



**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY
526 DE 2021 CÁMARA**

“Por medio de la cual se establece el Ingreso Base de Cotización de los trabajadores independientes”

Bogotá D.C., 14 de mayo de 2021

Honorable Representante
JUAN DIEGO ECHAVARRÍA SÁNCHEZ
Presidente Comisión VII Constitucional Permanente
Cámara de Representantes

REF: Informe de ponencia negativa para primer debate del Proyecto de Ley N° 526 de 2021 Cámara *“Por medio de la cual se establece el Ingreso Base de Cotización de los trabajadores independientes”*

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 negativa al Proyecto de Ley N° 526 de 2021 Cámara ***“POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE EL INGRESO BASE DE COTIZACIÓN DE LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES”***

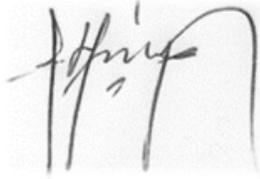
Cordialmente,



MARÍA CRISTINA SOTO DE GÓMEZ

Representante a la Cámara

Coordinadora Ponente



HENRY FERNANDO CORREAL

Representante a la cámara

Ponente

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso carrera 7 No.8-68 - Oficina. 3248-3258

Henry.correal@comora.gov.co Teléfonos 4325100 Ext 3554

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

Proyecto de Ley No. 526 de 2021 Cámara

“Por medio de la cual se establece el Ingreso Base de Cotización de los trabajadores independientes”

CONTENIDO

- I. Trámite Legislativo
- II. Objeto y contenido del Proyecto
- III. Marco legal
- IV. Justificación de la iniciativa
- V. Consideraciones de los ponentes
- VI. Proposición

I. TRÁMITE LEGISLATIVO

El Proyecto de Ley 526 de 2021 Cámara *“Por medio de la cual se establece el ingreso base de cotización de los trabajadores independientes”*, fue radicado el 16 de marzo de 2021 en la Honorable Cámara de Representantes, por los honorables representantes, Buenaventura León León, Alfredo Ape Cuello Baute, Adriana Magali Matiz Vargas, Juan Carlos Wills Ospina, Armando Antonio Zabarain de Arce, Jaime Felipe Lozada Polanco, Diela Liliana Benavides Solarte, , Félix Alejandro Chica Correa, Nicolás Albeiro Echeverry Albarán, Germán Alcides Blanco Álvarez, entre otros. Esta iniciativa fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 189 de 2021.

El 14 de abril de 2021, mediante oficio CSPCP 3.7 195-2021 la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, designó

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso carrera 7 No.8-68 - Oficina. 3248-3258

Henry.correal@comora.gov.co Teléfonos 4325100 Ext 3554

como Coordinador ponente a la Honorable Representante María Cristina Soto y como ponente al Honorable Representante Henry Fernando correál Herrera.

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 para los contratos de prestación de servicios, los trabajadores independientes por cuenta propia, 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 de la siguiente manera:

- Los trabajadores independientes que celebren contratos de prestación de servicios personales hasta por 2 SMLMV, sobre el 20% del valor neto del contrato y los que superen 2 SMLMV, sobre el 40% del valor neto del contrato, sin incluir el valor del Impuesto al Valor Agregado (IVA).
- En caso de que se celebre más de un contrato de prestación de servicios personales, por el más alto se cotizará sobre el 40% y por los restantes sobre el 20% del valor neto del contrato.
- Los independientes por cuenta propia y los trabajadores independientes con contratos diferentes a prestación de servicios personales, sobre una base de cotización entre el 20 y el 40% del valor mensualizado de los ingresos, sin incluir el valor del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

El Proyecto de ley está integrado por cuatro (4) artículos:

- Artículo 1: Establece el objeto del proyecto de ley con el ámbito de aplicación.
- Artículo 2: Dependiendo del tipo de contrato, es definido el Ingreso Base de Cotización
- Artículo 3: Establece la forma en la que el Gobierno Nacional reglamentará el

mecanismo para realizar la mensualidad del que trata este artículo

- Artículo 4: Sobre la vigencia de la ley y derogatoria.

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 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:

“[...] 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.

IV. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

En la exposición de motivos, los ponentes argumentan que la finalidad de la presente iniciativa es establecer el Ingreso Base de Cotización de los trabajadores independientes, teniendo en cuenta que por medio de la sentencia C-068 de 2020, la Corte Constitucional declaró la inexecutable del artículo 244 de la Ley 1955 de 2019 Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2021, referente al ingreso base de cotización de los trabajadores independientes. Esta declaratoria se fundamentó en el desconocimiento del principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Constitución Política, según el cual, toda ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella.

El artículo 244 establece que todo trabajador independiente por cuenta propia o que celebre contratos diferentes al de prestación de servicios, y que perciba ingresos netos iguales o superiores a un salario mínimo, está en la obligación de cotizar, mes vencido, al Sistema de Seguridad Social, sobre una base mínima del 40% de sus ingresos mensuales sin incluir el valor del IVA. Por el contrario, los independientes que celebran contratos de prestación de servicios deben cotizar sobre el 40% del valor mensual del contrato. La norma contempla que, para el primer grupo de trabajadores, la UGPP debe establecer un sistema de presunción de costos, sin que esto limite su posibilidad de soportar un monto superior.

Así mismo, los autores resaltan que la Honorable Corte Constitucional ya se había pronunciado frente a una demanda similar, en la Sentencia C-219 de 2019 declaró la inexecutable diferida del artículo 135 de la Ley 1753 de 2015 (Plan Nacional de Desarrollo 2014-2017) el cual hacía referencia al IBC de los trabajadores independientes, pues también consideró que hubo desconocimiento del principio de unidad de materia. En este caso se reiteró la línea jurisprudencial sobre el tema y se mencionó que la verificación de la unidad de materia al interior de las leyes, “no se trata de un vicio puramente formal puesto que tiene que ver con el contenido material de la norma acusada”.

En la sentencia C-068 de 2020, para justificar el desconocimiento del principio de unidad de materia, la Corte señaló que no existe una relación directa e inmediata entre el artículo 244 y los objetivos y metas planteadas en el PND, pues la regulación del IBC de los trabajadores independientes no se vincula con las políticas públicas contenidas en tal instrumento. Este argumento lo desarrolló la Corte en cuatro puntos.

1. La ubicación de la disposición dentro del instrumento legal no tiene por objeto la regulación del IBC de los trabajadores independientes que celebran contratos diferentes al de prestación de servicios.
2. La temática consagrada en el artículo 244 no refleja ninguna de las metas o propósitos del acuerdo concebido como un pacto por la equidad y el emprendimiento.
3. No existe un vínculo entre el artículo 244 y las estrategias asignadas a los ministerios.
4. El verdadero fin del artículo 244 es suplir la falta de regulación de la Ley 122 de 2007¹.

La declaratoria de inexecutable tendrá efecto diferido, por lo que la norma permanecerá vigente durante las dos legislaturas ordinarias siguientes, periodo en el cual el Congreso de la República debe expedir y aprobar una ley ordinaria que regule el IBC de los trabajadores independientes.

De esta manera, se sustenta la necesidad de promulgar una ley ordinaria que establezca el

¹ <https://derlaboral.uexternado.edu.co/uncategorized/sentencia-c-068-de-2020-inexecutable-de-la-regulacion-del-ingreso-base-de-cotizacion-de-trabajadores-independientes-en-el-pnd-2018-2021/#:~:text=Por%20medio%20de%20la%20sentencia,cotizaci%C3%B3n%20de%20los%20trabajadores%20independientes.&text=Este%20argumento%20lo%20desarroll%C3%B3%20la%20Corte%20en%20cuatro%20puntos.>

Ingreso Base de Cotización de los independientes, siendo la oportunidad de fijar reglas más equitativas y acordes a la capacidad económica de los cotizantes, pues la Honorable Corte Constitucional en Sentencia C – 266 de 2019, ha argumentado que:

“el contenido del principio de equidad tributaria se refiere a la prohibición que el orden jurídico imponga obligaciones excesivas o beneficios desbordados al contribuyente. En términos de la jurisprudencia, la equidad tributaria consiste en un “un criterio con base en el cual se pondera la distribución de las cargas y de los beneficios o la imposición de gravámen es entre los contribuyentes para evitar que haya cargas excesivas o beneficios exagerados. Una carga es excesiva o un beneficio es exagerado cuando no consulta la capacidad económica de los sujetos pasivos en razón a la naturaleza y fines del impuesto en cuestión”.

Así las cosas, el proyecto propone un ingreso base de cotización, que responda a los ingresos de cada trabajador independiente, pues el porcentaje para calcular el monto base sobre el que se debe pagar la seguridad social, dependerá en principio del valor de los honorarios del contrato o de la actividad que desarrolle el independiente.

V. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

Analizando el proyecto en referencia, coincidimos en que la iniciativa tiene un objetivo claro y bien intencionado al buscar resolver el vacío normativo que han dejado las decisiones de la Corte Constitucional, como complemento del artículo 244 de la Ley 1955 de 2019 Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. No obstante, existen algunas observaciones que merecen ser analizadas antes de darle trámite a este proyecto de ley, toda vez que ponen en riesgo principios en materia tributaria y constitucional, a saber:

- **Duplicidad normativa:** El objeto de este proyecto tiene gran similitud al Proyecto de ley 160/2020 “*Por medio de la 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*”, esta iniciativa

se encuentra a la espera de su segundo debate en la Plenaria de la Cámara. Frente al particular, se observa que ambos textos están orientados a regular el porcentaje del Ingreso Base de Cotización para los independientes, situación que evidencia una clara complejidad al tramitar ambos proyectos al tiempo. Lo anterior, considerando que de llegar avanzar ambas disposiciones, el legislador estaría creando normas que se repiten en diferentes textos legales, generando ambigüedades que desencadenan en conflictos sobre la aplicación de la norma y ponen en riesgo la seguridad jurídica.

- **Inequidad horizontal:** El proyecto propone en su artículo 3 que el porcentaje de cotización se efectuará de acuerdo a la actividad económica ejecutada. Cabe señalar, que ello plantea una situación de inequidad horizontal² entre los independientes, pues el elemento central que configura la obligación de cotizar al sistema de seguridad social debe recaer exclusivamente en la capacidad de pago de las personas, con independencia de la actividad económica que estas desarrollen
- **Vulneración al principio de igualdad:** Otro aspecto que vemos con gran preocupación, es que el articulado resultaría en efecto contrario al principio de igualdad al proponer una diferenciación de cotizaciones de conformidad con la actividad económica desarrollada. Este principio no es exclusivo de la seguridad social, sino que es consustancial a todas las materias e implica que todas las personas deben ser amparadas igualitariamente ante una misma contingencia. No obstante, el articulado en general, no guarda consonancia con esta premisa, en razón que en caso de ser implementadas las medidas propuestas se disminuiría la fuente de recursos en beneficio de un grupo específico de aportantes, dificultando la ampliación de cobertura y de servicios, y en general, la prestación del servicio para el régimen subsidiado.
- **Inconveniencia:** Por último, se reitera que consideramos inconveniente que el

² En la sentencia 748 de 2009, la Corte Constitucional definió la equidad horizontal de la siguiente manera: *La equidad horizontal se refiere a aquellos contribuyentes que se hallen bajo una misma situación fáctica, los cuales deben contribuir de manera equivalente.* Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2009/C-748-09.htm>

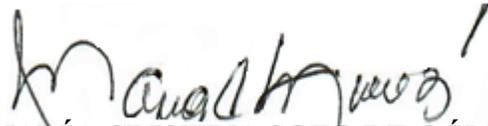
porcentaje de cotización para los trabajadores por cuenta propia y para aquellos con contratos diferentes a prestación de servicios, sea definido por la UGPP. Toda vez que la entidad desbordaría sus capacidades al identificar las actividades económicas de gran parte de estos trabajadores, pues esta tendría que requerir información a todos los ciudadanos para determinar el adecuado y correcto pago de los aportes al sistema, resultando relevante que el obligado remita a la entidad los documentos idóneos que soporten los costos y gastos relacionados con la actividad generadora del ingreso.

Si bien el proyecto contempla un objetivo loable, al regular el ingreso base de cotización de independientes en función del mandato de la Sentencia C-219 de 2019 y la sentencia C-068 de 2020, consideramos que tal como está formulado, devendría en un mecanismo inconstitucional e inconveniente toda vez que beneficiaría a un grupo minoritario de personas por encima del interés general, vulnerando principios y elementos del sistema de seguridad social Integral.

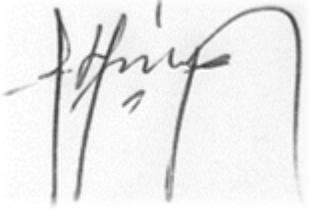
VI. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, presentamos ponencia negativa y solicitamos a los Honorables Representantes de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes **archivar** el Proyecto Ley N° 526 de 2021 Cámara “*Por medio de la cual se establece el ingreso base de cotización de los trabajadores independientes*”

Atentamente,



MARÍA CRISTINA SOTO DE GÓMEZ
Representante a la Cámara por La Guajira
Coordinador Ponente



HENRY FERNANDO CORREAL
Representante a la Cámara por Vaupés
Coordinador



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso carrera 7 No.8-68 - Oficina. 324B-325B

Henry.correal@comora.gov.co Teléfonos 4325100 Ext 3554