

Bogotá, ____ mayo de 2020

Respetado

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario general

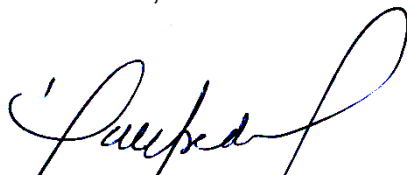
Senado de la República

Ciudad

Cordial saludo,

En cumplimiento de mis funciones como Senador de la República, me permito presentar a consideración del Honorable Senado de la República, el proyecto de ley *“por medio del cual se dictan normas para el Ingreso Base de Cotización (IBC) de los independientes”*, el anterior de mi autoría, con coautoría de la bancada del Partido Conservador en el Senado de la República

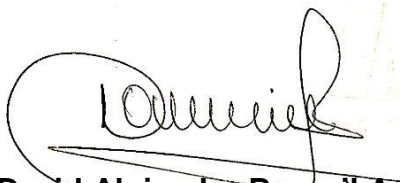
Cordialmente,



EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA

Honorable Senador de la República

En calidad de Coautores los siguientes Senadores:

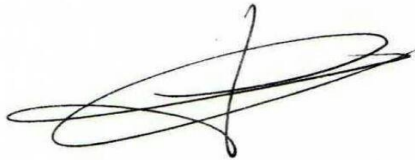


David Alejandro Barguil Assis

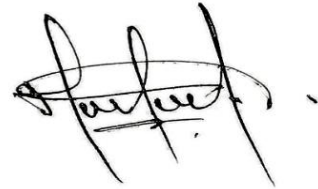


Nora María García Burgos

“por medio del cual se dictan normas para el Ingreso Base de Cotización (IBC) de los independientes ”



Juan Samy Merheg Marún



Miguel Ángel Barreto Castillo



Myriam Paredes Aguirre

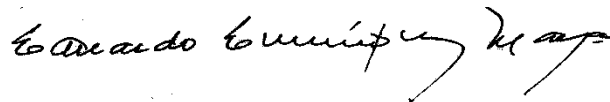
Juan Diego Gomez Jimenez
Juan Diego Gómez Jiménez



Carlos Andrés Trujillo González

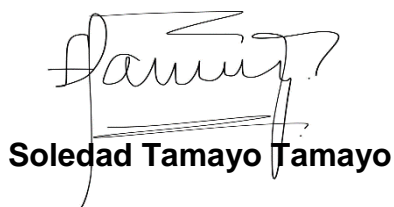


Nadia Blel Scaff



Carlos Eduardo Enríquez Maya

Esperanza Andrade de Ossó
ESPERANZA ANDRADE DE OSSO



Soledad Tamayo Tamayo



Juan Carlos García Gómez

PROYECTO DE LEY _____

“por medio del cual se dictan normas para el Ingreso Base de Cotización (IBC) de los independientes ”

*EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
DECRETA:*

Artículo 1°. Ingreso Base de Cotización (IBC) de los independientes. Los trabajadores independientes con ingresos netos iguales o superiores a 1 salario mínimo legal mensual vigente que celebren contratos de prestación de servicios personales, cotizarán mes vencido al Sistema General Seguridad Social, sobre una base mínima del 40% del valor mensualizado del contrato, sin incluir el valor del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Artículo 2°. Independientes por cuenta propia: Los independientes por cuenta propia y los trabajadores independientes con contratos diferentes a prestación de servicios personales con ingresos netos iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente efectuarán su cotización mes vencido, sobre un ingreso base de cotización del 40% del valor mensualizado de los ingresos, sin incluir el valor del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

En estos casos será procedente la imputación de costos y deducciones siempre que se cumplan los criterios determinados en el artículo 107 del Estatuto Tributario y sin exceder los valores incluidos en la declaración de renta de la respectiva vigencia.

Parágrafo. Para efectos de la determinación del ingreso base de cotización de los trabajadores independientes por cuenta propia y para quienes celebren contratos diferentes de prestación de servicios personales que impliquen subcontratación y/o compra de insumos o expensas, la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP) deberá, atendiendo a los datos estadísticos producidos por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, por el Banco de la República, por la Superintendencia de Sociedades u otras entidades cuyas estadísticas fueren aplicables, determinar un esquema de presunción de costos.

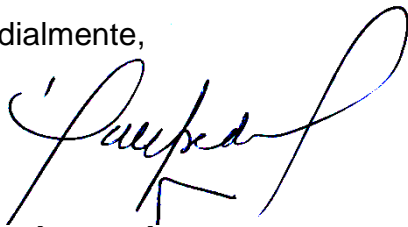
No obstante lo anterior, los obligados podrán establecer costos diferentes de los definidos por el esquema de presunción de costos de la UGPP, siempre y cuando cuenten con los documentos que soporten los costos y deducciones, los cuales deben

cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 107 del Estatuto Tributario y demás normas que regulen las exigencias para la validez de dichos documentos.

Artículo 3°. El Gobierno nacional reglamentará el mecanismo para realizar la mensualización de que trata el presente artículo.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA
Honorable Senador de la República

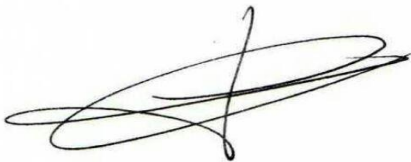
En calidad de Coautores los siguientes Senadores:



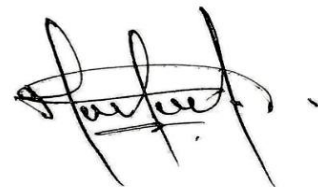
David Alejandro Barguil Assis



Nora María García Burgós

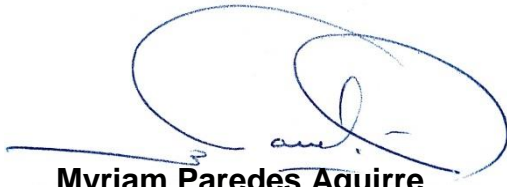


Juan Samy Merheg Marún



Miguel Ángel Barreto Castillo

“por medio del cual se dictan normas para el Ingreso Base de Cotización (IBC) de los independientes ”



Myriam Paredes Aguirre

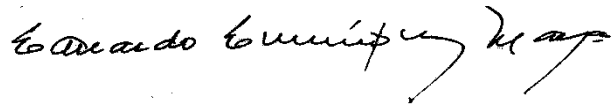
Juan Diego Gomez Jimenez
Juan Diego Gómez Jiménez



Carlos Andrés Trujillo González

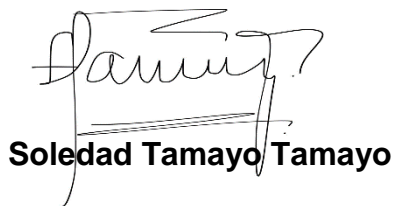


Nadia Blel Scaff



ESPERANZA ANDRADE DE OSSO

Carlos Eduardo Enríquez Maya



Soledad Tamayo Tamayo



Juan Carlos García Gómez

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. 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 sólo 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 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 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".

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.

1.1. Inexequibilidad del artículo 244 del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, pacto por la equidad":

El objeto de este proyecto de ley fue primero incluido dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad". No obstante, por

decisión de expediente D-13343, la Sala Plena concluyó que el artículo 244 del Plan Nacional de Desarrollo (Ley 1955 de 2019) desconoce el mandato constitucional de unidad de materia (falta de relación directa entre el artículo demandado y la norma que lo contiene), toda vez que no existe un vínculo directo e inmediato entre la regulación del Ingreso Base de Cotización de los trabajadores independientes, los independientes por cuenta propia y los trabajadores independientes con contratos diferentes a prestación de servicios personales y los objetivos, metas o estrategias previstos en la Ley del Plan o en el documento Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

La Corte aplazó los efectos de la decisión hasta el vencimiento de las dos legislaturas ordinarias siguientes, contadas a partir de la notificación de esta sentencia. Para la Corte, la norma acusada no tiene conexidad directa ni inmediata por las siguientes razones: (i) la ubicación de la norma en la Ley no responde a una relación sistemática que explique regular el ingreso base de cotización de los trabajadores independientes y los demás temas que hacen parte del pacto por equidad en salud del Plan Nacional de Desarrollo; (ii) no se identifica de qué forma instrumental regular el ingreso base de cotización de los trabajadores independientes responde a alguno de los objetivos, metas, planes o estrategias propuestos en el Plan Nacional de Desarrollo; (iii) tampoco es posible identificar un vínculo con cada una de las estrategias asignadas a los ministerios de Trabajo, Salud y Hacienda, o al Departamento Nacional de Planeación o la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales; y (iv) porque se pretende llenar un vacío normativo creado por la Ley 1122 de 2007, lo que significa, que el artículo 244, declarado inconstitucional, es una disposición de índole transversal y con carácter permanente en el ordenamiento jurídico por lo que debería estar incluida en una ley ordinaria y no en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo.

En este sentido, la Corporación reitera el principio de unidad de materia y la pertinencia de que sea el Congreso, la corporación que por excelencia tiene la facultad de legislar en esta materia. Lo anterior a través de una ley ordinaria y para lo cual estima un plazo de dos periodos para la expedición de la misma.

1.2. 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 e independientes, haciéndoles más justo la forma en la que realizan su contribución al Sistema de Seguridad Social en Salud y Pensión.

Como se puede ver en la gráfica mostrada a continuación, se tienen un alto número de personas que desarrollan contratos bajo la modalidad a la que se refiere el presente proyecto de ley. La gráfica muestra un indicador nacional de la cantidad de personas ocupadas laboralmente y su distribución, correspondiente al Trimestre móvil de noviembre 2019- enero 2020.

Posición ocupacional	Distribución (%)	Variación (%)	Contribución (p.p)
Total nacional	100,0	0,2	0,2
Obrero, empleado particular	39,5	2,9	1,1
Jornalero o peón	3,5	21,3	0,6
Empleado doméstico	3,1	2,8	0,1
Obrero, empleado del gobierno	3,6	-4,7	-0,2
Trabajador sin remuneración*	3,8	-8,5	-0,4
Patrón o empleador	3,6	-8,2	-0,3
Trabajador por cuenta propia	42,8	-1,8	-0,8

Fuente: DANE, GEIH.

En el total nacional, trabajador por cuenta propia y obrero, empleado particular fueron las posiciones ocupacionales que tuvieron mayor participación en la población ocupada con 82,3% en conjunto. Las posiciones ocupacionales que más crecieron fueron jornalero o peón con una variación de 21,3% y obrero, empleado particular con 2,9%. Las posiciones ocupacionales obrero, empleado particular y jornalero o peón contribuyeron en conjunto con 1,7 puntos porcentuales a la variación de la población ocupada en el total nacional.

A su vez, con respecto al endeudamiento que puede sufrir un independiente para realizar el pago al SGSS y así poder cobrar sus honorarios o remuneración encontramos que al acudir a un mercado de informalidad crediticia no existe una estadística reveladora, sin embargo, no tiene coherencia que una persona deba realizar el pago de sus obligaciones con respecto al SGSS de manera anticipada sin recibir si quiera el primer pago de su contrato. Debemos trabajar por las personas, el ciudadano del común, esa persona que acude a una informalidad crediticia para realizar el pago, porque es una realidad en el país.

1.3. Principio de igualdad

Con respecto a la igualdad, encontramos la fuente en la Constitución Política de Colombia, plasmado en el artículo 13, donde el legislador primario realiza una mención importante a la igualdad sin oportunidad de discriminación, deben ser garantizados por parte del Estado ciertas condiciones de derechos y beneficios. Este proyecto de ley, busca equiparar a las personas que tienen contrato de prestación de servicios e independientes a la situación de las personas que trabajan bajo un contrato del régimen laboral, a quienes el contratista les descuenta el pago de SGSS al momento del pago y posterior al periodo laboral.

Al analizar el principio de contrato-realidad, presente en el ámbito jurídico laboral, con respecto a la igualdad entre contratistas y empleados comunes encontramos la sentencia hito de la línea jurisprudencial sobre este tema, es la Sentencia de Unificación 070/2013, donde se expresa, entre otras cosas, lo siguiente:

“La sentencia advierte que las órdenes de protección que se han dado por la Corte en estos casos (pago de gastos ocasionados por la maternidad, indemnización del artículo 64 del CST, pago de la licencia de maternidad, indemnización del artículo 239 del CST, pago de los salarios y prestaciones dejadas de percibir, reintegro) no han sido uniformes y no han respondido al criterio de razonabilidad de las cargas que pueden ser impuestas a los empleadores en virtud del principio de solidaridad. Las órdenes de protección a cargo de los empleadores no han ido de un mínimo a un máximo de protección que atienda a la viabilidad, la proporcionalidad y la razonabilidad de las medidas impuestas en cada caso.”

La Corte ha protegido todas las modalidades de alternativa laboral (contrato a término indefinido, a término fijo, por obra o labor contratada, contrato de prestación de servicios y vinculaciones por relación legal o reglamentaria), atendiendo a las posibilidades prácticas que ofrece cada alternativa laboral para definir las medidas de protección que son viables en cada caso y analizando desde la Constitución las causales de terminación propias de vínculos laborales sustentados en contratos de obra o labor o a término fijo. En este punto, el disenso está en que la Corte no ha aplicado esta lógica de protección de manera uniforme, por lo que el alcance de la protección ha variado en asuntos de una misma modalidad contractual.

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
PROYECTO DE LEY _____**

“por medio del cual se dictan normas para el Ingreso Base de Cotización (IBC) de los independientes ”

*EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
DECRETA:*

Artículo 1°. Ingreso Base de Cotización (IBC) de los independientes. Los trabajadores independientes con ingresos netos iguales o superiores a 1 salario mínimo legal mensual vigente que celebren contratos de prestación de servicios personales, cotizarán mes vencido al Sistema General Seguridad Social, sobre una base mínima del 40% del valor mensualizado del contrato, sin incluir el valor del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Artículo 2°. Independientes por cuenta propia: Los independientes por cuenta propia y los trabajadores independientes con contratos diferentes a prestación de servicios personales con ingresos netos iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente efectuarán su cotización mes vencido, sobre un ingreso base de cotización del 40% del valor mensualizado de los ingresos, sin incluir el valor del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

En estos casos será procedente la imputación de costos y deducciones siempre que se cumplan los criterios determinados en el artículo 107 del Estatuto Tributario y sin exceder los valores incluidos en la declaración de renta de la respectiva vigencia.

Parágrafo. Para efectos de la determinación del ingreso base de cotización de los trabajadores independientes por cuenta propia y para quienes celebren contratos diferentes de prestación de servicios personales que impliquen subcontratación y/o compra de insumos o expensas, la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP) deberá, atendiendo a los datos estadísticos producidos por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, por el Banco de la República, por la Superintendencia de Sociedades u otras entidades cuyas estadísticas fueren aplicables, determinar un esquema de presunción de costos.

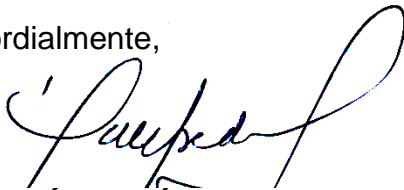
No obstante lo anterior, los obligados podrán establecer costos diferentes de los definidos por el esquema de presunción de costos de la UGPP, siempre y cuando cuenten con los documentos que soporten los costos y deducciones, los cuales deben

cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 107 del Estatuto Tributario y demás normas que regulen las exigencias para la validez de dichos documentos.

Artículo 3°. El Gobierno nacional reglamentará el mecanismo para realizar la mensualización de que trata el presente artículo.


Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



EFRÁÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA
Honorable Senador de la República

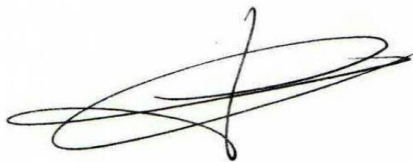
En calidad de Coautores los siguientes Senadores:



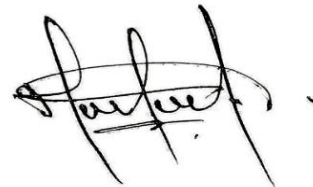
David Alejandro Barguil Assis



Nora María García Burgos




Juan Samy Merheg Marún



Miguel Ángel Barreto Castillo

“por medio del cual se dictan normas para el Ingreso Base de Cotización (IBC) de los independientes ”



Myriam Paredes Aguirre


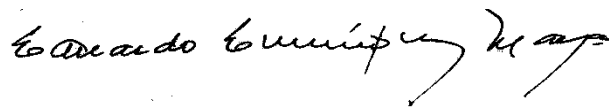
Juan Diego Gomez Jimenez
Juan Diego Gómez Jiménez



Carlos Andrés Trujillo González

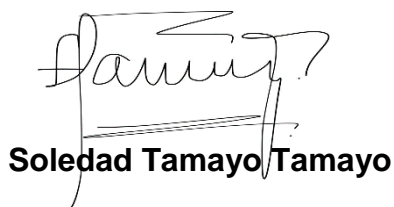


Nadia Blei Scaff



ESPERANZA ANDRADE DE OSSO

Carlos Eduardo Enríquez Maya



Soledad Tamayo Tamayo



Juan Carlos García Gómez