



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXV - N° 891

Bogotá, D. C., martes, 18 de octubre de 2016

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 05 DE 2016 SENADO

*por medio de la cual se reglamenta la Seguridad Social Integral para los conductores de servicio público de transporte terrestre automotor en vehículos taxi, transporte terrestre automotor de carga y transporte terrestre automotor.*

Bogotá, D. C., 11 de octubre de 2016

Honorable Senador

ÉDINSON DELGADO RUIZ

Presidente Comisión Séptima Constitucional

Senado de la República

E. S. D.

**Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 05 de 2016 - Senado,** *por medio de la cual se reglamenta la Seguridad Social Integral para los conductores de servicio público de transporte terrestre automotor en vehículos taxi, transporte terrestre automotor de carga y transporte terrestre automotor.*

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional del Senado de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir **Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 05 de 2016 - Senado,** *por medio de la cual se reglamenta la Seguridad Social Integral para los conductores de servicio público de transporte terrestre automotor en vehículos taxi, transporte terrestre automotor de carga y transporte terrestre automotor,* en los siguientes términos:

La presente ponencia se desarrollará de la siguiente manera:

1. Antecedentes de la iniciativa
2. Justificación y consideraciones del proyecto.
3. Marco constitucional, legal y jurisprudencial.
4. Proposición.

#### 1. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

El proyecto de ley es de iniciativa del honorable Senador Álvaro Antonio Ashton Giraldo, el cual fue radicado ante la Secretaría General del Senado de la República el 20 de julio de 2016 con el número 05 y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 523 de la misma anualidad.

Posteriormente, el proyecto fue enviado a la Comisión Séptima de Senado y fueron designados ponentes para primer debate, los honorables Senadores *Édinson Delgado Ruiz* (Coordinador), *Eduardo Enrique Pulgar Daza*, *Mauricio Delgado Martínez* y *Álvaro Uribe Vélez*.

#### 2. JUSTIFICACIÓN Y CONSIDERACIONES DEL PROYECTO

En Colombia, la operación del transporte es un servicio público, inherente a la finalidad social del Estado y sujeto a la intervención y reglamentación de las autoridades competentes, en cuya prestación juega un papel decisivo la participación del sector privado. La Ley 105 de 1993 en acatamiento de lo dispuesto en el artículo 24 de la Constitución Política, según el cual todo colombiano puede circular libremente por el territorio nacional, define este servicio como “*una industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas por medio de vehículos apropiados a cada una de las infraestructuras del sector (aéreo, marítimo, fluvial, férreo, masivo y terrestre), en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios sujeto a una contraprestación económica*”.

Entre los principios que, de acuerdo con la misma ley, rigen esa actividad, se encuentran los que establecen que “*la operación del transporte*

*público en Colombia es un servicio público bajo la regulación del Estado, quien ejercerá el control y la vigilancia necesarios para su adecuada prestación en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad y que existirá un servicio básico de transporte accesible a todos los usuarios (y) se permitirán de acuerdo con la regulación o normatividad el transporte de lujo, turísticos y especiales, que no compitan deslealmente con el sistema básico”.*

A su vez, la Ley 336 de 1996, “*por la cual se adopta el Estatuto Nacional del Transporte*”, en su artículo 5° precisa que “*el carácter de servicio público esencial bajo la regulación del Estado que la ley le otorga a la operación de las empresas de transporte público, implicará la prelación del interés general sobre el particular, especialmente en cuanto a la garantía de la prestación del servicio y a la protección de los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones que señale el Reglamento para cada Modo*”.

La definición del transporte como servicio público esencial, la realiza el legislador con fundamento en atribuciones constitucionales expresas para expedir leyes de intervención económica (artículo 334 de la C. P.) y las que deben regir la prestación de los servicios públicos (artículo 150.21.23 de la C. P.), lo cual permite decir que su prestación está sujeta al ordenamiento propio de estos servicios, por principio inherentes a la finalidad social del Estado y los cuales pueden ser prestados por el Estado directa o indirectamente, por particulares, o por comunidades organizadas.

El papel del Estado en cuanto poder público, consiste en garantizar su prestación eficiente, establecer, por medio de ley, el régimen jurídico al que deben sujetarse y ejercer las competencias de regulación, control y vigilancia sobre ellos (artículo 365 de la C. P.).

Adicionalmente, la calificación como servicio público esencial corresponde a la valoración que hace el legislador de su carácter imprescindible y a su vinculación estrecha con el interés público y a la protección de derechos fundamentales de consideración prevalente, o expresado en palabras de la Corte Constitucional en Sentencia C-450 de 1995, de la siguiente forma: “*El carácter esencial de un servicio público se predica, cuando las actividades que lo conforman contribuyen de modo directo y concreto a la protección de bienes o a la satisfacción de intereses o a la realización de valores, ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales, ello es así, en razón de la preeminencia que se reconoce a los derechos fundamentales de la persona y de las garantías dispuestas para su amparo, con el fin de asegurar su respeto y efectividad*”.

Disponen, tanto la Ley 105 de 1993 como la Ley 336 de 1996, que para la prestación del servicio público de transporte, los operadores o empresas de transporte, esto es, las personas naturales o jurídicas constituidas como unidad de explotación económica permanente que cuenten con los equipos, instalaciones y órganos de administración que les permitan prestar adecuadamente el servicio, deben tener autorización del Estado.

El Estatuto de Transporte dispone en uno de sus capítulos, que el servicio será prestado únicamente por empresas de transporte públicas o privadas, formadas por personas naturales o jurídicas legalmente constituidas y autorizadas para tal fin.

Para efectos de la ejecución del servicio, se prevé la expedición de una habilitación o licencia de funcionamiento otorgada por la autoridad competente, que será conferida al solicitante previo cumplimiento de ciertos requisitos relacionados con la organización, capacidad técnica y económica, accesibilidad, comodidad y seguridad, necesarios para garantizar a los usuarios una óptima, eficiente y continua e ininterrumpida prestación del servicio de transporte público.

Esta autorización o habilitación que debe otorgarse mediante acto de naturaleza administrativa, sustentada en las funciones de policía administrativa, le permiten al Estado cerciorarse del cumplimiento de las condiciones legales y reglamentarias mínimas que deben acreditar quienes pretenden prestar el servicio público de transporte, con el fin de garantizar que su prestación se va a realizar en condiciones de seguridad, continuidad, responsabilidad y eficiencia.

Dentro de este contexto, los operadores o empresas de transporte público deben contar con la adecuada organización, capacidad económica y técnica y, particularmente, capacidad transportadora, de acuerdo con los requerimientos que para cada modo de transporte.

Tal como se ha señalado por el Consejo de Estado, “*esta autorización o habilitación que debe otorgarse mediante acto de naturaleza administrativa, sustentada en las funciones de policía administrativa, le permiten al Estado cerciorarse del cumplimiento de las condiciones legales y reglamentarias mínimas que deben acreditar quienes pretenden prestar el servicio público de transporte, con el fin de garantizar que su prestación se va a realizar en condiciones de seguridad, continuidad, responsabilidad y eficiencia*”.

De acuerdo con la ley, las empresas habilitadas solo pueden prestar el servicio con equipos matriculados o registrados para dicho servicio y previamente homologados ante el Ministerio de Transporte, según lo prevé el artículo 23 de la Ley 336 de 1996.

Ahora bien, el artículo 34 de la Ley 336 de 1996 establece que las empresas de transporte público están obligadas a vigilar y constatar que los conductores de sus equipos cuenten con la Licencia de Conducción vigente y apropiada para el servicio, así como su afiliación al sistema de seguridad social según lo prevean las disposiciones legales vigentes sobre la materia.

A su vez, el artículo 26 del Decreto número 1703 de 2002, estableció que “*Para efectos de garantizar la afiliación de los conductores de transporte público al Sistema General de Seguridad Social en Salud, las empresas o cooperativas a las cuales se encuentren afiliados los vehículos velarán porque tales trabajadores se encuentren afiliados a una Entidad Promotora de Salud, E.P.S., en calidad de cotizantes;(…)*”.

En relación con la Seguridad Social, esta es reconocida en nuestro ordenamiento jurídico como un derecho constitucional fundamental. De esta manera, los artículos 48 y 49 de la Carta Política establecen la seguridad social por un lado, como un derecho irrenunciable, y por otro lado, como un servicio público, de tal manera que, por la estructura de este derecho, es el Estado el obligado a dirigir, coordinar y controlar su efectiva ejecución.

El derecho a la seguridad social demanda el diseño de una estructura básica que, en primer lugar, establezca las instituciones encargadas de la prestación

del servicio y precise, además, los procedimientos bajo los cuales este debe discurrir. En segundo término, debe definir el sistema a tener en cuenta para asegurar la provisión de fondos que garanticen su buen funcionamiento. En este punto cobra especial importancia la labor del Estado, el cual, por medio de asignaciones de sus recursos fiscales, tiene la obligación constitucional de brindar las condiciones necesarias para asegurar el goce del derecho irrenunciable a la seguridad social.

De otra parte y con el fin de desarrollar estrategias concurrentes y progresivas, cuya finalidad es mejorar las condiciones de labor de los conductores, el fortalecimiento de las empresas y la mejora en la prestación del servicio público de transporte y a su vez garantizar el efectivo acceso de los conductores de Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en Vehículos Taxi al Sistema de Seguridad Social, a partir de su afiliación y el correspondiente pago de aportes a cada subsistema, conforme las normas generales lo han establecido, el Gobierno nacional expidió el Decreto número 1047 del 4 de junio de 2014, “Por el cual se establecen normas para asegurar la afiliación al Sistema Integral de Seguridad Social de los conductores del servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxi, se reglamentan algunos aspectos del servicio para su operatividad y se dictan otras disposiciones”.

Dicho decreto buscó garantizar el efectivo acceso de los conductores de Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en Vehículos Taxi al Sistema de Seguridad Social, lo cual implicaba la modificación de protocolos de operación y adicionalmente demandó nuevas cargas administrativas que requieren de instrumentos adecuados para su normal desarrollo, de tal forma que viabilicen el ejercicio empresarial en el marco de sus obligaciones, promoviendo la competencia y, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 65 de la Ley 336 de 1996, procuren la armonía en las relaciones entre las distintas partes que intervienen en la prestación del servicio público de transporte.

En dicho decreto se mencionaron, entre otros aspectos, los siguientes:

- De conformidad con el artículo 29 de la Ley 336 de 1996, le corresponde al Gobierno nacional a través del Ministerio de Transporte formular la política y fijar los criterios a tener en cuenta para la fijación de las tarifas en cada uno de los modos de transporte, de acuerdo con lo cual y en atención a lo consagrado en el artículo 30 ibídem, las autoridades competentes elaborarán los estudios de costos que servirán de base para el establecimiento de las tarifas.

- Le corresponde al Gobierno nacional establecer los seguros que debe tomar el transportador para cubrir a las personas contra los riesgos inherentes a las operaciones de transporte según lo señalado en el artículo 994 del Código de Comercio, modificado por el 12 del Decreto número 01 de 1990.

- Se considera necesario adicionar un seguro de accidentes personales que ampare los riesgos a los que estos se encuentran expuestos, sin perjuicio de las coberturas del Sistema de Seguridad Social, en atención a las condiciones de operación de los conductores de servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros en vehículos taxi y los riesgos a los que se encuentran expuestos en desarrollo de sus tareas.

Ahora bien, el autor del proyecto de ley en su exposición de motivos manifestó que el mismo tiene el objeto de reglamentar la Seguridad Social del taxista en el territorio nacional, así como la creación de condiciones para el bienestar social, económico y la armonización de las relaciones con los propietarios de los taxis, transmitiendo al final un óptimo servicio al usuario del servicio taxi, con criterios racionales para la aplicación en todo el territorio nacional, tanto en el tema de la seguridad social integral como en la Tarjeta Control.

Adicionalmente, y en aras de ampliar ese marco de la seguridad social, la finalidad es garantizar que todos los taxistas en Colombia puedan estar vinculados a la seguridad social integral, la concertación de la tarifa concertada por representantes del gremio, los propietarios y el Gobierno municipal, complementar las normas vigentes referentes a los temas mencionados, reglamentar el pago de la cuota correspondiente con que cada taxista debe afiliarse a las entidades respectivas administradoras de la seguridad social integral, para acceder a una pensión de vejez, invalidez, servicio funerario, pensión a sobreviviente, de forma tal que se garanticen las dignas condiciones de vida a la culminación de su actividad laboral o a la familia al momento de su muerte y por último establecer los adecuados instrumentos de identificación de los taxistas que faciliten la aplicación de la presente ley, así como las garantías de seguridad a los usuarios de este servicio público.

El presente proyecto de ley pretende contribuir con la materialización de los postulados constitucionales de regular y garantizar la seguridad social, a través de la creación de un Fondo para la Seguridad Social Integral de conductores de transporte de pasajeros individual tipo taxi, de transporte de carga, mixtos (camperos) y se proponga un tipo de contrato, que beneficie a los actores, la Empresa, el Propietario y el Conductor, que describan los deberes y derechos de los mismos y se garanticen sus beneficios económicos y de igual manera la Seguridad Social Integral de los taxistas.

En lo relacionado con las definiciones y el alcance del presente proyecto de ley, se debe entender las modalidades de transporte según las siguientes definiciones contempladas en la normatividad vigente, así:

Tratándose de **Servicio público de transporte terrestre automotor mixto**, se entiende que este es aquel que se presta bajo la responsabilidad de una empresa de transporte legalmente constituida y debidamente habilitada, a través de un contrato celebrado entre la empresa y cada una de las personas que han de utilizar el vehículo de servicio público a esta vinculado, para su traslado simultáneo con el de sus bienes o carga, en un recorrido legalmente autorizado o registrado. Artículo 6° del Decreto número 175 de 2001 modificado por el artículo 2° del Decreto Nacional número 4190 de 2007.

Tratándose de **Servicio público de transporte terrestre automotor especial**, se entiende que este es aquel que se presta bajo la responsabilidad de una empresa de transporte legalmente constituida y debidamente habilitada en esta modalidad, a un grupo específico de personas ya sean estudiantes, asalariados, turistas (prestadores de servicios turísticos) o particulares, que requieren de un servicio expreso y que para todo evento se hará con base en un contrato escrito celebrado entre la empresa de transporte y ese grupo específico de usuarios. Artículo 6° del Decreto número 174 del 5 de febrero de 2001.

Tratándose de **Servicio público de transporte terrestre automotor de carga**, se entiende que este es aquel destinado a satisfacer las necesidades generales de movilización de cosas de un lugar a otro, en vehículos automotores de servicio público a cambio de una remuneración o precio, bajo la responsabilidad de una empresa de transporte legalmente constituida y debidamente habilitada en esta modalidad, excepto el servicio de transporte de que trata el Decreto número 2044 del 30 de septiembre de 1988. Artículo 6° del Decreto número 173 del 5 de febrero de 2001.

Tratándose de **Servicio público de transporte terrestre automotor en vehículos taxi**, se entiende que este es aquel que se presta bajo la responsabilidad de una empresa de transporte legalmente constituida y debidamente habilitada en esta modalidad, en forma individual, sin sujeción a rutas ni horarios, donde el usuario fija el lugar o sitio de destino. El recorrido será establecido libremente por las partes contratantes. Artículo 6° del Decreto número 172 del 5 de febrero de 2001.

Ahora bien, según el artículo 994 del Código de Comercio, modificado por el 12 del Decreto número 01 de 1990, le corresponde al Gobierno nacional establecer los seguros que debe tomar el transportador para cubrir a las personas contra los riesgos inherentes a las operaciones de transporte; por esta razón se señalará que el Gobierno nacional analizará la necesidad de adicionar un seguro de accidentes personales que ampare los riesgos a los que estos se encuentran expuestos, sin perjuicio de las coberturas del Sistema de Seguridad Social.

De otra parte, se señala que los conductores de los vehículos en las modalidades señaladas en el proyecto de ley tendrán acceso al Fondo de Solidaridad Pensional el cual tiene por objeto subsidiar los aportes al Régimen General de Pensiones de los trabajadores asalariados o independientes del sector rural y urbano que carezcan de suficientes recursos para efectuar la totalidad del aporte. Las personas que pueden aplicar a este subsidio son:

- Artistas
- Deportistas
- Músicos
- Compositores
- Toreros y sus subalternos
- Mujeres microempresarias
- Madres Comunitarias
- Discapacitados físicos, psíquicos y sensoriales
- Miembros de las cooperativas de trabajo asociado y otras formas asociativas de producción, es decir, a trabajadores independientes urbanos y rurales, desocupados y concejales, estos últimos corresponden únicamente a los municipios de categoría 4, 5 y 6, solo por el período en que ostente la curul.

Ahora bien, si el conductor beneficiario del presente proyecto de ley no cumple los requisitos para acceder al Fondo de Solidaridad Pensional, podrán ser vinculados al programa BEPS (Beneficios Económicos Periódicos) siempre y cuando cumplan con los requisitos de acceso al mismo, lo cual se estableció con un nuevo párrafo en el artículo tercero del proyecto de ley.

Los BEPS, son un programa que hacen parte del nuevo modelo de protección para la vejez y que busca favorecer colombianos de bajos recursos, que hoy no cuentan con la posibilidad de cotizar para una pensión, o que habiéndolo hecho, cumplieron la edad y no lograron obtenerla, en la actualidad pueden vincularse a este programa:

- Ciudadanos colombianos mayores de 18 años.
- Ciudadanos que pertenecen a los niveles I, II y III del Sisbén.
- Personas indígenas residentes en los resguardos, deberán presentar el listado censal.

### 3. MARCO CONSTITUCIONAL, LEGAL Y JURISPRUDENCIAL

El artículo 365 de la Constitución Política establece que el papel del Estado en cuanto poder público, consiste en garantizar su prestación eficiente, establecer, por medio de ley, el régimen jurídico al que deben sujetarse y ejercer las competencias de regulación, control y vigilancia sobre ellos.

Los artículos 48 y 49 de la Carta Política establecen la seguridad social por un lado, como un derecho irrenunciable, y por otro lado, como un servicio público, de tal manera que, por la estructura de este derecho, es el Estado el obligado a dirigir, coordinar y controlar su efectiva ejecución.

La definición del transporte como servicio público esencial la realiza el legislador con fundamento en atribuciones constitucionales expresas para expedir leyes de intervención económica (artículo 334 de la C.P.) y las que deben regir la prestación de los servicios públicos (artículo 150.21.23 de la C. P.).

La Ley 105 de 1993 en acatamiento de lo dispuesto en el artículo 24 de la Constitución Política, según el cual todo colombiano puede circular libremente por el territorio nacional, define este servicio como “... *una industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas por medio de vehículos apropiados a cada una de las infraestructuras del sector (aéreo, marítimo, fluvial, férreo, masivo y terrestre), en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios sujeto a una contraprestación económica ...*”.

La Ley 336 de 1996, “*por la cual se adopta el Estatuto Nacional del Transporte*”, en su artículo 5° precisa que “(...) *el carácter de servicio público esencial bajo la regulación del Estado que la ley le otorga a la operación de las empresas de transporte público, implicará la prelación del interés general sobre el particular, especialmente en cuanto a la garantía de la prestación del servicio y a la protección de los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones que señale el Reglamento para cada Modo*”.

Decreto 175 de 2001, modificado por el artículo 2 del Decreto nacional 4190 de 2007, tratándose de **Servicio público de transporte terrestre automotor mixto**.

Decreto 173 del 5 de febrero de 2001, tratándose de **Servicio público de transporte terrestre automotor de carga**.

Decreto 172 del 5 de febrero de 2001, tratándose de **Servicio público de transporte terrestre automotor en vehículos taxi**.

El Decreto 1703 de 2002, estableció que “Para efectos de garantizar la afiliación de los conductores de transporte público al Sistema General de Seguridad Social en Salud, las empresas o cooperativas a las cuales se encuentren afiliados los vehículos velarán porque tales trabajadores se encuentren afiliados a una entidad promotora de salud, E.P.S., en calidad de cotizantes;(…)”.

El Decreto 1047 del 4 de junio de 2014, “por el cual se establecen normas para asegurar la afiliación al Sistema Integral de Seguridad Social de los conductores del servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxi, se reglamentan algunos aspectos del servicio para su operatividad y se dictan otras disposiciones.”.

La Corte Constitucional en Sentencia C-450 de 1995, señaló la calificación como servicio público esencial corresponde a la valoración que hace el legislador de su carácter imprescindible y a su vinculación estrecha con el interés público y a la protección de derechos fundamentales de consideración prevalente: “El carácter esencial de un servicio público se predica, cuando las actividades que lo conforman contribuyen de modo directo y concreto a la protección de bienes o a la satisfacción de intereses o a la realización de valores, ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales, ello es así, en razón de la preeminencia que se reconoce a los derechos fundamentales de la persona y de las garantías dispuestas para su amparo, con el fin de asegurar su respeto y efectividad”.

Por último, y basándose en la cláusula general de competencia contenida en la Constitución Política, el Congreso de la República puede dictar leyes cuya regulación no haya sido atribuida expresamente en nuestra Carta, a otra rama u órgano independiente; por esto, es necesario que el legislador garantice a través de este proyecto de ley, la cobertura universal a la seguridad social de todos los colombianos, especialmente de los conductores de servicio público tipo taxi, transporte de carga y transporte mixto (camperos), en aras de ser la fuente de validez y establecer un orden que permita regular conforme a un mismo sistema axiológico, las distintas situaciones de hecho llamadas a ser normadas por el ordenamiento jurídico.

**4. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO
Artículo 2°. <i>Seguridad social.</i> Los conductores de los equipos, destinados al servicio público de transporte terrestre automotor en vehículos taxi, transporte terrestre automotor de carga y transporte terrestre automotor mixto, deberán estar afiliados como cotizantes al Sistema General de Seguridad Social, de lo contrario no podrán operar sin que se encuentren activos en los sistemas de pensiones, salud y riesgos laborales.	<b>Artículo 2°. De la afiliación al Sistema de Seguridad social Integral.</b> Para la prestación del servicio público de transporte a que hace referencia la presente ley, los conductores deben tener la calidad de afiliados cotizantes al Sistema General de Seguridad Social Integral para cubrir los riesgos de enfermedad, vejez y riesgos laborales; ya sea como dependientes o como independientes, de conformidad con la modalidad contractual acordada con el propietario del vehículo o la empresa, según el caso.

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO
<p>Parágrafo 1°. Los propietarios de los vehículos de servicio público de transporte terrestre automotor tipo taxi asumirán el 75% de los aportes a salud y pensión de los conductores de sus vehículos, y estos el 25%. El aporte a la ARL será compartido por el propietario y el conductor en partes iguales.</p> <p>Se tendrá como salario base para la cotización el salario mínimo mensual legal vigente.</p>	<p><b>Parágrafo 1°.</b> La afiliación se hará por la planilla única de forma electrónica o física. En ningún caso, las entidades competentes pueden obstaculizar o negar la afiliación y cotización a los sistemas de seguridad social, sin perjuicio de la afiliación colectiva de que trata el parágrafo del artículo 3° de la Ley 797 de 2003.</p> <p>La base de cotización será por el ingreso real y el mismo no podrá ser inferior a un salario mínimo mensual legal vigente, salvo en la cotización de pensiones, en lo reglamentado por el Gobierno Nacional y sin perjuicio de la aplicación del artículo 98 de la Ley 1753 de 2015 en lo que corresponde a trabajadores independientes con ingresos menores al salario mínimo mensual vigente.</p>
<p>El actual parágrafo será de aplicación inmediata en municipios y/o áreas metropolitanas de 500 mil habitantes o más y el Ministerio de Trabajo determinará su aplicación a otros municipios, en los cuales podrá aplicarse el artículo 98 de la Ley 1753 de 2015, cuando los conductores no alcancen el salario mínimo.</p>	<p><b>Parágrafo 2°.</b> Tratándose de vehículos entregados bajo las modalidades de <i>leasing</i>, <i>renting</i> o arrendamiento sin opción de compra, o en el caso de los vehículos de propiedad de los patrimonios autónomos, las obligaciones contempladas en la presente ley que corresponden a los propietarios de dichos vehículos, se entenderán a cargo del locatario o tenedor legítimo, del fideicomitente que detenta la tenencia, el uso y goce de los vehículos.</p>
<p>Parágrafo 3°. Los conductores beneficiarios del régimen subsidiado de salud, mantendrán ese beneficio cuando dejen de trabajar como conductores. Los pensionados no deberán aportar a pensiones.</p>	<p>ELIMINADO</p>
<p>Artículo 4°. <i>Riesgo ocupacional.</i> El Sistema General de Seguridad Social establecerá las pautas para la afiliación y pago de la cotización a la seguridad social de los conductores del servicio público de transporte terrestre automotor en vehículos taxi, transporte terrestre automotor de carga y transporte terrestre automotor mixto, en todo el territorio nacional colombiano.</p>	<p>ELIMINADO</p>
<p>Artículo 4°. <i>Riesgo laboral.</i> El Sistema General de Seguridad Social establecerá las pautas para la afiliación y pago de la cotización a la seguridad social de los conductores del servicio público de transporte terrestre automotor en vehículos taxi, transporte terrestre automotor de carga y transporte terrestre automotor mixto, en todo el territorio nacional colombiano.</p>	<p>Artículo 4°. <i>Riesgo laboral.</i> El Sistema General de Seguridad Social establecerá las pautas para la afiliación y pago de la cotización a la seguridad social de los conductores del servicio público de transporte terrestre automotor en vehículos taxi, transporte terrestre automotor de carga y transporte terrestre automotor mixto, en todo el territorio nacional colombiano.</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO
Artículo 5°. <i>Requisitos.</i> Los conductores del servicio público de transporte terrestre automotor en vehículos taxi, transporte terrestre automotor de carga y transporte terrestre automotor mixto en todo el territorio nacional colombiano podrán afiliarse al Sistema General de Seguridad Social (Salud, Pensión y riesgos laborales), únicamente a través del diligenciamiento del formulario físico y electrónico, establecido en la normativa vigente.	ELIMINADO
Parágrafo 1°. Las entidades administradoras del Sistema General de Riesgos Laborales en ningún caso podrán detener, obstaculizar o negar la afiliación de los conductores del transporte de pasajeros individual tipo taxi, de transporte de carga, especial y mixto y campero en todo el territorio nacional colombiano.	ELIMINADO
Parágrafo 2°. El Gobierno nacional, determinará la necesidad de adicionar un seguro de accidentes personales que ampare los riesgos a los que los conductores se encuentren expuestos, sin perjuicio de las coberturas establecidas en el Sistema General de Seguridad Social.	Artículo 5°. <i>Reglamentación del seguro contra accidentes personales.</i> El seguro contra accidentes de que habla el artículo 994 del Código de Comercio será reglamentado a más tardar dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.
Artículo 6°. <i>Sanciones.</i> La empresa de servicio público de transporte, o quienes operen vehículos dentro del sistema de transporte terrestre automotor en vehículos taxi, transporte terrestre automotor de carga y transporte terrestre automotor mixto en todo el territorio nacional colombiano sin afiliación al Sistema de Seguridad Social, infringirán las normas de transporte y darán lugar a las sanciones establecidas en el artículo 46 de la Ley 336 de 1996, como también a la suspensión de la habilitación y permiso de operación, de acuerdo a lo establecido en el artículo 281 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 113 del Decreto número 2150 de 1995 o la norma que lo adicione, modifique o sustituya.	<b>Artículo 6°. Sanciones y solidaridad por evasión de los recursos del sistema de seguridad social integral.</b> La operatividad del servicio sin observancia a lo previsto en la presente ley genera la aplicación de las sanciones administrativas de pérdida de habilitación y suspensión del servicio; además de las sanciones previstas en la Ley 1393 de 2010; artículo 16 Decreto Ley 1295 de 1994 y Ley 828 de 2003. Además de la solidaridad entre propietarios y empresas de transporte por la omisión de pago, control o verificación, según el caso a los aportes para el cubrimiento de los riesgos de enfermedad, vejez y muerte que se cubren con la cotización al sistema de seguridad social integral.
Artículo 7°. Esta ley no define el tipo de relación laboral entre las empresas, los propietarios de los vehículos tipo taxi y los conductores.	ELIMINADO

**5. PROPOSICIÓN**

Con fundamento en las anteriores consideraciones, solicito a los honorables Senadores de la Comisión Séptima del Senado de la República, debatir y aprobar en primer debate, el Proyecto de ley número 05 de 2016 - Senado, *por medio de la cual se reglamenta la seguridad social integral para los conductores de*

*servicio público de transporte terrestre automotor en vehículos taxi, transporte terrestre automotor de carga y transporte terrestre automotor mixto*”, con base en el siguiente texto:

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 05 DE 2016  
SENADO**

*por medio de la cual se reglamenta la Seguridad Social Integral para los conductores de servicio público de transporte terrestre automotor en vehículos taxi, transporte terrestre automotor de carga y transporte terrestre automotor mixto.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**CAPÍTULO I**

**Disposiciones generales y seguridad social para conductores**

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto garantizar la seguridad social integral de los conductores del servicio público de transporte terrestre automotor en vehículos taxi, transporte terrestre automotor de carga y transporte terrestre automotor mixto en todo el territorio nacional colombiano, de acuerdo con lo establecido en el artículo 34 de la Ley 336 de 1996.

**Parágrafo 1°.** Tratándose de servicio público de transporte terrestre automotor mixto, lo enunciado en la presente ley solo se aplicará para los vehículos tipo camperos que operen en todo el territorio nacional.

**Artículo 2°. De la afiliación al Sistema de Seguridad Social Integral.** Para la prestación del servicio público de transporte a que hace referencia la presente ley, los conductores deben tener la calidad de afiliados cotizantes al Sistema General de Seguridad Social Integral para cubrir los riesgos de enfermedad, vejez y riesgos laborales; ya sea como dependientes o como independientes, de conformidad con la modalidad contractual acordada con el propietario del vehículo o la empresa, según el caso.

**Parágrafo 1°.** La afiliación se hará por la planilla única de forma electrónica o física. En ningún caso, las entidades competentes pueden obstaculizar o negar la afiliación y cotización a los sistemas de seguridad social, sin perjuicio de la afiliación colectiva de que trata el parágrafo del artículo 3° de la Ley 797 de 2003.

La base de cotización será por el ingreso real y el mismo no podrá ser inferior a un salario mínimo mensual legal vigente, salvo en la cotización de pensiones, en lo reglamentado por el Gobierno nacional y sin perjuicio de la aplicación del artículo 98 de la Ley 1753 de 2015 en lo que corresponde a trabajadores independientes con ingresos menores al salario mínimo mensual vigente.

**Parágrafo 2°.** Tratándose de vehículos entregados bajo las modalidades de *leasing*, *renting* o arrendamiento sin opción de compra, o en el caso de los vehículos de propiedad de los patrimonios autónomos, las obligaciones contempladas en la presente ley que corresponden a los propietarios de dichos vehículos, se entenderán a cargo del locatario o tenedor legítimo, del fideicomitente que detenta la tenencia, el uso y goce de los vehículos.

**Artículo 3°. Acceso al Fondo de Solidaridad Pensional.** Los conductores del servicio público

de transporte terrestre automotor en vehículos taxi, transporte terrestre automotor de carga y transporte terrestre automotor mixto, podrán acceder a los beneficios del Fondo de Solidaridad Pensional a través del Programa de Subsidio al Aporte en Pensión, siempre y cuando cumplan con los demás requisitos establecidos en la normatividad vigente.

**Parágrafo 1º.** El Gobierno nacional podrá reglamentar lo establecido en el presente artículo para que este grupo poblacional pueda acceder al Fondo de Solidaridad Pensional a través del programa de subsidio al aporte en pensión.

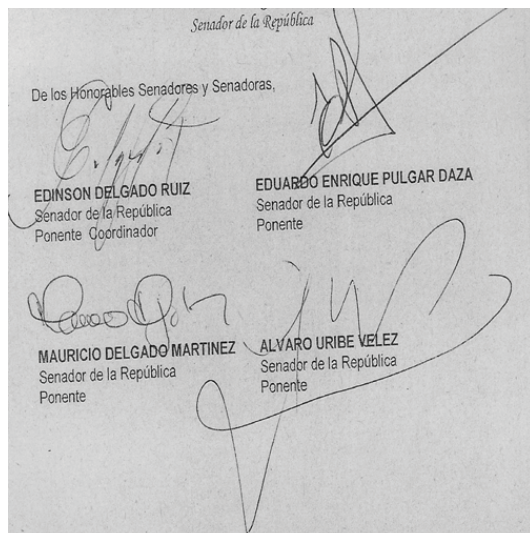
**Parágrafo 2º.** Los conductores que no cumplan los requisitos para acceder al Fondo de Solidaridad Pensional, podrán ser vinculados al programa BEPS siempre y cuando cumplan con los requisitos de acceso al mismo.

**Artículo 4º. Riesgo laboral.** El Sistema General de Seguridad Social establecerá las pautas para la afiliación y pago de la cotización a la seguridad social de los conductores del servicio público de transporte terrestre automotor en vehículos taxi, transporte terrestre automotor de carga y transporte terrestre automotor mixto, en todo el territorio nacional colombiano.

**Artículo 5º. Reglamentación del seguro contra accidentes personales.** El seguro contra accidentes de que habla el artículo 994 del Código de Comercio será reglamentado a más tardar dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.

**Artículo 6º. Sanciones y solidaridad por evasión de los recursos del sistema de seguridad social integral.** La operatividad del servicio sin observancia a lo previsto en la presente ley genera la aplicación de las sanciones administrativas de pérdida de habilitación y suspensión del servicio; además de las sanciones previstas en la Ley 1393 de 2010; artículo 16 Decreto Ley 1295 de 1994 y Ley 828 de 2003. Además de la solidaridad entre propietarios y empresas de transporte por la omisión de pago, control o verificación, según el caso, a los aportes para el cubrimiento de los riesgos de enfermedad, vejez y muerte que se cubren con la cotización al sistema de seguridad social integral.

**Artículo 7º. Vigencia y derogatoria.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las demás normas que le sean contrarias.

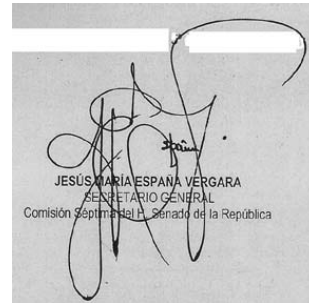


COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL  
HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los dieciocho (18) días del mes de octubre del año dos mil dieciséis (2016). En la presente fecha se autoriza la **publicación en Gaceta del Congreso de la República**, el siguiente Informe de ponencia para Primer debate.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



\* \* \*

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 110 DE 2016 SENADO**

*por medio de la cual se regula el Trabajo Autónomo Económicamente Dependiente en Colombia y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., octubre 11 de 2016

Presidente

**ÉDINSON DELGADO RUIZ**

Comisión Séptima

Senado de la República

Ciudad

**Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 110 de 2016 Senado, por medio de la cual se regula el Trabajo Autónomo Económicamente Dependiente en Colombia y se dictan otras disposiciones.**

Respetado Presidente:

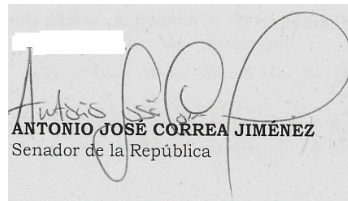
En atención a la designación que nos fuera hecha y dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 110 de 2016 Senado, por medio de la cual se regula el Trabajo Autónomo Económicamente Dependiente en Colombia y se dictan otras disposiciones**, con el fin de que se ponga a consideración y discusión de la Comisión Séptima del Senado de la República.

En este sentido, la presente ponencia se desarrolla de la siguiente manera:

- I. Antecedentes legislativos
- II. Objeto del proyecto de ley
- III. Justificación del proyecto
- IV. Contexto legal y jurisprudencial
- V. Experiencia comparada
- VI. Conclusión

## VII. Proposición

Cordialmente,



ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ  
Senador de la República

## I. Antecedentes legislativos

El 17 de agosto de 2016 se radicó en la Secretaría General del Senado el **Proyecto de ley número 110 de 2016 Senado**, por medio de la cual se regula el *Trabajo Autónomo Económicamente Dependiente en Colombia* y se dictan otras disposiciones, de iniciativa del congresista honorable Representante Rodrigo Lara Restrepo.

La iniciativa fue publicada en la *Gaceta del Congreso número 647 de 2016* y por competencia y contenido fue remitido a la Comisión Séptima, pues de conformidad con la Ley 3ª de 1992 la clase de asuntos que pretende regular este proyecto de ley son conocidos por esta célula administrativa.

Por designación de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado, fue nombrado como Ponente Único, el honorable Senador Antonio José Correa Jiménez.

## II. Objeto del proyecto de ley

El presente proyecto de ley pretende ajustar la legislación laboral a las nuevas modalidades de trabajo colaborativo que prestan sus servicios a partir de una plataforma móvil, en la medida en que los marcos de regulación existentes para la contratación de personal, es decir, el contrato de trabajo y el contrato de prestación de servicios, no encajan en la naturaleza del trabajo prestado a plataformas de economía colaborativa. Lo anterior, porque quienes prestan dichos servicios lo hacen sin un horario fijo –similar a los contratistas independientes–, pero al mismo tiempo tienen restricciones impuestas por las plataformas móviles (como la tarifa a cobrar), tal como sucedería en un contrato laboral, cuyos componentes salariales están previamente definidos en virtud de una relación de subordinación.

## III. Justificación del proyecto

Los cambios tecnológicos, como la adopción masiva de los teléfonos inteligentes, están transformando el funcionamiento de la economía, y con ello las relaciones entre clientes y empresas; pero principalmente, el concepto tradicional de producción y las relaciones laborales.

Las relaciones laborales surgieron de la prestación de servicios en una fábrica, en la cual se presentaba una producción industrial en serie con un conjunto de trabajadores dedicados a tareas particulares. Este modelo laboral denominado “fordismo”, fue el modelo de producción del siglo XX. Empero, dicho esquema de trabajo empezó a ser obsoleto desde finales de 1980 en razón a que las mejoras tecnológicas que implica aumentos en productividad y reducción de costos, sumado a cambios en las preferencias laborales y la globalización de las economías, permitieron una mayor flexibilización laboral y el

reemplazo de la fuerza laboral ante la mecanización de nuevas tareas.

Lo anterior, se ha traducido en la introducción de nuevas modalidades de negocios que cuentan y utilizan las posibilidades de los avances tecnológicos, como es el caso de la economía colaborativa o la prestación de servicios a través de una aplicación móvil. Este modelo de negocio permite conectar a diferentes personas a través de plataformas móviles, de manera tal que el consumidor puede acceder a la prestación de diferentes clases de servicios, tanto financieros, como de transporte, cuidado de animales, tareas domésticas, legales, entre otros, de manera inmediata y con bajos costos de transacción.

Este tipo de negocios ha empezado a tener mayor penetración en la economía, tanto así que actualmente representa unos 26 mil millones de dólares y cuenta con un potencial de crecimiento de más de 110 mil millones de dólares, equivalente a una tercera parte del Producto Interno Bruto (PIB) de Colombia. Por ejemplo, en el año 2013 se destinaron en el mundo más de 1.5 billones de dólares para el desarrollo de aplicaciones móviles de este tipo, cifra tres veces mayor a lo invertido en el 2009.

Adicionalmente, una parte importante de la fuerza laboral del mundo ha empezado a vincularse en este tipo de economía, para el año 2015 cerca de 600 mil personas se desempeñan en empleos previstos por la economía colaborativa, de las cuales 160 mil se encuentran en los Estados Unidos.

En Colombia, actualmente están vinculadas a este tipo de modalidad laboral entre 20 y 25 mil personas, de las cuales cerca del 45% de las personas considera que esta es una actividad económica principal; los ingresos percibidos en este modelo de negocio ascienden, en promedio, entre \$2.5 y \$3 millones<sup>11</sup>.

Por esta razón es necesario ajustar la legislación laboral a los nuevos retos de la economía colaborativa, a partir de la protección de garantías básicas para quienes prestan esta clase de servicios. Esto sin dejar de lado la flexibilización necesaria para estimular el crecimiento de estas modalidades de servicio colaborativo.

Es decir, los marcos de regulación existentes en la legislación laboral, el contrato laboral y el contratista independiente, no se ajustan de ninguna forma a las relaciones jurídicas establecidas a partir del uso de una plataforma móvil. Por lo tanto, este desconocimiento implicaría varias dificultades, tanto en el plano legal laboral –debido a posibilidades de precarización laboral–, como en la perspectiva económica, en razón a la incertidumbre regulatoria y la informalidad de la economía.

Desde el punto de vista legal-laboral, esta nueva modalidad podría implicar un menoscabo en las condiciones de empleo, lo cual conllevaría a graves problemas de igualdad y que inevitablemente hace que estos trabajadores no cuenten con las prerrogativas ni las garantías de otro tipo de vinculación laboral. Bajo el sistema actual, estos nuevos empleados no tienen certeza sobre una serie de protecciones legales, ello implica que las decisiones de empleo no

<sup>11</sup> Cifras suministradas por el Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario.



siempre sean adecuadas, incluso la decisión de hacer parte del sector formal.

La nueva modalidad de trabajo en una economía colaborativa impone la totalidad de los riesgos propios de la actividad sobre las personas que prestan ese servicio –que en principio no deberían asumir– y restringen sus posibilidades de ingreso y toma de decisiones<sup>2</sup>.

Por ejemplo, una persona que presta estos servicios en principio no debería asumir en su totalidad las prestaciones sociales, dado que sus ingresos pueden fluctuar y ello no está a su alcance sino de la aplicación –plataforma–, es decir, todos los riesgos de la modalidad de negocio recaen sobre la persona que presta dichos servicios sin que ella tenga el control o toma de decisiones o posibilidades de mitigar esos riesgos. Este es el caso de muchas de las personas que prestan estos servicios pero que no tienen los medios para asegurar su protección social ante una reducción de la demanda, pues no inciden sobre el precio ni la posibilidad de incrementar el número de clientes.

Desde un punto de vista económico, la mala clasificación laboral conlleva a pérdidas de eficiencia debido a las barreras que impone para el desarrollo de estas aplicaciones. Así, limita la creación de valor de las empresas al existir incertidumbre respecto a los costos con que operarían en un futuro, lo que de cualquier forma retrasaría las posibilidades de inversión y crecimiento. Además, las cotizaciones al Sistema General de Seguridad Social en la actualidad son realizadas por trabajadores independientes, sin certeza de que el valor de la cotización efectivamente corresponda a la realidad.

La incertidumbre regulatoria llevaría a pérdidas de valor para clientes, aplicaciones y trabajadores. Por ejemplo, ante la incertidumbre laboral, una plataforma móvil consideraría problemático implementar un curso o programa para las personas que prestan servicios a través de la plataforma, pues ello le aumenta la probabilidad para que una juez declare la existencia de un contrato real y, por consiguiente, de una relación laboral. Por lo tanto, la actual legislación conlleva a que las personas que trabajan a través de estas plataformas reciban menos apoyo, capacitación o cualquier actividad por parte de las plataformas móviles que mejore la calidad del servicio.

Así las cosas, la idea principal de la economía colaborativa es acercar la oferta de determinada clase de servicios con las necesidades particulares de los clientes. En este sentido, siempre se requiere un trabajador autónomo económicamente dependiente disponible.

Ante estas dificultades, es necesario realizar un conjunto de reformas, de tal forma que se ponderen los riesgos asumidos por las personas que prestan este servicio con los beneficios obtenidos. Igualmente, se debe realizar un balance entre las ganancias de la flexibilidad laboral con la seguridad o certeza de los trabajadores frente a aspectos como ingreso o seguridad social. El presente proyecto de ley apun-

ta en esa dirección. Principalmente, se centra en la creación de una categoría laboral, que se encuentra en una zona intermedia entre la contratación de servicios civiles y la contratación de trabajo. En esta nueva categoría podría establecerse una relación contratante–“trabajador autónomo económicamente dependiente”.

En esta nueva legislación se definen claramente las protecciones y beneficios que las plataformas móviles, en su función de la plataforma de economía colaborativas, deberán proveer a las personas que prestan estos servicios. En principio, estas protecciones y beneficios deberán mezclar las garantías y protección dadas a los trabajadores, con la flexibilidad de la contratación civil por prestación de servicios atendiendo a la naturaleza de esta ocupación.

Así pues, este proyecto de ley constará de cuatro partes: i) régimen del trabajador económicamente dependiente; ii) régimen de seguridad social de los trabajadores autónomos económicamente dependientes; iii) aseguramiento del servicio; iv) garantías de asociación a los colaboradores. Estas modificaciones no deben prestarse para que las empresas cambien sus relaciones laborales, en aras de cumplir con las definiciones de los trabajadores autónomos económicamente dependientes con el fin de aprovecharse de otros empleadores en relación con beneficios, tales como seguro de salud.

## 1. Reformas implementadas

### i. Introducción de una nueva categoría jurídica al ordenamiento colombiano: El trabajo autónomo dependiente económicamente.

Esta categoría se construye sobre la base de regular el vacío normativo que actualmente existe en el derecho laboral y civil colombianos en medio de los cuales se mueven actualmente las aplicaciones de economía colaborativa. En ese orden de ideas, las plataformas tecnológicas a través de las cuales se realizan diversas ocupaciones, han puesto de presente que existen nuevas modalidades de trabajo que no encajan perfectamente en el modelo tradicional del trabajo subordinado del Código Sustantivo del Trabajo, así como tampoco es posible encasillarlo en las modalidades civiles de prestación de servicios.

Así pues, al ser el trabajo un principio, un valor y un derecho que goza de especial protección en todas sus modalidades, de acuerdo a lo establecido en el artículo 25 de la Constitución Política Colombiana, se hace necesario crear una categoría funcional que mantenga elementos tanto del contratista independiente y garantías propias de la contratación laboral y por esa vía, finalice la incertidumbre jurídica en medio de la cual se encuentran quienes se ocupan en actividades de este tipo como actividad principal.

Por lo anterior, se construye un arquetipo de relación jurídica cuyos centros de imputación son: en un extremo, la plataforma de economía colaborativa y, en otro, el trabajador autónomo económicamente dependiente. Esta relación sustantiva, al ser una nueva categoría introducida a la legislación colombiana, dista de la relación de trabajo contemplada en los artículos 22 y 23 del Código Sustantivo del Trabajo, la cual prevalece en caso de verificarse la existencia de sus elementos constitutivos en aplicación del principio constitucional de primacía de la realidad.

<sup>2</sup> Bardey, David. *Uberización y trabajo a la demanda: una flexibilidad a priori ineficiente*. Recuperado de: <http://la-sillavacia.com/elblogueo/blog/uberizacion-y-trabajo-la-demanda-una-flexibilidad-priori-ineficiente-51927>

Finalmente, esta categoría cuenta con una serie de características propias en relación a los principios que la inspira; la protección del servicio prestado; la proporcionalidad de cotización al Sistema Integral de Seguridad Social y, finalmente, los derechos de asociación derivados de esta relación.

ii. Características del trabajador autónomo económicamente dependiente y de la plataforma de economía colaborativa.

El trabajador autónomo económicamente dependiente es una nueva categoría jurídica introducida al ordenamiento jurídico colombiano, cuyo objetivo es la protección de aquellas personas naturales cuya actividad económica principal está marcada principalmente por su colaboración a una plataforma de economía colaborativa. Es decir, a través suyo, se realiza el objeto social de la plataforma de economía colaborativa; de forma tal, que se vuelve pieza indispensable dentro de la cadena de valor de los denominados la plataforma de economía colaborativas.

En ese orden de ideas, al ser una situación jurídica desregulada –en razón a que, como ya se ha explicado, la modalidad de relacionamiento entre la persona natural que presta el servicio y la plataforma de economía colaborativa no es posible encasillarla a ninguna figura del ordenamiento colombiano– se hace necesario proteger ese tipo de trabajo, por irradiación de los principios constitucionales que sobre el tema existen en nuestra Carta Política.

Así pues, el trabajador autónomo económicamente dependiente es una persona natural que, construye a través de las plataformas de economía colaborativa, una actividad económica principal por cuenta propia que le permite ocuparse y mantenerse económicamente activo. Por otro lado, la empresa de plataforma de economía colaborativa se autodenomina como aquel instrumento en el marco del mercado que acerca la oferta y la demanda a través de una aplicación o plataforma web. De esta manera, al ser una plataforma de economía colaborativa del mercado y acercar oferta y demanda, se le reconoce una cuota de dinero determinada por ese mismo la plataforma de economía colaborativa por este servicio. Por lo anterior, el trabajador autónomo económicamente dependiente, debe ser sujeto de protección del Sistema General de Seguridad Social, en el marco del reconocimiento del servicio que le presta a la plataforma de economía colaborativa. De igual forma, es necesario garantizar la calidad del servicio a través de aseguramiento de su prestación por parte de la plataforma de economía colaborativa, ya que, finalmente, es el trabajador autónomo económicamente dependiente quien realiza el objeto social de la plataforma de economía colaborativa.

En ese orden de ideas, es necesario que, como legisladores, respondamos a esta nueva realidad ocupacional que existe en nuestro país, protegiendo a aquellas personas que, por un motivo u otro, no encontraron una inserción debida al mercado laboral formal.

**Tabla 1: Roles plataforma de economía colaborativa y trabajador autónomo económicamente dependiente**

Roles de la plataforma de economía colaborativa	Roles del trabajador autónomo económicamente dependiente
La plataforma de economía colaborativa sirve como plataforma para encontrar al trabajador autónomo económicamente dependiente y al usuario. En ningún caso, la plataforma de economía colaborativa asigna un trabajador autónomo económicamente dependiente a un usuario.	El trabajador autónomo económicamente dependiente tiene una condición flexible en la prestación de sus servicios personales, circunscribiéndose al momento en que así lo deseen y lo soliciten a la plataforma según su disponibilidad, a través de la conexión a la misma.
La plataforma de economía colaborativa podrá establecer unos requerimientos de calidad determinados de escogencia de los trabajadores autónomos económicamente dependientes que serán vinculados para utilizar su plataforma, tales como pasado judicial o condiciones determinadas de los instrumentos a través de los cuales prestarán su servicio.	La plataforma de economía colaborativa no tiene ninguna incidencia en la posibilidad de disponibilidad del trabajador autónomo económicamente dependiente, a diferencia del sistema clásico de relación laboral, en la cual, en ejercicio del <i>ius variandi</i> el empleador fija los horarios y el lugar en el cual se presta el servicio por parte del trabajador. Ahora bien, lo anterior no es óbice para que la plataforma de economía colaborativa no pueda establecer incentivos para permitir que los trabajadores autónomos económicamente dependientes se ocupen permanentemente a través de estas plataformas como actividad principal.
La plataforma de economía colaborativa tiene la facultad de fijar el precio por el servicio prestado por el trabajador autónomo económicamente dependiente a través de su plataforma web o aplicación. Ahora bien, en razón a lo anterior, también es posible fijar unilateralmente unos estándares de calidad determinados en la prestación del servicio.	La relación del servicio con la plataforma de economía colaborativa puede ser ocasional o constante, a discreción del trabajador autónomo económicamente dependiente.
Tanto la plataforma de economía colaborativa como el trabajador autónomo económicamente dependiente serán recompensados por la prestación su servicio a través de la plataforma del primero que él mismo fijará con anterioridad en función de porcentajes por servicio prestado.	Los trabajadores autónomos económicamente dependientes son pieza fundamental del negocio de la plataforma de economía colaborativa porque a través de estos es que se ejecuta efectivamente su objeto social.

Ahora bien, esta figura es claramente diferenciable de las demás establecidas en la legislación colombiana (Tabla 2).

**Tabla 2: Diferencias con las demás figuras del ordenamiento jurídico colombiano**

El trabajador Código Sustantivo del Trabajo	El contratista independiente Código Civil	El trabajador autónomo económicamente dependiente
Subordinación jurídica laboral y dependencia económica del empleador	Independencia jurídica	Independencia jurídica y dependencia económica frente a la plataforma de economía colaborativa

El trabajador Código Sustantivo del Trabajo	El contratista independiente Código Civil	El trabajador autónomo económicamente dependiente
Prestaciones sociales y vacaciones	N/A	N/A
Horarios fijos	N/A	No hay horarios fijos ni control sobre los mismos por parte de la plataforma de economía colaborativa
<i>Ius variandi</i> (Poder patronal de variación)	N/A	N/A
Pensiones, Salud y ARL a prorrata entre empleador y trabajador	Pensiones, Salud y ARL a cargo del contratista independiente	Pensiones, Salud y ARL por mitades
Salario	Honorarios pactados fijos	Control del porcentaje y tarifa del servicio por parte de la plataforma de economía colaborativa
Indemnización por despido sin justa causa	N/A	N/A
Hace parte integral –como pieza fundamental– del objeto misional del empleador	N/A	Hace parte integral –como pieza fundamental– del objeto misional de la plataforma de economía colaborativa

### iii. Seguridad Social

El desafío en materia de cobertura del sistema de seguridad social determina nuevas formas de identificación y afiliación para la articulación de las modalidades de trabajo que emanan de la economía colaborativa como advierte la Organización Internacional del Trabajo:

“La transformación de la economía global es inevitable, pero la forma en que organizamos nuestra sociedad dependerá en gran medida de nuestras decisiones colectivas. Tendremos que aprovechar el potencial de la economía digital para nuestro beneficio y bienestar – incluida la seguridad social. Nuestros sistemas tendrán que ser más eficientes y eficaces.

Nuestra tarea común es asegurar que la promesa de progreso es a la vez económico y social, y que el crecimiento beneficie a todos, y no sólo de unos pocos.

La prevención centrada en la persona y los riesgos laborales y comunes, asegurando la protección universal, junto con la segmentación inteligente de beneficios a los más vulnerables, mejor portabilidad de los derechos y las nuevas formas de recaudación de las cotizaciones son sólo algunas de las posibles respuestas”<sup>3</sup>.

Al ser una regulación de una nueva metodología de trabajo, es importante garantizar que los trabajadores autónomos económicamente dependientes

cubran los riesgos propios del Sistema General de Seguridad Social. De esta forma, estarán obligados a afiliarse y cotizar en los términos del Régimen General de Seguridad Social al Sistema de Pensiones, Sistema Contributivo de Salud y Riesgos Laborales.

Ahora bien, con el objetivo de garantizar la flexibilidad propia de este modelo de trabajo, así como la protección necesaria al trabajo en términos constitucionales, se exige que el aporte a cada uno de los sistemas se haga de forma equivalente entre la plataforma de economía colaborativa y el trabajador autónomo económicamente dependiente (Tabla 3).

Esto, atendiendo a la asimetría que existe entre los riesgos que cada uno de ellos asume y las posibilidades para asumirlo. Igualmente, las plataformas móviles, cuentan con suficiente margen para asumir por lo menos la mitad de la seguridad social debido a que sus costos fijos son bajos y cuentan con las ventajas económicas propias de las economías disruptivas, como poder de mercado y mayor margen de ganancias.

Por otra parte, esta medida apunta a mejorar la informalidad del mercado laboral. De esta forma, los trabajadores autónomos se verán en mejor condición para realizar su cotización e ingresar al sistema contributivo. En términos generales, esto conlleva a que parte de los recursos públicos destinados al sistema subsidiado estén mejor focalizados y se destinen en la atención de las personas que no encuentran empleo o en situaciones de informalidad.

Sin perjuicio de lo anterior, la plataforma de economía colaborativa deberá –necesariamente– escoger la Agencia de Riesgos Laborales a su discreción, con el fin de afiliar a todos sus trabajadores económicamente dependientes bajo el amparo de un mismo esquema de prevención y protección de riesgos laborales en cabeza de una misma ARL.

**Tabla 3: Cotización a salud y pensión**

	Aportantes	Salud	Pensión	ARL
Relación Laboral	Empresa	8.50%	12%	100%
	Empleado	4%	4%	-
Contratista Independiente	Empresa	-	-	-
	Contratista	12.50%	16%	100%
Trabajador Autónomo económicamente dependiente	Plataforma Móvil	6.25%	8.0%	50%
	Trabajador Independiente	6.25%	8.0%	50%

### iv. Aseguramiento del servicio

En este apartado se crean un conjunto de medidas para que las aplicaciones móviles y los trabajadores autónomos cuenten con los seguros necesarios ante cualquier siniestro. Este conjunto de medidas reduce la incertidumbre legal en la ocurrencia de cualquier accidente y otorgan un mejor marco regulatorio para la operación de las aplicaciones móviles. Así, la economía colaborativa funcionaría con el más alto nivel de protección y seguridad.

<sup>3</sup> (Does Uber signal the end of social security? Konkolwsky, Hans-Horst, Secretary General of the International Social Security Association (ISSA), 28 de julio de 2016, en: <https://iloblog.org/2016/07/28/does-uber-signal-the-end-of-social-security/>)

De esta forma, estas medidas apuntan a crear condiciones más seguras para los usuarios y un marco de protección legal ante cualquier accidente. En últimas, más que una medida para favorecer exclusivamente a los trabajadores autónomos, se busca que el servicio prestado permita proteger a los clientes de cualquier peligro y evitar en mayor medida los costos que implicarían, para el caso de las aplicaciones móviles o clientes, una posible demanda ante un juez.

v. Libertad de organizarse y negociar colectivamente

El derecho de libre asociación está garantizado por el artículo 38 de la Constitución Política en los siguientes términos:

*“Se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad”.*

De este principio se deriva el derecho de asociación y negociación colectiva establecidos en los artículos 39 y 55 de la Constitución Política, y las normas de derecho colectivo del trabajo que los desarrollan.

En ese orden de ideas, al introducir una nueva categoría que regula los vacíos relativos a los servicios prestados por los trabajadores autónomos económicamente dependientes, es necesario dotarlos de garantías de asociación y herramientas de negociación, bajo la lógica de la relación desigual que existe entre cada trabajador autónomo económicamente dependiente y su respectiva plataforma de economía colaborativa.

De esta forma, se protege el trabajo desarrollado por los trabajadores autónomos económicamente dependientes, permitiendo expresamente que se asocien frente a cada plataforma de economía colaborativa, o a modo de gremio por servicios,

de suerte que tengan toda la incidencia y poder de negociación.

Así pues, se le exigirá a la plataforma de economía colaborativa que permita y provea distintas herramientas de información sobre su actividad económica y colaboradores, a fin de evitar la atomización de los trabajadores autónomos económicamente dependientes.

Esta herramienta es fundamental para que los trabajadores autónomos tengan cierta capacidad de influir en sus ingresos y prestaciones sociales. Con ello, se les proporciona la oportunidad de obtener una voz en sus relaciones con las plataformas de economía colaborativa.

**IV. Contexto legal y jurisprudencial**

Actualmente, el Código Sustantivo del Trabajo y la legislación civil, prevén dos tipos de contratación de trabajadores para la prestación de un servicio, la primera, como trabajadores dependientes, vinculados por medio de un contrato laboral y, la segunda, a través de contratos de prestación de servicios en diferentes modalidades contractuales.

Así las cosas, en la tabla a continuación se hace una referencia a las modalidades de contratación vigentes –como trabajador dependiente e independiente, y las diferencias respecto (i) al régimen jurídico, (ii) tipo de vinculación, (iii) los elementos del contrato, (iv) las obligaciones que surgen con la relación laboral, (v) las obligaciones de cotización al Sistema General de Seguridad Social, (vi) las implicaciones del incumplimiento al deber de cotizar, y (vii) la forma de remuneración.

De manera tal que se recalca el régimen legal aplicable y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado que ha especificado la naturaleza de cada una de estas modalidades contractuales.

Aspectos	Trabajador dependiente	Trabajador independiente
<b>Régimen jurídico</b>	• Artículos 23,45, 46, 57, 59, 62, 64 del Código Sustantivo del Trabajo	• Artículo 1495 del Código Civil. • Artículo 32 de la Ley 80 de 1993. • Artículo 34 del Código Sustantivo del Trabajo. • Artículo 98 de la Ley 1753 de 2015. • Artículo 135 de la Ley 1753 de 2015. +La Corte Constitucional en la Sentencia C-560 de 1996 señaló que: <i>“El legislador al amparo de su libertad política de creación del derecho, ha establecido un régimen distinto entre trabajadores dependientes e independientes, en cuanto a la base de sus cotizaciones y el monto y distribución de estas, apoyado en el hecho de que la naturaleza, modalidades y condiciones de las relaciones laborales con los trabajadores dependientes son diferentes a la de los trabajadores independientes que, como se dijo, se considera razonable, sin descartar que de acuerdo con la futura política macro económica y social del Estado, sea posible el establecimiento de una regulación normativa diferente que disponga una forma de cotización más favorable a dichos trabajadores”.</i>
<b>Vinculación</b>	Los trabajadores dependientes se vinculan mediante una relación laboral, la cual se rige por un contrato de trabajo, esto es, una situación sustancial y material diferente a la de los trabajadores independientes.	Señaló la Corte Constitucional en la Sentencia C-560 de 1996, <i>“por su parte, los trabajadores independientes no se encuentran vinculados mediante un contrato de trabajo, estos mantienen relaciones jurídicas regidas por normas civiles, comerciales y de otra índole, en forma personal o con el concurso de otras personas, con completa independencia y autonomía.</i> También mencionó: <i>“Los trabajadores independientes no se encuentran sujetos a poder jurídico de subordinación o dependencia. “En el desarrollo de la actividad laboral del trabajador independiente, no interesa propiamente la disponibilidad de su fuerza de trabajo con respecto a la persona que lo contrata sino que lo relevante es el resultado específico concreto logrado con dicha actividad”</i> (Corte Constitucional, Sentencia C-714 de 1998).

Aspectos	Trabajador dependiente	Trabajador independiente
<b>Elementos de los contratos</b>	<p>La relación laboral de un trabajador dependiente con su empleador se rige por tres elementos esenciales “la actividad personal del trabajador en favor del empleador, es decir, realizada por sí mismo y sin el concurso o la ayuda de otros, la continuada subordinación o dependencia del trabajador respecto del empleador, durante todo el tiempo de su duración y un salario como retribución del servicio”. (Corte Constitucional - C-714 de 1998)</p> <p>El contrato de trabajo impone a los trabajadores y empleadores obligaciones, positivas, generales y, especiales, y negativas, es decir, prohibiciones, derivadas de la necesidad de asegurar el adecuado desarrollo de las actividades laborales, la existencia de relaciones justas, respetuosas y armónicas entre aquellos, y de evitar los riesgos laborales”(Corte Constitucional - C-714 de 1998).</p> <p>“Sus elementos son bien diferentes, de manera que cada uno de ellos reviste singularidades propias y disímiles, que se hacen inconfundibles tanto para los fines perseguidos como por la naturaleza y objeto de los mismos” (Corte Constitucional, C-154/1997).</p> <p>El Estado sólo puede contratar por prestación de servicios independientes, cuando para el cumplimiento de sus fines, la entidad contratante no cuente con el personal de planta que garantice el conocimiento profesional o técnico o científico que se requiere o los conocimientos especializados que se demanden.</p> <p>“La subordinación, es la facultad que tiene un patrono, empleador o contratante, de dar órdenes a sus empleados, de disponer de su capacidad y fuerza de trabajo, según sus instrucciones, necesidades y conveniencias. El elemento de subordinación o dependencia es el que determina la diferencia del contrato laboral frente al de prestación de servicios, ya que en el plano legal debe entenderse que quien celebra un contrato de esta naturaleza, no puede tener sino la calidad de contratista independiente sin derecho a prestaciones sociales”.</p>	<p>Las características del contrato de prestación de servicios son: &lt;&lt; (...) a) La prestación de servicios versa sobre una obligación de hacer para la ejecución de labores en razón de la experiencia, capacitación y formación profesional de una persona en determinada materia, con la cual se acuerdan las respectivas labores profesionales. b) La autonomía e independencia del contratista desde el punto de vista técnico y científico, constituye el elemento esencial de este contrato. c) La vigencia del contrato es temporal y, por lo tanto, su duración debe ser por tiempo limitado y el indispensable para ejecutar el objeto contractual convenido&gt;&gt;.</p> <p>La Corte llama la atención sobre el elemento de <u>subordinación o dependencia</u>, el cual determina la diferencia entre el contrato de prestación de servicios y el contrato laboral (Corte Constitucional, Sentencia C -154/1997).</p> <p>Conviene resaltar que entre un contratista puede existir una relación de coordinación en sus actividades, de manera que el segundo se somete a las condiciones necesarias para el desarrollo eficiente de la actividad encomendada, lo cual incluye el cumplimiento de un horario, o el hecho de recibir una serie de instrucciones de sus superiores, o tener que reportar informes sobre sus resultados, pero ello no significa necesariamente la configuración de elemento de subordinación (Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia 05001233100020020486501 (Exp. 192312))</p> <p>“La vigilancia, el control y la supervisión que el contratante de un convenio civil realiza sobre la ejecución de las obligaciones derivadas del mismo, en ningún caso es equiparable a los conceptos de “subordinación y dependencia” propia de la relación de trabajo, pues estas últimas tienen una naturaleza distinta a aquellos; en todo caso, las instrucciones específicas hay que valorarlas dentro del entorno de la relación y no descontextualizadamente, pues son precisamente esas circunstancias peculiares las que en determinado momento permiten colegir si las órdenes o instrucciones emitidas corresponden a un tipo de contrato u otro...” (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, Sentencia del 13 de abril de 2005, M. P. <i>Doctor Carlos Isaac Nader</i>).</p>
<b>Obligaciones que surgen de la relación</b>	<p>La relación laboral del trabajador dependiente conlleva obligaciones compartidas a cargo de los extremos, toda vez que ambos deben contribuir al pago de cotizaciones al Sistema de Seguridad Social. <i>Las obligaciones del empleador en una relación con el subordinado mediante un contrato de trabajo, excede el contrato al verse obligado a realizar aportes en materia de seguridad social.</i></p>	<p>“Las obligaciones que surgen entre los trabajadores independientes y quienes contratan la prestación de sus servicios o la ejecución de una obra o labor determinados, no rebasan el campo propio del contrato que han acordado y, por consiguiente, no trascienden en el campo de la seguridad social, en el sentido de que a sus contratantes puedan exigírseles obligaciones que conciernan a su seguridad o protección” (Corte Constitucional, Sentencia C-560/1996).</p> <p>Sin perjuicio de lo anterior, el trabajador independiente, tiene la obligación de realizar su aporte a pensión con base en sus ingresos mensuales.</p> <p>“Con lo anterior se busca, que el sistema de seguridad social opere y no sólo atienda lo que concierne a la salud y a los riesgos laborales, durante la vigencia de la relación de trabajo, sino que asegure el otorgamiento de la pensión de vejez, para garantizar una subsistencia digna, cuando el trabajador deba cesar en sus actividades laborales en razón de la edad y el tiempo de servicio, pues es evidente que tanto el patrono que aprovecha la fuerza de trabajo para los fines que interesan a la empresa, como los trabajadores que la proporcionan, tienen un interés común directo en contribuir a dicho sistema”. (Corte Constitucional - C-714 de 1998).</p> <p>Además, el legislador ha previsto que la cobertura de la seguridad social es progresiva por tratarse de un derecho programático, y que se aplican las mismas condiciones a los trabajadores dependientes o subordinados, a pesar de que su vinculación al sistema de seguridad social sea voluntaria y no obligatoria.</p>

<b>Cotizaciones al sistema de pensión</b>	Los trabajadores dependientes no tienen responsabilidad por la base de cotizaciones y por los ingresos declarados que se hallen vinculados a ella, esta recae sobre el empleador (Ley 100/93, 22 y 53). Para lo anterior, el empleador descontará del salario de cada afiliado el monto de las cotizaciones obligatorias y el de las voluntarias que expresamente haya autorizado por escrito el afiliado, “y trasladará estas sumas a la entidad elegida por el trabajador, junto con las correspondientes a su aporte, dentro de los plazos que para el efecto determine el Gobierno” (Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Laboral– número 31860/2007).	Por su parte, los trabajadores independientes son responsables de su cotización y del monto total de la cotización al sistema de seguridad social, además deben realizar su aporte con anticipación al periodo cubierto con dicho pago. Con la Ley 797 de 2003 ambos son sujetos obligatorios al sistema general de pensiones, sin embargo, el diseño de sanciones en caso de incumplimiento de tal deber o de la obligación del pago de las cotizaciones, no es igual para ambos (Corte Suprema 573 de 2013).
<b>Incumplimiento en los aportes al sistema de seguridad social</b>	En tratándose de trabajadores dependientes, el legislador estipuló una sanción de tipo pecuniario e inmediato con el fin de recaudar dicha cartera vencida, por medio de la acción de cobro a favor de la entidad de seguridad social	El Decreto 692 de 1994 dispuso que “(...) Tratándose de afiliados independientes, no habrá lugar a la liquidación de intereses de mora, toda vez que las cotizaciones se abonarán por mes anticipado y no por mes vencido”. Por lo anterior, pese a que el trabajador no se vea afectado con una sanción por el incumplimiento en el pago de los aportes, el perjuicio del atraso se va a ver reflejado en “el objetivo primordial de tales aportes, esto es, el reconocimiento pensional” (Corte Suprema 573 de 2013). “La distinta situación jurídica y material en que se encuentra una y otra clase de trabajadores, justifica, en principio, desde el punto de vista objetivo, de su razonabilidad y racionalidad, y de la finalidad perseguida por el legislador, que a los trabajadores independientes se les exija el pago íntegro de la totalidad de las cotizaciones con que deben contribuir al sistema de seguridad social” (Corte Constitucional –C-560/1996)... “ Obviamente, como es deber del Estado, con la participación de los particulares, ampliar progresivamente la cobertura de la seguridad social, no se descarta que en un futuro el legislador pueda, consultando las variables propias de las relaciones que surgen entre los trabajadores independientes y sus contratantes y las posibilidades económicas de aquel, crear mecanismos que garanticen la seguridad social para dichos trabajadores en condiciones similares a las que corresponden a los trabajadores vinculados a través de contratos de trabajo” (Corte Constitucional – C-560/1996). “Además de la diferente situación material en que se encuentran los trabajadores dependientes e independientes, lo que fundamentalmente justifica que los trabajadores independientes deban pagar la totalidad de la cotización al sistema de seguridad social, es la libertad que la Constitución le otorga (arts. 46 y 48) al legislador para diseñar el sistema o los sistemas de seguridad social que mejor se adecuan a las finalidades que esta debe cumplir dentro del Estado Social de Derecho, y para disponer que ella se extienda de manera progresiva, cuantitativa y cualitativamente” (Corte Constitucional – C-560/1996).
<b>Forma de remuneración</b>	El trabajador dependiente devenga salario Definición (Corte Constitucional, Sentencia C-521/1995)	El trabajador independiente recibe honorarios (Corte Suprema Rol número 3.919-2000, de 02.11.2000).

Así las cosas, tal como lo recalcó Iván Daniel Jaramillo Jassir, investigador del Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario, “la incorporación de una categoría intermedia entre la subordinación y la autonomía laboral es una innovación europea que ha sido utilizado como parámetro para regular nuevas formas de trabajo en modelos de economía colaborativa como los utilizados por Uber y Rappi. El proyecto de ley presenta al debate nacional la inclusión de diversas formas de trabajo no regulado en Colombia que merecen un sistema de protección del sistema laboral para, en este caso, trabajadores independientes económicamente dependientes de una actividad de la cual derivan los ingresos para satisfacer las necesidades personales y familiares”.<sup>4</sup>

## V. Experiencia comparada

En muchos de los países donde las aplicaciones móviles tienen una mayor penetración de mercado, estas disyuntivas se han dirimido ante instancias judiciales, lo cual no es una decisión óptima. Esto debido a que las decisiones de un juez o una corte, se enmarcan dentro de la rigidez de las categorías labores existentes; por lo cual, la decisión afectaría a la aplicación móvil en caso de declarar a toda persona empleada o a los trabajadores si una instancia judicial considera que son contratistas independientes, ambas opciones son ineficientes. Igualmente, estas decisiones generan aún más incertidumbre pues son para casos particulares, lo que

4 Extraído de: <http://www.elspectador.com/noticias/economia/buscan-formalizar-empleados-de-aplicaciones->

uber-articulo-657952. Recuperado el 2 de octubre de 2016.

lleva a una pérdida de valor de los diferentes actores de la cadena de valor, al retrasar cualquier inversión tanto en capital humano como físico.

En diferentes ciudades y estados de Estados Unidos se han empezado a implementar este tipo de medidas. En especial, el debate se ha dado luego de la ocurrencia de accidentes fatales que llevaron a los legisladores a tomar sobre la marcha medidas para la adopción de seguros por parte de los actores del modelo de negocio de economía colaborativa. Pue en junio de 2015 en Estados Unidos la señora Bárbara Ann Berwick ganó un caso en el cual los jueces determinaron que ella tenía una relación laboral como trabajadora dependiente de Uber. Igualmente, en España, por la misma fecha, un Tribunal Catalán decidió que las personas que prestan sus servicios de manera personal a través de dicha plataforma, por lo cual son catalogados como empleados<sup>5</sup>.

En el mismo sentido, BuzzFeed News tuvo la oportunidad de entrevistar a 10 repartidores de Deliveroo –una de las compañías más exitosas de economía colaborativa en el Reino Unido– y ellos manifestaron inconformidades respecto a su calidad de trabajadores autónomos, cuya principal característica se supone es la flexibilidad en los horarios y en la fuerza de trabajo, pero cuyas condiciones laborales no han sido oídas y optimizadas por sus empleadores<sup>6</sup>. En ese sentido, el presente proyecto de ley se adelanta a ello y toma una perspectiva de protección tanto a los usuarios como a los trabajadores autónomos.

## VI. Conclusión

El presente proyecto de ley pretende crear una categoría intermedia entre los contratos laborales y las modalidades contractuales de prestación de servicios, con el fin de repartir los costos en seguridad social entre las personas que prestan de manera personal sus servicios y la plataforma móvil. Asimismo, otorgará una serie de seguros de responsabilidad civil contractual para eventuales daños a terceros o personales y, la posibilidad de crear organizaciones de empleados de plataformas móviles para solicitar de manera colectiva prerrogativas de los trabajadores a sus empleadores.

Con ello, se busca regular la situación laboral de aproximadamente 20.000 personas que trabajan actualmente bajo el esquema de la economía colaborativa y aumentar los márgenes de sostenibilidad del Sistema General de Seguridad Social.

## VII. Proposición

Por lo anteriormente expuesto, solicito a los honorables miembros de la Comisión Séptima del Senado de la República, debatir y aprobar el informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 110 de 2016 Senado**, “*por medio de la cual se regula el Trabajo Autónomo Económicamente Dependiente en Colombia y se dictan otras disposiciones*”.

## TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 110 DE 2016 SENADO

*por medio de la cual se regula el Trabajo Autónomo Económicamente Dependiente en Colombia y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

### Del Régimen General del Trabajo Autónomo Económicamente Dependiente

**Artículo 1°. Definición de economía colaborativa.** Corresponde al modelo económico donde se le provee un servicio a un cliente por medio de una aplicación móvil o plataforma tecnológica, la cual actúa como intermediaria entre un usuario y la persona que suministra tales servicios.

El ámbito de aplicación de la economía colaborativa podrá extenderse para aquellas aplicaciones móviles o plataformas tecnológicas cuyo modelo de negocio no esté prohibido por la ley.

**Artículo 2°. Definición de plataforma de economía colaborativa.** Serán plataformas de economía colaborativa todas las personas jurídicas cuyo objeto social sea realizado por conducto de aplicaciones móviles o plataformas tecnológicas y a través de personas naturales.

**Artículo 3°. Definición de trabajador autónomo económicamente dependiente.** Serán trabajadores autónomos económicamente dependientes (TAED) las personas naturales que realicen de forma habitual, personal, directa, y sin subordinación y en el ámbito de dirección y organización de una plataforma de economía colaborativa, una actividad económica o profesional a título lucrativo y que represente para el trabajador por lo menos un ingreso mensual de un (1) salario mínimo legal mensual vigente. Esta actividad podrá realizarse de forma independiente y sin subordinación, a tiempo completo o a tiempo parcial, exceptuándose las profesiones liberales. Los trabajadores autónomos económicamente dependientes son una parte integral del modelo económico de las plataformas móviles de economía colaborativa.

**Artículo 4°. Principios de la relación sustantiva.** La relación sustantiva que existe entre la plataforma de economía colaborativa y el trabajador autónomo económicamente dependiente se denomina “*trabajo autónomo económicamente dependiente*”. Esta relación puede ser constante u ocasional, siempre a discreción del trabajador autónomo económicamente dependiente (TAED).

**Parágrafo 1°.** Las actividades realizadas por parte de la plataforma de economía colaborativa que busquen mejorar la calidad de los trabajadores autónomos económicamente dependientes, tales como cursos o capacitaciones, no cambian en ningún caso la relación sustantiva denominada “trabajo autónomo económicamente dependiente”.

**Parágrafo 2°.** En ningún caso la relación sustantiva descrita en la presente ley podrá ser considerada como una relación civil de prestación de servicios. Solo será considerada como una relación laboral en el caso de verificarse la existencia de los elementos constitutivos

5 Ibidem.

6 Extraído de: <https://www.buzzfeed.com/simonneville/repartidores-deliveroo> Recuperado el 8 de octubre de 2016.

de aquella, de conformidad con lo establecido en los artículos 22 y 23 del Código Sustantivo del Trabajo en aplicación del principio de primacía de la realidad previsto en el artículo 53 de la Constitución Política.

**Parágrafo 3º. Portabilidad de las calificaciones.** Los Trabajadores Autónomos Económicamente Dependientes serán propietarios de las calificaciones de la plataforma y de los usuarios, obtenidas en el ejercicio de sus funciones. Al finalizar la relación sustantiva, la plataforma de economía colaborativa le entregará de manera obligatoria al Trabajador Autónomo Económicamente Dependiente dichas calificaciones.

**Artículo 5º. Roles de la Plataforma de economía colaborativa.** La plataforma de economía colaborativa se ceñirá por las siguientes actuaciones, sin perjuicio de otras que no estén contempladas por la presente ley: i) no podrá asignar de forma obligatoria un cliente al trabajador autónomo económicamente dependiente, es este último quien se niega o acepta proveer un servicio a un determinado cliente; ii) podrá fijar ciertos requerimientos para los trabajadores autónomos económicamente dependientes que son elegibles para utilizar su aplicación; iii) control total sobre el servicio realizado por el Trabajador Autónomo Económicamente Dependiente; iv) facultad de imponer medidas de disciplinarias, tales como la anulación unilateral de participación en la plataforma de economía colaborativa; v) facultad de fijar unilateralmente los precios o tarifas del servicio a prestar por el Trabajador Autónomo Económicamente Dependiente; vi) Potestad de hacer el mercadeo del respectivo servicio; y viii) Potestad de imponer criterios y reglas conductuales para la prestación del servicio siempre y cuando su aplicación respete el debido proceso.

## CAPÍTULO II

### Del Régimen de Seguridad Social del Trabajo Autónomo Económicamente Dependiente

**Artículo 6º. Seguridad social para Trabajadores autónomos económicamente dependientes.** Los Trabajadores autónomos económicamente dependientes (TAED) deberán estar afiliados como cotizantes al Sistema de Seguridad Social. No podrán prestar sus servicios a la plataforma de economía colaborativa sin que se encuentren activos en los sistemas de pensiones, salud, y riesgos laborales. Es responsabilidad de la plataforma de economía colaborativa la verificación del registro, inscripción y cotización del Trabajador autónomo económicamente dependiente en los mencionados sistemas.

**Parágrafo.** Los aportes del Trabajador autónomo económicamente dependiente al Sistema Integral de Seguridad Social serán asumidos de forma equitativa entre la plataforma de economía colaborativa y el Trabajador autónomo económicamente dependiente.

**Artículo 7º. Normativa aplicable.** La afiliación y pago de la cotización a la seguridad social de los Trabajadores autónomos económicamente dependientes (TAED) se registrará por las normas generales establecidas para el Sistema General de Seguridad Social.

**Artículo 8º. Requisitos Afiliación.** Para la afiliación del Trabajador autónomo económicamente dependiente, se requerirá únicamente el diligenciamiento del formulario físico o electrónico establecido para tal fin en la normativa vigente. Será potestad de la plataforma de economía colaborativa, la selección de la Adminis-

tradora de Riesgos Laborales en virtud de la cual se realizará el plan de salud ocupacional y prevención de riesgos laborales.

**Artículo 9º. Riesgo Ocupacional.** El riesgo ocupacional de los Trabajadores autónomos económicamente dependientes, para efectos del Sistema General de Riesgos Laborales, se clasifica de acuerdo con la actividad prestada según la Ley 1562 de 2012 y lo correspondiente de los Decretos 1772 de 1994 y 1607 de 2002.

**Parágrafo.** Las entidades administradoras del Sistema de Riesgos Laborales no podrán impedir, entorpecer o negar la afiliación de los Trabajadores autónomos económicamente dependientes cubiertos por la presente ley.

**Artículo 10. Sanciones.** La plataforma de economía colaborativa que permita la prestación del servicio de sus Trabajadores autónomos económicamente dependientes no afiliados al Sistema de Seguridad Social, será sancionada con la suspensión de la habilitación y permiso de operación a nivel nacional de acuerdo con la reglamentación que expedirá en conjunto el Ministerio de Telecomunicaciones, el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Salud y Protección Social.

## CAPÍTULO III

### De la Protección al Servicio del Trabajo Autónomo Económicamente Dependiente

**Artículo 11. Seguros.** Para el desarrollo de sus actividades, la plataforma de economía colaborativa y el Trabajador autónomo económicamente dependiente deberán tomar de manera conjunta, de acuerdo con la naturaleza del riesgo que implique el trabajo, según el Decreto 1295 de 1994, las pólizas de seguros de responsabilidad civil contractual y extracontractual. En cualquier caso, el valor de ello no podrá ser asumido exclusivamente por el Trabajador autónomo económicamente dependiente.

**Parágrafo.** En aquellos casos en los cuales la prestación del servicio de la plataforma de economía colaborativa se refiera a transporte de personas o mercancías, esta última deberá tomar, adicionalmente, una póliza de seguros que, por lo menos, ampare los siguientes riesgos de su Trabajador autónomo económicamente dependiente:

a) Muerte o incapacidad total y permanente ocasionada en accidente de tránsito ocurrido durante el ejercicio de su labor de Trabajador autónomo económicamente dependiente al servicio de la plataforma de economía colaborativa y con ocasión del mismo.

b) Muerte violenta o incapacidad total y permanente causada durante el ejercicio de su labor de Trabajador autónomo económicamente dependiente, al servicio de la Plataforma de economía colaborativa como consecuencia de hurto o tentativa de hurto ocurrida durante la prestación del servicio.

**Artículo 12. Seguro de vida.** Las plataformas de economía colaborativas podrán tomar con compañías de seguros autorizadas para operar en Colombia, una póliza de seguro de vida que ampare a los Trabajadores autónomos económicamente dependientes.

La suma asegurada no podrá ser inferior a treinta (30) Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes y el pago de la prima del seguro deberá ser asumido de forma equivalente entre el Trabajador autónomo



económicamente dependiente y la plataforma de economía colaborativa.

**Artículo 13. Fondo de Indemnización por Cupos.** En cualquier caso, las plataformas de economía colaborativas cuyo objeto social sea el transporte de personas, deberán apropiarse un porcentaje no inferior al cinco por ciento (5%) de cada uno de sus servicios de transporte, destinado al Fondo de Indemnización por Cupos (FIC) que será administrado por el Ministerio de Transporte Nacional. El principal objetivo del FIC será el recaudo de fondos con el fin de adquirir y redistribuir los cupos reservados al transporte público tipo taxi a precios de mercado. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Transporte Nacional, conjuntamente, reglamentarán su funcionamiento y duración.

#### CAPÍTULO IV

##### De las Garantías de Asociación del Trabajo Autónomo Económicamente Dependiente

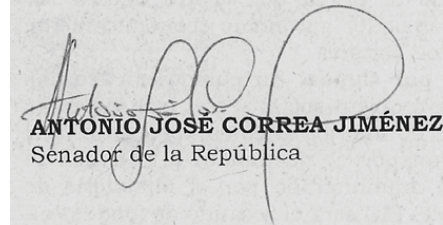
**Artículo 14. Agremiaciones de los Trabajadores autónomos económicamente dependientes y plataforma de economía colaborativas.** Los Trabajadores autónomos económicamente dependientes y las plataformas de economía colaborativa podrán organizarse en Asociaciones o Gremios con personería jurídica registrada ante el Ministerio del Trabajo. El Ministerio del Trabajo reglamentará las condiciones de registro, constitución y garantías en ejercicio del derecho de asociación previsto en este artículo.

**Artículo 15. Condiciones para la organización.** Las plataformas de economía colaborativa estarán en la obligación de proveer las condiciones y mecanismos para que los Trabajadores autónomos económicamente dependientes puedan organizarse en los términos del artículo anterior. De esta manera, las plataformas de economía colaborativa deberán suministrar información de contacto de los demás trabajadores autónomos económicamente dependientes cuando las respectivas agremiaciones o asociaciones así lo requieran.

**Artículo 16. Prevalencia del Código Sustantivo del Trabajo.** En cualquier caso, la presente ley no reemplaza, deroga ni sustituye el Código Sustantivo del Trabajo. En caso de duda frente a la aplicación de las normas reguladas en la presente ley y el Código Sustantivo del Trabajo, prevalecerán las disposiciones de este último.

**Artículo 17. Vigencia.** La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



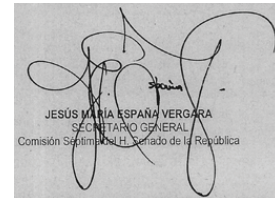
**ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ**  
Senador de la República

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL  
HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA  
Bogotá, D. C., a 12 de octubre de 2016

En la presente fecha se autoriza la publicación en *Gaceta del Congreso de la República*, el siguiente informe de ponencia para primer debate.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la ley 1431 de 2011.

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA  
SECRETARIO GENERAL  
Comisión Séptima del Senado de la República

## COMENTARIOS

### COMENTARIOS DE APENCOM AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 170 DE 2016 SENADO, 062 DE 2015 CÁMARA, ACUMULADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 008 DE 2015 CÁMARA

*por la cual se modifica la cotización mensual al Régimen Contributivo de Salud de los pensionados.*

Barranquilla, Atlántico, 28 de septiembre de 2016

Honorable Senador

MAURICIO LIZCANO ARANGO

Presidente honorable Congreso de Colombia

Honorable Senador

ÉDINSON DELGADO RUIZ

Presidente Comisión Séptima

Edificio Nuevo del Congreso

Bogotá, D. C.

**Asunto: Proyecto de ley número 170 de 2016, 062 de 2015 Cámara, acumulado al Proyecto de ley número 008 de 2015 Cámara, por la cual se modifica la cotización mensual al Régimen Contributivo de**

*Salud de los pensionados, origen Congreso Comisión Séptima sobre Cotización Salud.*

Cordial saludo:

Como es de su conocimiento en la Comisión Séptima del honorable Senado de la República el cual usted, tiene el honor de presidir, con buen sentido de servicio a la sociedad colombiana. En mi calidad de Presidente Regional de la Asociación Nacional de Pensionados de Comunicaciones y demás Pensionados de los Sectores Público y Privado (Apencom), con sede en la ciudad de Bogotá capital del departamento de Cundinamarca, muy respetuosamente me permito hacer las siguientes precisiones, acerca del proyecto de ley de la referencia, así:

En relación con la variante que resultó, en la audiencia pública, que se efectuó el martes 6 de los cursantes en la comisión referenciada en el asunto y que cambió el rumbo al proyecto antes citado, afecta profundamente, el clamor de los pensionados y sus familias, con el nombramiento de una subcomisión para realizar un estudio relacionado con la posible afectación al presupuesto nacional, para las vigencias futuras, como consecuencia de la modificación al artículo 204 de la Ley

100 de 1993, hasta aquí estamos de acuerdo por aquello del respaldo presupuestal y estabilidad financiera del sistema general de salud; pero no compartimos la propuesta de cambiar la cobertura general para todos los pensionados, aprobada, en la Comisión Séptima de la honorable Cámara de Representantes.

No comprendemos ¿por qué a estas alturas de los debates, la doctora Clara López, Ministra del Trabajo, haya presentado una proposición en el sentido de que sea hasta dos salarios mínimos, la modificación del 12-% al 4-% y que dicha comisión cambie el contenido de “Para todos los pensionados”. Con todo respeto, la señora Ministra estaría violando el “Acta de acuerdo suscrita el 24 de diciembre de 2013”, que estamos transcribiendo más adelante.

Señor Presidente del honorable Senado de Colombia, queremos manifestar nuestros puntos de vista, de la siguiente manera y que se haga un análisis comparativo, entre los beneficios otorgados por este Gobierno a las empresas, pero a los pensionados el Gobierno no les ha cumplido, así:

#### EXONERACIONES A EMPRESAS

– 01) El artículo 25 de la Ley 1607 del 26 de diciembre de 2012, dice “Artículo 25. Exoneración de aportes.

– a) En este artículo observamos que esas Entidades, sean del Estado colombiano o del sector privado, recibieron un alivio económico bastante generoso por cierto y absorbido por presupuesto nacional (sin estudios de comisión alguna). Para impuestos de rentas;

– b) El honorable Congreso consideró dicha **Exoneración**, solamente por tener empleados que devenguen menos de diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

– 02) El artículo 31 de la Ley 1607 del 26 de diciembre de 2012 la misma que las Exoneró de impuesto sobre la renta, en este artículo, reza “Adiciónase” un párrafo al artículo 204 de la Ley 100 de 1993: Párrafo 4° a partir del 1° de enero de 2.14, estarán exoneradas de la cotización al régimen Contributivo de salud del que trata este artículo, las sociedades y personas jurídicas y asimiladas contribuyentes (las empresas por asimilación se benefician) declarantes del impuesto sobre la renta y complementarios, por sus trabajadores que devenguen hasta diez (10) salarios mínimos legales mensuales legales vigentes.

– 03) La Ley 1753 del 9 de junio de 2015, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014 a 2018. “Todos por un nuevo país”, en el Capítulo II Movilidad Social, en su artículo 65, política de atención integral en salud “El Ministerio de Salud y Protección Social (M.S.P.S), dentro del marco de la Ley 1751 de 2015 estatutaria en salud, así como [...]

a) Artículo 66. Del manejo unificado de los recursos destinados a la Financiación del Sistema General de Seguridad Social en Salud (S.G.S.S.S) [...]

– b) Supresión de cuotas partes pensionales. Las entidades públicas del orden [...]. Lo dispuesto en el inciso anterior [...], la unidad administrativa [...].

– c) Artículo 79. Fuentes de Financiación. Los incentivos de que trata el artículo 87 de la Ley 1328 de 2009, se financiarán con recursos del presupuesto general Nacional.

#### EMPRESAS PRESTADORAS DE SALUD (EPS)

– 01) Toda la población afiliada a esas empresas, hemos sido víctimas, por malos servicios denunciados a la Superintendencia de Salud y debatida esta problemática en el seno del Congreso.

– b) Demoras excesivas en la expedición de órdenes para tratamientos y estudios especializados, así como también suministro de medicamentos de marca.

– c) Suspensión o cierre de servicios en las IPS, porque las EPS, no pagan oportunamente o porque los trabajadores de la salud hacen Paros, porque no les pagan sus salarios.

– 02) La Superintendencia Nacional de Salud ha intervenido a la mayoría por Recobros Ilegales (Fraudes), tal como los medios masivos de comunicación (radio, prensa y televisión) han denunciado.

– 03) Cierre de Empresas Prestadoras de Salud (E.P.S) por malos manejos

– a) Salucoop.

– b) Solsalud.

– c) Caprecom.

#### ACTA DE ACUERDOS

– El Gobierno nacional, las centrales de trabajadores CGT y CTC; la Confederación Democrática de Pensionados CDP y los representantes gremiales de los empleadores ANDI, S.A.C., Asobancaria y Acopi, todos integrantes de la Comisión Permanente de Concertaciones y de Políticas Salariales y Laborales –CPCPSL–, luego de siete sesiones convocadas por el Ministerio del Trabajo en diciembre de 2013 para analizar, debatir y acordar el ajuste del salario mínimo y el auxilio de transporte para el año de 2014 y después de conocer los argumentos de trabajadores y empleadores posteriores al cierre formal de las reuniones, han continuado realizando conversaciones y consultas formales hasta llegar a un entendimiento mutuo, sobre la base del fortalecimiento de los principios Constitucionales del diálogo social tripartito y de la concertación social, salarial y laboral.

En consecuencia, las partes firmantes del presente documento:

#### ACUERDAN

– Establecer un aumento al salario [...]

– 2- Adelantar en la comisión permanente [...]

– 3- Convocar a partir del mes de enero de 2014 [...]

– 4-La solicitud de la Confederación Democrática de Pensionados y de las Centrales Obreras de eliminar el aporte obligatorio de Salud para la población pensionada, se pedirá incluirla en el proyecto de ley que modifica el Sistema General de Salud que cursa en el Congreso de la República, a través de la subcomisión de Seguridad Social de la Comisión de Concertación.

– 5- Incorporar en el plan de trabajo de la Comisión permanente de Concertación [...]

– 6- Fortalecer, mediante el diálogo social [...]

– Suscrito en Bogotá, D. C., el día (24) de diciembre de 2013

– **Por el Gobierno nacional:** El señor Presidente de la República Ministro de Trabajo y Presidente de la Comisión Permanente de Concertación: Rafael Pardo Rueda.

– **Por el sector empresarial:** Rafael Mejía López, Presidente de la SAC y del Consejo Gremial Nacional.

– Bruce Mac Master Rojas, Presidente de la Andi.

– María Mercedes Cuéllar López, Presidente Asobancaria.

– Guillermo Botero Nieto, Presidente de Fenalco.

– Jailud Martínez, Directora Regional Acopi.

– **Por el sector Sindical:** Julio Roberto Gómez Esguerra.

– Miryam Luz Triana Alvia, Secretaria General CGT.

– Miguel Morantes Alfonso, Presidente de la CTC.

– **Por el sector pensional**

– John Jairo Díaz Gaviria, Presidente de la CDP.

Los dineros de nuestras cotizaciones del 12-%, han caído en manos de funcionarios Corruptos; esas cotizaciones obligatorias (Forzosas), que hacemos los pensionados y nuestras familias, por mandato de la nefasta Ley 100 de 1993, no ha cumplido los fines para la cual fue creada, para solidaridad con nuestros hermanos colombianos desprotegidos por el Estado colombiano y que ha enriquecido ilícitamente a un grupo, según informes de prensa pasa de los 20 billones de pesos. No se justifica que los pensionados sigamos contribuyendo sacrificando nuestros ingresos.

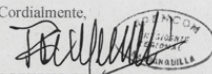
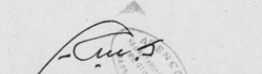
Haciendo un análisis de forma y de fondo repetimos no se justifica que los pensionados de Colombia y sus familias sigamos esclavizados, contribuyendo con el 12-%, mientras que las empresas por mandato de la Ley 1607 del 26 de diciembre de 2012, las haya Exonerado con dos impuestos de renta y patrimonio, así como también con la Contribución en salud de la cotización del 8-% de sus trabajadores que devengan hasta 10 salarios mínimos mensuales legales.

El señor Presidente de la República y su Ministro del Trabajo firmaron dicha acta de acuerdo y están en la recta obligación moral de cumplir los Acuerdos firmados y no vamos a aceptar conductas omisivas, que comprometen la palabra del Gobierno nacional y que el Congreso también hace parte de la responsabilidad social que la administración central les encomendó a través de un proyecto como lo es el 170 de 2016, que trata de modificar la cotización en salud para todos los pensionados hasta los diez (10) salarios mínimos legales en nuestras mesas, así como fueron Exoneradas por impuesto de rentas y contribución en el aporte de salud por sus trabajadores.

Recibimos correspondencia en la carrera 44 número 37-21 oficina 1205 edificio Suramericana, sede Regional 1 en Barranquilla, Atlántico.

A nombre de nuestra Junta Directiva y pensionados afiliados o no, reciba nuestros agradecimientos por hacer justicia social con los pensionados de Colombia y familiares dependientes.

Cordialmente,

ROBERTO EBRATT LARA  
Presidente Regional

ARMANDO ESCORCIA DE LAS SALAS  
Secretario General

Copias: Honorable Senador Antonio José Correo Jiménez, Presidente Comisión Séptima Senado.

Honorable Senador Mauricio Delgado Martínez, Vicepresidente.

Honorable Senador Eduardo Pulgar Daza (Coordinador Proyecto 170 de 2016).

Honorable Senador Luis Eduardo Diazgranados Torres, Presidente Comisión 4 Presupuesto Senado.

Junta Directiva Nacional.

Junta Directiva Regional.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE  
DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los trece (13) días del mes de octubre del año dos mil dieciséis (2016)

En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República**, las siguientes Consideraciones.

**Comentarios:** Personería Jurídica **Apencom**

**Refrendado por:** Roberto Ebratt Lara, Presidente Regional, Armando Escorcía de las Salas Secretario.

**Al Proyecto de ley número 170 de 2016 Senado, 062 de 2015 Cámara (Acumulado con el Proyecto de ley número 008 de 2015 Cámara).**

**Título del proyecto:** *por la cual se modifica la cotización mensual al Régimen Contributivo de Salud de los pensionados.*

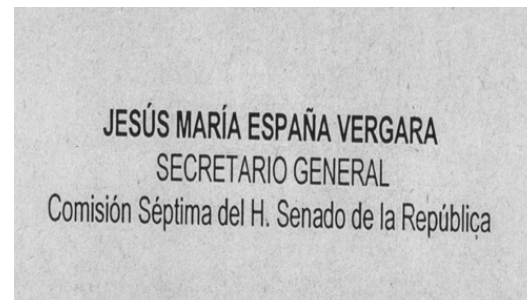
**Número de folios:** seis (6)

**Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el día:** jueves trece (13) de octubre de 2016.

**Hora:** 2:37 p. m.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5 del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA  
SECRETARIO GENERAL  
Comisión Séptima del H. Senado de la República

## CONSIDERACIONES

### **CONSIDERACIONES DE PROFAMILIA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 123 DE 2016 SENADO, 082 DE 2015 CÁMARA**

*por medio de la cual se reconoce la infertilidad como una enfermedad, se autoriza su inclusión en el Plan de Beneficios y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 13 de octubre 13 de 2016

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE

HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

**Referencia. Intervención Audiencia Pública: Proyecto de ley número 123 de 2016 Senado, 082 de 2015 Cámara, por medio de la cual se reconoce la infertilidad como una enfermedad, se autoriza su inclusión en el Plan de Beneficios y se dictan otras disposiciones.**

La Asociación Probienestar de la Familia (Profamilia) responde a la invitación realizada por el honorable Senado de la República a participar en la audiencia pública referente al Proyecto de ley número 082 de 2015. Profamilia es una entidad privada sin ánimo de lucro, con cincuenta y un años de experiencia en la prestación de servicios en salud sexual y reproductiva a través de sus 35 clínicas, ubicadas en 28 ciudades del país. Es importante resaltar que en nuestras IPS consultan anualmente alrededor de 700 mil personas a las cuales se les presta al año un promedio de 3 millones de servicio de salud. Dentro de estos servicios, se incluyen servicios de fertilidad, como los tratamientos de fertilidad de baja y de alta complejidad, un banco de semen, donación de óvulos, espermogramas, fertilización in vitro y transferencia de embriones (FIV-TE), inyección Intracitoplasmática de espermatozoides (ICSI), e inseminación Intrauterina (IIU) homóloga y heterólogae, entre otros. Adicionalmente, Profamilia hace parte de la Red Latinoamericana de Reproducción Asistida (Lara) y de la Asociación de Centros Colombianos de Reproducción Humana (ACCERH).

Este proyecto de ley:

- Reconoce la infertilidad como una enfermedad reconocida por la Organización Mundial de la Salud.
- Establece que el Ministerio de Salud deberá incluir en el POS los procedimientos y tratamientos para tratar la infertilidad. Específicamente: la inducción de ovulación; la estimulación ovárica controlada; el desencadenamiento de la ovulación; las Técnicas de Reproducción Asistida (TRA); y la inseminación intrauterina, intracervical o intravaginal, con gametos del cónyuge, pareja conviviente o no, o de un donante, según los criterios que establezca el Ministerio de Salud. Igualmente quedarán

incluidos los procedimientos de diagnóstico, medicamentos y terapias de apoyo.

- Fija los requisitos para acceder a los servicios y tratamientos para tratar la infertilidad. Es necesario ser ciudadano colombiano o tener como mínimo 5 años viviendo en Colombia, haber certificado médicamente la condición de infertilidad, y demostrar que no se tienen los recursos para asumir el costo del tratamiento. Se dará prioridad a problemas de infertilidad primaria.

- Crea el Registro Único de instituciones que están habilitadas para prestar servicios de reproducción asistida.

- Establece un límite por persona de 4 tratamientos anuales con técnicas de reproducción médicamente asistida de baja complejidad y hasta tres 3 tratamientos de reproducción médicamente asistida con técnicas de alta complejidad, con intervalos de tres 3 meses entre cada uno de ellos.

Teniendo en cuenta lo anterior, Profamilia desea poner a consideración tres puntos, con el fin de que el honorable Senado de la República tenga argumentos para decidir sobre el proyecto de ley que se encuentra en estudio.

#### **1. Existen múltiples barreras y dificultades asociadas a las prácticas de fertilidad, que no se resolverían con el Proyecto de ley número 082 de 2015.**

Actualmente, las técnicas de fertilidad o reproducción humana asistida presentan diferentes barreras que no se limitan a su cubrimiento por parte del sistema general de seguridad social en salud. De este modo, a partir de su ejercicio como entidad que defiende los derechos sexuales y reproductivos y realiza la práctica de estos procedimientos, Profamilia ha identificado barreras relacionadas con la prevención y promoción, los tratamientos, los procesos de epidemiología, procedimientos de habilitación y las capacidades de los profesionales de la salud en este tema. Adicionalmente, cabe resaltar que durante el 2015, Profamilia moderó dos mesas técnicas sobre fertilidad y tratamientos de reproducción humana asistida, con el fin de identificar las barreras y posibles alternativas para resolverlos. Este fue un proceso participativo que incluyó a la sociedad civil, la academia, diferentes clínicas y unidades de fertilidad, asociaciones de pacientes y personal profesional de Profamilia. Resaltamos algunas de las barreras identificadas:

#### ***Barreras relacionadas con la prevención, el diagnóstico y el tratamiento de la infertilidad.***

- Falencias en el entendimiento de la infertilidad como una enfermedad.

- Se vulnera el derecho integral al diagnóstico de las personas que sufren de infertilidad.

- Falta información, educación y tratamientos tempranos e idóneos para pacientes con dicho diagnóstico.

- Inexistencia de una guía clínica práctica o una ruta de atención para atender la infertilidad.

- Ausencia de acciones de prevención y promoción relacionadas con la infertilidad.

- Existen vacíos jurídicos frente a aquellas personas que no tienen infertilidad, pero por tratarse de mujeres solteras, parejas del mismo sexo o mujeres posfértiles requieren tratamientos reproducción humana asistida.

- Inexistencia de reglamentación para la industria farmacéutica y otras entidades que comercializan insumos para tratamientos de infertilidad en Colombia.

- Existencia de brechas regionales que dificultan que se cuente con atención a la infertilidad en muchas regiones del país.

***Barreras relacionadas con el talento humano, habilitación de clínicas de fertilidad y registro de datos epidemiológicos sobre infertilidad.***

- No hay reglamentación sobre la certificación del talento humano requerido para realizar tratamientos de fertilidad, ni sobre las instituciones formadoras.

- Los Pensum de las carreras de los profesionales de la salud no incluyen temas relacionados con la infertilidad como enfermedad, ni de tratamientos de fertilidad y reproducción asistida.

- Falta registros epidemiológicos sobre los diagnósticos de infertilidad, lo que impide tener información veraz sobre el estado actual de este diagnóstico.

- Los criterios de habilitación y el personal a cargo de realizar los procesos de habilitación están desactualizados, y no concuerdan con la realidad de la práctica clínica en la materia.

- Los códigos de CIE 10 en infertilidad son muy generales, por lo que no hay forma de tener información real de la situación de infertilidad en el país.

Teniendo en cuenta lo anterior, es necesario tener en cuenta que el proyecto de ley no hace referencia a temas de especial importancia como el acceso oportuno a la información, los tratamientos de prevención y promoción, ni la formación de los profesionales de salud en esta materia. Se destaca la importancia de entender la fertilidad y los tratamientos de fertilidad desde una perspectiva

integral, dándole importancia a la prevención del fenómeno y no únicamente a su tratamiento.

**2) El Proyecto de ley número 082 de 2015 aporta a las solicitudes realizadas por la Corte Constitucional, pero podría generar incertidumbre para los actores del sistema general de seguridad social en salud**

*Marco constitucional colombiano*

En el marco constitucional colombiano, el acceso a los avances científicos y los tratamientos de fertilidad también ha sido reconocido como un derecho reproductivo que tienen todas las personas. Así, el artículo 42 de la Constitución Política protege a las personas que hayan nacido con asistencia científica, estableciendo que tienen iguales derechos y deberes. De igual modo, establece que las parejas tienen derecho a decidir de forma libre y responsable el número de hijos, y por lo tanto, la forma como quieran tenerlos.

A pesar del creciente uso de métodos científicos de reproducción humana asistida en el país, su regulación es limitada, y su desarrollo se ha realizado especialmente vía jurisprudencial. Con respecto a la regulación, se destaca el Decreto número 1546 de 1998 que regula las condiciones mínimas para el funcionamiento de las Unidades de Biomedicina Reproductiva, Centros o similares.

Por su lado, la Jurisprudencia de la Corte Constitucional, por medio de sentencias como la T-471 de 2001, T-572 de 2002, T-512 de 2003, T-901 de 2004, T-424 de 2009, T-752 de 2007, T-946 de 2007, T-636 de 2007, T-605 de 2007, T-870 de 2008, T-890 de 2009, T-633 de 2010, se ha concentrado en estudiar cuál debe ser el cubrimiento de los tratamientos de fertilidad por parte del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Aunque los tratamientos de fertilidad están expresamente exceptuados del POS por la Resolución número 5521 de 2013 y la Resolución número 5261 de 1994 del Ministerio de Salud y Protección Social, la jurisprudencia constitucional ha establecido que el sistema de salud deberá cubrir los tratamientos de fertilización in vitro y reproducción asistida cuando:

(i) El procedimiento, una vez iniciado, es interrumpido sin que medien razones científicas que justifiquen dicho proceder;

(ii) Se requiera la práctica de exámenes diagnósticos para precisar una condición de salud asociada a la infertilidad;

Y (iii) La infertilidad es en realidad un síntoma o una consecuencia de otra enfermedad que afecta la salud, la integridad física o la vida de la mujer.

De esta forma, la Corte Constitucional ha afirmado que en muchas ocasiones no procede el amparo de tutela para solicitar una fecundación in vitro,

porque este tratamiento no es necesario para salvar la vida, la salud o la integridad personal, incluyendo la salud sexual y reproductiva, de quien lo solicita.

No obstante, en la Sentencia T-528 de 2014 la Corte reconoció que aunque no poder acceder a tratamientos de fertilidad no ponía en riesgo la vida de las personas, sí podría afectar otras esferas, como la de su dignidad y su salud, en relación con su faceta de salud reproductiva. Esto, teniendo en cuenta que infertilidad debe ser considerada como una enfermedad, siguiendo lo establecido por la Organización Mundial de la Salud. Adicionalmente, la Corte coincidió con que era necesario que se analizara la posibilidad de ampliar progresivamente el plan de beneficios en salud. Por lo que, exhortó al Ministerio de Salud y a la Dirección de Regulación de Beneficios, Costos y Tarifas del Aseguramiento en Salud, revisar la situación que tienen que enfrentar las personas que padecen de infertilidad y no cuentan con recursos económicos para costear los tratamientos de reproducción humana asistida. Les ordenó entonces, “iniciar una discusión pública y abierta de la política pública que incluya en la agenda la posibilidad de ampliar la cobertura del Plan Obligatorio de Salud a dichas técnicas científicas”.

Siguiendo este precedente, por medio de la Sentencia T-274 de 2015 la Corte Constitucional dio un giro a la jurisprudencia, estableciendo que, no poder acceder a tratamientos de fertilidad, puede vulnerar el derecho a la libertad, vida privada y familiar, salud reproductiva, libre desarrollo de la personalidad e igualdad de las personas. Asimismo, la Corte afirmó que no poder acceder a tratamientos de fertilidad y reproducción asistida puede generar un impacto económico desproporcionado para las parejas o personas que lo requieren. Haciendo uso de los criterios adoptados por la Sentencia *Artavia Murillo y Costa Rica* de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Constitucional estableció que la infertilidad también puede ser considerada como una discapacidad, una vez que la persona se encuentre con barreras para acceder a los tratamientos. Por último, la Corte reconoció que es necesario que los pacientes que deseen acceder a estos tratamientos, realicen aportes dependiendo de su capacidad de pago, sin afectar su mínimo vital.

La Corte le ordenó al Ministerio de Salud y Protección Social, la revisión y estudio del impacto fiscal que tendría la inclusión de los tratamientos de reproducción asistida en el Plan Obligatorio de Salud (POS). Igualmente, le solicitó promover la investigación en materia de salud sobre las diversas causas de la infertilidad y los tratamientos existentes; (ii) ofrecer acceso oportuno a la información relacionada con la prevención de la infertilidad; (iii) fomentar la formación de los profesionales de la salud en esta área; (iv) impulsar campañas de prevención y promoción en temas de fertilidad e infertilidad.

Siguiendo lo anterior, se resalta que este proyecto de ley plantea alternativas y propuestas sobre los límites razonables, los usos, alcances, número de intentos y/o la frecuencia de los tratamientos de la infertilidad que podría cubrir el sistema de salud. No obstante, no se tiene conocimiento sobre la forma en la que los ponentes del proyecto de ley establecieron estos límites, o si realizaron consultas con clínicas de fertilidad o asociaciones científicas en esta materia.

Por otro lado, resaltando que la Corte Constitucional ha establecido que para estos procedimientos, las personas deben presentar aportes proporcionales, así sean cubiertos por el Estado, teniendo en cuenta su capacidad de pago y sin afectar su mínimo vital. Entonces, cabe resaltar que el Proyecto de ley número 082 no plantea criterios para identificar quiénes tienen capacidad de pago para cubrir estos procedimientos. Lo que podría significar incertidumbre para un sistema de salud, que ya se encuentra atravesando una evidente crisis financiera.

### **3) Las técnicas de reproducción humana asistida no se pueden limitar a las personas que sufren diagnóstico de infertilidad**

Es importante y necesario reconocer que la infertilidad es una condición clínica que afecta la salud, entendiendo la salud como: “La salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades”. (OMS 1948). Así, se debe garantizar el proceso de prevención, diagnóstico y tratamiento. Si bien el Proyecto de ley número 082 de 2015 avanzaría en este reconocimiento, es importante llamar la atención sobre las diferentes denominaciones que puede significar la infertilidad. Así, la infertilidad puede ser denominada como una limitación reproductiva, condición, enfermedad, incapacidad o discapacidad.

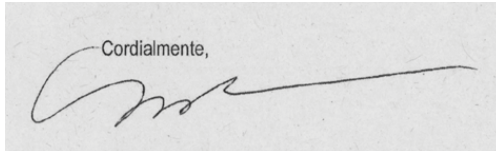
De igual modo, el Estado, a través de su rama legislativa, debe reconocer los tratamientos de Reproducción Humana Asistida, son aquellos definidos como: cualquier intervención en salud, de baja o alta complejidad, que requiera el apoyo de equipos profesionales y/o técnicos de salud para acceder a la asistencia que busque lograr la reproducción. Por lo que, estos tratamientos no pueden limitarse a la tenencia de un diagnóstico base de infertilidad, ya que estos tratamientos incluyen a aquellas personas con diagnósticos de infertilidad, personas con discapacidad física que no pueden someterse a un parto, personas solteras y parejas del mismo sexo que por su condición no puedan lograr un embarazo. Si bien es necesario limitar quiénes pueden acceder a estos tratamientos para fines de su cubrimiento por parte del Estado, la redacción del proyecto de ley hace entender que las personas con este diagnóstico son las únicas que pueden y actualmente acceden a estas prácticas. De este modo, los tratamientos de fertilidad más allá de ser tratamientos asociados a una patología, son la materialización del derecho a acceder a los avances científicos y constituyen un derecho reproductivo. Limitar los tratamientos de fertilidad a una enfermedad de base, podría convertirse en una versión reduccionista de la amplia

población que accede a estos procedimientos diariamente.

Con los anteriores argumentos, esperamos que Profamilia pueda contribuir en este importante debate para el beneficio de las personas que desean acceder a técnicas de fertilidad en el país.

Quedamos atentos de cualquier duda que pueda surgir.

Cordialmente,



COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE  
DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los doce (12) días del mes de octubre del año dos mil dieciséis (2016)

En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República**, las siguientes Consideraciones.

**Intervención de:** Profamilia

**Refrendado por:** Marta Royo, Directora Ejecutiva.

**Al Proyecto de ley número 123 de 2016 Senado, 082 de 2015 Cámara**

**Título del proyecto:** *por la cual se reconoce la infertilidad como una enfermedad, se autoriza su inclusión en el Plan de Beneficios y se dictan otras disposiciones.*

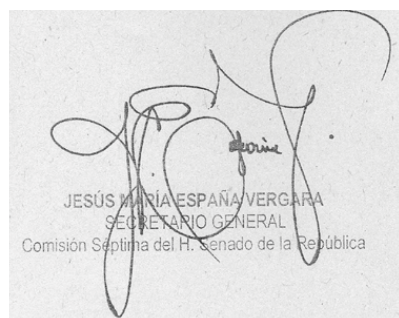
**Número de folios:** seis (6)

**Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el día:** miércoles doce (12) de octubre de 2016.

**Hora:** 3:00 a. m.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5 del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA  
SECRETARIO GENERAL  
Comisión Séptima del H. Senado de la República

## CONSIDERACIONES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 131 DE 2016 SENADO, 110 DE 2015 CÁMARA

*por medio del cual se modifica la edad máxima de retiro de algunos servidores públicos del orden nacional y de los particulares que ejercen funciones públicas de modo permanente.*

Bogotá, D. C., octubre 11 de 2016

Honorable Senador

EDUARDO PULGAR DAZA

Comisión Séptima

Senado de la República

Ciudad

**Referencia:** Proyecto de ley número 131 de 2016 Senado, 110 de 15 Cámara, por medio del cual se modifica la edad máxima de retiro de algunos servidores públicos del orden nacional y de los particulares que ejercen funciones públicas de modo permanente.

Honorable Senador:

El artículo 230 del Reglamento del Congreso (Ley 5ª de 1992) establece que los particulares podrán expresar observaciones sobre cualquier proyecto de ley cuyo examen se esté adelantando en alguna de las Comisiones Constitucionales Permanentes.

Su señoría es miembro de la Comisión Séptima donde cursa el proyecto de ley de la referencia. Con todo respeto y de la manera más comedida expongo los siguientes hechos y fundamentos para que se sirva tenerlos en cuenta al momento de estudiarlo y votarlo, con la siguiente:

### PETICIÓN ESPECIAL

Que el proyecto de ley respete los derechos adquiridos por los integrantes de las listas vigentes de elegibles de cualquier concurso público y abierto para proveer cargos por méritos, en general. Y en particular, el concurso para el nombramiento de notarios en propiedad en todo el país y el ingreso a la carrera notarial, que finalizó en junio veintinueve (29) del año en curso, con la publicación de las listas de elegibles vigentes por dos (2) años.

### HECHOS

1. Concurso público y abierto para el nombramiento de notarios en todo el país.

En abril nueve (9) de dos mil quince (2015) el Consejo Superior de la Carrera Notarial (CSCN) expidió el Acuerdo número 01 para convocar y fijar las bases y el cronograma del concurso público y

abierto para el nombramiento de notarios en propiedad en todo el país y el ingreso a la carrera notarial. El artículo primero estableció la regla general así:

*“Artículo 1º. Convocatoria. Convocase a concurso de méritos público y abierto para el nombramiento de notarios en propiedad e ingreso a la carrera de notarios en propiedad e ingreso a la carrera notarial, para proveer a nivel nacional la totalidad de notarías que a la fecha se encuentren en interinidad o en encargo, las que se llegaren a crear durante el desarrollo del concurso y la vigencia de la lista de elegibles, o las que resultaren vacantes después del ejercicio de los derechos de carrera”.*

El proceso de selección constaba de tres etapas: evaluación de antecedentes experiencia laboral y académica, prueba escrita de conocimientos y entrevista. La Universidad Nacional fue el operador logístico.

En octubre seis (6) de dos mil quince (2015) el CSCN expidió el Acuerdo número 06 para aprobar el listado definitivo de la valoración de la experiencia laboral y académica de los admitidos, y para citar la prueba escrita de conocimientos.

En noviembre once (11) de dos mil quince (2015) se aplicaron las pruebas académicas de conocimientos en varias ciudades del país.

Durante los meses de abril y mayo de dos mil dieciséis (2016) se entrevistaron a todos los aspirantes que superaron la calificación necesaria para ser citados a esta prueba. En mayo diecinueve (19) de este mismo año, el CSCN expidió el Acuerdo número 21 para aprobar y publicar la lista de calificación de la entrevista y el ponderado acumulado en el concurso de méritos público y abierto.

En junio veintinueve (29) del presente año, el CSCN expidió el Acuerdo número 26 por el cual aprobó la lista definitiva en el concurso de méritos público y abierto para el nombramiento de notarios en propiedad e ingreso a la carrera notarial. De esta manera finalizó el concurso convocado en abril 9 de 2015.

El suscrito atendió la convocatoria, se inscribió, presentó documentación para acreditar calidades laborales y académicas, presentó el examen de conocimientos y superó la entrevista. En la lista final de elegibles para notarías de primera categoría aparezo en el puesto número treinta y siete (37).

## 2. Proyecto de ley número 131 de 2016 Senado.

El Proyecto de ley número 110 de 2015 en la Cámara de Representantes (número 131 de 2016 en Senado) fue presentado (en septiembre 11 de 2015) con posterioridad a la fijación de las reglas del concurso convocado en abril 9 de 2015 para el nombramiento de notarios.

Modifica las reglas del concurso porque al aumentar la edad de retiro forzoso de los notarios (particulares que ejercen funciones públicas de modo permanente) de manera automática disminuye las vacantes previstas para proveer con la lista de elegibles del concurso convocado en abril 9 de 2015.

## FUNDAMENTOS

### 1. Oposición a los efectos y a la vigencia

Los aspirantes en la lista de elegibles para el nombramiento como notarios y acceso a la carrera notarial no nos oponemos al Proyecto de ley número 131 de 2016 en Senado.

Nos oponemos a los efectos y a la vigencia que hasta ahora se ha fijado en el proyecto de ley, porque daña no solo el concurso convocado en 2015 y finalizado en 2016 para el nombramiento de notarios y el acceso a la carrera notarial, sino también cualquier otro concurso público de méritos que hubiere finalizado o estuviere en curso, como por ejemplo, los concursos para acceder a cargos de la Procuraduría y de la Rama Judicial del Poder Público.

### 2. Existencia derechos adquiridos

A la luz del artículo 58 de la Constitución Política, nuestra jurisprudencia ha sido reiterativa y consistente (desde hace varios años) en reconocer como derechos adquiridos los que han logrado las personas que integran una lista de elegibles para ser nombrados en un cargo de carrera.

La Honorable Corte Constitucional incluso ha sido más omnicompreensiva. En múltiples oportunidades ha precisado que existen derechos adquiridos por los concursantes, aun cuando no se hayan integrado las listas de elegibles, si todas las etapas del proceso del concurso han culminado y los puntajes se hayan en firme.

Así, la Sentencia T-599 de 2000 (y muchas otras más que no citamos por espacio).

*“Para la Corte resulta claro que a la fecha en que empezó a surtir efectos el fallo de inexecutable –13 de julio de 1999, al día siguiente de haberse desfijado el edicto por medio del cual se notificó la decisión–, las etapas superadas en el concurso de méritos –aunque todavía este no hubiese culminado–, ya habían generado un derecho indiscutible en favor del demandante, puesto que, según se deduce del cronograma aportado al proceso, en el momento en que el ente demandado decidió terminar el concurso –16 de julio de 1999–, ya se tenía plena certeza acerca de quiénes habían pasado el proceso de selección y cuáles habían sido sus calificaciones [...].*



“Con este proceder también resultaron lesionados los derechos fundamentales a la igualdad, al trabajo y al debido proceso administrativo (artículos 13, 25 y 29 de la Carta) y, por contera, los derechos adquiridos (artículo 58 *ibidem*).

3. El legislador obligado a respetar los derechos adquiridos

El legislador también debe respetar los derechos adquiridos en las listas de elegibles para acceder a cargos de carrera. En la sentencia C-1040 de 2007 por medio de la cual la Honorable Corte Constitucional declaró Fundadas las objeciones por inconstitucionalidad formuladas por el Gobierno nacional en relación con el artículo 8° del Proyecto de ley número 105 de 2006 Senado, 176 de 2006 Cámara, por la cual se dictan algunas disposiciones sobre el concurso público de acceso a la carrera de notario se hacen algunas modificaciones a la Ley 588 de 2000, se estableció lo siguiente.

“Ahora bien, podría considerarse que esta limitante para la modificación de las reglas del concurso únicamente concierne a la Administración, mas no al legislador. No obstante, **la Corte ha dicho que también el legislador está sometido a ella, en virtud de que en el cambio de las condiciones de evaluación y acceso a los cargos públicos se confunde la vigencia de múltiples garantías y derechos de rango constitucional, que no pueden ser desconocidos ni siquiera por la ley. Por ello la Corte ha dicho que “la libertad del legislador para regular el sistema de concurso de modo que se garantice la adecuada prestación del servicio público, no puede desconocer los derechos fundamentales de los aspirantes que se satisfacen mediante la participación igualitaria en los procedimientos legales de selección de los funcionarios Estado”** (negrilla y subrayados propios).

4. Eventual violación de derechos fundamentales

El Acuerdo número 026 de junio 29 de 2016, mediante el cual se aprobó la lista definitiva en el concurso de méritos públicos y abierto para el nombramiento de notarios en propiedad e ingreso a la carrera notarial, tiene una vigencia de dos (2) años a partir de su publicación, conforme al artículo 3° de la Ley 588 de 2000.

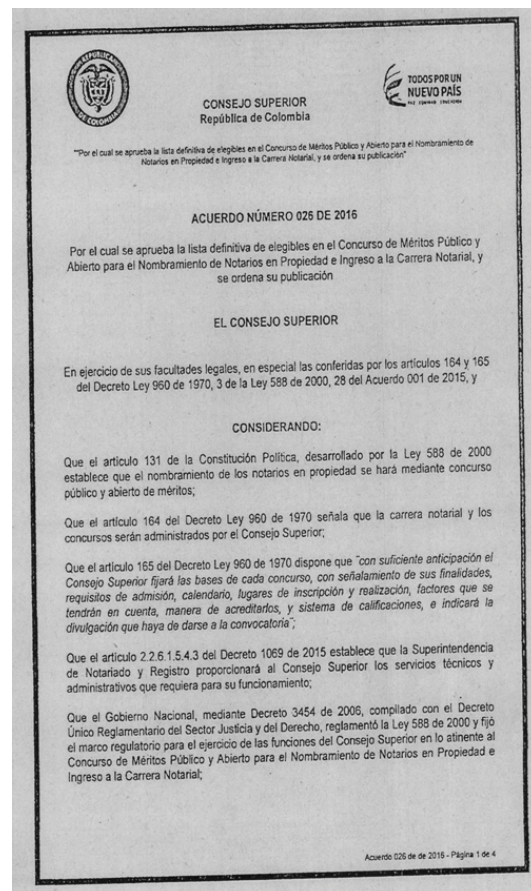
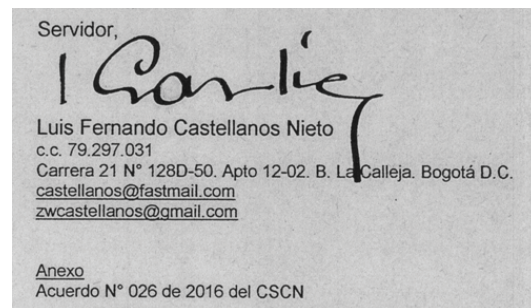
De acuerdo con las reglas del concurso, los inscritos en la lista de elegibles hemos adquirido el pleno derecho a ser nombrados como notarios en los círculos notariales donde se produzcan vacantes durante la vigencia de la lista.

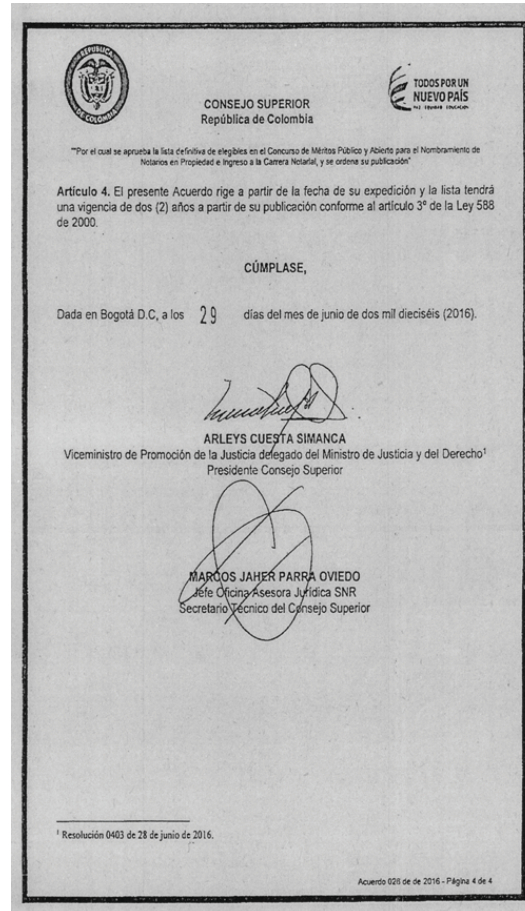
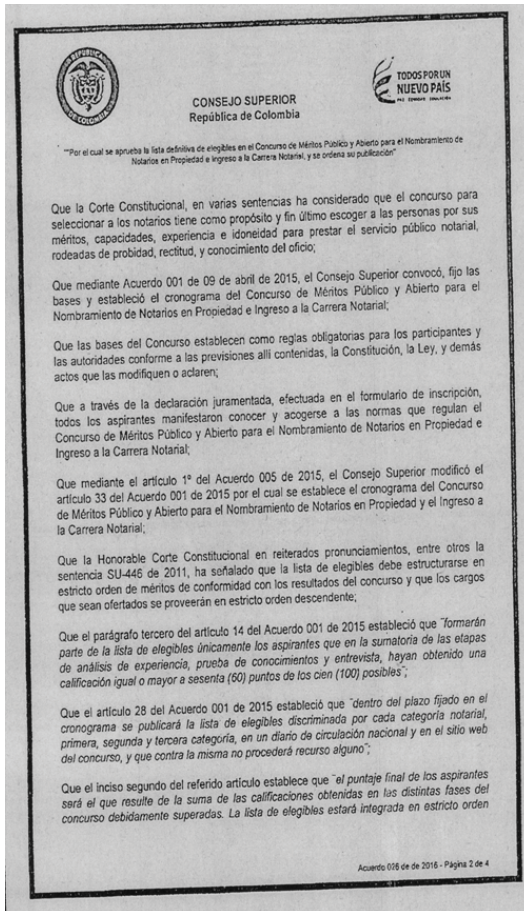
El proyecto de ley violaría nuestros derechos fundamentales, especialmente el derecho al trabajo y al acceso a cargos públicos, a la igualdad y a los derechos adquiridos, y vulneraría el principio de la buena fe, porque confiamos en las reglas establecidas por la ley, el Gobierno nacional y el Consejo Superior de la Carrera Notarial y participamos en

un concurso público para ocupar el cargo de notario de carrera. Figuramos en la lista de elegibles, pero nuestros derechos se lesionarán con el proyecto de ley tal como se presenta ahora para su estudio.

Por consiguiente, de manera respetuosa, pedimos lo siguiente.

Que el proyecto de ley respete los derechos adquiridos por los integrantes de las listas vigentes de elegibles de cualquier concurso público y abierto para proveer cargos por méritos, en general. Y en particular, el concurso para el nombramiento de notarios en propiedad en todo el país y el ingreso a la carrera notarial, que finalizó en junio veintinueve (29) del año en curso, con la publicación de las listas de elegibles vigentes por dos (2) años.





COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE  
DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los trece (13) días del mes de octubre del año dos mil dieciséis (2016).

En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República**, las siguientes Consideraciones.

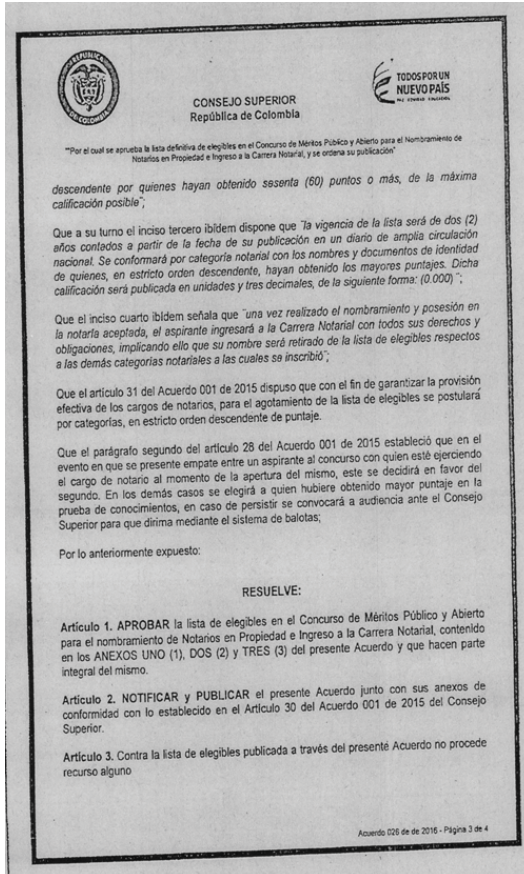
**Consideraciones de:** Petición del ciudadano

**Refrendado por:** Luis Fernando Castellano Nieto

**Al Proyecto de ley:** 131 de 2016 Senado, 110 de 2015 Cámara, por medio de la cual se modifica la edad máxima de retiro de algunos Servidores Públicos del orden Nacional y de los particulares que ejercen funciones públicas de modo permanente, su inclusión en el Plan de Beneficios y se dictan otras disposiciones.

**Número de folios:** nueve (9)

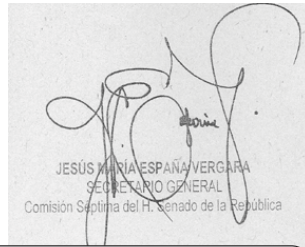
**Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el día:** jueves trece (13) de octubre de 2016.



**Hora:** 2:37 a. m.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



**CONTENIDO**

Gaceta número 891 - Martes, 18 de octubre de 2016  
 SENADO DE LA REPÚBLICA  
 PONENCIAS

Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al proyecto de ley número 05 de 2016 - Senado, por medio de la cual se reglamenta la Seguridad Social Integral para los conductores de servicio público de transporte terrestre automotor en vehículos taxi, transporte terrestre automotor de carga y transporte terrestre automotor. .... 1

Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 110 de 2016 Senado, por medio de la cual se regula el Trabajo Autónomo Económicamente Dependiente en Colombia y se dictan otras disposiciones. .... 7

COMENTARIOS

Comentarios de Apencom al Proyecto de ley número 170 de 2016 Senado, 062 de 2015 Cámara, acumulado al Proyecto de ley número 008 de 2015 cámara, por la cual se modifica la cotización mensual al Régimen Contributivo de Salud de los pensionados. .... 17

CONSIDERACIONES

Consideraciones de Profamilia al Proyecto de ley número 123 de 2016 Senado, 082 de 2015 Cámara, por medio de la cual se reconoce la infertilidad como una enfermedad, se autoriza su inclusión en el Plan de Beneficios y se dictan otras disposiciones. .... 20

Consideraciones al Proyecto de ley número 131 de 2016 Senado, 110 de 2015 Cámara, por medio del cual se modifica la edad máxima de retiro de algunos servidores públicos del orden nacional y de los particulares que ejercen funciones públicas de modo permanente. .... 23

