



Garantía Jurídica en la Afiliación y Cobertura de Contingencias de Independientes del Sector Construcción Colombiano al Sistema de la Seguridad Social en Colombia

Autor(es)

María Eugenia Arroyave Zapata

Walter Alejandro Ossa Vásquez

Trabajo de grado presentado para optar por el título de Abogado

Asesora

Carolina Rojas Flórez, Magister en Derecho Procesal

Universidad Autónoma Latinoamericana (UNAULA)

Facultad de Derecho

Derecho

Medellín, Antioquia, Colombia

2023

Dedicatoria

A quienes brindaron apoyo en esta etapa de nuestras vidas, a nuestras familias quienes comparten esta felicidad y que con sacrificio aceptaron todo el tiempo dedicado a lograr esta maravillosa meta de lograr el título de Abogado.

Agradecimientos

En primer lugar, a Dios por permitirnos estar hoy en esta etapa, alcanzando esta gran meta en la vida. Fue un camino que conocimos y del cual aprendimos y superamos de la mano de grandes personas que llegaron a nuestras vidas y en especial al apoyo incondicional de las familias quienes hoy se sienten orgullosos de nuestros títulos, el cual honraremos con nuestros principios y amor a la patria.

Agradecemos a cada uno de los docentes y especialmente a la profesional Natalia Andrea Castañeda Correa Ingeniera en Higiene y Seguridad ocupacional, Especialista en Seguridad social, por ser guía y apoyo en la realización de este trabajo.

Contenido

Resumen	6
Abstract	7
Leyes y Decretos Vigentes en Colombia con Relación a la Afiliación de Trabajadores	
Independientes por Cuenta Propia al Sistema de Seguridad Social.	8
Resolución 2400 de 1979	10
Ley 100 de 1993	10
Decreto Ley 1295 de 1994	11
Decreto 1406 de 1999	12
Ley 776 de 2002	13
Decreto 2800 de 2003	13
Decreto 3615 de 2005	14
Decreto 2313 de 2006	15
Decreto Ley 1562 de 2012	15
Decreto 723 de 2013	16
Decreto 1443 de 2014	17
Decreto 1072 de 2015	17
Resolución 4927 de 2016	18
Decreto 1273 de 2018	18
Resolución 0312 de 2019	19

Resolución 209 de 2020	19
Decreto 1601 de 2022	20
Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP)	21
Cifras de Afiliación al Sistema de la Seguridad Social y de Accidentalidad del Sector	
Construcción Desde el año 2021 Hasta Julio de 2023	22
Cifras de afiliación en Colombia al Sistema de Seguridad Social de Independientes Cuenta Propia a Corte del año 2021 a 2023	
	23
Cifras accidentalidad de Trabajadores Independientes en Colombia a Corte del año 2021 a 2023	
	31
Análisis de los datos seleccionados sobre leyes y decretos vigentes en Colombia, así como las cifras recopiladas sobre afiliación y accidentalidad de los trabajadores independientes por cuenta propia del sector construcción.....	
	34
Referencias	45

Resumen

Esta monografía se centra en la garantía jurídica de la afiliación y cobertura de contingencias de los trabajadores independientes en el sector de la construcción en Colombia. Para ello se examinan las leyes, decretos y resoluciones vigentes en Colombia relacionados con la afiliación de trabajadores autónomos al sistema de seguridad social, también se presentan algunas estadísticas sobre la afiliación al Sistema de Seguridad Social y los índices de accidentalidad en el sector de la construcción para un periodo que comprende desde el año 2021 hasta julio de 2023. Por último, se analizan los datos recopilados, relacionando las leyes, decretos y resoluciones con las cifras de afiliación y accidentalidad. El estudio busca identificar la eficiencia de las regulaciones actuales en Colombia, su impacto en la cobertura de seguridad social y en la prevención de accidentes y enfermedades en este sector. Al vincular los diferentes datos jurídicos con las estadísticas, el trabajo brinda un panorama amplio sobre la situación actual de los trabajadores independientes por cuenta propia en el sector de la construcción en términos de seguridad social y medidas de prevención.

Palabras clave: afiliación, accidentalidad, garantía, regulaciones, seguridad, riesgos, construcción.

Abstract

This monograph focuses on the legal guarantee of affiliation and contingency coverage of self-employed workers in the construction sector in Colombia. For this purpose, the laws, decrees and resolutions in force in Colombia related to the affiliation of self-employed workers to the social security system are examined, some statistics on affiliation to the Social Security System and accident rates in the construction sector for a period from 2021 to July 2023 are also presented. Finally, the data collected are analyzed, relating the laws, decrees and resolutions with the affiliation and accident rate figures. The study seeks to identify the efficiency of current regulations in Colombia, their impact on social security coverage and the prevention of accidents and illnesses in this sector. By linking the different legal data with statistics, the work provides a comprehensive overview of the current situation of self-employed workers in the construction sector in terms of social security and prevention measures.

Keywords: affiliation, accident rate, guarantee, regulations, safety, risks, construction.

Capítulo I

Leyes y Decretos Vigentes en Colombia con Relación a la Afiliación de Trabajadores Independientes por Cuenta Propia al Sistema de Seguridad Social.

El Sistema de Seguridad Social en Colombia se comprende como la cobertura en salud y pensión que debe poseer todo ciudadano, además del cubrimiento en caso de accidentes laborales para los trabajadores. Este sistema se establece como un servicio público de carácter obligatorio según el artículo 48 de la Constitución Política de Colombia de 1991, el cual otorga garantía a todos los ciudadanos sobre éste como un derecho irrenunciable. Por ende, busca ofrecer una amplia cobertura en la prestación de servicios de afiliación tanto por parte del Estado como por particulares. Para efectos de su cumplimiento, actualmente los empleadores están obligados a afiliar a todos los trabajadores dependientes al sistema de seguridad social.

Por otro lado, los trabajadores independientes, están caracterizados según lo dispuesto en la sentencia C-578 de 2009, donde se les define por las características de su vínculo laboral, el cual se da sin sujeción a contrato de trabajo, no tienen subordinación con el contratante, ejercen una labor personal y directamente ya sea por medio de un oficio o actividad económica con o sin trabajadores a su servicio. Debido a estas características se les exige a los trabajadores independientes que cumplan con ciertos requisitos legales para que puedan llevar a cabo su labor, entre ellos se encuentra la obligatoriedad de afiliarse por cuenta propia al Sistema de Seguridad Social.

Para cumplir con dicho requisito, los trabajadores independientes por cuenta propia deben afiliarse al régimen contributivo del Sistema de Seguridad Social, donde deberán pagar una cotización basada en sus ingresos mensuales que cubra los diferentes subsistemas como las Entidades Promotoras de Salud, las Administradoras de Fondos de Pensión y las Administradoras de Riesgos Laborales. Esto les permite acceder a todos los servicios de salud tanto ordinarios

como laborales y a los servicios pensionales, todo en igualdad de condiciones que los trabajadores dependientes.

Debido a que cada trabajo conlleva para quien lo realiza ciertos tipos específicos de riesgos y que en el sector construcción estos riesgos aumentan, es un requisito indispensable que los trabajadores independientes por cuenta propia de este sector se encuentren afiliados al Sistema General de Riesgos Laborales, pues este representa un mecanismo de protección para todos los trabajadores en Colombia ya que orienta sus funciones a brindar atención a los empleados frente a la eventualidad de sufrir accidentes y/o enfermedades laborales. Según Ponce, Aristizábal y Pino (2018) este régimen cubre los gastos en servicios de salud, subsidios por incapacidades temporales, indemnizaciones por incapacidades permanentes parciales, auxilios funerarios, y pensión por invalidez o por supervivencia.

Por otro lado, el Sistema General de Pensiones, tiene por objeto asegurar la protección de la población frente a las diversas contingencias que se derivan de la vejez, la invalidez o la muerte, a través del otorgamiento de pensiones o demás prestaciones económicas. Con el propósito de satisfacer este requisito y también comprendiendo los riesgos asociados al sector construcción, las personas independientes que laboren en este sector deben afiliarse al régimen de ahorro individual con solidaridad, el cual les permite cotizar para su pensión, recibir una renta vitalicia en el momento de su retiro y recibir todos los demás beneficios correspondientes.

Adicionalmente existen instituciones como la Caja de Compensación Familiar y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) las cuales tienen una amplia oferta en programas de formación y capacitación que abarcan áreas específicamente dirigidas para los trabajadores del sector de la construcción. Estos programas no solo tienen como finalidad ofrecer conocimientos técnicos y habilidades prácticas, sino que también buscan contribuir de manera significativa al bienestar integral y al desarrollo profesional de los trabajadores en este campo.

Cabe aclarar entonces que lo mencionado es la forma en que está reglamentado en la actualidad el Sistema de Seguridad Social, donde la respectiva afiliación y el adecuado pago son de carácter obligatorio, cuyo cumplimiento es supervisado por las autoridades correspondientes. Tanto esta supervisión como la debida aplicación de las garantías del Sistema de Seguridad Social se amparan bajo una serie de leyes y decretos hoy vigentes, los cuales han sido promulgados a lo largo de los años para construir un marco legal en relación a la afiliación de los trabajadores independientes a dicho sistema.

Reconociendo entonces la Seguridad Social como un derecho irrenunciable según el artículo 48 de la Constitución Política de Colombia de 1991 y asimismo siendo comprendida su necesidad en el sector de la construcción, se traza una línea cronológica de las leyes y decretos que han sido expedidos en relación con la afiliación de trabajadores independientes por cuenta propia al Sistema de Seguridad Social. Estos son:

Resolución 2400 de 1979

En esta resolución se comienzan a definir algunas regulaciones en salud y seguridad laboral para los trabajadores en Colombia, acogiendo tanto a los dependientes como a los independientes. Se dispone allí que las empresas que requieran trabajadores independientes deberán cumplir con la normatividad en Medicina, Higiene y Seguridad Industrial, así como los trabajadores independientes deberán acatar las medidas preventivas que la entidad contratante considere necesarias para cumplir con dicha normatividad.

Ley 100 de 1993

Por la cual se establece la creación del Sistema General de Seguridad Social Integral y donde se incluye el sistema de riesgos profesionales. Esta ley tiene como función regular el

servicio público en salud, además de garantizar la protección de la población durante la invalidez, la vejez u otras condiciones.

En el artículo 16 de la presente Ley, concretamente se ordena que el Sistema General de Seguridad Social Integral debe proporcionar cobertura a toda la población colombiana, incluyendo allí a los trabajadores independientes y sus grupos familiares mediante la afiliación y el pago de los aportes respectivos, los cuales deben corresponder a los subsistemas de salud, pensión y riesgos profesionales. Para aquellos casos en los que los trabajadores independientes generen escasos recursos económicos, la Ley brinda la posibilidad de afiliación a un régimen especial de seguridad social en salud.

Para el correcto cumplimiento de la Ley 100, se establecen allí los requisitos y condiciones, tanto para las afiliaciones como para el pago de los aportes al sistema de seguridad social por parte de los trabajadores independientes. Algunos de ellos son el cálculo de la base de cotización, el cuál tiene en cuenta los ingresos del trabajador; plazos fijos de pago; sanciones por incumplimiento; procedimientos administrativos específicos; entre otros.

Decreto Ley 1295 de 1994

En este decreto se establece la administración y organización del Sistema General de Riesgos Laborales (SGRL), por parte de un conjunto de organizaciones tanto públicas como privadas. Se disponen regulaciones y procesos específicamente diseñados con el objetivo de prevenir y brindar asistencia a los trabajadores frente a las posibles enfermedades o accidentes que puedan surgir en relación con sus labores.

En cuanto a los trabajadores independientes, en el artículo 13 se reconoce la obligatoriedad a afiliarse y cotizar al SGRL cuando la actividad económica que realiza sea catalogada por el Ministerio de Trabajo como de alto riesgo para su integridad física o su salud.

En este caso se establece que el pago de la afiliación al SGRL de estos trabajadores independientes deberá ser asumida por el contratante. Por otro lado, para aquellos trabajadores independientes que realicen actividades de riesgo I, II y III, se establece que podrán afiliarse al SGRL siempre y cuando coticen también al Régimen Contributivo en Salud.

Adicionalmente en este decreto se establecen medidas para promover la cultura de la prevención de riesgos profesionales entre todos los trabajadores, a través de programas de capacitación y divulgación de información sobre los riesgos asociados a su actividad económica. Asimismo, se reconoce el derecho de los trabajadores a recibir diferentes tipos de prestaciones asistenciales, así como compensación económica en caso de sufrir un accidente de trabajo o una enfermedad laboral.

Decreto 1406 de 1999

En este decreto se dictan algunas disposiciones para la puesta en operación del Registro Único de Aportantes al Sistema de Seguridad Social Integral, además de que se establece el régimen de recaudación de aportes que financian dicho Sistema.

En el artículo 16 del presente decreto se definen tres clases de aportantes al Sistema General de Seguridad Social, uno de ellos son los trabajadores independientes. Para definirse como tal, los trabajadores no deben estar vinculados laboralmente a un empleador mediante contrato de trabajo, además también pueden estar incluidos dentro de esta categoría quienes hagan parte de la población de personas subsidiadas dentro del Régimen General de Pensión.

Por otro lado, en el artículo 25 se estipula el debido proceso para establecer el Ingreso Base de Cotización -IBC- sobre la cual pagarán sus aportes los trabajadores independientes, el cual se hará con la información consignada en el *Formulario de declaración anual del Ingreso Base de Cotización de aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud*.

Adicionalmente, se menciona que en ningún caso el IBC podrá ser inferior a 1 Salario Mínimo Mensual Legal Vigente.

Ley 776 de 2002

En el artículo primero de esta Ley se estipula que todo trabajador afiliado al SGRL, tanto dependiente como independiente, que durante la realización de sus labores sufra un accidente o una enfermedad profesional y a razón de esta se incapacite, invalide o muera, tendrá el derecho de que el Sistema General de Seguridad Social le brinde las prestaciones económicas correspondientes, así como los servicios atencionales adecuados.

En este se define que las prestaciones económicas serán el subsidio por incapacidad temporal, incapacidad permanente parcial, pensión de invalidez y pensión de sobrevivencia y se establecen los porcentajes correspondientes.

Decreto 2800 de 2003

Por el cual se reglamenta parcialmente la afiliación de los trabajadores independientes, ampliando la cobertura del Sistema General de Riesgos Profesionales y buscando la implementación de diversas acciones de promoción y prevención de los riesgos profesionales en esta población.

En el artículo segundo de este decreto se define al trabajador independiente como aquella persona natural que presta sus servicios o realiza alguna actividad económica por su propia cuenta y bajo su propia responsabilidad mediante contratos de carácter distinto al laboral.

Por otro lado, en el artículo 3, se establece que la afiliación de este tipo de trabajadores al Sistema General de Riesgos Profesionales será de forma voluntaria, además deberá ser realizada por el contratante, máximo dos días hábiles después de la celebración del contrato. Para que el

trabajador pueda ser afiliado a este sistema debe haber sido previamente afiliado al Sistema General de Seguridad Social en salud y pensiones.

La cotización del trabajador independiente al sistema de riesgos profesionales se regula según el artículo 5, donde se estipula que deberá corresponder al nivel de riesgo de la actividad que éste realice. El monto del aporte será asumido totalmente por el trabajador independiente, pero será el contratante quien retenga y realice dicho pago.

Además de esto, en el artículo 14 se exponen diferentes obligaciones del trabajador independiente con el Sistema General de Riesgos Profesionales, tales como procurar el cuidado integral de su salud, participar de las actividades de prevención y promoción de la salud ocupacional, cumplir con los lineamientos en salud ocupacional del contratante y hacer uso de los elementos de protección personal cuando sea el caso.

Decreto 3615 de 2005

Bajo el cual se reglamenta la afiliación de los trabajadores independientes de manera colectiva al Sistema de Seguridad Social Integral por medio de personas jurídicas como agremiaciones o asociaciones.

En el artículo primero se expresa que todo trabajador independiente deberá acreditar su vinculación ya sea ante una agremiación o asociación ante las entidades administradoras del sistema de seguridad social. Asimismo, en el parágrafo 1 de este artículo se expone que la vinculación a cualquiera de ellas no constituye relación laboral.

La clasificación del riesgo del trabajador independiente, según el artículo 5, será definida según la actividad, arte u oficio que éste realice. Esta clasificación será supervisada por la Administradora de Riesgos Profesionales a la cual esté afiliada la agremiación o asociación.

Decreto 2313 de 2006

Por medio del cual se modifica el artículo 3 del decreto 3615 de 2005 el artículo 1 del presente decreto. En este se establecen los requisitos para la afiliación del trabajador independiente, entre los cuales se encuentran que el trabajador independiente deberá justificar ante las entidades administradoras del Sistema de Seguridad Social Integral su vinculación a una asociación o agremiación por medio de una certificación escrita expedida por la misma. Esta vinculación no constituye vínculo ni relación laboral alguna.

De igual manera, el artículo 2 del presente decreto, bajo el cual se modifica el artículo 5 del Decreto 3615 de 2005, dicta que la afiliación colectiva al SGRP, sólo podrá llevarse a cabo a través de las personas jurídicas definidas en el decreto como agremiaciones o asociaciones. Se exige también que estas últimas deben clasificar el riesgo del trabajador independiente a afiliarse según la actividad, arte u oficio que desempeñe la persona. La administradora de riesgos profesionales ARP, verificará dicha clasificación.

Decreto Ley 1562 de 2012

En este decreto se regula el Sistema de Riesgos Laborales y disposiciones en materia de salud ocupacional para la protección de los empleados, para ello establece algunas regulaciones dirigidas a las empresas e instituciones, pero también para los trabajadores. Para el caso de estos últimos, en el artículo 5 se definen los Ingresos base de Liquidación, bajo los cuales se calcularán las prestaciones económicas en caso de accidente de trabajo o enfermedad laboral sin distinción alguna entre trabajadores dependientes o independientes.

Adicionalmente, según el artículo 14 el trabajador independiente estará obligado a cumplir con los estándares mínimos del Sistema de Garantía de la Calidad de Riesgos Laborales

en lo relacionado al cumplimiento de sus deberes y obligaciones con el sistema general de riesgos laborales.

Decreto 723 de 2013

Mediante el cual se reglamenta la afiliación obligatoria al Sistema General de Riesgos Laborales para las personas vinculadas a través de un contrato formal de prestación de servicios con entidades o instituciones públicas o privadas y de los trabajadores independientes que laboren en actividades de alto riesgo con la finalidad de mejorar las condiciones de trabajo y salud de dichos trabajadores y sus familias.

En cuanto a los trabajadores independientes este decreto aplica, según el artículo 2, solamente si estos laboran en actividades consideradas de alto riesgo, es decir, las catalogadas por el Ministerio de Trabajo como de nivel IV o V, tales como la construcción.

Por otro lado, en el artículo 5 se establece que la afiliación de este tipo de trabajadores al SGRL deberá ser responsabilidad del contratante.

Para efectos del satisfactorio cumplimiento del SG-SST, se disponen en el artículo 15 una serie de responsabilidades del contratista, dentro de las cuales se encuentran el procurar el cuidado integral de salud; contar con los elementos de protección personal adecuada para su labor, cuyo costo deberá él mismo asumir; hacer parte de la actividades de Prevención y Promoción realizadas por los contratantes; informar al contratante acerca de cualquier novedad relevante en los términos del contrato.

En línea con lo anterior, el artículo 18 establece que el contratista deberá realizarse un examen médico preocupacional, cuyo valor deberá ser asumido por él mismo. Los resultados de este deberán ser compartidos con el contratante.

Decreto 1443 de 2014

Este decreto dicta las disposiciones para la implementación del Sistema de Gestión de Salud y Seguridad en el Trabajo o SG-SST por sus siglas. En el artículo 5 se establece que todos los empleadores deberán realizar por escrito una política de Seguridad y Salud en el Trabajo (SST), la cual deberá tener en cuenta la naturaleza de su actividad y deberá ser comunicada a todos los trabajadores, incluyendo a contratistas y trabajadores independientes.

En concordancia con lo anterior, en el artículo 10 se dictan las responsabilidades de los trabajadores, entre ellas se establece la obligatoriedad por parte de los trabajadores de informar al contratante o empleador los presuntos accidentes laborales y enfermedades laborales que puedan ocurrir durante la vigencia del contrato o de la realización de sus labores para los efectos del SG-SST. Adicionalmente, el contratista o trabajador independiente tiene la obligación de implementar medidas de seguridad y salud en el trabajo en su propia actividad, con el fin de proteger su integridad y la de otras personas que puedan estar expuestas a los riesgos de su actividad.

En articulación con ello, se dispone en el artículo 11 que el empleador deberá proporcionar a todo trabajador que ingrese por primera vez a la empresa y previo inicio de sus labores una inducción dentro de la cual se tratarán los temas de identificación y control de peligros y riesgos en el trabajo, así como de prevención de accidentes y enfermedades laborales. Esta inducción deberá ser proporcionada tanto para trabajadores dependientes como independientes y contratistas.

Decreto 1072 de 2015

O más conocido como decreto único reglamentario del sector laboral, bajo el cual se establecen una serie de normativas y lineamientos para el Sistema de Gestión de Seguridad y

Salud en el Trabajo, siendo su cumplimiento de total obligatoriedad por todas las organizaciones, independientemente de su naturaleza jurídica o tamaño.

Para los trabajadores independientes, el artículo 2.2.4.2.1.7 dispone que la clasificación de riesgo del empleado independiente se designará de acuerdo con la actividad, arte, oficio o profesión que realice, siendo la ARL la entidad encargada de verificar dicha información.

Por otro lado, el artículo 2.2.4.2.2.13 establece que el tiempo de pago de los aportes al SGRL se deberá realizar mes vencido dentro de los términos regidos por las normas vigentes. En el caso de los trabajadores independientes, el contratante será el responsable del pago de estos aportes cuando la actividad sea de riesgo IV o V. Adicionalmente se declara la obligación del contratante de verificar el pago mensual de los aportes por parte de los trabajadores independientes al SGRL cuando estos realizan actividades con un nivel de riesgo tipo I, II o III.

Resolución 4927 de 2016

Por medio de la presente resolución se establecen los requisitos para el registro, desarrollo y certificación de la capacitación virtual en el Sistema de Gestión de Salud y Seguridad en el Trabajo, el cual tiene una intensidad de 50 horas y tiene el propósito de fomentar la cultura de Seguridad Social. Para ello, se exige que participen todos los trabajadores, incluidos los independientes.

Decreto 1273 de 2018

Por medio de este decreto se regulan ciertos parámetros del régimen de seguridad social para los trabajadores independientes, como la retención y pago de aportes. Con base en esto, en el artículo 1 se establece que el pago de cotizaciones al Sistema de Seguridad Social integral por parte de los trabajadores independientes se efectuará mes vencido y por periodos mensuales.

Se establece también que los trabajadores independientes deberán acreditar ante el contratante o empleador el pago de sus cotizaciones al Sistema de Seguridad Social integral durante los periodos correspondientes a la vigencia de su actividad. Cuando estos aportes no sean acordes a la totalidad del aporte obligatorio, el contratante deberá notificarlo ante Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP).

Resolución 0312 de 2019

Por medio de esta resolución se definen los Estándares Mínimos del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo (SG-SST), donde además se regulan los procedimientos para el control y la prevención de la afiliación irregular en el Sistema General de Seguridad Social en Salud. Se aclara que según el artículo 2 de la presente resolución, los trabajadores independientes que se encuentren afiliados de manera voluntaria al SGRL no están obligados a cumplir con los estándares mínimos.

Mediante el artículo 24 de esta resolución se estipula también que las empresas deberán verificar que los trabajadores independientes se encuentren debidamente afiliados al Sistema General de Riesgos Laborales y en caso de que estos se encuentren afiliados por medio de agremiaciones, es el empleador quien deberá asegurarse de que dicha agremiación se encuentre registrada y aprobada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Resolución 209 de 2020

En esta resolución se incluye por primera vez el esquema de presunción de costos para los trabajadores independientes por cuenta propia e independientes con contratos diferentes a prestación de servicios personales. Por medio de esta resolución que expide la UGPP se

reglamentó la figura de Presunción de Costos creada en el plan nacional de desarrollo 2018-2022. Esta figura permite que algunas actividades económicas establecidas en el artículo 3 de la presente resolución, adopten coeficientes específicos, o en otras palabras, porcentajes que los costos de las actividades representan frente a los ingresos brutos y de esta manera hacerlos deducibles sin necesidad de documentación o soporte alguno.

Aparte de eso, en el artículo 3 se establece que si el trabajador independiente obtiene recursos de diferentes actividades económicas se deberá adoptar los porcentajes correspondientes a cada actividad. Con el valor restante se calculará el IBC entendiendo que éste no podrá superar los 25 SMMLV.

Decreto 1601 de 2022

Por el cual se define un sistema de presunción de ingresos para los trabajadores por cuenta propia, el cual debe incluir el esquema de presunción de costos. Con esto se busca establecer de manera más confiable el valor neto de los presuntos ingresos bajo los cuales se realizará la cotización al Sistema General de Seguridad Social.

Para los efectos de este decreto, se define en el artículo 3.2.7.2 al trabajador independiente por cuenta propia como una persona natural que realiza alguna actividad económica bajo su propia responsabilidad, la cual puede o no requerir de compra de materiales y/o insumos, así como de contratación de personal para su ejercicio.

En el artículo 3.2.7.5 se dicta que el trabajador por cuenta propia deberá calcular su ingreso bruto, descontar el coeficiente de costos y bajo el valor restante realizar su respectiva cotización y aporte al sistema de seguridad social.

Si bien esta ha sido la normatividad expedida en Colombia para la regulación de las afiliaciones de los trabajadores independientes, es un tema que se encuentra en constante cambio.

Para la vigilancia y control de estas regulaciones, aparece la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales.

Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP)

Es una entidad que pertenece al Gobierno Nacional y se encuentra adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Esta entidad se creó bajo el decreto 5021 de 2009 con el objetivo de velar por los derechos pensionales de los colombianos, los cuales están causados a cargo de las administradoras del Régimen de Prima Media, para ello emplea tareas de revisión, seguimiento, colaboración y capacitación acerca de todo lo relacionado a la liquidación y pago de las contribuciones parafiscales.

En línea con su objetivo, la UGPP se encarga de verificar que tanto las organizaciones como los trabajadores independientes cumplan con sus obligaciones de afiliación y cotización al Sistema General de Seguridad Social Integral, incluyendo el régimen de salud, pensiones y riesgos laborales. También verifica que se cumplan con las obligaciones en materia de parafiscalidad, como la retención y pago de las contribuciones a entidades como el ICBF, SENA y cajas de compensación familiar. En caso de que la UGPP identifique incumplimientos en las obligaciones de los trabajadores independientes, puede iniciar procesos de fiscalización y sancionar a los infractores con multas y recargos. Además, puede realizar embargos y otras medidas cautelares para garantizar el pago de las deudas correspondientes.

Esta unidad administrativa se ve regulada también por la Ley 100 de 1993, que estableció el Sistema General de Seguridad Social Integral en Colombia, y la Ley 1819 de 2016, que modificó algunas disposiciones del régimen de parafiscalidad en el país.

Capítulo II

Cifras de Afiliación al Sistema de la Seguridad Social y de Accidentalidad del Sector Construcción Desde el año 2021 Hasta Julio de 2023

Después de hacer un recorrido por la normatividad existente en Colombia relacionada con las Leyes y decretos sobre afiliación de trabajadores independientes al Sistema de Seguridad Social, damos paso a la presentación y análisis de las cifras de afiliación al sistema de la seguridad social y accidentalidad del sector construcción en los últimos tres años en el departamento de Antioquia, con el propósito de magnificar el crecimiento de las afiliaciones de los trabajadores independientes cuenta propia, así mismo la accidentabilidad de esta población objeto.

Las cifras de afiliación aportadas por la Federación de Aseguradores Colombianos - Fasecolda, entidad dedicada al análisis y recolección de datos generales, así como específicas del sector asegurador, darán cuenta del incremento en afiliaciones del sector construcción en el departamento de Antioquia.

Para lograr estas estadísticas, dicha federación como entidad sin ánimo de lucro, por cuarenta y siete años ha agrupado compañías de seguros y las sociedades que se dedican a la capitalización en Colombia. Esta ha sido una entidad que ha realizado un proceso de culturización y en especial de modernización de la industria, permitiendo que su información tenga alcance tanto a las entidades de control como a la sociedad en general (Fasecolda, s.f.-a), por tal razón, el acceso a la información en relación a su objeto de observancia en este proyecto, es lograda de forma fácil y directa, la cual aporta de manera significativa a la pregunta objeto de la síntesis.

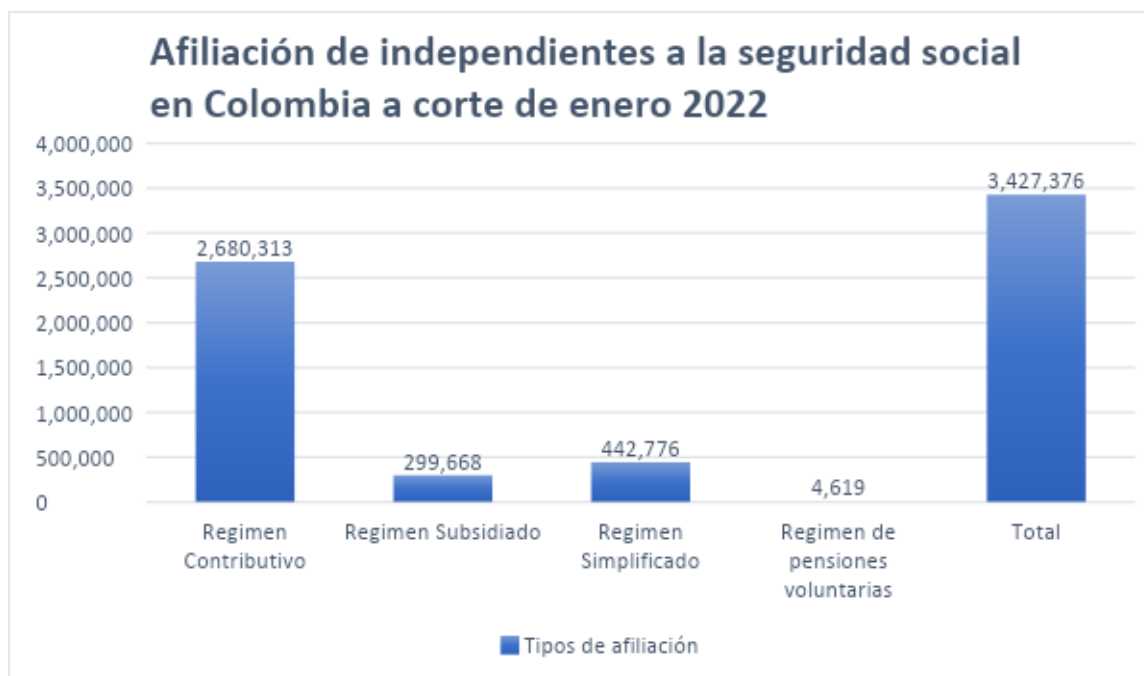
Además de prestar dicha información, esta federación adelanta un seguimiento de aquellos proyectos de ley que se tramitan en el Congreso de la República y que puedan tener incidencia en el renglón de seguros, al mismo tiempo que brinda asesoría técnica, jurídica y económica a sus asociados, pues Fasecolda se interesa en hacer viable las condiciones para el desarrollo sostenible del sector asegurador y contribuir al progreso del país.

Cifras de afiliación en Colombia al Sistema de Seguridad Social de Independientes Cuenta Propia a Corte del año 2021 a 2023

Según las estadísticas más recientes de la afiliación a la seguridad social de los trabajadores independientes en Colombia, publicadas por el Ministerio de Trabajo (2022), se registró un total de 3.427.757 afiliados a la seguridad social en esta categoría laboral. Estos datos se pueden observar detalladamente en la Figura 1, donde se separan las cifras por tipo de afiliación.

Figura 1

Afiliación de independientes a la seguridad social en Colombia a corte de enero 2022



Nota. Adaptado de Consolidado de Datos Riesgos Laborales, Fasecolda

(<https://sistemas.fasecolda.com/rldatos/Reportes/xClaseGrupoActividad.aspx>)

En consideración de lo anterior, cabe recordar que el Régimen Contributivo es el más común entre los trabajadores independientes y cubre los servicios de salud, pensiones y riesgos laborales, mientras que el Régimen Subsidiado va dirigido a trabajadores independientes con bajos ingresos y cubre los servicios de salud. Por otro lado está el Régimen Simplificado de Seguridad Social en Salud -RS-, este brinda únicamente los servicios de salud y está destinado a trabajadores independientes con ingresos menores a un salario mínimo. Por último, está el Régimen de Pensiones Voluntarias el cual permite a los trabajadores independientes ahorrar para su futura pensión.

Es importante destacar que la afiliación a la seguridad social de los trabajadores independientes ha ido en aumento en los últimos años en Colombia, gracias a medidas como la implementación del Régimen Simple de Seguridad Social en Salud y la promoción de incentivos

para la formalización laboral. Sin embargo, aún queda un gran camino por recorrer en materia de protección social para esta importante categoría laboral en el país.

En Colombia, al momento de realizar una afiliación como independiente voluntario, existe la opción de elegir libremente la aseguradora de riesgos laborales, dicha entidad no está limitada a atender a sus empresas afiliadas, también deben ofrecer servicios a los trabajadores independientes afiliados, como lo establece el Decreto 1072 de 2015 en el artículo 2.2.4.2.2.17, donde se disponen las obligaciones de las Administradoras de Riesgos Laborales con los trabajadores independientes afiliados:

1. Afiliar y registrar en la Administradora de Riesgos Laborales al trabajador independiente.
2. Recaudar las cotizaciones, efectuar el cobro y distribuir las mismas conforme al artículo 11 de la Ley 1562 de 2012 y lo establecido en la presente sección.
3. Garantizar a los trabajadores independientes, la prestación de los servicios de salud y el reconocimiento y pago oportuno de las prestaciones económicas en el Sistema General de Riesgos Laborales.
4. Realizar actividades de prevención y control de riesgos laborales para el trabajador independiente.
5. Promover y divulgar al trabajador independiente programas de medicina laboral, higiene industrial, salud y seguridad en el Trabajo y seguridad industrial.
6. Fomentar estilos de trabajo y vida saludables para el trabajador independiente.
7. Investigar los accidentes de trabajo y enfermedades laborales que presenten los trabajadores independientes afiliados.
8. Suministrar asesoría técnica para la realización de estudios evaluativos de higiene ocupacional o industrial, diseño e instalación de métodos de control de ingeniería, según

el grado de riesgo, para reducir la exposición de los trabajadores independientes a niveles permisibles.

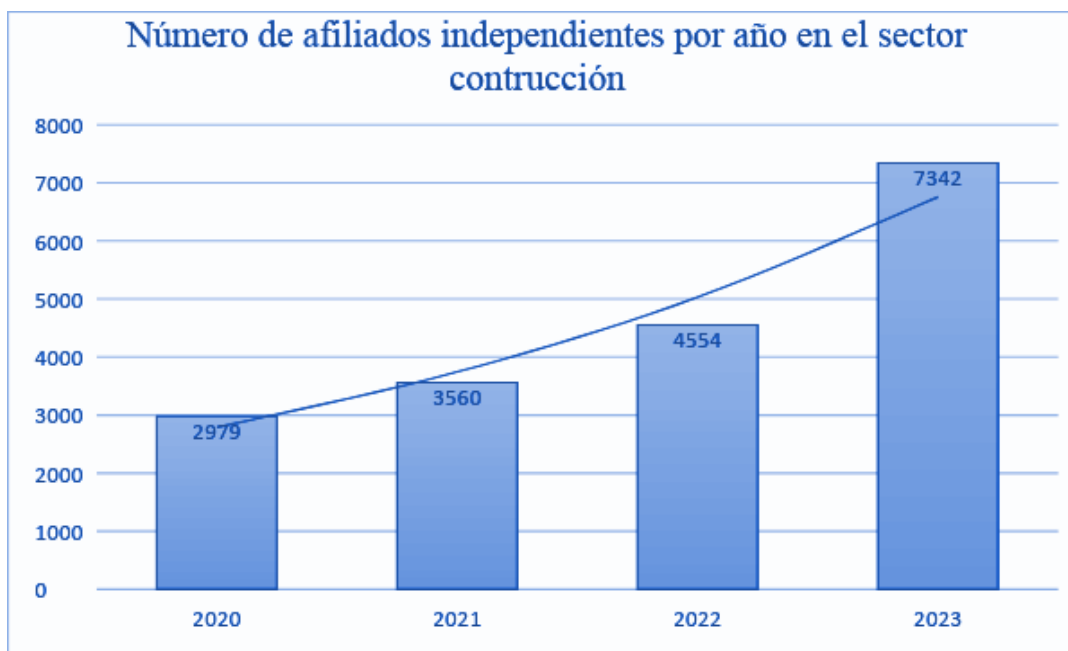
9. Adelantar las acciones de cobro, previa constitución en mora del contratante o del contratista de acuerdo a la clase de riesgo y el requerimiento escrito donde se consagre el valor adeudado y los contratistas afectados. Para tal efecto, la liquidación mediante la cual determine el valor adeudado prestará mérito ejecutivo.

10. Verificar la clasificación de la actividad económica con la cual fue afiliado el contratista. (Ministerio de Trabajo, 2015, pp 62)

Se hace evidente que conforme más se regula el Sistema General de Riesgos Laborales, más aumenta el reporte de afiliaciones de los trabajadores independientes del sector de la construcción. Se puede evidenciar en términos de cómo se ha comportado el crecimiento de este tipo de afiliaciones desde el año 2020. Para este año, como se observa en la Figura 2, no se tuvo ningún tipo de crecimiento con respecto al año anterior, dejando una estadística de 0,0%, probablemente mediado por la contingencia sanitaria causada por el Covid-19. Sin embargo, para el año 2021, de la mano de la reactivación económica se impulsa un crecimiento del 17% de afiliaciones de este tipo de trabajadores, como se observa en la Figura 3. Para el año 2022 se registró un aumento del 22% respecto al año inmediatamente anterior, como se ve evidenciado en la Figura 4. De igual manera, el reporte de afiliaciones en el año 2023 con corte a 4 de julio, tuvo un crecimiento bastante significativo, ya que este se encuentra en un 38%, lo cual se puede confirmar en la Figura 5. De esta manera la federación gremial evidencia un importante crecimiento en la culturización y formalización de la industria colombiana.

Figura 2

Número de afiliados independientes por año en el sector construcción

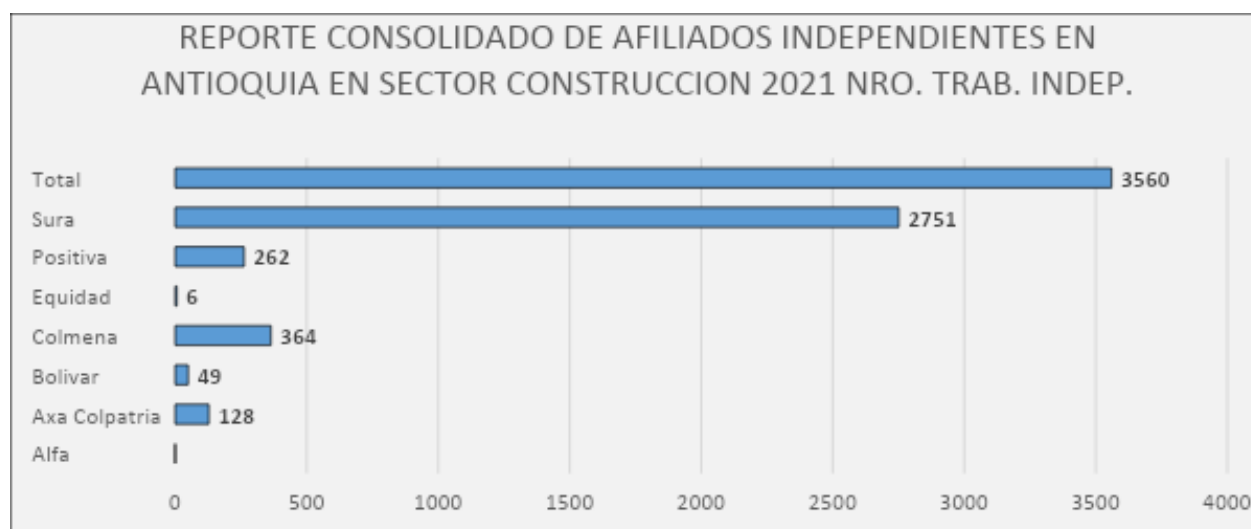


Nota. Adaptado de Consolidado de Datos Riesgos Laborales, Fasecolda.

(<https://sistemas.fasecolda.com/rldatos/Reportes/xClaseGrupoActividad.aspx>)

Figura 3

Reporte consolidado de afiliados independientes en Antioquia en sector construcción año 2021

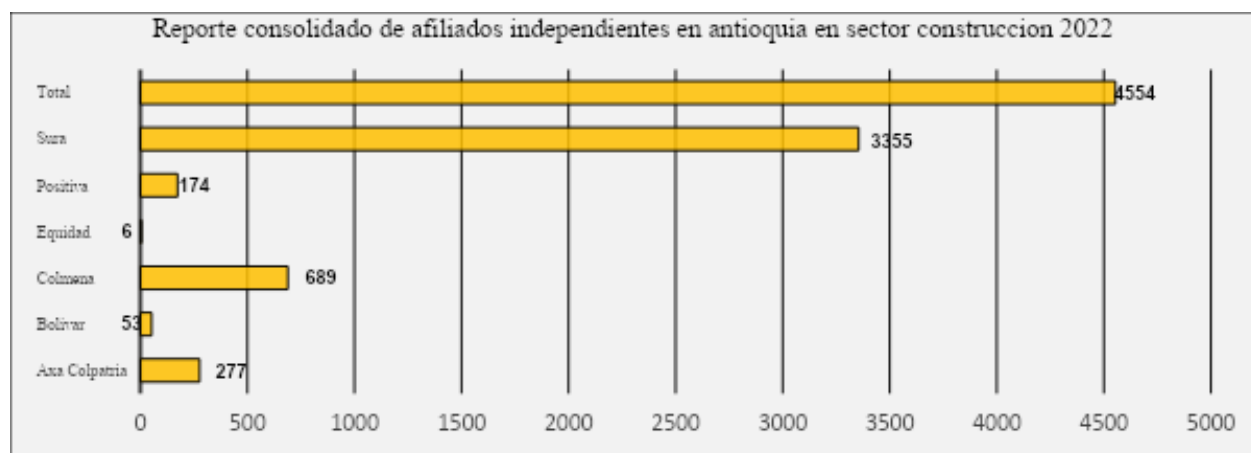


Nota. Adaptado de Consolidado de Datos Riesgos Laborales, Fasecolda.

(<https://sistemas.fasecolda.com/rldatos/Reportes/xClaseGrupoActividad.aspx>)

Figura 4

Reporte consolidado de afiliados independientes en Antioquia en sector construcción año 2022

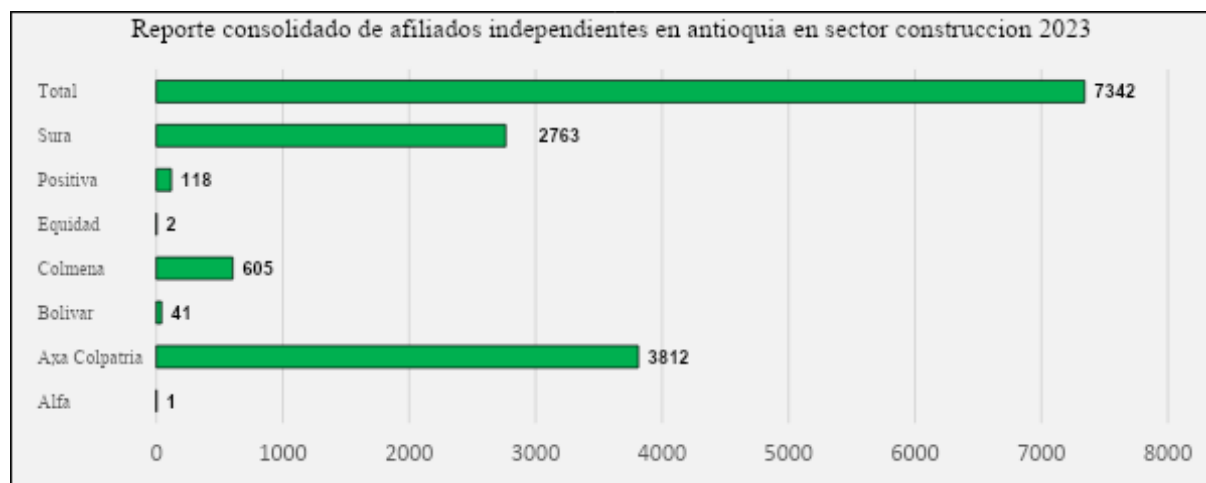


Nota. Adaptado de Consolidado de Datos Riesgos Laborales, Fasecolda.

(<https://sistemas.fasecolda.com/rldatos/Reportes/xClaseGrupoActividad.aspx>)

Figura 5

Reporte consolidado de afiliados independientes en Antioquia en sector construcción año 2023



Nota. Adaptado de Consolidado de Datos Riesgos Laborales, Fasecolda.

(<https://sistemas.fasecolda.com/rldatos/Reportes/xClaseGrupoActividad.aspx>)

Es importante analizar que, dentro de las cifras de afiliados independientes cuenta propia del año 2021, 2022 y a corte de 4 de julio de 2023, se identifica un crecimiento exponencial en la afiliación de independientes en el sector de la construcción del año 2021 a 2022 de 994 y 457 nuevas afiliaciones en comparación del periodo 2022 a 2023.

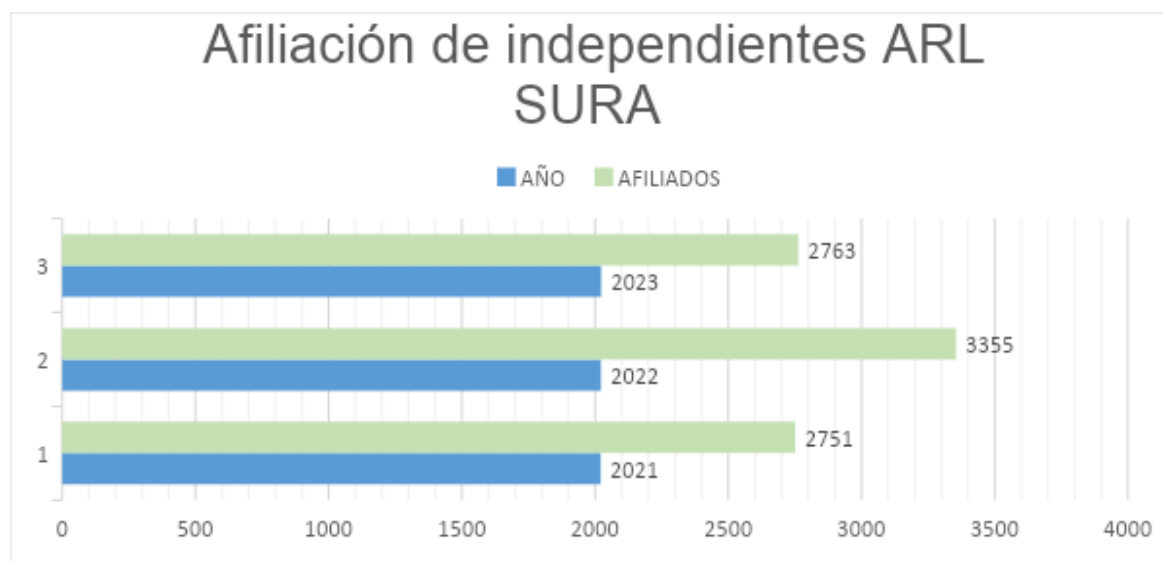
Según los datos brindados por Fasecolda (s.f.-b), la principal ARL de afiliación de independientes en los años 2021 y 2022 fue liderada por ARL SURA con 6.106 afiliados, sin embargo, solo a corte del 4 de julio del año 2023 por primera vez es AXA Colpatría quien toma liderazgo en la afiliación, generando de esta manera una evidente atracción para el sector construcción.

Por relevancia en las cifras que presentan a la ARL Sura durante tres años consecutivos como la administradora de riesgos laborales con mayor número de afiliados independientes cuenta propia, sus datos servirán de referente a los análisis estadísticos del presente estudio de acuerdo a lo expuesto en la Figura 6.

De un total de afiliaciones de independientes por cuenta propia al Sistema de Riesgos Laborales durante los años 2021, 2022 y a corte de 4 de julio de 2023 representado un total de 15.656, la ARL Sura aporta 6.787 afiliaciones, las cuales son el equivalente a un 56.54 del total.

Figura 6

Afiliación trabajadores independientes al sistema de riesgos laborales sector construcción



Nota. Adaptado de Análisis de riesgo, Suramericana.

Existe un notorio crecimiento en la afiliación de independientes por cuenta propia en el sector construcción en el departamento de Antioquia. Las cifras suministradas por Fasecolda y el Consejo Colombiano de seguridad, concuerdan que, el repunte sostenido en los procesos de afiliación de los independientes al Sistema General de Riesgos Laborales puede deberse a las exigencias normativas frente a las condiciones laborales obligatorias entre las empresas legalmente constituidas. Entre esas exigencias, el requisito indispensable en la contratación del servicio con independientes corresponde a la afiliación a la seguridad social como estándar mínimo de cumplimiento frente al Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo.

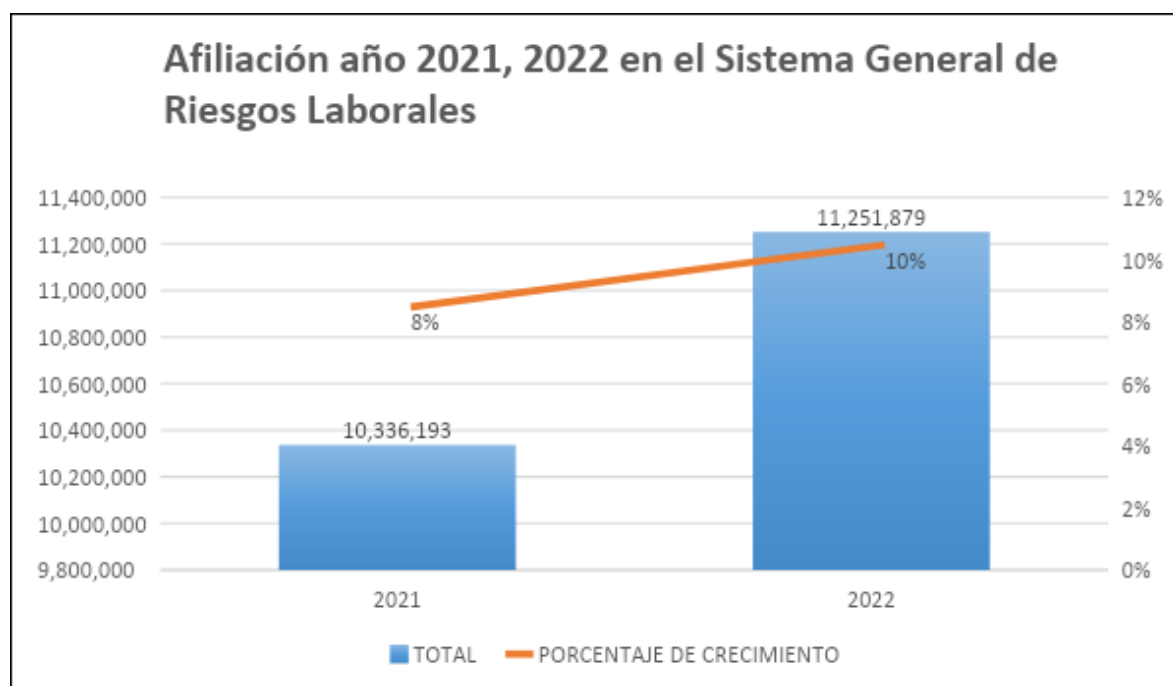
El Consejo Colombiano de Seguridad -CCS- en sus 67 años de labor, ha tenido un enfoque dirigido a la industria de Colombia en la seguridad, salud en el trabajo y protección ambiental, para lo cual aportan con conocimiento técnico y afianzamiento de buenas prácticas e innovación; una estrategia que permite a todos los empresarios ser competitivos y por ende

sostenibles en el mercado. A través de la innovación crea estrategias efectivas para el control de riesgos laborales y ambientes de trabajo.

Teniendo en cuenta su nutrido propósito, el CCS (2023) revela estadísticas en relación a la formalización del trabajo, lo cual confirma los análisis aportados por Fasecolda en relación al crecimiento de afiliación de trabajadores independientes cuenta propia. Como se puede observar en la Figura 7, los trabajadores independientes cuenta propia para el año 2021 representan un porcentaje de afiliación del 8% del total de 10.336.193 de los trabajadores reportados. En relación al año 2022 se refleja un comportamiento de aumento en las afiliaciones del 2% del total de las afiliaciones registradas.

Figura 7

Afiliación año 2021, 2022 en el Sistema General de Riesgos Laborales



Nota. Adaptado de ATEL primer trimestre 2022, Consejo Colombiano de Seguridad.

(<https://ccs.org.co/atel-col-1er-trimestre-2022/>)

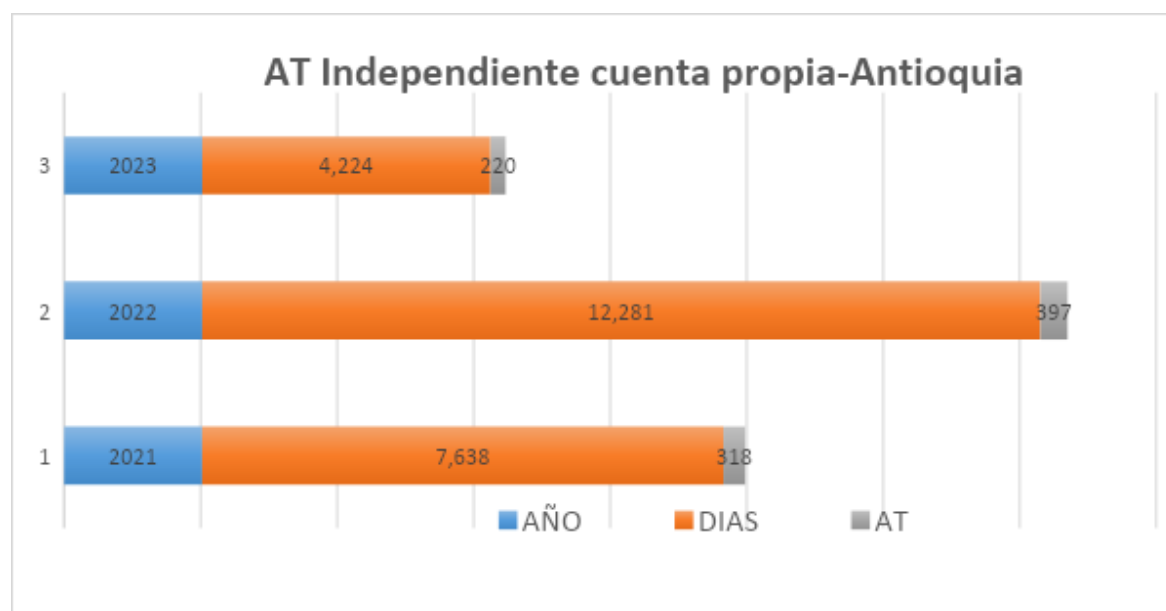
Cifras accidentalidad de Trabajadores Independientes en Colombia a Corte del año 2021 a 2023

Sobre las cifras de siniestralidad, especialmente en relación a la accidentalidad Laboral en la población afiliada como independiente cuenta propia, se analizarán las cifras consolidadas por la administradora de riesgos laborales Sura, quienes representaron a corte de 4 de julio de 2023, 2.763 afiliaciones de los trabajadores independientes en relación a un total de 7.342 afiliaciones al sistema de la seguridad social en el sector construcción en el departamento de Antioquia.

Para el año 2021 se dieron 318 accidentes de trabajo en trabajadores independientes cuenta propia afiliados a la ARL Sura, en el año 2022 tuvo un referente de 397 eventos. Lo anterior permite ver un crecimiento en los índices de accidentalidad ya que, en el 2023, con corte del 31 de julio se han reportado 220 eventos no deseados. En la Figura 8 se pueden observar cada uno de estos datos.

Figura 8

Accidentes de Trabajo en trabajadores Independientes cuenta propia en Antioquia

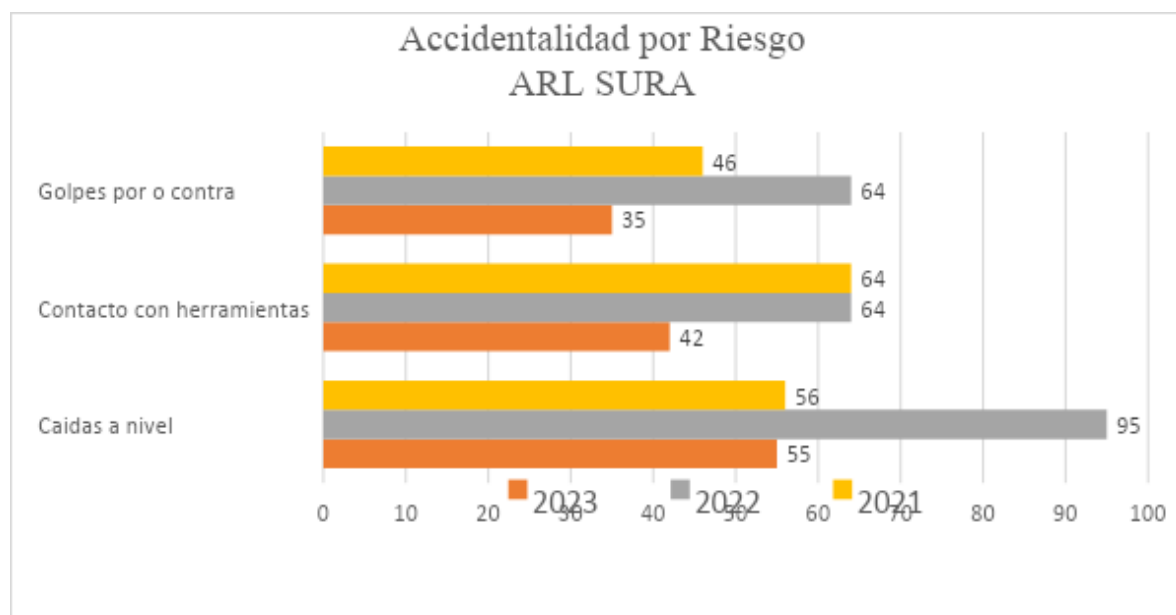


Nota. Adaptado de Análisis de riesgo, Suramericana.

La accidentalidad en el sector de la construcción se origina mayoritariamente en la materialización de tres riesgos principales, el primero son las caídas a nivel, seguido de contacto con herramientas de trabajo y no menos importante, los golpes por o contra objetos en los espacios de trabajo. En los años valorados para este trabajo, se encuentran algunas estadísticas realizadas por la ARL Sura que se observan en la Figura 9. Dichos riesgos conservan una íntima relación con el sector construcción por su alta probabilidad de ocurrencia.

Figura 9

Accidentalidad por Riesgo ARL SURA



Nota. Adaptado de Análisis de riesgo, Suramericana.

Capítulo III

Análisis de los datos seleccionados sobre leyes y decretos vigentes en Colombia, así como las cifras recopiladas sobre afiliación y accidentalidad de los trabajadores independientes por cuenta propia del sector construcción

Realizada la recolección de información sobre las leyes y decretos vigentes en Colombia relacionados al tema de afiliación de trabajadores independientes cuenta propia al Sistema de Seguridad Social, las cifras de afiliación y de accidentalidad de este tipo de trabajadores en el sector de la construcción durante los últimos tres años en el departamento de Antioquia, se puede evidenciar que coexiste un variado número de leyes y decretos enfocados en la regulación de este tipo de afiliaciones y además se observa un repunte significativo de los reportes de nuevos afiliados independientes, así como de contingencias en el sistema.

La afiliación de los trabajadores independientes a la Seguridad Social dentro del Sistema General de Riesgos Laborales se encuentra establecida en la Ley 100 de 1993, en su Libro Tercero, del Sistema General de Riesgos Laborales, a través del Decreto 1295 de 1994, en su artículo 13 afiliación, literal “b”, el cual establece que son afiliados al SGRL de forma voluntaria los trabajadores independientes, modificado por la Ley 1562 de 2012, artículo 2.

La afiliación fue reglamentada por el Decreto 2800 de 2003, el cual exigía la afiliación para contratos superiores a tres meses, con un Índice Base de Cotización -IBC- mínimo de dos Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes; en el año 2005, el legislador expidió el Decreto 3615 del mismo año, modificado por el Decreto 2313 de 2006, el cual facilitó la afiliación por medio de agremiaciones o intermediarios; más adelante, el Decreto 723 de 2013 facilita la posibilidad de la afiliación de trabajadores independientes por medio de contratos de prestación de servicios de naturaleza civil, comercial o administrativos superiores a un mes y los que se

desprendieran de actividades de alto riesgo, por medio de un contrato escrito. Del mismo modo, existen muchas otras leyes y decretos relacionados, tal como se pudo evidenciar en el capítulo I de este trabajo.

Pero entonces, si existe variedad de leyes y decretos que buscan garantizar que el trabajador independiente del sector construcción tenga todas las garantías de seguridad para desempeñar su trabajo de forma que al momento de sufrir una contingencia su aseguradora responda de forma adecuada ¿dónde se encuentra la problemática que pretende evidenciar esta monografía?

Para responder esta pregunta es necesario hablar de las llamadas empresas agrupadoras. La mayoría de las afiliaciones se tramitan a través de estas empresas irregulares que frecuentemente se pueden evidenciar en la ciudad con su publicidad en los postes, donde promocionan afiliación a Salud, Pensión y Sistema General de Riesgos Laborales (en adelante SGRL) por un valor que oscila entre los \$60.000 y \$90.000 pesos colombianos.

En estas afiliaciones se detectan falencias en la seguridad jurídica que deberían tener los trabajadores independientes al momento de exigir atención por parte de su aseguradora de riesgos laborales, pues de acuerdo con los datos que se pueden observar en la planilla integrada de autoliquidación de aportes al sistema, existen inconsistencias como por ejemplo, al observar el titular de la planilla aparecen nombres de personas jurídicas o naturales como empleadores y no a cuenta propia del trabajador independiente, incluso, con estados de mora ante las entidades debido a que se ejecutan los pagos de manera inoportuna, además de las afectaciones reflejadas en el historial laboral en las semanas cotizadas al fondo de pensión.

Las empresas llamadas agrupadoras o intermediarias que los trabajadores del sector construcción utilizan para realizar su afiliación a la seguridad social como requisito indispensable para desempeñar su labor se comprometen, según se puede leer en su publicidad, con ayudar a

construir una estabilidad familiar por medio de mecanismo de protección de salud, pensiones y riesgos laborales, identificando las necesidades de cada trabajador y así brindar una excelente experiencia para ellos y su familia, lo que está lejos de la realidad.

Castro, R. (2021) se centró en identificar las implicaciones jurídicas de la afiliación de trabajadores independientes al SGRL a través de agrupadoras o intermediarios; para ello, analizó el proceso de desarrollo de normas y reglas en la afiliación de trabajadores independientes al SGRL; a su vez, se examinaron los aspectos fundamentales de la afiliación de este tipo de trabajadores y las responsabilidades de las ARL; se determinaron las consecuencias de la afiliación de los trabajadores independientes al SGRL, mediante la intervención de estas agrupaciones informales. Uno de los puntos más destacados es que algunas de estas personas jurídicas o naturales que funcionan como agremiaciones o asociaciones, se aprovechan de las lagunas jurídicas para realizar falsas afiliaciones, lo que resulta en la ausencia de protección para los trabajadores independientes una vez sufren un accidente de trabajo, una enfermedad laboral y requieren el reconocimiento de las prestaciones asistenciales o económicas. La pregunta ahora es ¿cómo pueden estas empresas realizar las llamadas falsas afiliaciones?

Con una lista de leyes y decretos tan amplia que regulan el tema, sería erróneo afirmar que existe un vacío jurídico que permite a algunas de las empresas intermediarias para llevar a cabo la afiliación a seguridad social pero más allá de la legislación actual, en la práctica esto es posible.

Una afiliación irregular en Colombia, se refiere a una situación en la que una persona o entidad busca evadir o eludir los procesos legales o normas establecidas por el gobierno y las instituciones correspondientes. En el contexto de la seguridad social y otros sistemas de bienestar, una afiliación irregular según Maldonado (2017), podría implicar no cumplir con los requisitos legales para la afiliación, los pagos de contribuciones o el acceso a beneficios. En Colombia, el

sistema de seguridad social abarca varios componentes, como salud, pensiones y riesgos laborales. Aquí hay algunos aspectos generales sobre cómo podría operar una afiliación irregular en relación con la seguridad social en Colombia:

- Falta de Afiliación: Una afiliación irregular podría involucrar a trabajadores independientes que no se registren ni se afilian adecuadamente a los sistemas de seguridad social, impidiendo así las contribuciones y los deberes que implican la afiliación legal.
- Sin Pago de Contribuciones: Las personas.

Esta afiliación irregular al sistema ocurre cuando se crea una razón social bajo persona natural o jurídica, en donde se constituyen en el sistema de pagos de seguridad social con una actividad principal y a su vez creación de centros de trabajo asociados a clases de riesgo de I a V, siendo el máximo nivel de cotización el V, donde se relaciona las actividades de mayor riesgo como construcción. En este instante es donde comienzan a ofertar las afiliaciones a personas independientes, que necesitan soportar su pago de aporte a salud, pensión y riesgos laborales para poder laborar en diversos lugares.

Cuando el trabajador independiente cuenta propia desea ejecutar labores, de acuerdo al Decreto 1072 de 2015 en el artículo 2.2.4.6.28 se establece la obligación de “verificar, antes del inicio del trabajo y periódicamente, el cumplimiento de la obligación de afiliación al Sistema General de Riesgos Laborales, considerando la rotación del personal por parte de los proveedores, contratistas y subcontratistas, de conformidad con la normatividad vigente”.

La razón social que aglomera independientes antes de hacer el proceso de afiliación a la seguridad social, debe tramitar un permiso ante el ministerio del trabajo, pero dichas entidades lo que hacen es evadirlo. Al afiliar a los trabajadores, estas agremiaciones o asociaciones les

entregan su respectivo soporte de afiliación, pero en el momento del pago de la seguridad social, que se realiza mes vencido, los retiran y le pagan solo unos días, quedando desprotegidos en el sistema. Incluso en algunas ocasiones nunca hacen los pagos, quedando en mora ante el sistema que recauda esos dineros.

Para explicarlo mejor, el Ministerio de trabajo (2022) explica que las afiliadoras de poste no cotizan por el mes completo, sino que reportan y pagan la seguridad social por el valor de uno o algunos pocos días de cotización, para esto ellos reportan el retiro del trabajador o independiente para quedarse con el dinero de los días restantes. Como consecuencia, los trabajadores independientes quedan descubiertos en salud, pensiones y riesgos laborales, debido a que se apropian indebidamente de los dineros que de buena fe les depositan, o no transfieren la totalidad de los recursos a cada una de las entidades del sistema; o proceden a su afiliación bajo una condición muy distinta a la que realmente tienen.

Una agremiación irregular no es más que una organización, grupo o asociación que desarrolla su labor por fuera de los parámetros legales establecidos para este tipo de entidades, carecen de una autorización o registro exigido por la Ley. Las inconsistencias que estas entidades cometen se hacen evidentes en el momento en que los trabajadores, ya sea por un accidente de trabajo, una enfermedad laboral, demandan el reconocimiento de las prestaciones sociales a las que tienen derecho por estar afiliados al SGRL.

Además de esto los trabajadores independientes del sector construcción se pueden ver expuestos a la vulneración en sus derechos al no contar con una relación laboral formal con una empresa, así como la falta de protección social, reflejada en el no acceso a la seguridad social de la misma manera que los trabajadores con un contrato formal. Significa esto que pueden estar expuestos a situaciones de vulnerabilidad económica, como la falta de atención médica adecuada en caso de enfermedad o accidente, o la carencia de una pensión de vejez.

Otros aspectos importantes para destacar son, por ejemplo, la ausencia de garantías laborales debido a que pueden encontrarse en situaciones en las que no cuentan con el derecho a la afiliación a sindicatos, el derecho a la negociación colectiva y a la estabilidad laboral.

En algunos casos, los trabajadores independientes pueden estar sometidos a situaciones de explotación laboral, como el pago de salarios por debajo del mínimo legal, el no pago de horas extras o el incumplimiento de los términos de los contratos. Falta de seguridad en el trabajo al estar expuestos a riesgos en el desempeño de su actividad, como accidentes laborales, sin contar con las medidas de seguridad necesarias para prevenirlos, en este caso se puede afirmar que la falta de capacitación en medidas de seguridad necesarias para desempeñar su trabajo aumenta el riesgo de forma significativa.

Como se puede observar en las cifras recolectadas sobre afiliación y accidentalidad del sector construcción en los últimos tres años en el departamento de Antioquia, contenidas en el capítulo II de esta monografía, existe un crecimiento sostenido de este tipo de afiliaciones y así mismo de accidentes y enfermedades laborales que aumentan la demanda en la solicitud de reconocimiento de prestaciones asistenciales y económicas.

Es posible observar en el reporte consolidado de afiliados independientes en Antioquia en sector construcción durante los años 2021, 2022 y 2023 con corte a 04 de julio da cuenta de un crecimiento sostenido entre 2021 y 2022 del 21% aproximadamente y al analizar las cifras del primer semestre del año 2023 se evidencia un crecimiento del 38%, muy superior al promedio de un solo año como 2022. Esta situación exige mayor atención de las entidades encargadas de realizar vigilancia y control a este tipo de afiliaciones y población objeto de estudio.

Las tutelas y demandas ante la jurisdicción ordinaria crecen a la par con las cifras de afiliación y accidentalidad, como se pudo observar en la campaña realizada por el Ministerio de Trabajo (2022), sólo durante el año 2021 la UGPP recibió y gestionó alrededor de 400 denuncias

relacionadas con 286 empresas que presuntamente realizaban la intermediación de la afiliación y pago de aportes al Sistema de la Protección Social de aproximadamente 60.000 trabajadores independientes, sin autorización del Ministerio de Salud y cometiendo irregularidades en el uso de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes PILA. Durante el 2021 las presuntas estafas por parte de las *afiliadoras de poste* ascendieron a 5 mil millones de pesos y se identificaron 414 empresas en todo el país con irregularidades en la afiliación de sus trabajadores.

Según algunos vídeos aportados por la ciudadanía al Ministerio del Trabajo, dejan ver cómo opera una de las redes de afiliación irregular, tal como las nombra la UGPP. En las imágenes se pudo observar que en varios locales de un Centro Comercial en el occidente de Bogotá e incluso desde la calle y con volantes en mano, ofrecen como *pan caliente* afiliarse a Salud, Pensión y ARL por precios muy bajos, muchos trabajadores incautos caen en estas presuntas estafas (Ministerio de Trabajo, 2022).

Ante el aumento marcado en las cifras de afiliación de trabajadores independientes cuenta propia del sector de la construcción y así mismo de las contingencias relacionadas con accidentes y enfermedades con ocasión de su trabajo se hace necesario una adecuada regulación, inspección, vigilancia y control a estos intermediarios irregulares.

Maldonado (2017) hace una crítica al grave déficit de protección social que padecen los trabajadores independientes en Colombia, la existencia y proliferación de intermediarios que les ofrecen sus servicios de afiliación y pago de aportes en forma indebida concluye que esas situaciones están poniendo en riesgo tanto su acceso y el de sus familias a los beneficios de la seguridad social, y lo que es más preocupante aún, la sostenibilidad financiera del Sistema de Protección Social.

El propósito central de Maldonado (2018) fue reconocer las particularidades de la regulación e inspección, vigilancia y control de los intermediarios en la afiliación de los

trabajadores independientes a la seguridad social en Colombia durante los años 2005 a 2015. Para esto se examinó la evolución histórica y normativa de este procedimiento, se identificaron las entidades que participan, se evidenciaron las técnicas más comunes de evasión y elusión más comunes en que incurre, así como se identificaron los métodos de fiscalización implementados por las autoridades competentes. La conclusión a la que llega es que todas las facetas relacionadas con la afiliación a la seguridad social de los trabajadores independientes plantean un desafío en término de las políticas públicas. Esto muestra la necesidad no solo para la adecuada regulación, inspección, vigilancia y control a estos intermediarios irregulares, sino para seguir cerrando la brecha en la desigualdad social que refleja el déficit de protección social de los trabajadores informales en Colombia.

En el artículo sobre las Prestaciones económicas en Riesgos Laborales de trabajadores independientes respecto a dependientes a partir de la Ley 1562 de 2012, González (2015) realiza un análisis sobre cómo los cambios en la legislación colombiana han logrado un avance en la cobertura y afiliación de los trabajadores al Sistema de Riesgos Laborales, sin embargo, realiza una crítica en el sentido de que esa misma legislación ha dejado vacíos en cuanto a las diferencias que se pudieran presentar relacionadas con el pago y el reconocimiento de prestaciones económicas para trabajadores dependientes y de aquellos que son independientes.

Concluye el artículo, con que la legislación que está vigente actualmente en nuestro país ha ido evolucionando de manera que los vacíos legales se van reduciendo y ha ido identificando para cada uno de estos trabajadores su manera de afiliación, el ingreso base de cotización y prestaciones económicas reconocidas. Sin embargo, aún el sistema no diferencia el otorgamiento de las prestaciones económicas a los trabajadores en caso de accidentes de trabajo y enfermedades laborales y se hace necesario ahondar en el cuestionamiento sobre las estadísticas alrededor del reconocimiento de estas prestaciones. Puesto que las condiciones laborales de

trabajadores dependientes e independientes son diferentes se puede abrir una brecha entre los unos y otros, haciendo que el acceso a subsidios e incapacidades para los trabajadores independientes sea más complejo debido a las circunstancias de tiempo, modo y lugar para probar los accidentes y enfermedades.

Conclusiones

Para concluir, es importante evidenciar la importancia de las garantías que deben tener los trabajadores independientes cuenta propia en Colombia de forma general, más allá de los trabajadores del sector construcción, todas esas garantías abarcan muchas razones entre ellas la protección social entendida como la afiliación de los trabajadores independientes al sistema de seguridad social en salud y pensiones que les brinda protección social y les permite acceder a servicios de salud y a una pensión en la vejez. De esta manera, se garantiza su bienestar y el de sus familias.

La equidad se materializa al garantizar que todos los trabajadores independientes estén afiliados al sistema de seguridad social en igualdad de condiciones en materia de acceso a servicios de salud y a una pensión. Razón por la cual la formalización de los empleos de los trabajadores independientes cuenta propia al sistema de seguridad social fomenta el crecimiento económico, aumenta la productividad y la calidad del trabajo en el país, pero también las condiciones dignas de los trabajadores.

Otro aspecto importante es el cumplimiento de la normatividad laboral en cuanto a la afiliación de los trabajadores independientes al sistema de seguridad social en salud y pensiones, pues su adecuada realización promueve el cumplimiento de las obligaciones tributarias y fiscales.

El proyecto de ley Trabajo por el cambio, radicado por el Gobierno de Colombia (2023) busca implementar una transformación para el sector de trabajo que consiste en asegurar unas condiciones laborales más justas y al mismo tiempo se realizan ajustes parciales en el Código Sustantivo del Trabajo, la ley 50 de 1990, la ley 789 de 2002, así como otras normas laborales. Con esto se pretende que después de ser aprobado por el Congreso de la República, el contrato de trabajo a término indefinido se convierta en la regla general en materia de contratación.

Con la finalidad de generar mejores niveles de estabilidad de los y las trabajadoras colombianas, el artículo 4 del proyecto de ley instaura la obligación general de contratación mediante contrato laboral indefinido, haciendo una modificación del artículo 45 del CST. Con este se autoriza de forma excepcional la contratación a término fijo, estableciendo que podrán celebrarse contratos de trabajo para atender tareas de naturaleza temporal, ya sea por tiempo determinado o por el tiempo que dure la realización de una obra o labor determinada para ejecutar un trabajo ocasional, accidental o transitorio (Gobierno de Colombia, 2023).

Sin duda este proyecto mejoraría las condiciones en cuanto a la protección de los trabajadores independientes, pero aún existe un debate muy amplio sobre si las empresas privadas están dispuestas a aumentar considerablemente los gastos en personal que conllevan dichas reformas.

El tema de los trabajadores independientes ha tomado fuerza con el pasar de los años y con ello las vulnerabilidades a las que este se enfrenta, una muestra de ello son estas agremiaciones irregulares, que, en lo explicado en este capítulo, vulneran todos los derechos a esta población que solamente busca un empleo y el correcto cumplimiento a sus contingencias que por ley debe cubrir el SGRL a todo afiliado. Se evidencia entonces la carencia de una vigilancia y control más exhaustiva a estas entidades, en donde si bien las ARL hacen su labor de reportarlas ante el Ministerio del trabajo, este reporte genera poco impacto. Por tal motivo el

Ministerio de trabajo lanza una campaña donde invita a afiliarse correctamente para evitar riesgos, entendiendo que estas agremiaciones no lo hacen de manera adecuada (2022). Con esta campaña se marca el inicio de un seguimiento más oportuno, sumando esfuerzos, donde también las ARL crean sus áreas de prevención e intervención a la población de independientes del país.

El aprovechamiento de la carencia en los procesos de supervisión e intervención a las agremiaciones facilita que estas entidades sigan funcionando. Por este motivo se propone desde el desarrollo de esta monografía que se integren a esta problemática social dos actores importantes para garantizar el cumplimiento de todos los derechos de los trabajadores. Por un lado como primer actor, la Superintendencia de Industria y Comercio, quien se encarga de proteger los derechos de los consumidores. Esto lo podría ejecutar desde la supervisión y control al consumo del servicio que ofrecen estas llamadas afiladoras irregulares, respaldado con todas sus irregularidades y cumplimiento de prestaciones económicas y asistenciales.

El segundo actor relevante es la UGPP quien se encarga de verificar que todas las empresas en el territorio nacional efectúen los pagos correctos al sistema de seguridad social de los colaboradores, en este caso los llamados “dependientes” a estas empresas de afiliación irregular.

Con la unión, supervisión y control de estas dos entidades, que hoy está ausente, se podría identificar su funcionamiento desde fases más tempranas, tomando las medidas correctivas pertinentes, garantizando confianza en los procesos de afiliación a estos independientes y el cumplimiento en las contingencias que los trabajadores puedan presentar.

Con más grupos de apoyo e intervención se pueden intensificar las labores de oficialización a estas agremiaciones, siendo legales o ejecutando su cierre y/o aplicando sanciones si es el caso y se da lugar a ello. A hoy las ARL identifican su operación, pero posterior a un tiempo de estar ya ingresados en el sistema, por eso se propone estos dos actores y

que el Ministerio de Trabajo continúe realizando campañas, un área para este monitoreo y control y dar solución a una problemática que va en crecimiento.

Referencias

Alcaldía de Medellín (s.f.). *Afiliaciones Irregulares Al Sistema General De Seguridad Social Integral*.

https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_19/Eventos_1/Shared%20Content/IV%20seminario%20de%20riesgos%20laborales/Memorias/AFILIACIONES%20IRREGULARES.pdf

Castro, R. V. (2021). *La afiliación de trabajadores independientes al sistema general de riesgos laborales a través de agremiaciones o asociaciones (empresas agrupadoras)*. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/20.500.11912/9090>.

Consejo Colombiano de Seguridad (2023). *Aumentaron en 22,4 % los accidentes laborales en Colombia: se presentaron más de 136.000 en el primer trimestre*.

<https://ccs.org.co/portfolio/aumentaron-en-224-los-accidentes-laborales-en-colombia-se-presentaron-mas-de-136-000-en-el-primer-trimestre/>

Constitución Política de Colombia [Const]. Artículo 48. 1991 (Colombia).

Corte Constitucional (26 de agosto de 2009). Sentencia C-578 [M.P. Juan Carlos Henao Pérez Decreto 1072 de 2015. *Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo*. 26 de mayo de 2015.

Decreto 1273 de 2018. *Por el cual se modifica el artículo 2.2.1.1.1.7, se adiciona el Título 7 a la Parte 2 del Libro 3 del Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, en relación al pago y retención de aportes al Sistema de Seguridad Integral y Parafiscales de los trabajadores independientes y modifica los artículos*

2.2.4.2.2.13 y 2.2.4.2.2.15 del Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo. 23 de julio de 2018.

Decreto 1406 de 1999. Por el cual se adoptan unas disposiciones reglamentarias de la Ley 100 de 1993, se reglamenta parcialmente el artículo 91 de la Ley 488 de diciembre 24 de 1998, se dictan disposiciones para la puesta en operación del Registro Único de Aportantes al Sistema de Seguridad Social Integral, se establece el régimen de recaudación de aportes que financian dicho Sistema y se dictan otras disposiciones. 28 de julio de 1999.

Decreto 1443 de 2014. Por el cual se dictan disposiciones para la implementación del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo (SG-SST). 31 de Julio de 2014.

Decreto 1601 de 2022. Por el cual se sustituye el Título 7 de la Parte 2 del Libro 3 del Decreto 780 de 2016, Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social en relación con el sistema de presunción de ingresos para los trabajadores independientes por cuenta propia o con contrato diferente a prestación de servicios. 05 de agosto de 2022.

Decreto 2313 de 2006. Por el cual se modifica el Decreto 3615 de 2005. 12 de julio de 2006.

Decreto 2800 de 2003. Por el cual se reglamenta parcialmente el literal b) del artículo 13 del Decreto-ley 1295 de 1994. 02 de octubre de 2003.

Decreto 3615 de 2005. Por el cual se reglamenta la afiliación de los trabajadores independientes de manera colectiva al Sistema de Seguridad Social Integral. 10 de octubre de 2005.

Decreto 723 de 2013. Por el cual se reglamenta la afiliación al Sistema General de Riesgos Laborales de las personas vinculadas a través de un contrato formal de prestación de servicios con entidades o instituciones públicas o privadas y de los trabajadores

independientes que laboren en actividades de alto riesgo y se dictan otras disposiciones.

15 de abril de 2013.

Decreto Ley 1295 de 1994. *Por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales.* 22 de junio de 1994.

Decreto Ley 1562 de 2012. *Por el cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional.* 11 de julio de 2012.

Fasecolda (s.f.-a) Nosotros. Recuperado de <https://www.fasecolda.com/fasecolda/nosotros/>

Fasecolda (s.f.-b) Consolidado. Recuperado de

<https://sistemas.fasecolda.com/rldatos/Reportes/xClaseGrupoActividad.aspx>

González Varela A.C. (2015). *Prestaciones económicas en Riesgos Laborales de trabajadores independientes respecto a dependientes a partir de la Ley 1562 de 2012.* Artículo Revista CES Salud Pública, Vol. 6, N°. 2, 2015, págs. 168-180. Universidad de Antioquia. Medellín.

Ley 100 de 1993. *Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.* 23 de diciembre de 1993.

Ley 776 de 2002. *Por la cual se dictan normas sobre la organización, administración y prestaciones del Sistema General de Riesgos Profesionales.* 17 de diciembre de 2002.

Maldonado G.A. (2018). *Características de la regulación, inspección, vigilancia y control de los intermediarios en la afiliación de los trabajadores independientes a la seguridad social en Colombia en los años 2005 a 2015.*

Ministerio de Trabajo (2022). *El Gobierno Nacional buscará formalizar a 910 mil contratistas.* Gobierno de Colombia.

Ministerio de trabajo (2022). *Ministerio del Trabajo lanza campaña: afíliese bien no asuma riesgos el poste no afilia.*

<https://www.mintrabajo.gov.co/web/guest/prensa/comunicados/2022/febrero/ministerio-del-trabajo-lanza-campa%20B1a-af%20ADliese-bien-no-asuma-riesgos-el-poste-no-afilia>

Ponce, G., Aristizábal, J., Pino, S. (2018). *El Sistema General de Riesgos Laborales en Colombia. Fasecolda*. <https://www.fasecolda.com/cms/wp-content/uploads/2019/09/lo-que-usted-debe-saber-de-los-riesgos-laborales.pdf>

Proyecto de Ley Trabajo por el cambio. *Por medio de la cual se adopta una reforma laboral para el Trabajo digno y decente en Colombia y se modifican parcialmente el Código Sustantivo del trabajo, ley 50 de 1990, la ley 789 de 2002 y otras normas laborales*. 17 de marzo de 2023.

Resolución 0312 de 2019. *Por la cual se definen los Estándares Mínimos del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo SG-SST*. 13 de febrero de 2019.

Resolución 209 de 2020. *Por la cual se adopta el esquema de presunción de costos para los trabajadores independientes por cuenta propia y los trabajadores independientes con contratos diferentes a prestación de servicios personales, conforme a su actividad económica*. 12 de febrero de 2020.

Resolución 2400 de 1979. *Por la cual se establecen algunas disposiciones sobre vivienda, higiene y seguridad en los establecimientos de trabajo*. 22 de mayo de 1979.

Resolución 4927 de 2016. *Por la cual se establecen los parámetros y requisitos para desarrollar, certificar y registrar la capacitación virtual en el Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo*. 23 de noviembre de 2016.

Suramericana (2023). *Análisis de Riesgo trabajadores independientes por cuenta propia Colombia*.