



Nerthink Mauricio Aguilar Hurtado
Senador de la República

PROYECTO DE LEY No. 041 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”

El Congreso de la Colombia

DECRETA

ARTICULO 1. Adiciónese un inciso al párrafo 1° del Artículo 18 de la Ley 100 de 1993, modificada por el artículo 5 de la Ley 797 de 2003, el cual quedará así:

Los contratistas que hayan celebrado dos o más contratos de prestación de servicios profesionales, cotizaran sus aportes al Sistema General de Seguridad Social sobre el ingreso base de liquidación del contrato en el que perciba mayor valor de ingresos devengados.

ARTICULO 2. Adiciónese un inciso al párrafo del Artículo 65 del Decreto 806 de 1998, el cual quedará así:

Los contratistas que hayan celebrado dos o más contratos de prestación de servicios profesionales, cotizaran sus aportes al Sistema General de Seguridad Social sobre el ingreso base de liquidación del contrato en el que perciba mayor valor de ingresos devengados.

ARTICULO 3. Vigencia y Derogatorias: Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

MAURICIO AGUILAR HURTADO
Senador de la República
Partido Opción Ciudadana

MARIA EUGENIA TRIANA VARGAS
Representante a la Cámara
Partido Opción Ciudadana

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Cra. 7 No. 8 – 68 Oficina 340B Tel. 3823335 – 3823334 – 3823398 - 3824327
Edificio Nuevo del Congreso – Bogotá D.C.



Nerthink Mauricio Aguilar Hurtado
Senador de la República

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Cra. 7 No. 8 – 68 Oficina 340B Tel. 3823335 – 3823334 – 3823398 - 3824327
Edificio Nuevo del Congreso – Bogotá D.C.



Nerthink Mauricio Aguilar Hurtado
Senador de la República

EXPOSICION DE MOTIVOS

1. CONSIDERACIONES GENERALES:

El contrato de prestación de servicios tiene por finalidad realizar actividades relacionadas con la administración de la entidad o el cumplimiento de sus funciones; su carácter es temporal; el contratista goza de autonomía e independencia para la ejecución de las prestaciones y puede celebrarse tanto con personas jurídicas como naturales, en este último caso, siempre y cuando las actividades contratadas no pueden cumplirse con personal de planta o cuando las labores requeridas exigen conocimientos especializados de los que no disponen los servidores de la entidad. (...) Si bien una interpretación preliminar del numeral 3° del artículo 32 de la ley 80 permitiría concluir que es posible la celebración de este contrato para la ejecución de cualquier objeto que tenga relación con la administración o funcionamiento del organismo, lo cierto es que el contenido obligacional se circunscribe a una prestación de hacer, esto es, la realización de actividades o el despliegue de alguna acción o conducta. (...) La delimitación del objeto del contrato proviene no sólo de las normas positivas que lo definen y que se acaban de analizar, sino también de disposiciones prohibitivas o restrictivas que indican que el contrato de prestación de servicios no es un medio para suplir la vinculación de personas naturales en el desempeño de la función pública, ni constituye un instrumento para el cumplimiento propiamente dicho de ella. (...) Los servicios de apoyo para la organización logística de eventos de capacitación corresponden al

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Cra. 7 No. 8 – 68 Oficina 340B Tel. 3823335 – 3823334 – 3823398 - 3824327
Edificio Nuevo del Congreso – Bogotá D.C.



Nerthink Mauricio Aguilar Hurtado
Senador de la República

objeto del contrato de prestación de servicios, siempre que tal actividad esté comprendida dentro del ámbito funcional de la entidad¹.

La ley 80 de 1993, en su artículo 32 numeral 3, dispuso que:

Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados.

En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable.

Así mismo, el Decreto 1510 de 2012, artículo 73, determina que se surtirá por la modalidad de contratación directa los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión.

A pesar que esta figura jurídica tiene como objeto “ser el producto de necesidades institucionales previamente definidas de conformidad con los estudios que al respecto se hubieren realizado, y que le sirvan a los responsables de la contratación para proferir sus juicios de conveniencia, oportunidad o mérito del contrato respectivo. Este tipo de contratos debe responder en realidad a necesidades verificables de las entidades públicas y

¹ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejo Ponente: Flavio Augusto Rodríguez Arce. Noviembre 23 de 2005.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Cra. 7 No. 8 – 68 Oficina 340B Tel. 3823335 – 3823334 – 3823398 - 3824327
Edificio Nuevo del Congreso – Bogotá D.C.



Nerthink Mauricio Aguilar Hurtado
Senador de la República

no al capricho o la subjetividad de los servidores responsables en cada una de ellas².

No obstante, la realidad ha sido otra, donde se observa que la regla general se ha convertido en la excepción, y de esta forma 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.

2. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL:

- **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA:**

Artículo 25. El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.

Artículo 53. El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:

Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e

² Procuraduría General de la Nación, Segunda Delegada para la Contratación Estatal. Fallo Radicado 165-135425-2006.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Cra. 7 No. 8 – 68 Oficina 340B Tel. 3823335 – 3823334 – 3823398 - 3824327
Edificio Nuevo del Congreso – Bogotá D.C.



Nerthink Mauricio Aguilar Hurtado
Senador de la República

interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.

El estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.

Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna.

La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores. (subrayado fuera de texto)

Artículo 125. Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.

Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público.

El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Cra. 7 No. 8 – 68 Oficina 340B Tel. 3823335 – 3823334 – 3823398 - 3824327
Edificio Nuevo del Congreso – Bogotá D.C.



Nerthink Mauricio Aguilar Hurtado
Senador de la República

El retiro se hará: por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley.

En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción.

PARAGRAFO. Adicionado por el Acto Legislativo 1 de 2003. Los períodos establecidos en la Constitución Política o en la ley para cargos de elección tienen el carácter de institucionales. Quienes sean designados o elegidos para ocupar tales cargos, en reemplazo por falta absoluta de su titular, lo harán por el resto del período para el cual este fue elegido.

- **LEY 100 DE 1993:**

ARTICULO 15.- Modificado por el art. 3, Ley 797 de 2003 **Afiliados.** Serán afiliados al sistema general de pensiones:

1. En forma obligatoria:

Todas aquellas personas vinculadas mediante contrato de trabajo o como servidores públicos, salvo las excepciones previstas en esta ley. Así mismo, los grupos de población que por sus características o condiciones socioeconómicas sean elegibles para ser beneficiarios de subsidios a través del fondo de solidaridad pensional, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Cra. 7 No. 8 – 68 Oficina 340B Tel. 3823335 – 3823334 – 3823398 - 3824327
Edificio Nuevo del Congreso – Bogotá D.C.



Nerthink Mauricio Aguilar Hurtado
Senador de la República

ARTICULO. 18.- Base de cotización de los trabajadores dependientes de los sectores privado y público. La base para calcular las cotizaciones a que hace referencia el artículo anterior, será el salario mensual.

(...)

PARAGRAFO. 1º-Modificado por el art. 5, Ley 797 de 2003 En aquellos casos en los cuales el afiliado perciba salario de dos o más empleadores, las cotizaciones correspondientes serán efectuadas en forma proporcional al salario devengado de cada uno de ellos, y dichos salarios se acumularán para todos los efectos de esta ley.

- **DECRETO 806 DE 1998**

Artículo 65. Base de cotización de los trabajadores con vinculación contractual, legal y reglamentaria y los pensionados. Las cotizaciones para el Sistema General de Seguridad Social en Salud para los trabajadores afiliados al Régimen Contributivo en ningún caso podrán ser inferiores al equivalente al 12% de un salario mínimo legal mensual vigente.

(...)

Parágrafo. Cuando el afiliado perciba salario o pensión de dos o más empleadores u ostente simultáneamente la calidad de asalariado e independiente, las cotizaciones correspondientes serán efectuadas en forma proporcional al salario, ingreso o pensión devengado de cada uno de ellos.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Cra. 7 No. 8 – 68 Oficina 340B Tel. 3823335 – 3823334 – 3823398 - 3824327
Edificio Nuevo del Congreso – Bogotá D.C.



Nerthink Mauricio Aguilar Hurtado
Senador de la República

- **DECRETO 1406 DE 1999**

Artículo 29. *Aportes íntegros al Sistema General de Seguridad Social en Salud.* Los trabajadores que tengan un vínculo laboral o legal y reglamentario y que, además de su salario, perciban ingresos como trabajadores independientes, deberán autoliquidar y pagar el valor de sus aportes al SGSSS en lo relacionado con dichos ingresos.

En todo caso, el Ingreso Base de Cotización no podrá exceder de veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

3. CONVENIENCIA DEL PROYECTO:

Como se sostuvo en el primer acápite, la regla general ordenada por la Constitución Política de Colombia, en su artículo 125, mediante la cual todos los empleos del Estado deben ser desempeñados por personas que hayan hecho carrera administrativa se ha convertido en la excepción, por cuanto la costumbre administrativa se ha encargado de contradecir este ordenamiento, y son numerosos los casos de contrato de trabajo con apariencia de prestación de servicios, al punto que actualmente, en algunas entidades colombianas el peso en número de contratistas sobrepasa a los empleados de planta, configurando lo que se conoce como nóminas paralelas³.

³ Perez Quintero, Stephanie Johana. Analisis de la incidencia del contrato de prestación de servicios en el funcionamiento de la Administración Pública Colombiana. Priodo 2002 – 2010. Monografía de Grado para optar el título de Politóloga. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. 2011.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Cra. 7 No. 8 – 68 Oficina 340B Tel. 3823335 – 3823334 – 3823398 - 3824327
Edificio Nuevo del Congreso – Bogotá D.C.

Nerthink Mauricio Aguilar Hurtado
Senador de la República

Circunstancia que potencializado esta práctica que desfigura el concepto de contrato, constituye una burla para los derechos laborales de los trabajadores, fomenta procesos de deslaboralización, incumplimiento que acarrea graves consecuencias administrativas y penales⁴.

3.1. Problemática a regular.

Para iniciar el planteamiento del problema a regular, es pertinente hacer un paralelo entre los contratistas que prestan sus servicios al Estado y los trabajadores que están vinculados por otras formas legales:

	DEPENDIENTE	INDEPENDIENTE
Salario básico	\$ 1.000.000	\$ 1.000.000
Subsidio de transporte	\$ 61.500	\$ -
Salario	\$ 1.061.500	\$ 1.000.000
Honorarios (10%)	\$ -	\$ 100.000
ICA (1%)	\$ -	\$ 10.000
Pensión (16%)	\$ 40.000	\$ 64.000
Salud (12,5%)	\$ 40.000	\$ 50.000
Salario menos descuentos	\$ 981.500	\$ 776.000
Prestaciones sociales (prima, cesantías, intereses y vacaciones)	\$ 229.123	\$ -
Salario más prestaciones	\$ 1.210.623	\$ 776.000
Dotaciones (Costo de 3 pares al año dividido en 12)	\$ 26.000	\$ -
Salario más dotaciones	\$ 1.236.623	\$ 776.000

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C- 171 de 2012. Magistrado Ponente: Dr. Luis Ernesto Vargas Silva



Nerthink Mauricio Aguilar Hurtado
Senador de la República

Fuente: *Finanzaspersonales.com.co. Revista Digital. El costo de ser trabajador independiente.*
<http://www.finanzaspersonales.com.co/gaste-eficientemente/articulo/el-costo-de-ser-trabajador-independiente/37321>

Como se observa en cuadro, un contratista de prestación de servicios, gana aproximadamente \$460.623 pesos 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*

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Cra. 7 No. 8 – 68 Oficina 340B Tel. 3823335 – 3823334 – 3823398 - 3824327
Edificio Nuevo del Congreso – Bogotá D.C.



Nerthink Mauricio Aguilar Hurtado
Senador de la República

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 Integral⁵.

De las anteriores consideraciones, surge la necesidad de 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 vulnerado 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.

⁵ Ministerio de Salud y Protección Social. Oficio 1100000 – 139263 – 155725. Asunto: Respuesta Cotización salud y pensión contratista por todo ingreso. Julio 23 de 2012.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Cra. 7 No. 8 – 68 Oficina 340B Tel. 3823335 – 3823334 – 3823398 - 3824327
Edificio Nuevo del Congreso – Bogotá D.C.



Nerthink Mauricio Aguilar Hurtado
Senador de la República

MAURICIO AGUILAR HURTADO
Senador de la República
Partido Opción Ciudadana

MARIA EUGENIA TRIANA VARGAS
Representante a la Cámara
Partido Opción Ciudadana

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Cra. 7 No. 8 – 68 Oficina 340B Tel. 3823335 – 3823334 – 3823398 - 3824327
Edificio Nuevo del Congreso – Bogotá D.C.