

**INFORME DE PONENCIA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE LEY 32 DE 2014
SENADO.**

Por la cual se establece la cotización en seguridad social de las personas que desarrollan contratos de prestación de servicios. Acumulado con el Proyecto de ley número 41 de 2014 Senado, por medio de la cual se elimina la múltiple contribución en seguridad social en los contratos de prestación de servicios profesionales y se dictan otras disposiciones;.

Bogotá D. C., marzo de 2015

Honorable Senador

EDUARDO ENRIQUE PULGAR DAZA

Presidente Comisión Séptima

SENADO DE LA REPÚBLICA

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 32 de 2014 Senado, *por la cual se establece la cotización en seguridad social de las personas que desarrollan contratos de prestación de servicios.* Acumulado con el Proyecto de ley número 41 de 2014 Senado, *por medio de la cual se elimina la múltiple contribución en seguridad social en los contratos de prestación de servicios profesionales y se dictan otras disposiciones.*

Honorables Senadores

Con el fin de dar cumplimiento a las previsiones de la Ley 5ª de 1992, rendimos informe de ponencia a los proyectos de ley acumulados en referencia, en los siguientes términos:

Antecedentes

Mediante los Proyectos de ley números 32 de 2014 Senado y 41 de 2014 Senado, los autores buscaron reglar el tema de la cotización en salud de los contratistas, así:

1. El Proyecto de ley número 32 de 2014 Senado, *por la cual se establece la cotización en seguridad social de las personas que desarrollan contratos de prestación de servicios*, se encuentra publicado en la **Gaceta del Congreso** número 393 de 2014, fue presentado a consideración de la Corporación por los honorables Senadores *Carlos Enrique Soto, Jimmy Chamorro, Maritza Martínez, Manuel Enríquez, Mauricio Lizcano, Milton Rodríguez*, y se compone de 7 artículos incluido el de vigencia.

Tiene por objeto mejorar las condiciones de las personas que se dedican a desarrollar contratos de prestación de servicios haciendo más justo y claro el sistema de contribución, ayudar a los contratantes a evitar responsabilidades fiscales, y al Estado la evasión a la seguridad social.

Para tal fin, dispone que los contratistas:

1. Coticen como hasta hoy con un ingreso base de cotización del 40% del valor del contrato, no obstante si este es inferior al salario mínimo deben ser objeto del subsidio parcial a la cotización previsto por la Ley 1438 de 2011.

2. Establece una regla para pertenecer al régimen de cotización o al subsidiado, de manera que si el contrato tiene una vigencia indeterminada o superior a seis meses pertenecerá al primero, y por el contrario si su vigencia es inferior permanecerá en el régimen subsidiado y el monto de sus aportes se destinará al Fosyga.

3. El Contratista realizará su cotización pensional en la entidad que se encuentre afiliado o a la que se afilie.

4. El pago de la seguridad social se realiza mes vencido, en caso que no se realice el contratante retendrá los valores y de acuerdo con el contratista realizará el pago de los mismos o entregará la suma retenida una vez el contratista los cancele.

5. En el caso de los contratistas, las EPS presumirán que el no pago de la cotización se debe a la terminación del contrato.

Como fundamento de lo expuesto en el articulado el proyecto sustenta que es una realidad notoria la situación en que se encuentran los contratistas del país, quienes para desarrollar el contrato deben pertenecer al régimen contributivo y por tanto deben pagar el mes previo de seguridad social sobre un salario mínimo, es decir, 178.800 pesos:

SMLMV	EPS 12,5%	Pensión 16%	Aprox. al cien	ARL- Tarifa mínima: 0,0052200	Aprox. al cien	Total
616.000	77.000	98.560	98.600	3.216	3.200	178.800

A su turno, para recibir los honorarios el contratista debe cancelar el 40% sobre el valor del contrato, tomando en consideración que este jamás puede ser inferior a 1 smlmv, debe cancelar nuevamente 178.800 pesos:

Valor contrato	40% del valor de contrato o SMLMV	EPS 12,5%	Pensión 16%	aprox. al cien	ARL- Tarifa mínima 0,0052200	aprox. al cien	Total empleado independiente
1.540.000	616.000	77.000	98.560	98.600	3.216	3.200	178.800

El contratista debe sacar de su propio peculio 357.600 pesos para recibir el saldo restante, 258.400, hay que tener presente además que debido al tipo de vinculación el contratista no recibe ningún tipo de prestación, por lo que para equipararlo con un trabajador ordinario debiera dejar mensualmente el 16.6% de lo recibido para autopagarse las vacaciones y cesantías. Haciendo el ejercicio sobre un salario mínimo dicha suma asciende a 102.256 pesos.

Es de resaltar que *La Ley 100 de 1993 y todas las normas que se refieren al Ingreso Base de Cotización responden a la regla general de que se cotiza sobre los ¿ingresos efectivamente percibidos¿ o ¿ingresos devengados¿ por ello la situación enunciada es una verdadera desproporción, más cuando para cancelar los valores de la seguridad social, las personas solicitan créditos del agiotista, y pagan intereses en exceso.*

Aunado a lo anterior, debe tomarse en consideración que las personas que realizan contratos de prestación de servicios con anterioridad al mismo pertenecen al régimen subsidiado y, por tanto, deben renunciar al mismo con tal de percibir una pequeña utilidad. Pregúntese aquí cuánto tarda una persona en vincularse al Sisbén, con esta perspectiva no parece equidistante la exigencia de renunciar a los beneficios proporcionados por el Estado a cambio de una labor inestable, más

cuando es muy probable que la persona no realice ningún uso de los servicios de la entidad prestadora de salud, pero que esta sí perciba los ingresos que le reportan la afiliación; en este sentido, la Ley 1438 de 2011 avanzó en el caso de los trabajadores y en orden a los principios de igualdad y coherencia del ordenamiento jurídico es forzoso poner en condiciones iguales a los contratistas.

Es claro que para asegurar la vida digna de las personas así como su mínimo vital y móvil, junto con la dignidad que merece el ejercicio de una profesión o labor en condiciones justas, la legislación debe prever condiciones que le sean favorables.

La normatividad que se propone pretende además superar las distintas concepciones que sobre los contratistas existen en las entidades estatales, dado que hay una variedad de conceptos y ello origina una aplicación de consecuencias diversas por parte del Estado frente a las personas que se encuentran en situaciones idénticas, para el efecto consúltese:

<http://www.personeriabogota.gov.co/sites/default/files/publicaciones/CONCEPTO%20APORTE%20SEGURIDAD%20SOCIAL%20CONTRATISTA%20DEL%20ESTADO.pdf>

<http://www.gerencie.com/se-le-debe-exigir-aportes-a-seguridad-social-a-una-persona-natural-comerciante.html>.

<http://www.portafolio.co/opinion/blogs/juridica/verificacion-aportes-seguridad-social-trabajadores-independientes>

Los portales de internet anteriormente citados, demuestran que a pesar de que la normatividad sobre la materia se encuentra dispuesta en las Leyes 100 de 1993, 797 de 2003, 1122 de 2007 y Decretos números 1703 de 2002, 510 de 2003, 1150 de 2007, 1070 de 2013, 3032 de 2013, dicha dispersión es poco favorable para la aplicación uniforme del régimen aplicable.

2. El Proyecto de ley número 41 de 2014 Senado, *por medio de la cual se elimina la múltiple contribución en seguridad social en los contratos de prestación de servicios profesionales y se dictan otras disposiciones*, se encuentra publicado en la **Gaceta del Congreso** número 396 de 2014, fue presentado a consideración de la Corporación por el honorable Senador *Mauricio Aguilar Hurtado* y la honorable Representante *María Eugenia Triana Vargas*, y se compone de 3 artículos incluido el de vigencia.

La iniciativa tenía por objeto eliminar la múltiple contribución en seguridad social en los contratos de prestación de servicios profesionales, para estos efectos dispone que el contratista que tenga dos o más contratos de prestación de servicios cotice sobre el ingreso base de liquidación del contrato en el que perciba el mayor valor. Así pide disponerlo modificando la Ley 797 de 2003, artículo 5°, y el Decreto Reglamentario número 806 de 1998, artículo 65.

La exposición del proyecto inicia planteando que actualmente la vinculación con más altos índices de vinculación laboral se ha realizado a través de contratos de prestación de servicios y no la implementación del sistema de carrera, por ello, tomando en consideración el derecho al trabajo, artículo 25, los principios laborales, artículo 53, las disposiciones sobre empleos del Estado, artículo 125, así como las disposiciones sobre afiliación y cotización previstas por la Ley 100 de 1993, artículos 15 y 18, junto con los Decretos números 806 de 1996 y 1406 de 1999, pone a consideración del Congreso la iniciativa ya comentada.

En este sentido expone:

¿Un contratista de prestación de servicios, gana aproximadamente \$460.623 menos que un trabajador vinculado laboralmente, de lo que se colige que sus ingresos van en detrimento en comparación con una persona que gane su mismo salario, realizando las mismas funciones.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la informalidad laboral conserva un alto índice en la economía de nuestro país, muchas personas tratan de conseguir varios ingresos para su subsistencia y la de su familia, de tal forma que logran celebrar varios contratos de trabajo al mismo tiempo, duplicando sus esfuerzos físicos para cumplir a cabalidad con sus funciones, sin embargo, el Estado ha sido negligente en algunas circunstancias que empeoran la estabilidad y el trabajo digno de miles de colombianos que trabajan a través de esta modalidad.

Y uno de esos factores, es la doble contribución que deben realizar los contratistas y personas independientes en cada ingreso que obtengan sin que esto constituya doble cotización, como lo conceptuó el Ministerio de Salud y Protección Social, cuando precisa:

En este orden de ideas y frente a lo consultado, se tiene que las personas vinculadas mediante contrato de trabajo y los trabajadores independientes o contratistas, de conformidad con las disposiciones citadas, son considerados como afiliados obligatorios a dichos sistemas, por tal razón, no es aceptable ni válido legalmente que se abstengan de pagar los aportes a los sistemas en comento, argumentando que ya cotizan como independiente o como dependientes.

Más aún, se reitera que al aportante le asiste la obligación de cotizar sobre la totalidad de ingresos que perciba, lo cual implica que la cotización que en salud y pensiones efectúa como dependiente, no supe ni reemplaza la que tiene que hacer como contratista o independiente, en este caso, los aportes que como contratista o independiente debe efectuar deben ser girados a la misma EPS y AFP a la que viene cotizando como dependiente, sin que ello implique una doble afiliación, un doble pago de aportes o dobles semanas cotizadas en pensiones.

De la misma manera, si se trata de un trabajador independiente que tiene varios contratos o realiza varias actividades productivas, deberá cotizar sobre todos los ingresos que perciba atendiendo adicionalmente el principio de solidaridad que rige el Sistema General de Seguridad Social Integral [5].

De las anteriores consideraciones, surge la necesidad del legislador en pro de un trabajo digno para nuestros contratistas que en la mayoría de casos son explotados laboralmente como evasión al pago de seguridad social por parte de sus empleadores, ocasionando una tercerización laboral que está vulnerando muchos derechos fundamentales, por tal motivo debemos apoyar esta iniciativa que será de gran importancia para miles de compatriotas que buscan tener un trabajo digno con unos ingresos dignos proporcionales al trabajo que realizan.

Como se encuentran delimitados los lineamientos de los proyectos acumulados se concluyó que ambas iniciativas, por lo menos en su intención, tienden a la dignificación del contratista frente a la situación cotidiana a la que se enfrentan, no obstante, el Proyecto de ley número 41 de 2014, presenta algunas imprecisiones que en vez de ayudar a mejorar la situación de los contratistas acarrea complicaciones para su ingreso y vulneraciones al derecho a la igualdad y a los recursos del sistema de seguridad social.

En primer lugar, tal como se puede observar en el Concepto número 1832 de 2007 expedido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en aplicación de las disposiciones previstas por el Decreto número 1723 de 2002, artículo 23, en desarrollo del artículo 271 de la Ley 100 de 1993, los contratistas cuentan con un ingreso base de cotización equivalente al 40% del valor del contrato, toda vez que se entiende que el 60% restante corresponde a los costos imputables al desarrollo de la actividad contratada, por ello estatuir en la ley que se hará sobre el ingreso base de liquidación del contrato en el que perciba el mayor valor, en vez de resultar favorable, elimina la actual configuración normativa que le permite pagar sobre el 40% del valor de los contratos; a su

turno, en segundo lugar, debe decirse que al estimar que el contratista solo debe cotizar por el mayor valor de un contrato y no sobre el valor de todos, atenta en igualdad frente a los trabajadores dependientes e independientes, que seguirían cancelando sobre la totalidad de los ingresos que perciban mensualmente, y también en contra de la estabilidad del sistema de seguridad social; finalmente, no resulta forzoso modificar legalmente el Decreto Reglamentario número 806 de 1998, en la medida que al disponerse una nueva reglamentación legal es derogado tácitamente.

En el estudio de las iniciativas para rendir ponencia para primer debate y en el entendido que las dos iniciativas tendían a la dignificación del contratista pero que no eran compatibles y se adoptó como texto para la ponencia para primer debate el articulado contenido en el Proyecto de ley número 32 de 2014.

Para la Ponencia para segundo debate, se incorporaron las propuestas modificatorias suscritas por algunos senadores miembros de la Comisión VII y que sin duda contribuyen a fortalecer la iniciativa legislativa.

Con esta visión conceptual, se propuso para segundo debate un articulado que busca unificar la normatividad vigente, de manera que quede consagrado:

1. Que las personas que desarrollen contratos de prestación tienen un ingreso base de cotización equivalente al cuarenta por ciento (40%) del valor del contrato sin que sea inferior al salario mínimo legal mensual vigente.

2. Que atendiendo a la duración del contrato de prestación de servicios, si es de vigencia indeterminada o superior a 6 meses el contratista debe afiliarse o pertenecer al régimen contributivo; en el caso de que la vigencia sea inferior a 6 meses y el monto mensual del contrato sea inferior a 4 smlmv, el contratista puede permanecer en el régimen subsidiado y sus aportes se destinarán al Fosyga.

3. Que sin excepción deba realizarse la cotización pensional a la entidad que se encuentre afiliado el contratista.

4. La seguridad social se debe cancelar por la ejecución de los contratos, es decir, mes vencido.

5. Finalmente, las EPS presumirán que el no pago de la cotización se debe a la terminación del contrato, pues actualmente a pesar de encontrarse sin ejecutar contratos de prestación de servicios estas entidades empiezan a acumular saldos en mora como si los contratistas estuvieran desarrollando la actividad.

Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones, solicitamos a los honorables Miembros de la Plenaria del Senado, aceptar el presente informe de ponencia al Proyecto de ley número 32 de 2014 Senado - Acumulado con el Proyecto de ley número 41 de 2014 Senado, *por la cual se establece la cotización en seguridad social de las personas que desarrollan contratos de prestación de servicios*, junto con el pliego de modificaciones propuesto.

Atentamente,

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los veinticuatro (24) días del mes de marzo del año dos mil quince (2015). En la presente fecha se autoriza la publicación en la *Gacetadel Congreso* del informe de ponencia para

segundo debate, en diecisiete (17) folios, al **Proyecto de ley número 41 de 2014**, por medio de la cual se elimina la múltiple contribución en seguridad social en los contratos de prestación de servicios profesionales y se dictan otras disposiciones, y **Proyecto de ley número 32 de 2014**, por la cual se establece la cotización en seguridad social de las personas que desarrollan contratos de prestación de servicios.

El presente segundo informe de ponencia se publica en la *Gaceta del Congreso*, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,

**PLIEGO DE MODIFICACIONES PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL
PROYECTO DE LEY NÚMERO 32 DE 2014 SENADO, ACUMULADO CON EL
PROYECTO DE LEY NÚMERO 41 DE 2014 SENADO**

por la cual se establece la cotización en seguridad social de las personas que desarrollan contratos de prestación de servicios.

El título del proyecto de ley quedará igual al aprobado en Comisión VII.

Artículo 1°. Quedará igual.

Artículo 2°. Se modifica y quedará así:

Artículo 2°. Las personas que desarrollen contratos de prestación de servicios como afiliados obligatorios al sistema de seguridad social tienen un ingreso base de cotización equivalente al cuarenta por ciento (40%) del valor del contrato; el ingreso base de cotización no podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente.

Artículo 3°. Se modifica y quedará así:

Artículo 3°. De la cotización al Sistema General de Seguridad Social en Salud. Atendiendo a la duración del contrato de prestación de servicios que se pretenda desarrollar la cotización se desarrollará así:

1. Contratos de vigencia indeterminada o superiores a seis meses: el contratista deberá afiliarse o pertenecer al régimen contributivo.
2. Contratos de vigencia inferior a seis meses **y cuyo monto mensual sea inferior a 4 smlmy**, el contratista podrá permanecer en el régimen subsidiado en el que se encuentre, y sus aportes se destinarán al Fosyga.

En caso de que se encuentre afiliado al régimen contributivo sus aportes irán a la entidad a la que se haya afiliado.

Artículo 4°. Se modifica y quedará así:

Artículo 4°. *Sistema General de Pensiones.* Deberá realizarse la cotización pensional a la entidad que se encuentre afiliado o se afilie el contratista.

Artículo 5°. Se modifica y quedará así:

Artículo 5°. La seguridad social que se debe cancelar por la ejecución de los contratos de prestación de servicios se paga mes vencido, **los contratantes deberán efectuar directamente el descuento y pago correspondiente, sin que de ello se derive un vínculo laboral.**

Artículo 6° quedará igual al aprobado en Comisión.

Artículo 7°. Quedará igual.

Atentamente,

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 32 DE 2014 SENADO - ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 41 DE 2014 SENADO

por la cual se establece la cotización en seguridad social de las personas que desarrollan contratos de prestación de servicios.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto mejorar las condiciones de las personas que se dedican a desarrollar contratos de prestación de servicios haciendo más justo y claro el sistema de contribución, ayudar a los contratantes a evitar responsabilidades fiscales, y al Estado la evasión a la seguridad social.

Artículo 2°. Las personas que desarrollen contratos de prestación de servicios como afiliados obligatorios al sistema de seguridad social tienen un ingreso base de cotización equivalente al cuarenta por ciento (40%) del valor del contrato y el ingreso base de cotización no podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente.

Artículo 3°. *De la cotización al Sistema General de Seguridad Social en Salud.* Atendiendo a la duración del contrato de prestación de servicios que se pretenda desarrollar la cotización se desarrollará así:

1. Contratos de vigencia indeterminada o superiores a seis meses: el contratista deberá afiliarse o pertenecer al régimen contributivo.

2. Contratos de vigencia inferior a seis meses **y cuyo monto mensual sea inferior a 4 smlmv**, el contratista podrá permanecer en el régimen subsidiado en el que se encuentre, y sus aportes se destinarán al Fosyga.

En caso de que se encuentre afiliado al régimen contributivo sus aportes irán a la entidad a la que se haya afiliado.

Artículo 4°. *Sistema general de pensiones.* Deberá realizarse la cotización pensional a la entidad que se encuentre afiliada o se afilie el contratista.

Artículo 5°. La seguridad social que se debe cancelar por la ejecución de los contratos de prestación de servicios se paga mes vencido, los contratantes deberán efectuar directamente el descuento y pago correspondiente, sin que de ello se derive un vínculo laboral.

Artículo 6°. En el caso de los contratistas, las EPS presumirán que el no pago de la cotización se debe a la terminación del contrato.

Artículo 7°. La presente ley rige a partir de su promulgación, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPÚBLICA

Bogotá D. C., a los veinticuatro (24) días del mes de marzo año dos mil quince (2015) En la presente fecha se autoriza La publicación en *Gaceta del Congreso*, del informe de ponencia para Segundo Debate, en diecisiete (17) folios, al Proyecto de ley número 41 de 2014, *por medio de la*

cual se elimina la múltiple contribución en seguridad social en los contratos de prestación de servicios profesionales y se dictan otras disposiciones, y al Proyecto de ley número 32 de 2014, por la cual se establece la cotización en seguridad social de las personas que desarrollan contratos de prestación de servicios.

El presente Segundo Informe de ponencia se publica en la ***Gaceta del Congreso***, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El secretario,