



Bogotá D.C., 20 de agosto de 2019

Honorable Representante  
**CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX**  
Presidente Cámara de Representantes  
Ciudad

**Asunto:** Radicación Proyecto de Ley *“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,

De conformidad con los artículos 139 y 140 de la Ley 5ta. de 1992, y demás normas concordantes, presento a consideración de la Honorable Cámara de Representantes, el proyecto de ley *“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”*.

Lo anterior, con la finalidad de que se sirva ordenar a quien corresponda, dar el trámite correspondiente conforme a los términos establecidos por la Constitución y la Ley.

Cordialmente,

**ENRIQUE CABRALES BAQUERO**  
Representante a la Cámara por Bogotá D.C.

**Proyecto de Ley No. \_\_\_\_\_ de 2019**

*“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”*

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 (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.

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 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.

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 5º de la Ley 797 de 2003.

**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.

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

De los Honorables Congresistas,

**ENRIQUE CABRALES BAQUERO**  
Representante a la Cámara por Bogotá D.C.

**Proyecto de Ley No. \_\_\_\_\_ de 2019**

*“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”*

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:**

**I. Objeto:**

El presente proyecto de ley 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 otorga una garantía mínima a los contratistas.

**II. Del Sistema 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.

### **III. Sentencia C-219 de 2019 - Inexequibilidad del artículo 135 de la Ley 1753 de 2015<sup>1</sup>:**

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 multi-temáticas 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 un periodo de cuatro años, y un plan de inversiones públicas en donde se determinan los recursos financieros y las normas jurídicas

<sup>1</sup> El sustento y referencia del presente acápite, puede verse en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/No.%2016%20comunicado%2022%20y%2023%20de%20mayo%20de%202019.pdf> (Recuperado el 20 de agosto de 2019 a las 11:55a.m.).

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.**

✓ **EFFECTOS JURÍDICOS DE LA DECLARACIÓN DE INEXECUIBILIDAD DEL ARTÍCULO 135 DE LA LEY 1753 DE 2015:**

Resulta un interrogante bastante lógico el de preguntarse por la suerte de 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 último gobierno. 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.

El problema surge al momento en el que la Corte Constitucional declaró inconstitucional el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015, artículo el cual, los decretos 780 de 2016 y 1273 de 2018 reglamentaban, pues sin Ley que reglamentar, los decretos quedaban sin base jurídica para permanecer produciendo los efectos legales para los cuales fueron previstos y expedidos.

Para responder al interrogante, surge la necesidad de proponer la solución a través del presente proyecto de ley que en esta exposición de motivos se sustenta.

Los decretos en sus distintas tipologías reconocidas constitucionalmente, son expedidos por la rama ejecutiva del poder público. Ello implica que dentro de la jerarquía normativa que rige nuestro ordenamiento jurídico, los decretos salvo aquellos que tienen fuerza de Ley, luego de la Constitución y la Ley misma, ocupan el tercer lugar.

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 tales, sus efectos son los mismos que la Constitución y la Ley les otorga. Es así como un acto administrativo que reglamenta una Ley, norma de rango superior a aquel, pierde la base legal a la cual le sirve, éste pierde sus efectos puesto que corre la misma suerte de aquella norma legal a la que accede, cabe recordar el principio de Derecho que estipula que la cosa que accede, corre la suerte de la cosa principal a la cual fue accedida.

Es por ello que los Decretos expedidos para reglamentar el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015, perdieron su razón de ser y pierden toda vigencia con la expedición en forma de Ley del proyecto en cuestión. De igual manera, se le exige al Gobierno Nacional en este proyecto de Ley que reglamente la materia, tal cual como fue establecido en el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015.

#### **IV. Necesidad y pertinencia:**

A través del proyecto de ley que se propone en este documento, se busca mejorar las condiciones de vida a las personas que desarrollan contratos bajo la modalidad de prestación de servicios y otras figuras jurídicas que permiten vender el trabajo propio, especialmente a los independientes más vulnerables, haciéndoles más justo la forma en la que realizan su contribución al Sistema de Seguridad Social en Salud y Pensión.

De igual forma manifiestan que aquellos trabajadores que devengan menos de un



salario mínimo, como en el caso de los trabajadores de medio tiempo o los empleados del servicio doméstico, o de aquellos que trabajan por días, deben hacer aportes como si devengaran un salario mínimo.

Por otra parte, el ingreso base de cotización puede ser depurado, es decir, se le pueden restar los costos asociados con la actividad siempre que cumplan con los requisitos del artículo 107 del Estatuto Tributario. Pero la deducción de costos y expensas necesarias aplica exclusivamente para trabajadores independientes que no tengan un contrato de servicios, es decir, es para aquellos trabajadores independientes que desarrollan una actividad en la que por su naturaleza se requiere de insumos para ser desarrollada, o que requiera subcontratar, caso de comerciantes independientes, arquitectos, o cualquier otra persona que requiera de materiales o de personal para poder ejercer su actividad.

Hace referencia a los trabajadores independientes vinculados con un típico contrato de servicios, donde no se requiere de insumos, como por ejemplo el contador público que presta una asesoría tributaria o el abogado que es contratado para brindar asesoría laboral a la empresa, no puede descontar ningún valor de su ingreso para determinar la base de cotización.

Lo anterior genera preocupación porque se afecta a los independientes más vulnerables (con un salario mínimo), pero también puede ayudar a reducir las posibilidades de avanzar en el control de la evasión. Respecto a esto último, un análisis desde la perspectiva de la UGPP cuyo objetivo es el cumplimiento de la legislación, de manera que se logren mejores resultados en la lucha contra la evasión, resulta ideal. Esto, sumado a la función de la Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales, de lograr que el aseguramiento se produzca, los ubica en una encrucijada que debe ser resuelta prontamente, de cara a la meta de seguir reduciendo la evasión en la seguridad social que, en monto, pasó de 15,6 billones en 2012 a 5,4 billones en 2017.

Frente a dichas necesidades jurídicas demandadas para una cabal conformación del ordenamiento jurídico, estimamos que el presente proyecto de ley es necesario y pertinente.

## **V. Contenido del Proyecto:**

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.
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<sup>2</sup>.

Ahora, al citado artículo se le adicionó un párrafo el cual estableció 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.

## VI. Impacto Fiscal:

De conformidad con la sustentación previamente desarrollada, el proyecto de ley en cuestión no tiene impacto fiscal alguno al ser incorporado al ordenamiento jurídico, toda vez que como se dijo en acápites precedentes, la disposición actualmente rige

<sup>2</sup> Téngase en cuenta acápite III y IV de la presente exposición de motivos.

en el sistema normativo de manera condicionada por parte de la Sentencia C-219 de 2019 de la Corte Constitucional.

## **VII. Consideraciones Finales:**

Se considera oportuna la presentación del presente proyecto de ley, en tanto resulta conveniente a efectos de garantizar derechos fundamentales constitucionales derivados del Sistema General de Seguridad Social.

Cordialmente,

**ENRIQUE CABRALES BAQUERO**  
Representante a la Cámara por Bogotá D.C.