema de Seguridad Social Integral.

Cuando las personas objeto de la aplicación de la presente ley perciban ingresos de forma simultánea provenientes de la ejecución de varias actividades o contratos, las cotizaciones correspondientes serán efectuadas por cada uno de los ingresos percibidos de conformidad con la normatividad aplicable. Para dicho efecto, en el contrato de mayor valor se cotizará sobre un Ingreso Base de cotización del cuarenta por ciento (40%) y en los demás contratos la base de cotización será equivalente al veinticinco por ciento (25%), siempre y cuando el valor mensualizado del contrato de mayor valor sea superior a los siete (7) SMLMV

PARAGRAFO: Créese la planilla integrada de aportes tipo C, la cual podrá usarse por los independientes para realizar el pago de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral, una vez ostenten el ingreso efectivamente percibido de meses en los que no recibieron ingresos pero que presentaron cuentas de cobro, facturas o documentos equivalentes, en todo caso, esta planilla no generará intereses moratorios, ni calculo actuarial y deberá estar en armonía con el sistema de afiliación transaccional. Este tipo de planilla no podrá usarse por los independientes cuando la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) haya notificado el requerimiento para declarar y/o corregir en el periodo respectivo, aclarando que la planilla de liquidación de aportes tipo C solo se podrá utilizar por periodos no superiores a cuatro (4) meses. El Ministerio de Salud y Protección Social contará con un plazo máximo de doce (12) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, para determinar la regulación, aplicación e implementación de la planilla integrada de liquidación de aportes tipo C.

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA



Henry Fernando Correal Herrera
Representante a la Cámara - Comisión VII

ARTÍCULO 3°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias

Cordialmente,

HENRY FERNANDO CORREAL

Coordinador Ponente
Representante a la Cámara
Departamento del Vaupés

JAIRO GIOVANNY CRISTANCHO

Ponente
Representante a la Cámara
Departamento de Casanare

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA