



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 1109

Bogotá, D. C., jueves, 14 de noviembre de 2019

EDICIÓN DE 25 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# CÁMARA DE REPRESENTANTES

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 294 DE 2019 CÁMARA

*por medio de la cual la Nación exalta y rinde homenaje a los héroes del Combate de Chorros Blancos y a José María Córdova, en su bicentenario.*

Bogotá D.C., noviembre 12 del 2019

Honorable Representante

CARLOS CUENCA CHAUX

Presidente

Cámara de Representantes

**Asunto: Radicación Proyecto de ley número 294 de 2019 Cámara, por medio de la cual la Nación exalta y rinde homenaje a los héroes del Combate de Chorros Blancos y a José María Córdova, en su bicentenario.**

Respetado Presidente,

Por medio de la presente y de conformidad con lo establecido en el artículo 154 de la Constitución Política y los artículos 139, 140, 149 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos someter a consideración del honorable Congreso de la República el proyecto de ley, *por medio de la cual la Nación exalta y rinde homenaje a los héroes del Combate de Chorros Blancos y a José María Córdova, en su bicentenario.* El cual tiene como objetivo exaltar y rendir homenaje a los héroes del Combate de Chorros Blancos sucedido el 12 de febrero de 1820 y que bajo el mando del aquel entonces Teniente Coronel José María Córdova frenó al comandante del ejército realista Coronel Francisco de Paula Warleta y selló con esta victoria la independencia alcanzada por Simón Bolívar en Boyacá, el 7 de agosto de 1819, en el marco de la conmemoración de sus 200 años en el 2020.

En este sentido, se presenta a consideración el presente proyecto de ley, para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la ley. Por tal motivo adjuntamos original y tres (3) copias del documento, así como una copia en medio magnético (CD).

Cordialmente,

Firma:	Firma:
Nombre: José Gómez Representante Antioquía	Nombre: Cesar D. Ruiz
Firma:	Firma:
Nombre: Cesar Eugenio Mantilla Rep. Ant.	Nombre: Juan Jaime Parra
Firma:	Firma:
Nombre: Margarita	Nombre: Juan Carlos Bolívar
Firma:	Firma:
Nombre: Juan Espinal	Nombre: Esteban Quintana
Firma:	Firma:
Nombre: María Raquel	Nombre: Andrés Esteban Echeverry
Firma:	Firma:
Nombre: Yuli Yuliel	Nombre: Simón Esteban
Firma:	Firma:
Nombre: Mauricio Pardo	Nombre: Juan Carlos
Firma:	Firma:
Nombre: Carlos	Nombre: Julián Peinado
Firma:	Firma:
Nombre: Juan D.	Nombre: Juan D.

**TEXTO PROPUESTO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 294 DE 2019 CÁMARA**

*por medio de la cual la Nación exalta y rinde homenaje a los héroes del Combate de Chorros Blancos y a José María Córdova, en su bicentenario.*

El Congreso de la República de Colombia  
**DECRETA:**

**Artículo 1º. Objeto.** Esta ley tiene por objeto exaltar y rendir homenaje a los héroes del Combate de Chorros Blancos, a José María Córdova.

**Artículo 2º.** La Nación exalta y rinde homenaje a los héroes del Combate de Chorros Blancos sucedido el 12 de febrero de 1820 y que bajo el mando del aquel entonces Teniente Coronel José María Córdova frenó al comandante del ejército realista, Coronel Francisco de Paula Warleta, y selló con esta victoria la independencia alcanzada por Simón Bolívar en Boyacá, el 7 de agosto de 1819, en el marco de la celebración de sus 200 años en el 2020.

**Artículo 3º.** Que se erigirá un monumento en el sitio del combate, en el municipio de Yarumal, en sitio denominado el alto del Boquerón, cuyas características serán definidas por el Ministerio de Cultura, monumento que perpetúe la memoria de los héroes de Chorros Blancos y de José María Córdova. Además, se adelantará la construcción de una obra de infraestructura que impacte positivamente a los habitantes de los tres municipios aledaños al sitio del combate.

**Artículo 4º.** La copia de la presente ley será entregada a los alcaldes de los municipios de Yarumal, Angostura y Campamento (Antioquia) en letra de estilo, en acto especial y protocolario, cuya fecha, lugar y hora serán programados por las mesas directivas del Congreso de la República.

**Artículo 5º.** Autorícese al Gobierno nacional para que, en cumplimiento de los artículos 341 y 345 de la Constitución Política de Colombia, incorpore en el Presupuesto General de la Nación las partidas necesarias, a fin de llevar a cabo las obras a las que se refiere el artículo 3º de la presente ley.

**Artículo 7º.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los honorables Congressistas,

Firma:	Firma:
Nombre: José Gómez Representante Antioquia	Nombre: César D. Ruiz
Firma:	Firma:
Nombre: César Eugenio Martínez Rep. Ant.	Nombre: Juan Jaime Bermúdez

Firma:	Firma:
Nombre: Juan Espina	Nombre: Esteban Quintanilla
Firma:	Firma:
Nombre: Ueda Yuleu	Nombre: Monica Rangel
Firma:	Firma:
Nombre: Maunán Parodi	Nombre: Surman Blanco Alvarez
Firma:	Firma:
Nombre: José Omar Gutiérrez	Nombre: Juan Carlos Rodríguez
Firma:	Firma:
Nombre: PEINAYO	Nombre: PEINAYO
Firma:	Firma:
Nombre: PEINAYO	Nombre: PEINAYO

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**1. INTRODUCCIÓN**

A continuación se eboza la justificación legal y la pertinencia política, social y cultural del proyecto de ley *por medio de la cual la nación exalta y rinde homenaje a los héroes del Combate de Chorros Blancos al cumplirse el bicentenario del mismo*, que tiene como objetivo exaltar y rendir homenaje a los héroes del *Combate de Chorros Blancos*, sucedido el 12 de febrero de 1820 y que bajo el mando del aquel entonces Teniente Coronel José María Córdova frena al comandante del ejército realista Coronel Francisco de Paula Warleta y sella con esta victoria la independencia alcanzada por Simón Bolívar en Boyacá el 7 de agosto de 1819, en el marco de la celebración de sus 200 años en el 2020.

El presente proyecto busca complementar el conjunto de celebraciones y conmemoraciones contempladas en la Ley 1916 de 2018 con la exaltación del *Combate de Chorros Blancos* al cumplirse el bicentenario del mismo el próximo año, a José María Córdova y a la independencia de Colombia. Lo anterior, en virtud a que este hecho significa, además de un paso importante en la liberación del territorio antioqueño del poder de los realistas, el sellamiento de la libertad y el hecho que contuvo de manera contundente una segunda reconquista, la cual amenazaba ser aún más cruenta que la del pacificador Morillo. Así lo manifiesta el historiador Humberto Barrera Orrego (1998):

“...el mayor logro de Chorros Blancos radica en haber impedido que el virrey Sámano abriera un corredor estratégico entre Cartagena y las riquezas del Perú para financiar una nueva reconquista española y una pacificación aún más brutal y sangrienta que la de Pablo Morillo”. (p. 81)

## 2. JUSTIFICACIÓN LEGAL

La naturaleza jurídica y modalidades de las leyes de honores y monumentos públicos, están consagradas en el artículo 150 numeral 15 de la Constitución Política de Colombia y, según el artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, es responsabilidad de la Comisión Segunda Constitucional de Cámara y Senado el dar trámite a este tipo de leyes. Por su parte, la Corte Constitucional en múltiples sentencias ha aportado a su caracterización. Por ejemplo, la Sentencia C-766/10 señala que:

*“Respecto de las leyes conocidas como leyes de honores, la jurisprudencia constitucional ha manifestado que son cuerpos normativos en cuyas disposiciones se exaltan valores humanos que, por su ascendencia ante la comunidad, han sido considerados como ejemplo vivo de grandeza, nobleza, hidalguía y buen vivir. Esta clase de leyes, producen efectos particulares sin contenido normativo de carácter abstracto, y desde el punto de vista material, no crean, extinguen ni modifican situaciones jurídicas objetivas y generales que le son propias a la naturaleza de la ley, simplemente se limitan a regular situaciones de orden subjetivo o singulares, cuyo alcance es únicamente la situación concreta descrita en la norma, sin que sean aplicables indefinidamente a una multiplicidad de hipótesis o casos. Estas leyes se limitan, como lo dice el artículo 150, numeral 15 de la Constitución vigente, a “decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la patria” y de manera alguna pueden desprenderse de su contenido, efectos contrarios a su origen, o interpretaciones diversas que se aparten del sentido de la ley”. (Sentencia C-766/10).*

Por otra parte, la Sentencia C-817/11 amplía la misma indicando que:

*“La jurisprudencia constitucional ha fijado un grupo de reglas particulares acerca de la naturaleza jurídica de las leyes de honores, las cuales pueden sintetizarse del modo siguiente:*

1. La naturaleza jurídica de las leyes de honores se funda en el reconocimiento estatal a personas, hechos o instituciones que merecen ser destacadas públicamente, en razón de promover significativamente, valores que interesan a la Constitución. Como lo ha previsto la Corte, las disposiciones contenidas en dichas normas “... exaltan valores humanos que, por su ascendencia ante la comunidad, han sido considerados como ejemplo vivo de grandeza, nobleza, hidalguía y buen vivir, y por ello se les pone como ejemplo ante la posteridad”.
2. *Contrario a como sucede con la actividad legislativa ordinaria del Congreso, las leyes de honores carecen de carácter general y abstracto, agotándose en su expedición de manera subjetiva y concreta, respecto de la persona, situación o institución objeto de exaltación. En términos de la jurisprudencia*

*reiterada, “[e]sta clase de leyes, debe anotarse, producen efectos particulares sin contenido normativo de carácter abstracto. Desde el punto de vista material, no crean, extinguen o modifican situaciones jurídicas objetivas y generales que le son propias a la naturaleza de la ley, pues simplemente se limitan a regular situaciones de orden subjetivo o singulares, cuyo alcance es únicamente la situación concreta descrita en la norma, sin que sean aplicables indefinidamente a una multiplicidad de hipótesis o casos. // Estas leyes se limitan entonces, como lo dice el artículo 150, numeral 15 de la Constitución vigente, a “decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la patria” y de manera alguna pueden desprenderse de su contenido, efectos contrarios a su origen, o interpretaciones diversas que se aparten del sentido de la ley”.*

3. *El legislador puede adoptar diversas acciones para exaltar o asociar a la Nación a la persona, situación u organización objeto del decreto de honores, de manera tal que las categorías avaladas por la Corte solo tienen carácter enunciativo. Con todo, es factible identificar tres modalidades recurrentes de leyes de honores, a saber (i) leyes que rinden homenaje a ciudadanos; (ii) leyes que celebran aniversarios de municipios colombianos; y (iii) leyes que se celebran aniversarios de instituciones educativas, de valor cultural, arquitectónico o, en general, otros aniversarios”. (Sentencia C-817/11).*

El homenaje a los héroes del *Combate de Chorros Blancos* y a José María Córdova, propuesto en la presente exposición de motivos se sustenta algunos artículos de las siguientes leyes y un decreto específico sobre la celebración del bicentenario de la campaña libertadora. A saber:

- **Artículo 257 de la Ley 1753 de 2015**, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo “todos por un nuevo país. Crea “...una comisión de expertos para la *Conmemoración del Bicentenario de la Independencia Nacional que se encargará de definir las actividades para la conmemoración y celebración del Bicentenario de la Independencia...*”.
- **Decreto 748 de 2018**, mediante el cual crea la comisión de expertos para la conmemoración del bicentenario. Reglamenta el artículo 257 de la Ley 1753 de 2015.
- **Artículo 13 de la Ley 1916 de 2018**, por medio del cual la nación se vincula a la celebración del bicentenario de la campaña libertadora de 1819, y se dictan otras disposiciones. Crea un “*Fondo Cultural con personería jurídica, denominado Ruta Libertadora, que tiene por fin contribuir a la*

*ejecución de lo dispuesto en la presente ley, el Fondo estará conformado por los aportes, directos del tesoro nacional y los aportes del sector privado”.*

- **Artículos 143 y 250 de Ley 1955 de 2019**, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. Este artículo modifica el artículo 13 de la Ley 1916 de 2018, especificando la cuenta sin personería jurídica denominado Fondo del Bicentenario adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Vicepresidencia de la República y se integra con recursos de:
  1. Recursos que se le asignen en el Presupuesto General de la Nación.
  2. Recursos que se le asignen del Presupuesto de las entidades territoriales.
  3. Recursos que el Ministerio de Cultura designe para la finalidad señalada.
  4. Recursos que otras entidades nacionales destinen para la conmemoración del Bicentenario de la Campaña Libertadora de 1819 a través de los convenios interadministrativos con el Ministerio de Cultura mediante los cuales podrán transferirse los recursos indicados.
  5. Aportes de Cooperación Internacional.
  6. Donaciones, transferencias o aportes en dinero que reciba.
  7. Los recursos derivados de las operaciones que se realicen con los recursos del Fondo.

Para la vigencia de 2019 se harán las asignaciones presupuestales necesarias para el funcionamiento del fondo cuenta sin menoscabo de las apropiaciones existentes en entidades nacionales que se transfieran al mismo. Y en su tercer párrafo establece claramente que el fondo cuenta establecido en el presente artículo tendrá vigencia hasta el 31 de diciembre de 2022, lo cual aportará al cumplimiento Marco Fiscal de Mediano Plazo en materia del impacto fiscal del proyecto y la posibilidad de su financiamiento.

### 3. IMPACTO FISCAL

El presente proyecto de ley se ampara en lo contemplado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo reseñado en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003<sup>1</sup>

<sup>1</sup> “En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá

y en la jurisprudencia de la Corte Constitucional que en su Sentencia C-911 de 2007 señala que “... el mencionado artículo 7° de la Ley 819 de 2003 se erige como una importante herramienta tanto para racionalizar el proceso legislativo como para promover la aplicación y el cumplimiento de las leyes, así como la implementación efectiva de las políticas públicas. Pero ello no significa que pueda interpretarse que este artículo constituye una barrera para que el Congreso ejerza su función legislativa o una carga de trámite que recaiga sobre el legislativo exclusivamente”.

### 4. PERTINENCIA DEL PROYECTO

La conmemoración del bicentenario de la exitosa Campaña Libertadora de 1819 conlleva a diversas expresiones de alegría y celebración nacional, pero, además, a la necesaria discusión y educación sobre la importancia política, social y cultural de los hechos históricos que dieron a la fundación de nuestra República y nos definió como una nación autónoma y soberana en el concierto internacional. La remembranza de los doscientos años de la culminación de la Guerra de Independencia en el Virreinato de la Nueva Granada y de la creación de Colombia se convierte entonces en una oportunidad para reivindicar la defensa de la soberanía nacional.

Entre otras razones, porque gracias a estas gestas, Colombia dejó de estar sometida al imperio español, los súbditos se convirtieron en ciudadanos y nos convertimos en una República que proclamó su soberanía nacional en el artículo 1° de su Constitución de Cúcuta (1821), así: “*La Nación colombiana es para siempre e irrevocablemente libre e independiente de la monarquía española y de cualquier otra potencia o dominación extranjera*”.

En el marco del contexto histórico independentista de los españoles, es clave precisar que el proceso de consolidación de la independencia y la construcción de la República conllevó un conjunto de acontecimientos que se dieron luego de la trascendental y definitiva Batalla de Boyacá, pero en los que el *Combate de Chorros Blancos*, sucedido el 12 de febrero de 1820 gana relevancia histórica, por las razones expuestas, pero especialmente por la hazaña de la acción encabezada por el en aquel entonces Teniente Coronel José María Córdova, consistente en frenar al comandante del ejército realista Coronel Francisco de Paula Warleta y sellar con esta victoria la independencia alcanzada por Simón Bolívar 1819.

ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso. Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público”.

Socorro Inés Restrepo Restrepo, Presidente de la Academia Antioqueña de Historia, expresa la importancia de este hecho de la siguiente manera:

*“La importancia de la batalla de Chorros Blancos no radica en el número de bajas que produjo al enemigo, sino porque con ella se frenó el avance de los realistas que pretendían restablecer las comunicaciones desde Cartagena hasta Quito. Si Córdova no detiene a Warleta, tal vez la gloria de Boyacá se habría visto empañada por la reconquista española del interior del país. Los alcances positivos de Chorros Blancos fueron extraordinarios. En esta batalla se conjugaron el principio y el fin de la presencia realista en Antioquia. Dice el Historiador, Porras Troconis, que Chorros Blancos es una de las quince principales batallas de influyeron en la emancipación. Una vez que Córdova dejó la comandancia en Antioquia, partió para la Campaña del Magdalena”.* (2017, p.8)

A continuación, una síntesis a partir de algunos fragmentos de la narración del historiador Humberto Barrera Orrego (2013) sobre el exitoso Combate de Chorros Blancos, construido con su propia investigación y algunos aportes de Pilar Moreno de Ángel (1974, 1979, 1985) A saber:

*“En menos de media hora, la segunda compañía obligó a fuego cerrado a los realistas a retroceder hasta la mitad de la ladera del “cerro más alto de Chorros Blancos”, es decir, el alto Boquerón. En aquel momento, el número de combatientes de ambos bandos era más o menos parejo. El Capitán Aguilar dejó varias partidas guardando algunos puntos estratégicos y se quedó tan solo con sesenta hombres, lo cual estuvo a punto de echar a perder lo ganado hasta ese momento, dado que Warleta, atrincherado en el camino, en lo alto del cerro, contaba con la superioridad del emplazamiento y con la del número, pues disponía de ochenta hombres, sin contar los que guardaban algunos puntos claves. Rechazados hasta el pie del cerro, los republicanos vivieron momentos de angustia bajo el fuego enemigo y, si esta situación se hubiera prolongado, muy distinto habría sido el resultado. Pero en ese momento, tras renunciar al movimiento envolvente para sorprender al enemigo por su retaguardia, llegó el comandante Córdova a la cabeza de sus 500 efectivos. (...).*

*Córdova ordenó atacar a los hombres del Rey con dos columnas, simultáneamente por su derecha y por el centro: la derecha del enemigo se hallaba situada hacia la margen izquierda de la quebrada de Chorros Blancos, a pocos pasos de la bifurcación del camino, uno de cuyos ramales conducía a Cáceres y el otro unía a Yarumal y Cañaveral. (...).*

*Decidió (Warleta) entonces replegarse a El Mortiñal, desde donde podría ver las carpas blancas de la división patriota, y, más importante aún, donde podrían verlo y suponer que esperaba refuerzos. Acantonados en ese punto, los hombres*

*del rey encendieron fogatas para ahuyentar el frío de la noche y preparar sus alimentos (precisamente como lo estarían haciendo los efectivos de Córdova en el alto Boquerón y sus alrededores). Esa noche, al amparo de las sombras, Warleta y los suyos escaparon sigilosamente por el abra del Boquerón abajo, siguiendo el áspero camino a la Costa Atlántica, sin duda guiados por un práctico, dejando jirones de uniforme y de piel entre las zarzas, abandonando aquí y allá armamento y municiones de guerra y de boca. Quedarse para hacerles frente a la fuerza numerosa de Córdova y a la mente aguda de su comandante hubiera sido un acto suicida”.* (p. 280 - 284)

Los hechos demuestran la importancia estratégica y táctica del joven José María Córdova quien, a pesar de tener dificultades de salud, y al mando de unos heroicos soldados y voluntarios, logró reducir y frenar con certeza la avanzada de Warleta. De tal manera, el *Combate de Chorros Blancos* “...consolidó y amplió los efectos de la batalla de Boyacá; los patriotas pudieron arrebatar de manos de los españoles las sabanas de Corozal, que abastecían de ganado y víveres la Costa atlántica, y pudieron apoderarse más tarde de la ciudad de Cartagena. El mayor logro de Chorros Blancos radica en haber impedido que el virrey Sámano abriera un corredor estratégico entre Cartagena y el Virreinato del Perú para financiar una nueva reconquista española”. (Múnera, 2018, p. 249)

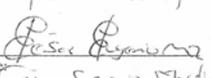
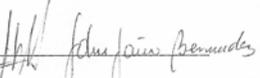
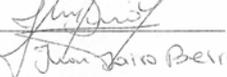
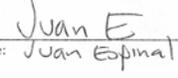
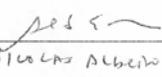
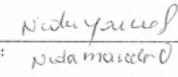
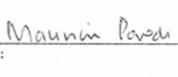
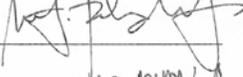
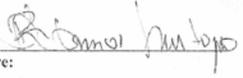
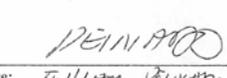
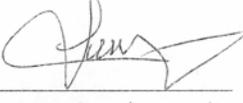
José María Córdova entonces se destacó, según el historiador Gustavo Adolfo Quesada Vanegas, por su participación en la guerra de Independencia desde 1814, cuando apenas tenía quince años”, incluidas las grandes batallas que independizaron a Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú y Bolivia; y se caracterizó por su heroísmo, disciplina y estrategia de guerra. Murió joven en 1829 en Santuario (Antioquia), defendiendo la Constitución de Cúcuta. Una vida dedicada a la independencia, a la defensa de la soberanía y a las formas republicanas de Gobierno.

La importancia política, social y cultural de conmemorar con una Ley de Honores a los héroes de del Combate de Chorros Blancos en su bicentenario, radica en la necesidad de rescatar, homenajear y difundir el legado de unos hombres y mujeres que con su valor civil dedicaron su vida a la defensa y consolidación de la independencia y la soberanía nacional. Legado que oriente a las nuevas generaciones a la recuperación de nuestra soberanía.

## 5. ANTECEDENTES

En la indagación preliminar adelantada solo se encuentra un solo antecedente de iniciativa similar, aunque con un carácter y enfoque diferente. Este es el caso del Proyecto de ley número 187 del 2009 (Senado) “por medio de la cual la Nación rinde Homenaje póstumo en memoria del General de División Jose María Córdova Muñoz, Héroe de

*Boyacá, Chorros Blancos, Pichincha y Ayacucho*”, el cual figura con Estado de Archivado del 20 de junio del 2010 y tenía como propósito de exaltar la heroica participación de Córdova, fallecido el 17 de octubre de 1829, en el combate del “Santuario” (Antioquia), además de la destinación de unos recursos para la ampliación y pavimentación de La vía Barbosa-Concepción-San Vicente. Vía de acceso a la cuna del Héroe.

Firma:  Nombre: José Gómez Representante Antioquia	Firma:  Nombre: Juan D. Ruiz
Firma:  Nombre: César Esguerra Rep. Ant.	Firma:  Nombre: Juan José Hernández
Firma:  Nombre: Margarita	Firma:  Nombre: Juan David Berrio
Firma:  Nombre: Juan Espinal	Firma:  Nombre: Esteban Cuervo
Firma:  Nombre: Helena Raigosa	Firma:  Nombre: Nicolás Alberto Echeverry
Firma:  Nombre: Nidia Yaciel	Firma:  Nombre: Camilo Blanco Álvarez
Firma:  Nombre: Maunir Parada	Firma:  Nombre: Jorge Daniel
Firma:  Nombre: Rafael	Firma: _____ Nombre: _____
Firma:  Nombre: Juliana	Firma:  Nombre: Juan D. Chacón

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 12 de Noviembre del año 2019.

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley X. Auto Legislativo No. 204. Con los correspondientes Expositores de Motivos, suscritos por: HR Juge Méndez y otras firmas.

SECRETARÍA GENERAL

**6. BIBLIOGRAFÍA**

- Barrera, H. (1998) *El combate de chorros blancos*, En: Repertorio Histórico de lo Academia Antioqueña de Historia, Vol. 91-Nº 258, Ed. Cámara de Comercio de Medellín.
- Barrera, H. (2013) *Vindicación del combate de Chorros Blancos*. En: Política, guerra y cultura en la independencia de Antioquia,

- pp. 257 -298. Ed. Academia Antioqueña de Historia, Medellín.
- Corte Constitucional, República de Colombia, Sentencia C-766/10.
- Corte Constitucional, República de Colombia, Sentencia C-817/11.
- Corte Constitucional, República de Colombia, Sentencia C-911 de 2007.
- Decreto 748 de 2018, mediante el cual crea la comisión de expertos para la conmemoración del bicentenario.
- Ley 1753 de 2015, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo “todos por un nuevo país.
- Ley 1916 de 2018, por medio del cual la nación se vincula a la celebración del bicentenario de la campaña libertadora de 1819, y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1955 de 2019, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.
- Ley 397 de 1997, “por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias.
- Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.
- Moreno, P. (1974) *Correspondencia y documentos del general José María Córdova*. Bogotá, Ed. Kelly.
- Moreno, P. (1979) *José María Córdova*. Bogotá, Ed. Instituto Colombiano de Cultura, Colcultura.
- Moreno, P. (1985) *Hoja de servicios del general de división don José María Córdova*. Bogotá, En: Boletín de historia y antigüedades, Vol. 72 No. 748 (1985), pp. 137-145.
- Múnera, L. (2018) *Participación de Antioquia en la independencia: de Guarne a Chorros Blancos, 1781 a 1820*, En: Repertorio Hist. Acad. Antioqueña de Hist. /Año 112. Número 193-2018 pp. 231-251, Medellín.
- Proyecto de Ley 187 del 2009 (Senado) “por medio de la cual la Nación rinde Homenaje póstumo en memoria del General de División José María Córdova Muñoz, Héroe de Boyacá, Chorros Blancos, Pichincha y Ayacucho”, ARCHIVADO.
- Restrepo, S. (1990) *El Libertador de Antioquia, General José María Córdova*, Ed. Publigráficas, Citado en: *Córdoba y el sellamiento de la libertad*, recuperado

de internet 14-09-2019 en: <http://www.academiaantioquenadehistoria.org/index.php/documentos-importantes/articulos/75-Córdova-y-el-sellamiento-de-la-libertad>

\* \* \*

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 295 DE 2019 CÁMARA

*por medio de la cual se establece el galardón Mujer Bicentenario Simona Amaya, por su sacrificio, valentía, honor, arrojo y osadía, que forjaron desinteresadamente la campaña libertadora y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Rendir homenaje a *Simona Amaya*, en representación de todas aquellas mujeres anónimas que ofrendaron hasta su vida por la independencia de nuestro país, en memoria de su sacrificio, valentía, arrojo y osadía; instituyendo el galardón *Mujer Bicentenario “Simona Amaya”* para todas las lideresas sociales que sobresalgan como; emprendedoras, académicas, deportistas, artesanas, ambientalistas, amas de casa, empresarias, artistas, etc.

Artículo 2°. Facultar al Gobierno nacional o la Vicepresidencia de la República y/o entidades afines; para realizar las actividades necesarias a fin de exaltar, conmemorar y reivindicar a la mujer en la independencia, otorgando el galardón *Mujer Bicentenario “Simona Amaya”*.

Parágrafo. El Gobierno nacional determinará el galardón y reglamentará los mecanismos necesarios para el proceso de inscripción, participación, evaluación, calificación y entrega del mismo.

Artículo 3°. Establézcase el 25 de julio de cada año, como fecha de celebración del día de la Mujer Bicentenario, en memoria de la efeméride del sacrificio de “*Simona Amaya*”, caída en batalla hace 200 años, en el monumento del Pantano de Vargas del municipio de Paipa, departamento de Boyacá.

Artículo 4°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición y promulgación.

  
NEYLA RUIZ-CORREA  
Representante a la Cámara  
Departamento de Boyacá

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

*“Solo se vive una vez, pero si lo haces bien, una vez es suficiente”*

**Mae Wets**

Previa la celebración del Bicentenario de Independencia de Colombia, serán una serie de actividades que se desarrollarán acorde con lo previsto en la Ley 1916 de 2018, cuyo objeto es continuar con la vinculación de la Nación en la celebración del Bicentenario de la Campaña

Libertadora de 1819, a su vez, se rinde homenaje y declara patrimonio cultural de la Nación a los municipios que hicieron parte de la Ruta Libertadora, que significaron el inicio del proceso independentista de la República de Colombia. En 1819 se logró la independencia luego de muchas batallas, luchas, guerras, buscando de esa manera que los españoles dejaran las tierras y que Colombia pudiera establecer su propio Gobierno.

### Celebración

Teniendo en cuenta que en 2019, conmemoramos los doscientos (200) años de nuestra emancipación, qué mejor ocasión para reconocer los aportes, para reconocer los municipios, que fueron trascendentales para consolidar el grito de independencia, como valor histórico simbólico para el país, y que la *Mujer*, ha sido factor fundamental en estos importantes logros, sin desconocer su representatividad en cada una de las gestas que nuestros héroes sacrificaron para cesar la horrible noche y hoy dos siglos después, rememoremos tan especial ocasión para su reconocimiento.

Si bien, la *Mujer* tuvo un papel preponderante para la época, con el paso de los años ha sido poco reconocida, miremos ejemplos. ¿Cuándo estuvo habilitada para ejercer el derecho al voto?, para ser reconocida como ciudadana con derechos, es tal su desconocimiento del valor de la mujer que definitivamente a hoy día, cumple un papel preponderante dentro de la sociedad, que nos permite una armonía social relevante pues todos los merecimientos propios que hoy más que nunca, son merecidos.

Ahora bien, ¿quién fue *Simona Amaya* en la historia de la emancipación del grito libertario? cuenta **Alfredo Cardona Tobón** en su artículo **LA HEROÍNA PAYERA:**

*El camino por la aldea de Morcote, era un paso utilizado por los arrieros del “reino” para llevar mercancías al Casanare o arrear ganado con rumbo al altiplano; otras vías cruzaban la población de la Salina o desembocaban en el Valle de Tenza. Todos esos rumbos los conocía Simona Amaya, una jovencita oriunda del llano de San Miguel que en esa mañana de junio de 1819, vio a lo lejos, un grupo de soldados que a paso cansado avanzaba con dirección a la cordillera.*

*Por las ropas andrajosas Simona dedujo que se trataba de un grupo rebelde procedente del Casanare; pero por las dudas, se mantuvo a respetuosa distancia, siguiéndoles hasta que se detuvieron en las cercanías de Paya.*

*Para frenar cualquier ataque patriota, Barreiro, comandante general de las tropas del rey, había establecido diecisiete puntos de observación a lo largo del piedemonte llanero; una de tales fortificaciones estaba situada en Paya, donde los españoles se resguardaron en “El Trincherón”, un fuerte en forma de estrella*

con ocho puntas rodeado de un profundo pozo, construido siglos atrás por los conquistadores.

Simona observó los preparativos de ataque de la vanguardia republicana comandada por el General Francisco de Paula Santander y vio a los realistas tomando posiciones en el Trincherón para repeler el inminente ataque.

Con las primeras luces del 28 de junio de 1819 un grupo de combatientes dirigido por Antonio Arredondo avanzó hacia el Trincherón y tuvo que retroceder varias veces ante la fuerte resistencia enemiga. Como al medio día varios jinetes eludieron el fuego y cargaron contra los españoles quienes ante la acción combinada de caballería e infantería abandonaron las defensas y se desplegaron por la vía a Labranzagrande, dejando en el campo armamento, víveres y los cadáveres de varios compañeros.

Paya quedó en manos de los patriotas, unos pocos vecinos salieron a recibir a los vencedores y el resto se perdió entre los matorrales, pues era una condena a muerte auxiliar a los rebeldes. Con el pelo corto, la cabeza cubierta con un sombrero ancho y su figura delgada, Simona parecía un muchacho igual a tantos voluntarios llaneros; como a las mujeres se les había prohibido marchar con los rebeldes bajo pena de cincuenta azotes, la jovencita se puso unos pantalones, cogió una lanza y sin entrenamiento previo pasó a ser parte de la vanguardia granadina que pernoctó en Pisba y luego atravesó el tenebroso páramo.

Tras muchas penalidades la vanguardia remontó la montaña y el 4 de julio llegó a la localidad de Socha, donde los combatientes pudieron calmar el hambre, mitigar el frío y rehacer las columnas y los menguados escuadrones de caballería.

Avanzadas de uno y otro bando tantean el poder del enemigo; en el combate de Gámeza perece el intrépido comandante Arredondo y en las peñas de Tópaga vuelven a chocar los enemigos. El General Bolívar se mueve desde Socha y establece el cuartel general en Tasco, mientras los españoles sorprenden una partida patriota en Corrales y asesinan a 34 prisioneros en el sitio de La Ramada, no lejos de Sogamoso.

Es una guerra muy cruel, sin respeto, ni clemencia para la población civil. Barreiro escribe al virrey Sámano: “Serán ejecutados todos los delincuentes, siendo esto de la mayor necesidad, pues estos vecinos son muy malos y lo han demostrado, ya los pueblos del partido de Gámez, que todos han recibido con las mayores demostraciones de alegría a los rebeldes, saliéndoles al encuentro y teniéndoles prevenido provisiones y demás auxilios”.

Barreiro cree que con los asesinatos de inocentes va a enardecer a sus desmoralizados batallones. No hay perdón en los dos bandos, y los combatientes del batallón Cazadores, llenos de coraje, esperan la hora de enfrentarse a los

españoles para vengar la muerte de Arredondo y de los 34 compañeros ultimados en La Ramada.

Se combate al por menor sin que los dos ejércitos se enfrenten abiertamente; en tanto Simona, o sea Simón Amaya, aprende los rudimentos de la guerra en el batallón Cazadores, solo con su lanza, pues no tiene caballo y apenas sabe manejar las armas de fuego.

En la noche del 23 de julio no se encienden hogueras en el campamento. En la madrugada del 24, los republicanos cruzan el río Chicamocha con la consigna de tomar el cerro de La guerra que domina los pantanos de la quebrada Vargas. Está lloviendo, no ha parado de llover desde hace doce días, el campo anegado dificulta las acciones de la caballería y hace inefectiva la función de la artillería. Tres veces los hombres de Santander intentan tomar las alturas y tres veces deben retroceder ante las cargas a bayoneta de los realistas. La Vanguardia dirigida por Santander cede y también la legión inglesa ¡Viva España! - Grita Barreiro- ¡ni Dios me arrebatara la victoria! - agrega con soberbia.

- Se nos vino la caballería y se perdió la batalla- dice Bolívar- que presiente una derrota tan crítica que ya no habrá quién salve la independencia, pero Rondón con catorce llaneros emerge de lo profundo del pantano y cambia el rumbo de la historia, salvando del desastre a las aguerridas tropas patriotas.

El viento arrecia y un torrencial aguacero se suma a las sombras que cubren el campo del Pantano de Vargas. En la mañana del siguiente día, cuando se recogen los muertos para darles una cristiana sepultura y se recuperan los elementos de guerra, los patriotas encuentran a Simón Amaya con una herida en el pecho; al descubrir su pecho destrozado por las balas se dan cuenta que es una mujer; una valiente voluntaria que ocultó su identidad para poder luchar por la patria.

Bastaron cinco semanas en la vida de Simona para que su memoria quedara grabada en el corazón de los colombianos, al igual que Juana Escobar sacrificada en La Ramada, que Justa Estepa fusilada en Pore y centenares de mujeres patriotas cuyas vidas segaron los españoles, muchas veces como escarmiento o por simples sospechas de ayudar a los rebeldes.

#### **Alfredo Cardona Tobón**

Así mismo, no podemos desconocer otras grandes heroínas desconocidas para muchos, pero que, con su valentía, arrojo y osadía, igual debemos reconocer como:

**Matilde Anaray:** quien para entonces tenía 13 años, fue la primera en quitarse su ropa y ofrecérsela al Ejército patriota, después todo el pueblo la imitó y los hombres de Bolívar pudieron continuar su camino que lo llevaría a Tópaga,

Gámesa, Corrales, Belén, el Pantano de Vargas y su triunfo final el Puente de Boyacá.

**María Josefa Canelones:** Madre heroína del niño que nació en el Páramo de Pisba, cuando el ejército libertador transmontó el paso de los andes el 2 de julio de 1819.

**Juana Escobar:** Esta campesina, nacida el 10 de abril de 1782, que conocía Boyacá como pocas, arriesgó su vida para brindar información al ejército patriota. Así la recuerda su pueblo: Corrales. "Recogía leña y 'pistiaba'. Miraba y corría hasta Tasco, corría hasta donde viniera el ejército, y les decía: 'están en tal lado, vienen tantos'. Juana estaba entregada de lleno", cuenta Lucero González, docente.

Según la historia, Juana Escobar cayó en manos de los españoles y antes de delatar a los patriotas prefirió el sacrificio.

**Juana Velasco de Gallo:** Ella mujer entregó al ejército de Bolívar y Santander a sus dos hijos, Fernando y Manuel Gallo. Además, envió una recua de caballos, entre ellos a "Muchacho", su caballo preferido, y ayudó a confeccionar uniformes para el ejército.

**Justina Estepa:** Campesina dedicada a llevar cartas entre los patriotas del Valle de Tenza y Casanare. Las llevaba atadas a su cintura, pero fue descubierta el 16 de enero de 1816 y posteriormente asesinada.

**Teresa Izquierdo:** Mujer dedicada a la confección de vestidos de damas y a la par de los uniformes de las tropas realistas. Sorprendida por los españoles enviando información, fue fusilada el 4 de julio de 1817. Mártir de la Ramada, Sogamoso.

**Estefanía Parra:** Esta mujer se infiltraba entre las tropas realistas con la excusa de venderles víveres, escuchaba los posibles movimientos de estas tropas y se los informaba a las tropas patriotas. Sirvió de guía a los patriotas para rodear a Barreiro en Paipa y para que los patriotas pudieran derrotar a los realistas en el Puente de Boyacá.

**Las Seis Heroínas Mártires del Valle de Tenza:** María de los Ángeles Ávila, Genoveva Sarmiento, Inés Osuma, Ignacia Medina, Juana Ramírez, fueron defensoras a ultranza y colaboradoras de las guerrillas de los Almeidas y Casanare, fusiladas el 7 de diciembre de 1817.

**Clara Tocarruncho:** Esta mujer, indígena de Cómbita proclamó a Túpac Amará y promovió un motín subversivo en Cómbita.

**Estefanía Neira de Eslava:** Fue una sogamoseña que al igual que Teresa Izquierdo se dedicó a la confección de uniformes. Escuchaba los planes de los realistas y se los comentaba a los soldados patriotas. Según el doctor Cayo Leonidas Peñuela, era una de las damas más distinguidas de Boyacá. Esta mujer fue fusilada por Matías Escuté por haber ayudado a la partida de Rómulo

Eslava, su esposo, con sus compañeros del ejército patriota, los cuales se dirigían a Casanare.

**Juana Plazas:** También de Sogamoso, era la esposa del teniente Apolinar Chaparro. Ambos huyeron a los llanos donde prestaron sus servicios invaluable a las tropas patrióticas. Su abnegación en varias ocasiones mereció las alabanzas de Bolívar y de Santander. Prestó gran ayuda a los ejércitos libertadores de Casanare. En una ocasión, al prender fuego a un pajonal, impidió el paso a los hispanos, salvando así a los patriotas. El libertador, por su valerosa acción, le obsequió una medalla. Después de la Batalla de Boyacá, regresó a Sogamoso y murió en 1842. Fue madre del General Jesús María Chaparro Plazas.

#### Y de aquellas que solo sabemos que fueron fusiladas por defender nuestra Patria:

- **Anselma Leyton:** Fusilada el 17 de enero de 1817.
- **Rosaura Vélez de Peña:** Fusilada en enero de 1814.
- **Juana Ramírez:** Fusilada en marzo de 1816.
- **Presentación Buenahora:** Fusilada el 28 de junio de 1816.
- **Agustina Ferro:** Fusilada el 20 de mayo de 1820.
- **Carlota Armero:** Fusilada el 28 de mayo de 1816.
- **Domitila Sarasti:** Fusilada el 11 de diciembre de 1812.
- **Teresa Izquierdo:** Fusilada el 24 de julio de 1819.
- **Manuela y Juana Escobar:** Lanceadas vilmente el 10 de julio de 1819.
- Además, *María de los Ángeles Ávila, Salomé Buitrago, Genoveva Sarmiento, Inés Osuma, Ignacia Medina, Estefanía Neira de Eslava, Teresa Izquierdo, Ana María Bárcenas y la pitonisa Casilda Zafra*



El papel de las **mujeres** en la Independencia de Colombia

Imagen extraída de: [blog.master2000.net](http://blog.master2000.net)

El Gobierno colombiano, se ha encargado de desarrollar actividades y políticas en favor del desarrollo nacional en vista de la conmemoración, una de ellas es *Visión Colombia 2019*, implementado

por el Presidente Álvaro Uribe Vélez. También se creó la “Alta Consejería Presidencial para el Bicentenario de la Independencia”, organismo consultivo con el fin de desarrollar actividades culturales y educativas para ese evento.

Por el lado cultural, en conmemoración de los 100 años del grito de independencia en 1910 el Concejo de Bogotá selló una urna (urna centenaria) con documentos importantes y fotos de la época, la cual fue abierta el 20 de julio de 2010 para la celebración del bicentenario, además se hicieron exposiciones relacionadas con el bicentenario de la Real Expedición Botánica del Nuevo Reino de Granada y el fallecimiento del científico español José Celestino Mutis, parte del Programa Nacional del Bicentenario de la República. Incluso, los canales de TV History, Natgeo y City TV de Bogotá, desarrollaron con la Universidad Nacional de Colombia un documental para ese fin que se transmitió el 20 de julio en hora estelar.

El 20 de julio de 2010, aparte de la apertura de la urna centenaria, también se realizó un desfile militar con la presencia del Presidente de la República. Además, se realizó la tercera edición del gran concierto nacional, con la participación de varios artistas nacionales. Dicho concierto se realizó en todos los municipios del país y en algunas ciudades del extranjero.

#### FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES

**Artículo 7°.** El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.

**Artículo 8°.** Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

**Artículo 95.** La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.

Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes.

**Artículo 114.** Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el Gobierno y la administración...

#### FUNDAMENTOS LEGALES

- **Ley 1916 de 2018** “por medio del cual la nación se vincula a la celebración del bicentenario de la campaña libertadora de 1819, y se dictan otras disposiciones”.
- **Ley 1753 de 2015** “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo “todos por un nuevo país”.
- **Decreto 748 de 2018** “mediante el cual crea la comisión de expertos para la conmemoración de bicentenario de la independencia nacional”.

- **Resolución MD número 2062 de 2018** “por el cual se designa a la Representante a la Cámara que tendrá asiento en la junta de seguimiento del bicentenario del departamento de Boyacá”.

#### IMPACTO FISCAL

La Constitución Política de Colombia, en su artículo 150, le atribuye al Congreso de la República hacer las leyes, y según el numeral 15, las de decretar honores a los pueblos, y ciudadanos que hayan prestado servicios a la patria.

La honorable Corte Constitucional mediante Sentencia C-948 de 2014, estableció que el Congreso de la República dentro del marco normativo que conlleve a decretar honores “tiene plenamente definida una regla de decisión, según la cual el Congreso de la República no puede incorporar en ellas apropiaciones o partidas no previstas en las normas de presupuesto, pero sí puede autorizar gastos, en el ejercicio de su potestad, de configuración del derecho, pues según lo ha precisado esta corporación, tales gastos podrían ser efectuados, o no por el Gobierno nacional, quien determinará si define las partidas y apropiaciones necesarias al momento de ejercer su iniciativa en materia de gasto público”.

Por tanto, para la presente iniciativa no genera impacto fiscal, al contrario, es un homenaje merecido a la mujer, por parte del Gobierno nacional, como remembranza a su sacrificio, valentía, arrojo y osadía.

#### CONVENIENCIA DE LA INICIATIVA

En el año de celebración del bicentenario de la gesta libertadora, donde se dio una demostración contundente de lo que puede lograr un pueblo convencido y decidido a defender lo propio, que mejor oportunidad que celebrar los 200 años de los sucesos ocurridos en Santa Fe de Bogotá el 20 de julio de 1819, que significaron el inicio del proceso independentista de la República de Colombia, rindiendo un homenaje a la MUJER, como reivindicación de los aportes que fueron fundamentales para lograr tan anhelado grito libertario.

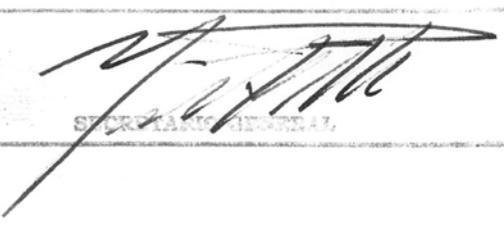
Si en 1819, se dio el grito Independentista, por parte de los patriotas aprovechando que los españoles estaban siendo invadidos por Napoleón Bonaparte, quien pretendía gobernar a España, por qué no, doscientos (200) años después, exaltar a la mujer como sinónimo de templanza, gallardía y pujanza de su nobleza, pero a la vez verriquera para apoyar el ejército libertador en el momento que más se necesitaba, logrando la independencia luego de muchas batallas, buscando de esa manera que los españoles dejaran las tierras y que Colombia pudiera establecer su propio Gobierno.

Con fundamento en lo anterior reviste vital importancia exaltar a la mujer en el proceso de

la emancipación nacional, en la formación del Estado colombiano.

De los honorables Representantes,

  
**NEYLA RUIZ-CORREA**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Boyacá

C.A. N. S. CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL	
El día	13 de Noviembre del año 2019
Ha sido presentado en este despacho el	Proyecto de Ley X Acto Legislativo
No.	295 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por:	HR Neyla Ruiz Correa
	
SECRETARÍA GENERAL	

\*\*\*

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 296 DE 2019 CÁMARA

*por medio de la cual se protege el trabajo en entornos digitales mediante la regulación de la contratación de colaboradores autónomos a través de Plataformas Digitales de Economía Colaborativa.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto regular la relación contractual de las personas que prestan sus servicios a través de Plataformas Digitales de economía colaborativa, mediante la creación de la categoría de Colaborador Autónomo, garantizando el acceso y aportes al Sistema de Seguridad Social Integral y demás derechos de los que trata la presente ley.

Artículo 2°. *Definiciones.* Para efectos de la presente ley, sin perjuicio de otras definiciones técnicas, entiéndanse las siguientes:

Colaborador Autónomo: Persona natural que presta un servicio a un cliente final a través de una o varias Plataformas Digitales de economía colaborativa, de forma autónoma e independiente, por cuenta propia y con recursos propios, cuya contratación se encuentra regulada en la presente ley.

Plataforma Digital de Economía Colaborativa: Plataforma basada en herramientas tecnológicas diseñada para ser ejecutada mediante

computadores y/o dispositivos móviles, sobre las que pueden ejecutarse y usarse aplicaciones, contenidos, *softwares* y/o algoritmos dedicadas a la intermediación entre la oferta y la demanda, a fin de conectar y generar relaciones entre terceros, bien sea relaciones persona a persona (P2P) o relaciones negocio a persona (B2P) a través del uso de una Plataforma Digital. El principal propósito de las Plataformas Digitales es intermediar la relación entre quienes ofrecen un servicio y quienes lo demandan, construyendo una comunidad económica de intercambio basado en uso de tecnología.

Operador de Plataforma: Persona natural o jurídica, que opera una Plataforma Digital de Economía Colaborativa.

Artículo 3°. *Campo de aplicación.* La presente ley aplica a todas las personas naturales que presten sus servicios en el territorio colombiano, a través de Plataformas Digitales de economía colaborativa, de manera que puedan realizar intercambios económicos en el marco de la economía digital, en mercados multipartes, que coordinan la demanda interdependiente de dos o más grupos de usuarios, generando un ingreso, que puede ser permanente o discontinuo, inferior o superior al salario mínimo legal mensual vigente. El vínculo contractual entre Colaboradores Autónomos y las distintas Plataformas Digitales de economía colaborativa se regirán por las normas especiales dispuestas en la presente ley, y, en lo no dispuesto de forma especial por esta, se regirá por las normas civiles o comerciales vigentes que resulten aplicables y no le sean contrarias.

Artículo 4°. *Naturaleza de la relación contractual.* La relación jurídica a que hace referencia la presente ley conforme el campo de aplicación del artículo 3°, entre los Colaboradores Autónomos y las Plataformas Digitales de economía colaborativa podrá constituirse como relación de carácter civil o comercial, según lo disponga el Operador de la respectiva Plataforma en sus términos y condiciones de vinculación.

Los Operadores de las Plataformas Digitales deberán suministrar un formato escrito o digital, claro y conciso, de términos y condiciones de uso de la plataforma a todos sus usuarios, que contenga como mínimo las reglas de conducta entre las partes en sus distintas relaciones, los parámetros de uso, los sistemas de reputación y calificación, el tratamiento de los datos, las condiciones del servicio, la desactivación, la resolución de conflictos, peticiones, quejas y reclamos (PQR), así como los derechos y obligaciones de las partes, el objeto a desarrollar, la eventual remuneración, cuantía, forma y periodicidad del pago.

Con el fin de fomentar los efectos de red, la homogenización en la prestación del servicio y el crecimiento del ecosistema digital, las Plataformas Digitales de economía colaborativa podrán generar incentivos como códigos promocionales,

seguros privados, publicidad, herramientas de optimización y acceso a capacitación y formación en favor del colaborador autónomo, sin que por esto se desnaturalice la relación definida en la presente ley.

Parágrafo 1°. En ningún caso, la relación descrita en la presente ley podrá ser considerada como un contrato de trabajo en los términos del artículo 22 del Código Sustantivo de Trabajo ni como un Contrato de Prestación de Servicios.

Parágrafo 2°. En ningún caso, habrá solidaridad entre el cliente, comprador o adquirente del servicio y el Colaborador Autónomo.

Artículo 5°. *Relación contractual con los proveedores de bienes y servicios.* Los contratos que celebren los Operadores de Plataformas Digitales con los proveedores de servicios o bienes ofrecidos o comercializados a través de estas, se regularán por la ley.

Artículo 6°. *Afiliación al Sistema de Seguridad Social.* Los Colaboradores Autónomos que presten sus servicios a través de las Plataformas Digitales de economía colaborativa deben estar afiliados en calidad de independientes al Régimen de Seguridad Social, a la respectiva Entidad Promotora del Servicio de Salud (EPS), Aseguradora de Riesgos Laborales (ARL) y Administradora de Fondos Pensionales (AFP), sin perjuicio de su vinculación a varias Plataformas Digitales de economía colaborativa o encontrarse afiliado de manera simultánea en calidad de dependiente.

El Colaborador Autónomo efectuará y asumirá la afiliación y aportes a la respectiva Entidad Promotora del Servicio de Salud (EPS) y a la Administradora de Fondos Pensionales (AFP); no obstante, cuando el IBC del Colaborador Autónomo sea mayor a un (1) salario mínimo legal mensual vigente, la Plataforma Digital podrá efectuar la retención y giro de los aportes al Sistema de Protección Social a través de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) a nombre del Colaborador Autónomo. Las plataformas efectuarán y asumirán la afiliación y aporte a la respectiva Aseguradora de Riesgos laborales (ARL), así como la contratación y pago de los seguros de los que trata el artículo 10 de la presente ley.

Los aportes o cotizaciones de los Colaboradores Autónomos serán liquidados mes vencido, en atención a la totalidad de ingresos mensuales que perciba de una o varias Plataformas Digitales de economía colaborativa en el mes anterior.

Parágrafo 1°. El Colaborador Autónomo que preste servicios a través de Plataformas Digitales de economía colaborativa, elegirá libremente la Aseguradora de Riesgos Laborales (ARL) a la cual desee afiliarse. En caso que el Colaborador Autónomo perciba ingresos derivados de la prestación de servicios a través de más de una Plataforma Digital, la afiliación y cotización se

deberá realizar a la misma Aseguradora de Riesgos Laborales (ARL). En el evento que el Colaborador Autónomo sea de forma simultánea trabajador dependiente o trabajador independiente por cuenta propia, deberá realizarse la afiliación y cotización a la misma Aseguradora de Riesgos Laborales a la que se encuentre afiliado en atención a dicha relación como dependiente o como independiente.

Parágrafo 2°. Las Plataformas Digitales podrán efectuar la afiliación y aportes a Entidad Promotora del Servicio de Salud (EPS) y a la Administradora de Fondos Pensionales (AFP), por cuenta y a nombre del Colaborador Autónomo, mediante la retención de los montos respectivo. Esta posibilidad deberá ser debidamente incorporada en los términos y condiciones de la vinculación de los Colaboradores Autónomos.

Artículo 7°. *Cálculo de Aportes al Sistema de Seguridad Social.* El ingreso base de cotización (IBC) del Colaborador Autónomo que presta servicios a través de Plataformas Digitales de economía colaborativa de que trata esta ley será el cuarenta por ciento (40%) de sus ingresos de forma mensualizada, resultante de la vinculación con cada una de las Plataformas Digitales de economía colaborativa en las cuales haya prestado sus servicios en el mes anterior, sin incluir el valor total del Impuesto al Valor Agregado (IVA) cuando a ello haya lugar.

Dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, el Gobierno nacional reglamentará lo correspondiente para permitir los aportes al Sistema de Seguridad Social basándose en ingresos mensuales en forma de mes vencido.

Artículo 8°. *Piso de Protección Social.* Cuando el total de ingresos mensuales del Colaborador Digital no supere el salario mínimo legal mensual vigente, deberá afiliarse y/o vincularse bajo la modalidad de piso de protección social, siendo el responsable de realizar el aporte al programa BEPS y, a su vez, las Plataformas Digitales en las cuales haya generado ingresos asumirán el pago del Seguro Inclusivo. El Gobierno nacional determinará los requisitos de acceso a los diferentes componentes del piso de protección social.

Artículo 9°. *Seguimiento y control para la legalidad en los aportes.* El Gobierno nacional, a través de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) o cualquier otro sistema para la declaración y pago electrónico integrado de seguridad social, deberá adoptar los mecanismos que permitan detectar cuando un Colaborador Autónomo, conforme a la totalidad de su ingresos mensuales, perciba una remuneración que lo excluya de los pisos de protección social y que en consecuencia utilicen este mecanismo para evadir las cotizaciones obligatorias que les corresponden, a partir de sus ingresos reales.

Para el efecto, la Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales (UGPP) deberá ajustar sus procedimientos para realizar una apropiada

fiscalización sobre estas cotizaciones, y las Plataformas Digitales deberán estar en capacidad de realizar los respectivos reportes mensuales sobre ingresos generados a favor de los Colaboradores Autónomos.

Artículo 10. Seguros de protección al Colaborador Autónomo. Las Plataformas Digitales deberán contratar con compañías de seguros autorizadas para operar en Colombia una póliza de seguro que ampare al Colaborador Autónomo, en calidad de asegurado, por los siguientes riesgos:

10.1 El riesgo de accidentes personales durante la ejecución de un servicio, de forma complementaria a los riesgos cubiertos por el Sistema de Seguridad Social.

10.2 El riesgo de pérdida de ingresos sufrido en desarrollo de la actividad directamente relacionada con el uso de la plataforma como consecuencia de la pérdida total o parcial, incluyendo el hurto calificado, de las herramientas que utiliza para la prestación del servicio que realiza a través de las plataformas, cuando se presenten situaciones distintas a las cubiertas por el Sistema de Protección Social.

Dicha cobertura se otorgará hasta por un término de dos (2) meses para las personas que al momento de ocurrencia del siniestro hayan estado prestando servicios de forma continua al menos seis (6) meses anteriores a la ocurrencia del siniestro, a través de la misma plataforma, y cuyo valor asegurado mensual corresponda al cincuenta por ciento (50%) del ingreso neto promedio de los últimos seis (6) meses, sin que este valor supere mensualmente los tres (3) SMMLV.

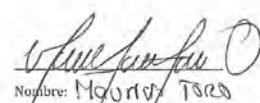
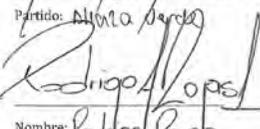
Artículo 11. Reporte y Transparencia en la Información. Con el fin de caracterizar el sector, los Operadores de Plataforma Digitales, a petición del Gobierno nacional, deberá suministrar la información necesaria que servirá de insumo para la política pública y los estudios sectoriales que se requieran. La información podrá ser entregada directamente por el Operador o a través de organismos gremiales y asociaciones correspondientes, sin reducir la competitividad de las Plataformas Digitales de Economía Colaborativa ni violar las normas de protección y propiedad de datos o las reglamentaciones de competencia para gremios.

Artículo 12. Sanciones. El incumplimiento de las formalidades, requisitos y deberes, exigidos en esta ley dará lugar a las investigaciones administrativas que para el efecto determine el Gobierno nacional.

Artículo 13. Disposiciones Complementarias. Los aspectos relacionados con la afiliación al Sistema de Seguridad Social y pago de aportes no previstos en la presente ley se regirán por las normas del Sistema General de Seguridad Social para independientes. El Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará la materia.

Artículo 14. Vigencia. La presente ley comenzará a regir a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congressistas.

 Nombre: Mauricio Torres Partido: Alianza Verde	 Nombre: Jennifer Arias Partido: CD
 Nombre: Rodrigo Lopez Partido: Liberal	Nombre: _____ Partido: _____
Nombre: _____ Partido: _____	Nombre: _____ Partido: _____
Nombre: _____ Partido: _____	Nombre: _____ Partido: _____
Nombre: _____ Partido: _____	Nombre: _____ Partido: _____
Nombre: _____ Partido: _____	Nombre: _____ Partido: _____
Nombre: _____ Partido: _____	Nombre: _____ Partido: _____

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**I. OBJETO**

Regular la forma de vinculación de las personas que presten sus servicios a través de las aplicaciones y plataformas tecnológicas y su acceso y aporte a la seguridad social integral camino a la formalización, en cumplimiento del mandato del artículo 205 de la Ley 1995 de 2019 - Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022; mediante la creación legal de la categoría de Colaborador Autónomo.

**II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**1. Justificación: el problema de comprensión del empleo informal en una economía digital**

Es indispensable caracterizar las actuales y reales dimensiones del empleo informal en el marco de una economía digital, pues sólo conociendo su magnitud y las condiciones de los nuevos patrones de trabajo y tipo de servicios que ha creado, se tendrá una buena base para otorgar las respuestas normativas adecuadas.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha definido el término de economía digital como la economía integrada por los mercados basados en tecnologías digitales que facilitan el comercio de bienes y servicios a través del comercio electrónico (*e-commerce*), que opera con base en capas, con segmentos separados para el transporte de datos y aplicaciones<sup>1</sup>.

Es innegable cómo el uso habitual y generalizado de la tecnología ha impulsado a su vez otros modelos de generación de ingresos y facilitado el emprendimiento, eliminando los intermediarios entre bien o servicio y consumidor y las barreras de acceso, dando paso a los servicios digitales dentro del mercado. Esto ha llevado a un acelerado crecimiento de nuevos modelos de negocio<sup>2</sup>, cambiado los hábitos de consumo a nivel mundial y desafiado las estructuras de formalidad que han planteado las legislaciones locales, a causa de su rápido crecimiento y su capacidad para remodelar las formas, lugares de trabajo y sectores completos de la economía.

En la Ley 1429 de 2010, que corresponde a una de las apuestas más importantes del Gobierno hacia la formalización laboral, se determinó la informalidad laboral<sup>3</sup> como el ejercicio de una actividad por fuera de los parámetros legalmente constituidos, por un individuo, familia o núcleo social para poder garantizar su mínimo vital, o que incluso, en algunos casos tiene capacidad de acumulación, entendiéndose que no necesariamente representa baja productividad. En la exposición de motivos de esta Ley se estableció con claridad que la misma corresponde a una herramienta para combatir el alto desempleo y la informalidad laboral que para el año 2010, según el DANE, ascendía a un cincuenta y dos coma

nueve por ciento (52,9%)<sup>4</sup>. Lo anterior, puesto que a través de esta se aumentaron los beneficios para la formalidad empresarial al disminuir los costos en las etapas iniciales de la creación de empresas. Sin embargo, para dicho momento, ya era evidente la existencia de esta informalidad productiva que no estaba siendo contemplada con la relevancia debida, razón por la cual la formalización no se dio en todos los sentidos, presentándose así formalidad empresarial con situaciones de subempleo, y el nacimiento de nuevas relaciones en la economía digital extrañas y disruptivas para los parámetros legalmente constituidos.

Para el trimestre de febrero-abril de 2019, la informalidad laboral, según las estadísticas oficiales, correspondía todavía a un alarmante cuarenta y siete coma siete por ciento (47,7%)<sup>5</sup>. Además, no existe correspondencia entre la vinculación al sistema de protección social de la población ocupada de acuerdo con su capacidad contributiva<sup>6</sup>. Lo anterior, porque esta creación de empresas requiere un segundo estadio de evolución en el que se formalicen las nuevas relaciones que crea, asegurando la redistribución del ingreso y la protección social en un entorno tecnológico.

Es necesario que se advierta el valor que genera el sector y se interiorice su papel en la economía nacional, proponiendo su formalización en un sentido que responda correctamente a la realidad y contexto en que se desarrolla. Además, es indispensable analizar otros factores como el subempleo, puesto que existe un componente importante de informalidad incluso dentro del

<sup>1</sup> OCDE. The digital economy. Hearings: documentation related to two hearings on the Digital Economy held at the Competition Committee sessions of October 2011 and February 2012. En: [www.oecd.org/daf/competition/The-Digital-Economy-2012.pdf](http://www.oecd.org/daf/competition/The-Digital-Economy-2012.pdf)

<sup>2</sup> Estos modelos incluyen un enfoque en la provisión de bienes y servicios *on demand* (es decir, de forma inmediata y basado en el acceso), proyectos individuales o tareas independientes, modelos económicos impulsados por la financiación colectiva o colaboración masiva, etc. De esto se desprenden fenómenos como la economía colaborativa, *peer 2 peer*, *gig economy*, *crowdsourcing* y *crowdfunding*, entre otros mecanismos de acceso al mercado productivo.

<sup>3</sup> **Artículo 2°. Definiciones.** (...)3. Tipos de informalidad de empleo: Para los efectos de esta ley, existirán 2 tipos de informalidad de empleo: a) Informalidad por subsistencia: Es aquella que se caracteriza por el ejercicio de una actividad por fuera de los parámetros legalmente constituidos, por un individuo, familia o núcleo social para poder garantizar su mínimo vital. b) Informalidad con capacidad de acumulación: Es una manifestación de trabajo informal que no necesariamente representa baja productividad.

<sup>4</sup> Para esta medición, la definición adoptada por el DANE se remite a la resolución sobre las estadísticas del empleo en el sector informal, adoptada por la Decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, Ginebra, 1993. Disponible en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/normative-instrument/wcms\\_087486.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/normative-instrument/wcms_087486.pdf). Estas indican que la aproximación a la medición de informalidad en materia de escala de personal ocupado en las empresas debe ser de hasta cinco trabajadores, excluyendo los independientes que se dedican a su oficio y a los empleados del Gobierno. Por otra parte, se considera que la seguridad social constituye también una aproximación importante al grado de formalidad del empleo. Según el DANE, la informalidad laboral resulta ser considerada propia de los dominios urbanos; su medición se realiza y desagrega principales ciudades y sus respectivas áreas metropolitanas.

<sup>5</sup> DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE). *Boletín Técnico*. Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). Bogotá, febrero-abril 2019. En: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/informalidad-y-seguridad-social/empleo-informal-y-seguridad-social-historicos>

<sup>6</sup> Según la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), febrero-abril 2019, el 57,9% del total de la población ocupada en el país pertenecía al régimen contributivo o especial como aportante. El 10,3% del total de la población ocupada pertenecía al régimen contributivo o especial como beneficiario y el 22,5% de los ocupados pertenecía al régimen subsidiado.

sector formal, por ejemplo, cuando no se reporta la totalidad de los ingresos.

La elaboración de estadísticas que midan la magnitud y naturaleza de la economía informal sirve “*como base para la formulación y evaluación de políticas eficaces en apoyo a la transición hacia la formalidad, como herramienta de promoción dirigida a los grupos demográficos pertinentes, para determinar las tendencias nacionales y mundiales de empleo y para analizar los vínculos entre el crecimiento y el empleo*”<sup>7</sup>.

Para estas mediciones, la definición adoptada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) se remite a la resolución sobre las estadísticas del empleo en el sector informal, adoptada por la Decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo de la OIT de 1993, la cual ya ha sido revisada en varias oportunidades. Aquí, la aproximación a la medición de informalidad en materia de escala de personal ocupado en las empresas es de hasta cinco trabajadores, excluyendo los independientes que se dedican a su oficio y a los empleados del Gobierno.

Por otra parte, se considera que la seguridad social constituye también una aproximación importante al grado de formalidad del empleo. Según el DANE, la informalidad laboral resulta ser considerada propia de los dominios urbanos; su medición se realiza y desagrega principales ciudades y sus respectivas áreas metropolitanas.

Hoy se entiende la informalidad de manera distinta. Se ha visto cómo a nivel internacional toma impulso la propuesta omnicompreensiva y más actual<sup>8</sup> que considera dentro de las cifras que integran empleo informal, a grupos especiales como los independientes con o sin empleados en sus propias empresas, sin considerar su ubicación en el sector empresarial informal o formal, las condiciones de subempleo o ciertas relaciones que no se encuentran reguladas por las normas laborales o que no tienen reglas claras de participación en el mercado. Se debe estudiar la influencia de nuevos factores como los planteados por la automatización, la demografía, o los nuevos medios de producción y empleo para el entendimiento de las dimensiones reales de este

fenómeno del empleo informal en el marco de una economía digital<sup>9</sup>.

Es así como aparte de encontrar sus dimensiones reales, la forma de atacar la informalidad debe ser hecha a la medida del sector económico, facilitando progresivamente los canales hacia la formalización, el trabajo decente, el acceso a la protección social y la sostenibilidad a través de la tecnología misma. Hoy, el trabajo decente ha venido evolucionando, comprendiendo el reconocimiento de manera progresiva, de todas las clases de trabajo, tanto para los trabajadores de la economía regular como para los trabajadores asalariados de la economía informal, los trabajadores autónomos (independientes) con o sin empleados, y los que trabajan a domicilio, y los que generan ingresos a través de aplicaciones y Plataformas Digitales.

De acuerdo con la Comisión Mundial para el Futuro del Trabajo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se deben tomar medidas innovadoras para afrontar la diversidad cada vez mayor de situaciones en las que se presenta el trabajo en cualquiera de sus manifestaciones y, en particular, el fenómeno emergente del trabajo digital a través de la economía de plataformas<sup>10</sup>.

## 2. El impacto de la economía de plataformas en la realidad económica y caracterización de la relación

Es indiscutible el valor que producen las aplicaciones y plataformas tecnológicas no solo para quien genera ingresos con ellas y para la economía en general, sino por los nuevos servicios digitales y formas de relacionarse que han creado, en los que se han roto paradigmas frente a: i) la propiedad del capital de trabajo y el acceso al mismo; ii) la relación bilateral de consumo y sus beneficiarios; iii) además de la simplificación y libertad del consumidor a la hora de satisfacer sus necesidades, y iv) la simplificación y libertad y de las personas de acceder al mercado productivo.

En particular, ha sido demostrada la capacidad exponencial de crecimiento de las Plataformas Digitales, de acuerdo con los efectos de red pronunciados del ecosistema y el uso de activos intangibles<sup>11</sup>. En la última década, las Plataformas

<sup>7</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. La economía informal y el trabajo decente: Una guía de recursos sobre políticas. Apoyando la transición hacia la formalidad. Ginebra, 2013. En: [https://www.ilo.org/emppolicy/pubs/WCMS\\_229429/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/emppolicy/pubs/WCMS_229429/lang-es/index.htm)

<sup>8</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Directrices sobre una definición estadística de empleo informal, adoptadas por la Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, Ginebra, 2003. Disponible en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/normative-instrument/wcms\\_087625.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/normative-instrument/wcms_087625.pdf)

<sup>9</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe. Panorama Laboral América Latina y el Caribe 2018. Disponible en: [https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS\\_655229/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_655229/lang-es/index.htm)

<sup>10</sup> Esta es una de las conclusiones de informe de la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo. La Comisión sobre el Futuro del Trabajo elaboró un informe independiente sobre la forma en que se podrá forjar un futuro del trabajo que ofrezca oportunidades de empleo decente y trabajo sostenible para todos. Este informe fue presentado en Ginebra el 22 de enero y sometido a consideración de la reunión del centenario de la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 2019.

<sup>11</sup> COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES. Aproximación a los mercados de dos lados en el

Digitales más grandes se encontraron en el índice S&P 500 (las 500 empresas más representativas de la Bolsa de Nueva York), y las investigaciones muestran que los ecosistemas digitales emergentes podrían representar más de \$60 billones de dólares estadounidenses en ingresos para el 2025, o más del treinta por ciento (30%) de los ingresos corporativos globales<sup>12</sup>.

Es inaplazable posicionar la economía digital como una fortaleza del mercado que ha marcado el nacimiento de nuevas formas de consumo y el surgimiento de la prestación de los servicios digitales. Los llamados “unicornios tecnológicos”, nombre que se les da a las empresas del sector valoradas en US\$1.000 millones o más, han empezado a abrirse a los mercados de valores por medio de Ofertas Públicas Iniciales (OPI)<sup>13</sup>.

Nuestro ordenamiento jurídico, incluso, ha previsto sistemas impositivos frente a este tipo de plataformas. En efecto, por cuenta del artículo 437-2 del Estatuto Tributario (reforma introducida en el año 2016) a partir del 1° de julio de 2018, plataformas tecnológicas ubicadas en el exterior son sujeto pasivo del IVA por los servicios que prestan. De hecho, la DIAN reportó que, por cuenta del segundo semestre de 2018, recaudó más de 38.000 millones de pesos por este concepto. Así, es evidente que las plataformas aportan al desarrollo económico del país.

En la economía tradicional, los factores influyentes en la decisión y hábitos de consumo eran el acceso al crédito, la publicidad y la propiedad, mientras que, en la última década, se trazan tendencias hacia un consumo en el cual los factores de reputación, análisis de datos, comunidad y acceso son cada vez más importantes. La sociedad de la información se caracteriza por la hiperconectividad, la inmediatez, la virtualidad, la diversidad, la colaboración y el cambio constante<sup>14</sup>. Nace el servicio digital en el mercado y crece de manera exponencial.

entorno digital. En: [https://www.crcm.gov.co/uploads/images/files/APROXIMACION%20C3%93N%20A%20LOS%20MERCADOS%20DE%20LADOS%20EN%20EL%20ENTORNO%20DIGITAL\\_PARA%20PUBLICAR.pdf](https://www.crcm.gov.co/uploads/images/files/APROXIMACION%20C3%93N%20A%20LOS%20MERCADOS%20DE%20LADOS%20EN%20EL%20ENTORNO%20DIGITAL_PARA%20PUBLICAR.pdf)

<sup>12</sup> World Economic Forum – Shaping the future of digital economy and society (2017). [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_Shaping\\_the\\_Future\\_of\\_Digital\\_Economy\\_and\\_Society\\_2P\\_190916.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_Shaping_the_Future_of_Digital_Economy_and_Society_2P_190916.pdf)

<sup>13</sup> Con una valoración cercana a US\$76.000 millones, el ingreso de Uber a la bolsa por medio de una Oferta Pública Inicial (OPI) en mayo de 2019, la posiciona como la tercera tecnológica más grande en hacer este movimiento, solo detrás de Alibaba, que para 2014, año en el que hizo su entrada, valía US\$233 millones y de Facebook, que presentó su OPI en 2012, cuando tenía una valoración cercana a US\$81 millones.

<sup>14</sup> El impacto inmediatamente notable de la economía digital es la escala de dinero que, en un período de tiempo relativamente corto, está cambiando de manos basándose en modelos de negocio que apenas existían hace una década.

En términos generales, las Plataformas Digitales se caracterizan porque deben, para la prestación de sus servicios digitales, permitir interacciones de creación de valor entre consumidores y productores, todos ellos vinculados a través de licencias de uso de aplicación, códigos de conducta, términos de uso o condiciones generales de servicio, etc., disminuyendo de varias formas sus costos de transacción por la participación en el mercado productivo, y generando un mayor valor a los consumidores. Las plataformas y aplicaciones deben atraer y retener a los participantes y tener capacidad de organizar interacciones repetibles dentro de la red a través de análisis de datos y mecanismos de inteligencia artificial<sup>15</sup>.

Es una relación basada en un mercado de dos lados transaccional<sup>16</sup>, en la que la aplicación o plataforma presta servicios digitales al mismo tiempo a productores y consumidores, los cuales son servicios diferentes a los productos y servicios que estas partes intercambian en el mercado. Según la Comisión de Regulación de Comunicaciones, un mercado de dos lados se presenta cuando una firma actúa como una plataforma que vende dos productos diferentes a dos grupos de consumidores, y en el cual la demanda de un grupo de consumidores depende de la demanda del otro grupo de consumidores y viceversa. En este sentido, las demandas en ambos lados del mercado están interrelacionadas por

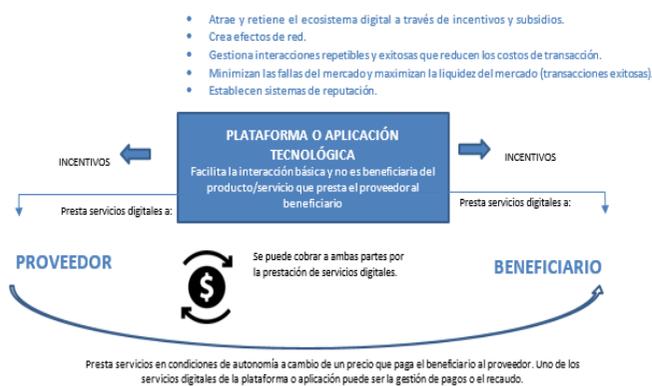
<sup>15</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CHOUDARY, Sangeet Paul. Future of work research paper series. The architecture of digital labour platforms: Policy recommendations on platform design for worker well-being. Ginebra, 2018. En: [https://www.ilo.org/global/topics/future-of-work/publications/research-papers/WCMS\\_630603/lang-en/index.htm](https://www.ilo.org/global/topics/future-of-work/publications/research-papers/WCMS_630603/lang-en/index.htm)

<sup>16</sup> Los mercados de dos o más lados pueden dividirse en dos tipos: transaccionales y no transaccionales.

- Mercado de dos lados transaccional (Plataforma comercial): Son aquellas plataformas que reúnen a vendedores potenciales, por un lado, y a compradores potenciales, por el otro, con el objetivo de que entre ellos realicen una o varias transacciones directas a través de la plataforma. Estas transacciones se materializan a través del intercambio de dinero (y en ocasiones de datos en remplazo del dinero) por bienes y servicios.

- Mercado de dos lados no transaccional (Plataforma de publicidad): A diferencia de las plataformas comerciales, en estas no se da una transacción directa entre los grupos de usuarios de la plataforma. En cambio, el modelo de negocio generalmente funciona de forma que una plataforma, ya sea un motor de búsqueda, una red social o una plataforma de *streaming* de video, por ejemplo, atrae a los usuarios a su plataforma, generando que los anunciantes tengan incentivos para pagar por espacios de publicidad en dicha plataforma. Así, los usuarios reciben el servicio que ofrece la plataforma, al tiempo que reciben la publicidad de los anunciantes. Por lo general, los usuarios no pagan por el uso de la plataforma. Típicamente, existen efectos de red indirectos entre los anunciantes y los usuarios del servicio.

medio de efectos de red indirectos los cuales son reconocidos e internalizados por la plataforma<sup>17</sup>.



Se trata de un modelo construido sobre redes descentralizadas de personas conectadas, quienes crean, distribuyen y consumen valor pasando por alto las instituciones centralizadas tradicionales<sup>18</sup>. Con el fin de atraer a las partes que intervienen en la relación y dar valor al servicio digital que se presta:

- (1) Se establecen incentivos para cualquiera de ellas como códigos promocionales, incentivos por suscripción o referencia, etc. Es la plataforma quien internaliza las externalidades de red indirectas de los grupos de usuarios fijando las condiciones de acceso en cada uno de los lados del mercado, incentivándolos a unirse a la plataforma.
- (2) Entre más productores y consumidores se unen, la plataforma es más capaz de escalar sus operaciones debido a los efectos de la red en una cadena coordinada de prestación de servicios de los cuales la aplicación o plataforma nunca es beneficiaria directa, pues ella solamente participa en la relación ofreciendo a productor y consumidor su servicio digital de intermediación.
- (3) Las Plataformas Digitales buscan hacer que los mercados sean más eficientes al reducir tres tipos principales de costos de transacción: (i) costos de búsqueda e información: descubrimiento de bienes y servicios relevantes, incluida la disponibilidad de precios; (ii) costos de negociación; y (iii) costos de vigilancia y cumplimiento: en los que se incurre para garantizar que las partes cumplan con los términos del acuerdo, e incluyen los costos de control del cumplimiento de estos términos. Lo anterior, puesto que se diseña una infraestructura para las interacciones de la Plataforma Digital, y

esta misma establece condiciones de control y gobernanza para estas interacciones a través de licencias o términos de uso.

- (4) El modelo se basa en sistemas de reputación y retroalimentación como calificaciones y comentarios, que a su vez son modelos creados bajo la codificación y el seguimiento de las acciones de todos los participantes de la plataforma para determinar los patrones de buen o mal comportamiento. Las Plataformas Digitales recopilan vastas cantidades de datos de todo el ecosistema digital; estos datos se utilizan para identificar patrones y desarrollar e implementar algoritmos de aprendizaje utilizados por la plataforma con fines de alimentación del algoritmo y la gestión interna<sup>19</sup>.
- (5) La economía digital permite a las personas una mayor participación económica y además productiva. No solo ha logrado mejorar la capacidad productiva de las personas al complementar la remuneración recibida en otras actividades, incluso formales, sino que ha permitido, por su flexibilidad y bajos costos de transacción, que se les facilite el ingreso al mercado productivo a ciertos grupos cuyo acceso tradicionalmente se encontraba restringido. La tecnología ofrece medios nuevos e innovadores de adaptación a los trabajos y a los lugares de trabajo para propiciar la productividad.

Ejemplo de esto es la vinculación al mercado de los adultos mayores que no cuentan con aseguramiento suficiente para su vejez, los migrantes, los excombatientes reinsertados a la vida pública, los jóvenes y estudiantes, las personas que cuentan con alguna discapacidad o sufren de una condición de salud propia o de su grupo familiar que les impide dedicación continua a ciertas actividades, las mujeres dedicadas principalmente al hogar o con fuertes responsabilidades familiares<sup>20</sup>, entre otros. Estas plataformas también capacitan al dar acceso a tecnología y herramientas que pueden ser utilizadas para aumentar sus capacidades, lo que a su vez conduce a un ampliado acceso al mercado por los efectos de la red.

- (6) Existe una distinción importante entre la asociación sindical en las organizaciones tradicionales, en gran parte enfocada en la negociación colectiva, y la acción colectiva en plataformas que se enmarca en un tipo de

<sup>17</sup> Comisión de Regulación de Comunicaciones Aproximación a los mercados de dos lados en el entorno digital. En: [https://www.crcm.gov.co/uploads/images/files/APROXIMACION%20A%20LOS%20MERCADOS%20DE%20LADOS%20EN%20EL%20ENTORNO%20DIGITAL\\_PARA%20PUBLICAR.pdf](https://www.crcm.gov.co/uploads/images/files/APROXIMACION%20A%20LOS%20MERCADOS%20DE%20LADOS%20EN%20EL%20ENTORNO%20DIGITAL_PARA%20PUBLICAR.pdf)

<sup>18</sup> Esta es una de las principales afirmaciones de What's Mine is Yours: The Rise of Collaborative Consumption de Rachel Botsman, el cual es considerado como el hito teórico más importante de la economía colaborativa.

<sup>19</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CHAUDARY, Sangeet Paul. Future of work research paper series. The architecture of digital labour platforms: Policy recommendations on platform design for worker well-being. Ginebra, 2018. En: [https://www.ilo.org/global/topics/future-of-work/publications/research-papers/WCMS\\_630603/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/global/topics/future-of-work/publications/research-papers/WCMS_630603/lang--en/index.htm)

<sup>20</sup> Las aplicaciones y plataformas tecnológicas han promovido movimientos como la SHEconomy, esto es, el empoderamiento de la mujer en el mercado productivo.

asociación gremial, donde todos los usuarios (quienes prestan servicios y quienes los reciben) pueden controlar colectivamente el poder del algoritmo, identificando patrones de respuesta y fallas a los cambios que introduce<sup>21</sup>. Debe tenerse de presente que la economía digital de las plataformas corresponde a una economía colaborativa, en la que las partes son colaboradoras y no contrapartes ni existe una relación de subordinación.

### 3. Normas actuales caducas y necesidad de un segundo impulso a la formalización para el siglo XXI

La resistencia a las nuevas tecnologías que generan crecimiento y eficiencia económica, según lo ha demostrado la historia, es inútil<sup>22</sup>; también es inconveniente en tanto supone detener el progreso económico<sup>23</sup>. Se debe diseñar una solución hecha a la medida de la necesidad, facilitando progresivamente los canales hacia la formalización, la protección social y el trabajo decente, sin importar si este se encuentra en un esquema dependiente, autónomo o se enmarca en una categoría especial o no regulada.

Una vez descrita la relación, se evidencia cómo en primer lugar no se presenta la estructura tradicional bilateral en la que una persona presta un servicio en beneficio de otra de forma subordinada, encontrando que las personas que prestan servicios a través de plataformas o aplicaciones digitales son en esencia autónomas<sup>24</sup>. Sin embargo, en el marco de la economía colaborativa, es necesario fijar ciertas condiciones con la finalidad de que todos los actores se vean beneficiados al garantizar un mercado líquido, resolver conflictos con un bajo nivel de fallas y bajos costos de transacción. Ejemplo de esto es la automatización del proceso de solicitudes de servicios.

De hecho, el establecimiento de precios de una plataforma se puede establecer en dos etapas: en la primera etapa, la plataforma obtiene el nivel de precios que maximiza el beneficio total y, en una segunda etapa, establece la estructura de precios que maximiza el volumen transado para el nivel de precios obtenido en la primera etapa<sup>25</sup>.

Esto desborda los entendimientos tradicionales de autonomía de la legislación actual, que determinan la naturaleza de la relación dependiente o independiente. Es posible que el control y la subordinación sean conceptos obsoletos que serán cada vez menos relevantes a medida que evolucionen y surjan nuevas formas de trabajo.

Estas situaciones, sumadas a un entendimiento erróneo de los beneficiarios reales y el tipo de servicios que se prestan por las plataformas y aplicaciones digitales, a menudo se han malinterpretado como subordinación; no obstante, como vimos, la naturaleza misma del modelo de economía de plataformas precisamente comprende mecanismos flexibles e inmediatos que no responden a la regulación actual.

Se debe lograr la inclusión al sistema de esta categoría productiva, dando un avance a la formalización en consonancia con las eficiencias del mercado de la economía digital. En esta segunda fase de formalización, en la que se regulan las nuevas relaciones y servicios que ha traído el nacimiento de nuevas industrias, las normas y los trámites hacia la formalización deben ser armónicos a cómo se estructura la relación digital: i) accesibles a todo el público, ii) representativa de un retorno tangible, iii) fáciles e inmediatos y iv) con bajos costos de transacción<sup>26</sup>. Solamente así, habrá mayor disposición a formalizarse y será medible el verdadero valor económico que tienen estas nuevas formas de trabajo que, pese a tener capacidad productiva, se encuentran en escenario de informalidad por falta de una regulación que se adapte a sus características y al entorno en el que se desarrollan.

Teniendo en cuenta entonces que la organización del trabajo sigue cambiando, y que el mismo se protege en todas sus modalidades, *“los sistemas de protección social tendrán que evolucionar para ofrecer protección constante a los trabajadores que se muevan entre el trabajo*

<sup>21</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. CHOUDARY, Sangeet Paul. Future of work research paper series. The architecture of digital labour platforms: Policy recommendations on platform design for worker well-being. Ginebra, 2018. En: [https://www.ilo.org/global/topics/future-of-work/publications/research-papers/WCMS\\_630603/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/global/topics/future-of-work/publications/research-papers/WCMS_630603/lang--en/index.htm)

<sup>22</sup> Esta conclusión ha sido difundida ampliamente en varios artículos y entrevistas por Michael P Gregoire, CEO de CA Technologies (que es una de las compañías más grandes en la creación de *software* en el mundo).

<sup>23</sup> Cfr. Sentencia del Tribunal del Séptimo Circuito de la Corte de Apelaciones de los Estados Unidos, Juez Richard Posner, 7 de octubre de 2016. En: <http://media.ca7.uscourts.gov/cgi-bin/rssExec.pl?Submit=Display&Path=Y2016/D10-07/C:16-2009:J:Posner:aut:T:fnOp:N:1842508:S:0>

<sup>24</sup> En términos generales, este tipo de relaciones no está sujeto al principio de exclusividad; la persona es propietaria de sus propios elementos y medios de trabajo. Si no hay conexión en determinados horarios, no operan sanciones, no existe una prestación del servicio en favor de la aplicación o plataforma y mucho menos remuneración por ello; simplemente se presta un servicio digital y tanto productor como consumidor lo remuneran.

<sup>25</sup> COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES Aproximación a los mercados de dos lados en el entorno digital. En: <https://www.crcm.gov.co/uploads/images/files/APROXIMACION%20A%20LOS%20MERCADOS%20DE%20LADOS%20EN%20EL%20ENTORNO%20DIGITAL%20PARA%20PUBLICAR.pdf>

<sup>26</sup> Podemos notar un cambio radical en la forma en que los reguladores han reaccionado a la entrada de nuevos modelos de negocio a través de plataformas. Por ejemplo, frente a los *e-scooters*, se tomaron estos cambios con mayor naturalidad. Localmente ya se establecieron reglas de seguridad por parte de la secretaria distrital de movilidad de Bogotá.

asalariado y el trabajo por cuenta propia, entre distintas empresas y sectores de la economía o entre países, para así garantizar que los derechos y las prestaciones son accesibles y transferibles, entre otras cosas, para aquellos que trabajen en las Plataformas Digitales”<sup>27</sup>. La ampliación del alcance de la protección proporciona una vía de transición a la formalidad, al mismo tiempo que se asegura de que esos trabajadores independientes disfruten de sus derechos básicos y de seguridad de los ingresos<sup>28</sup>. Pese a tener esta característica de independencia, las condiciones desorganizadas del mercado pueden hacerlos vulnerables y es deber del Estado entrar a proteger e incluir esta forma de trabajo.

Los reguladores y las plataformas deben trabajar juntos para identificar los datos e información que ofrezcan un entendimiento del comportamiento relevante del mercado sin reducir la competitividad de la plataforma, ni violar las normas de protección y propiedad de datos. Se debe llegar a la reglamentación del uso de los datos de la plataforma y de la responsabilidad sobre el control de los algoritmos en el mundo del trabajo digital. Los reguladores, a su vez, tendrían que aliviar los temores de una regulación excesiva e incongruente con el modelo económico<sup>29</sup>.

Con el fin de lograr un estudio que caracterice al sector, se necesita identificar el aporte de estas empresas a la economía, en términos de valor agregado y autoempleo<sup>30</sup>. En ningún caso se puede presentar información de forma desagregada, en

cumplimiento de los lineamientos de competencia para gremios de la Superintendencia de Industria y Comercio.

Un marco regulatorio coherente debería optar por resolver las inequidades de poder entre los trabajadores independientes registrados en las plataformas, consumidores y la plataforma misma. Este marco habilitaría tres posibles tipos de interacciones: (i) interacciones regulador-plataforma, (ii) interacciones plataforma-trabajador independiente e (iii) interacciones regulador-trabajador independiente<sup>31</sup>. Se deben considerar las medidas de autorregulación y de corrección.

#### 4. Marco jurídico-regulatorio: compromisos del Estado colombiano frente al trabajo decente y la protección social

No puede formularse una regulación aislada de los compromisos y orientaciones jurídicas que enmarca la prestación de servicios a través de Plataformas Digitales. Los principios que deben regir estos fenómenos ya han sido regulados o caracterizados por otras instancias del Gobierno y se deben tomar estos insumos para generar una regulación armónica<sup>32</sup>.

<sup>27</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Behrendt, C., y Nguyen, Q.A. 2018. Innovative approaches for ensuring universal social protection for the future of work, Future of Work Research Paper Series No. 1. Ginebra, 2018. En: [https://www.ilo.org/global/topics/future-of-work/publications/WCMS\\_629864/lang-en/index.htm](https://www.ilo.org/global/topics/future-of-work/publications/WCMS_629864/lang-en/index.htm)

<sup>28</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe. Panorama Laboral América Latina y el Caribe 2018. Disponible en [https://www.ilo.org/america/sala-de-prensa/WCMS\\_655229/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/america/sala-de-prensa/WCMS_655229/lang-es/index.htm)

<sup>29</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. ILO future of work research paper series The architecture of digital labour platforms: Policy recommendations on platform design for worker well-being. Disponible en: [https://www.ilo.org/global/topics/future-of-work/publications/research-papers/WCMS\\_630603/lang-en/index.htm](https://www.ilo.org/global/topics/future-of-work/publications/research-papers/WCMS_630603/lang-en/index.htm)

<sup>30</sup> Para esto, se requeriría al menos la siguiente información:

- Ingresos brutos (sin incluir compensaciones extraordinarias de las empresas o propina) y netos (incluyendo compensaciones extraordinarias de las empresas y propina) promedio de las personas que trabajan a través de las plataformas, desagregados por región de Colombia y mes para los últimos dos años.

- Suma total mensual de los ingresos brutos (sin incluir compensaciones extraordinarias de las empresas o propina) y netos (incluyendo compensaciones extraordinarias de las empresas y propina) promedio de las personas que trabajan a través de las plataformas, desagregados por región de Colombia y mes para los últimos dos años.

- Distribución de los ingresos brutos (sin incluir compensaciones extraordinarias de las empresas o propina) y netos (incluyendo compensaciones extraordinarias de las empresas y propina) de las personas que trabajan a través de las plataformas en una tabla de frecuencia con intervalos de \$50.000, desagregados por región de Colombia y mes para los últimos dos años.

- Suma total de las compensaciones extraordinarias de las plataformas a los trabajadores que prestan servicios a través de estas, desagregadas por región de Colombia y mes para los últimos dos años.

- Suma total de las propinas pagadas a los trabajadores que prestan servicios a través de estas, desagregadas por región de Colombia y mes para los últimos dos años.

- Ingreso brutos promedio por servicio prestado desagregados por región de Colombia y mes para los últimos dos años.

- Distribución de los ingresos brutos (i.e. el valor pagado por el usuario por el servicio, sin incluir el costo de los bienes subyacentes, por ejemplo, en el caso de las plataformas de domicilios, sin incluir el costo de la mercancía transportada) por servicio en una tabla de frecuencia con intervalos de \$1000 o \$2000, desagregados por región de Colombia y mes para los últimos dos años.

- Número de personas (únicas) que trabajan a través de las plataformas, desagregado por grupo etario (rangos de edad de 5 años), género, región de Colombia y mes para los últimos dos años.

<sup>31</sup> Una de las formas más efectivas de alentar a las plataformas a proporcionar acceso a sus datos sería la creación de un entorno de pruebas e innovación o modelo de *sandbox* (un entorno virtual en el que las iniciativas podrían probarse de manera segura).

<sup>32</sup> El Decreto 1357 de 2018 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público reguló específicamente el *crowdfunding* para la financiación de proyectos productivos de inversión, con el fin de promover el flujo de recursos para las pymes y la innovación financiera en el país. También la Comisión de Regulación de Comunicaciones ha

#### 4a. La Constitución Política

Desde la Constitución Política misma, se dispone que, en Colombia, el trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado<sup>33</sup>. Asimismo, la efectividad de los derechos constitucionales se encuentra como uno de los fines estatales<sup>34</sup>, teniendo, toda persona, derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas, sin importar su modalidad o la existencia de una relación de dependencia formal. En el mismo sentido, el artículo 334<sup>35</sup> superior establece como uno de los fines de la intervención del Estado en

publicado los estudios “Hoja de Ruta Regulatoria para el Desarrollo de la Economía Digital en Colombia” y la “Aproximación a los mercados de dos lados en el entorno digital”, en los que ya empezó a caracterizarse el sector y se identificaron las acciones y proyectos que sugiere esta Comisión, para que sean considerados y abordados por el Gobierno colombiano para enfrentar los retos y oportunidades de la economía digital. El mismo Plan Nacional de Desarrollo insta a una caracterización multidisciplinaria, teniendo en cuenta el real impacto de este fenómeno en la economía.

<sup>33</sup> Artículo 25. El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.

<sup>34</sup> Artículo 2°. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

<sup>35</sup> Artículo 334. La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso, el gasto público social será prioritario. El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones. La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.

la economía el de dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos.

Se garantiza en la Constitución Política a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social<sup>36</sup> a través de un mandato de progresividad en su cobertura, garantizando los derechos y la sostenibilidad financiera del sistema. La progresividad implica, según la Corte Constitucional<sup>37</sup>, una obligación amplia de hacer, cada vez más exigente para lograr gradual, sucesiva, paulatina y crecientemente la plena efectividad del contenido prestacional de los derechos constitucionales, y de acuerdo con la capacidad económica e institucional del Estado en cada momento histórico. Esta disposición constitucional es compatible con los artículos 2° y 9° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los cuales señalan que los Estados Partes se comprometen a adoptar medidas, especialmente económicas y técnicas para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos entre los cuales está el de toda persona a la seguridad social.

No existe ninguna finalidad constitucionalmente legítima que se vea satisfecha con la indeterminación del estatus y la forma de vinculación a los sistemas de protección social de aquellas personas que hacen parte del aparato productivo independientemente de su modalidad de trabajo, en este caso de las personas que prestan servicios a través de aplicaciones y plataformas tecnológicas. Sí aparece en cambio una discriminación que contradice el mandato constitucional que ordena otorgar especial protección al trabajo en todas sus formas para que se realice en condiciones dignas y justas, además de la cobertura progresiva de la seguridad social de acuerdo con el estatus real de la persona y su capacidad contributiva. El principio de progresividad se debe concretar al aplicar una metodología que permita aportar, teniendo en cuenta el referente material del salario mínimo al utilizar proporciones de este. Esto integrará al sistema de protección social a un sector importante de personas que hoy son informales.

<sup>36</sup> Artículo 48. La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley.

Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social.

El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la Ley (...)

<sup>37</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-115 de 2017. M. P. Alejandro Linares Cantillo. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-115-17.htm>

#### 4b. Las Normas Internacionales del Trabajo

De otra parte, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-401 de 2005, aseguró que todos los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ratificados por Colombia hacen parte de la legislación interna; incluso, algunos hacen parte del Bloque de Constitucionalidad, según lo consagrado por los artículos 53 y 93 de la Constitución Política.

Asimismo, la alta corte ratificó el carácter vinculante de las recomendaciones emanadas de dicho organismo, en atención a las obligaciones contraídas por el Estado colombiano, al suscribir y ratificar el Tratado constitutivo de la OIT. A diferencia de los convenios, las recomendaciones pronunciadas por la OIT no son normas creadoras de obligaciones internacionales, sino meras directrices, guías o lineamientos que deben seguir los Estados parte, en busca de las condiciones dignas en el ámbito laboral de sus países<sup>38</sup>. De acuerdo con lo anterior, las recomendaciones no son susceptibles de ratificación, y su coercibilidad dependerá de una ley ordinaria que desarrolle su contenido. Ello no obsta para que sirvan como fuente auxiliar de interpretación, o de fuente supletoria de conformidad con el artículo 19 del Código Sustantivo del Trabajo<sup>39</sup>.

A continuación, se da un recuento de las normas internacionales del trabajo a las que se encuentra comprometido el Estado colombiano que resultan relevantes para la regulación del trabajo a través de aplicaciones y Plataformas Digitales:

- *Trabajo decente*. Desde la Conferencia 87 de 1999, la OIT propuso el Programa de Trabajo Decente, y, durante la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2015, se establecieron los cuatro pilares del Programa de Trabajo Decente –(i) creación de empleo, (ii) protección social, (iii) derechos en el trabajo y (iv) diálogo social–. Estos se convirtieron en elementos centrales de la nueva Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. El Objetivo 8 de la Agenda 2030 insta a promover i) un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, ii) el pleno empleo productivo y iii) el trabajo decente<sup>40</sup>.

<sup>38</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-603 de 2003. M. P. Jaime Araujo Rentería. Disponible en: <http://www.corte-constitucional.gov.co/relatoria/2003/T-603-03.htm>

<sup>39</sup> **Artículo 19. Normas de aplicación supletoria.** Cuando no haya norma exactamente aplicable al caso controvertido, se aplican las que regulen casos o materias semejantes, los principios que se deriven de este Código, la jurisprudencia, la costumbre o el uso, la doctrina, los Convenios y Recomendaciones adoptados por la Organización y las Conferencias Internacionales del Trabajo, en cuanto no se opongan a las leyes sociales del país, los principios del derecho común que no sean contrarios a los del Derecho del Trabajo, todo dentro de un espíritu de equidad.

<sup>40</sup> A nivel interno, el 9 de octubre de 2018 se reprodujeron estos objetivos en el Pacto por el Trabajo Decente, en el

Hoy, el trabajo decente ha venido evolucionando, comprendiendo el reconocimiento de manera progresiva de todas las clases de trabajo. De acuerdo con la Comisión Mundial para el Futuro del Trabajo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se deben tomar medidas innovadoras para afrontar la diversidad cada vez mayor de situaciones en las que se presenta el trabajo en cualquiera de sus manifestaciones y, en particular, el fenómeno emergente del trabajo digital a través de la economía de Plataformas Digitales.

La Recomendación 205 de la OIT de 2017 sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia ha concluido que, a fin de prevenir las crisis, posibilitar la recuperación y potenciar la resiliencia, los miembros deberían establecer, restablecer o mantener pisos de protección social y procurar cerrar las brechas de cobertura, teniendo en cuenta el Convenio sobre la Seguridad Social (norma mínima), 1952 (núm. 102), la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), y otras normas internacionales del trabajo pertinentes<sup>41</sup>.

- *Estadísticas del trabajo*. Según el Convenio número 160 sobre estadísticas del trabajo, adoptado por la Conferencia General de la OIT en su 71a. Reunión en 1985, ratificado a través de la Ley 66 de 1988, deberán compilarse estadísticas continuas de la población económicamente activa, del empleo, del desempleo, si procediere, y, en la medida de lo posible, del subempleo visible, de manera que representen al conjunto del país, y deberán compilarse de manera tal que resulten utilizables para análisis<sup>42</sup>. Se deben ampliar los conceptos de medición del trabajo informal y considerar fenómenos como el subempleo y la formalidad productiva, de acuerdo con los Comités estadísticos y recomendaciones de

que participaron el Presidente, Iván Duque; la Ministra de Trabajo, Alicia Arango, y representantes de gremios y los trabajadores del país. En uno de sus puntos, el Gobierno se compromete a cumplir y a hacer “cumplir con todas las herramientas constitucionales y legales, la declaración de principios y derechos fundamentales en el trabajo de la OIT de 1998, las normas internacionales del trabajo, así como en cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en especial el Objetivo 8 de Trabajo Decente, en el marco de la Agenda 2030 y en el cumplimiento estricto del presente pacto”.

<sup>41</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Recomendación No. 205 sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia. Adopción: Ginebra, 106ª reunión CIT (16 junio 2017) En: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEX-PUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:R205](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEX-PUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R205)

<sup>42</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Convenio No. 160 sobre estadísticas del trabajo. En: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEX-PUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312305:NO](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEX-PUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312305:NO)

los grupos de expertos<sup>43</sup>. A finales de 2013, la OIT preparó el Manual estadístico sobre el sector informal y el empleo informal con dos objetivos principales: El primer objetivo es el de asistir a los países en la planificación para producir estadísticas del sector informal y del empleo informal para realizar una revisión y analizar sus opciones; el segundo objetivo es el de proporcionar una guía práctica sobre las cuestiones técnicas relacionadas con el desarrollo y la administración de las encuestas utilizadas para recopilar la información pertinente, así como la compilación, tabulación y difusión de las estadísticas resultantes.

- *Formalización laboral.* Se debe continuar con el compromiso sobre la formalización laboral.

La Recomendación 204 de la OIT, sobre la transición de la economía informal a la economía formal, insta a los Estados miembros a formular estrategias coherentes e integradas para facilitar la transición a la economía formal, teniendo en cuenta la diversidad de características, circunstancias y necesidades de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal, así como la necesidad de abordar esa diversidad mediante enfoques específicos. Lo anterior a través de un enfoque equilibrado que combine incentivos y medidas de cumplimiento de la legislación.

Asimismo, esta Recomendación advierte que, en la transición a la economía formal, los miembros deberían extender progresivamente la cobertura del seguro social a las personas ocupadas en la economía informal y, de ser necesario, adaptar los procedimientos administrativos, las prestaciones y las cotizaciones, teniendo en cuenta su capacidad contributiva.

#### **4c. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la digitalización**

Colombia suscribió la Recomendación del Consejo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre Inteligencia Artificial (IA), durante la reunión anual del Consejo Ministerial de dicha organización, cuyo tema es “Aprovechando la transición digital para el desarrollo sostenible”<sup>44</sup>.

<sup>43</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Directrices sobre una definición estadística de empleo informal, adoptadas por la Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, Ginebra, 2003. Disponible en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/normativeinstrument/wcms\\_087625.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/normativeinstrument/wcms_087625.pdf)

<sup>44</sup> En el discurso de apertura del 11° Foro de América Latina y el Caribe de la OCDE: La tecnología: ¿impulsora de la (des)igualdad?, su secretario general de la OCDE resalta cómo la digitalización puede tener un impacto importante en el desarrollo de la región y debe ser una aliada del mismo. Sin embargo, también trae consigo nuevos

Este instrumento recomienda que los países que adhieran estas recomendaciones promuevan e implementen una serie de principios para una administración responsable y confiable de la inteligencia artificial (IA), respetando los derechos humanos y los valores democráticos. Así, los sistemas de IA deben diseñarse de una manera que se respete el Estado de derecho, los derechos humanos, los valores democráticos y la diversidad, y deben incluir salvaguardas apropiadas, por ejemplo, permitir la intervención humana cuando sea necesario, para garantizar una sociedad justa y equitativa. Las plataformas requieren datos de alta calidad generados por las interacciones repetibles que facilitan, y debe haber interacción humana para la corrección de las fallas de estas interacciones que vayan en perjuicio de los derechos humanos como el trabajo, la protección social y los valores democráticos.

Se debe trabajar en estrecha colaboración con las partes interesadas para prepararse para la transformación del mundo del trabajo y la sociedad. Esto, orientando a las personas para que utilicen e interactúen de manera efectiva con los sistemas de IA a través de sus diferentes aplicaciones.

#### **4d. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO: búsqueda de la equidad en las relaciones de economía de plataformas**

El Plan Nacional de Desarrollo - PND 2018-2022 es un pacto por la Equidad. Este PND busca alcanzar la inclusión social y productiva, a través del emprendimiento y la legalidad. Entre las metas para el cuatrienio, se encuentra la formulación de una política pública<sup>45</sup> que permita caracterizar las condiciones de prestación de servicio y las modalidades de protección y

---

desafíos, en tanto que también puede generar problemas de concentración de mercado y falta de competencia, y plantea a su vez riesgos como la seguridad digital.

<sup>45</sup> *Artículo 205. Aplicaciones y plataformas tecnológicas. El Gobierno nacional a través del Ministerio del Trabajo, en coordinación con los Ministerios de Salud y Protección Social, Hacienda y Crédito Público y de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, diseñarán y formularán una política pública que permita, entre otros, caracterizar las condiciones de prestación de servicio y las modalidades de protección y seguridad social que se puedan generar del uso de estas aplicaciones y plataformas.*

*Las aplicaciones y plataformas, así como las personas naturales y jurídicas del sector, suministrarán la información necesaria que servirá de insumo para la política pública y los estudios sectoriales que se requiera, incluyendo la caracterización del sector.*

*Parágrafo. Dentro del año siguiente a la promulgación de la presente ley, el Gobierno nacional presentará al Congreso de la República un proyecto de ley que definirá la forma de vinculación correspondiente de los actores del sector y el acceso y aporte a la seguridad social integral para las personas que presten sus servicios a través de las aplicaciones y plataformas tecnológicas.*

seguridad social que se puedan generar del uso de las aplicaciones y Plataformas Digitales. Asimismo, se compromete a que, dentro del año siguiente a la promulgación del PND, el Gobierno nacional presentará al Congreso de la República un proyecto de ley que definirá la forma de vinculación correspondiente de los actores del sector y el acceso y aporte a la seguridad social integral para las personas que presten sus servicios a través de las aplicaciones y plataformas tecnológicas.

Teniendo en cuenta que el futuro del trabajo requiere un sistema de protección social sólido que subvenga a las necesidades de las personas a lo largo de su ciclo vital, se exige un piso de protección social que asegure un nivel básico de protección para todas las personas vulnerables, complementado por regímenes contributivos de seguridad social que proporcionen niveles mayores de protección<sup>46</sup>. En este sentido, el artículo 193 del PND establece que las personas que no tengan una vinculación laboral o no hayan suscrito un contrato de prestación de servicios y no tengan capacidad de pago para cubrir el monto total de la cotización al Sistema Integral de Seguridad Social podrán afiliarse y/o vincularse bajo la modalidad del piso de protección social y serán las responsables de realizar el aporte al programa BEPS y el pago del seguro inclusivo<sup>47</sup>. Este piso de protección social se encuentra integrado por el régimen subsidiado en salud, los beneficios económicos y periódicos (BEPS), y un seguro inclusivo que tiene como finalidad proteger al trabajador de las contingencias derivadas de la actividad laboral.

### 5. Hacia la regulación del trabajo de plataformas: tendencias mundiales

En la actualidad, existen diversas tendencias de regulación que van desde la prohibición hasta la libertad total frente al trabajo en plataformas y

aplicaciones digitales, pasando por los sistemas de autorregulación<sup>48</sup>; esto, dependiendo de las tradiciones legales específicas y las experiencias de las aplicaciones y plataformas en cada país. Un marco regulatorio coherente debería optar por resolver las inequidades de poder entre las personas que prestan servicios a través de plataformas y aplicaciones digitales, consumidores y la plataforma misma. Este marco habilitaría tres posibles tipos de interacciones:

- (i) Interacciones regulador-plataforma
- (ii) Interacciones plataforma-trabajador
- (iii) Interacciones regulador-trabajador.

En primer lugar, la caracterización de la relación hace desechar las tendencias de regulación o desregulación extremas. Esto, porque el control y la subordinación son conceptos cada vez menos relevantes, a medida que evolucionan las formas de trabajo. Si bien el desarrollo de estas relaciones se ha dado más a través desde los precedentes judiciales que desde las legislaciones, encontramos que no existe en la actualidad una regulación vía legislativa actualizada con las particularidades del mercado digital, los servicios digitales y el tipo de relaciones que crea.

Pese a esto, encontramos Estados intermedios desde la regulación que, si bien no han sido precisamente diseñados en respuesta a estos fenómenos de la economía digital, son el escenario en que no se tendrían que forzar las categorías jurídicas tradicionales frente al trabajo dependiente e independiente. El camino por seguir se debe enfocar en otros criterios como la dependencia económica, los pisos de protección social y la vulnerabilidad, la regularización de las condiciones de subempleo y la formalización como camino hacia el trabajo decente y el desarrollo sostenible.

- (1) En España, el Régimen profesional del trabajador autónomo económicamente dependiente (TAED) se desarrolla en el Capítulo III de la Ley 20 de 2007<sup>49</sup>. Estas normas especiales regulan el régimen de los

<sup>46</sup> Esta es una de las conclusiones de informe de la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo. La Comisión sobre el Futuro del Trabajo elaboró un informe independiente sobre la forma en que se podrá forjar un futuro del trabajo que ofrezca oportunidades de empleo decente y trabajo sostenible para todos. Este informe fue presentado en Ginebra el 22 de enero y sometido a consideración de la reunión del centenario de la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 2019.

<sup>47</sup> Artículo 193. (...) Sin perjuicio de lo anterior, las personas que no tengan una vinculación laboral o no hayan suscrito un contrato de prestación de servicios y no tengan capacidad de pago para cubrir el monto total de la cotización al Sistema Integral de Seguridad Social podrán afiliarse y/o vincularse bajo la modalidad del piso de protección social de que trata este artículo y serán los responsables de realizar el aporte al programa BEPS y el pago del seguro inclusivo. En todo caso, las personas deberán cumplir con los requisitos de acceso o pertenencia a los diferentes componentes del piso de protección social.

<sup>48</sup> Hasta la fecha, ha habido varias iniciativas para alentar a las plataformas y clientes a mejorar las condiciones de trabajo. Estos incluyen Turkopticon, un sitio web y navegador de terceros plug-in para la plataforma Amazon Mechanical Turk (AMT), que permite a los trabajadores digitales puntuar clientes, el Código de conducta de Crowdsourcing, un compromiso voluntario iniciado por las plataformas de crowdsourcing alemanas en las cuales existe una "Oficina de Defensores" a través de la cual los trabajadores pueden resolver disputas con operadores de plataforma.

<sup>49</sup> Esta norma define a los trabajadores autónomos económicamente dependientes como "aquellos que realizan una actividad económica o profesional a título lucrativo y de forma habitual, personal, directa y predominante para una persona física o jurídica, denominada cliente, del que dependen económicamente por percibir de él, al

descansos del TAED, indemnización por los daños y perjuicios ocasionados basados en un incumplimiento contractual, la posibilidad de afiliarse al sindicato o asociación empresarial de su elección y ejercer la actividad colectiva de defensa de sus intereses profesionales.

- (2) En Alemania, se reconoce la figura de *arbeitnehmerähnliche personen*, que en español sería equivalente a la figura de cuasi-asalariados o para-subordinados<sup>50</sup>. El Tribunal Federal del Trabajo alemán (Bundesarbeitsgericht - BAG) lo identifica como un sujeto carente de autonomía económica, pero al que no es aplicable la legislación del trabajo. Sin embargo, se extienden una serie de protecciones especiales que derivan de la citada dependencia económica a este tipo de trabajadores, pero bajo un supuesto de autonomía técnica y profesional. La Ley sobre Contrato Colectivo (Tarifvertragsgesetz - TVG) establece que podrán participar en procesos de negociación colectiva y que los efectos de los acuerdos colectivos que se celebren se apliquen también respecto de ellos; se les reconoce el derecho a feriado anual (§ 2 Bundesurlaubsgesetz -BUrlG); se protegen frente al acoso sexual en el lugar de trabajo (§ 1 Beschäftigtenschutzgesetz - BeschSchG), entre otras disposiciones.
- (3) En Canadá existe una distinción entre contratistas independientes y contratistas dependientes. Los segundos serán aquellos que dependen de una relación estable y de largo plazo con un cliente en particular, y tienen algunos derechos mínimos frente al pago de preaviso para la terminación<sup>51</sup> y la protección de la negociación colectiva. Se dirige a las personas que, siendo empresarios independientes, pero que se encuentran en una posición económica tan subordinada con respecto al beneficiario de sus servicios, que se extienden hacia ellos ciertas prerrogativas especiales.
- (4) En el Reino Unido, la categoría intermedia de *worker* se ha venido desarrollando a través de varios instrumentos normativos como el *National Minimum Wage Act 1998* o el *Employment Rights Act 1996*. Se trata de una persona que ha firmado un contrato para realizar personalmente cualquier trabajo o servicio para otra parte, siempre que no haga parte de su negocio propiamente dicho.

menos, el 75 por ciento de sus ingresos por rendimientos de trabajo y de actividades económicas o profesionales”.

<sup>50</sup> El § 12 letra a) de la Ley sobre Contrato Colectivo (Tarifvertragsgesetz - TVG) los define como “aquellas personas que son económicamente dependientes y que son comparables con los trabajadores en cuanto a su necesidad de protección social”, haciéndoles aplicables las disposiciones establecidas en dicha ley.

<sup>51</sup> *Section 1 Labour Relations Act Ontario, 1975.*

Los *workers* tienen una gama más reducida de derechos y protecciones que los empleados, pero se tiene acceso a ciertas protecciones, incluyendo: el salario mínimo nacional, protección contra deducciones ilegales de salarios, el nivel mínimo legal de vacaciones pagadas, la duración mínima legal de los descansos, no trabajar más de 48 horas en promedio por semana o rechazar este derecho si así lo desean, protección contra la discriminación, pago por enfermedad legal, pago de maternidad y paternidad.

- (5) En la última década, la figura a través de la cual se manejó la para-subordinación en Italia fue el contrato *co.co.pro* (*contratto di collaborazione coordinata e continuativa a progetto* - trabajo por proyecto), una especie de contrato de prestación de servicios cuyo uso se fue restringiendo a través del tiempo, y se encontraba autorizado para casos específicos, por ejemplo, para vincular miembros de la junta directiva y los miembros de otras comisiones y juntas corporativas, y para actividades de trabajo llevadas a cabo en favor de las asociaciones deportivas, etc. La figura de las *co.co.pro* ha sido eliminada a partir de 2015, a través de la reforma laboral conocida como *Jobs Act* (Decreto Legislativo número 81 de 2015). En adelante, estas contrataciones deberán realizarse a través de un contrato laboral dependiente. Este contrato sustituyó por todas las formas de contratación que se encontraban vigentes, por lo que los trabajadores en Italia, desde el 1° de enero de 2016 son solamente: (i) empleados por tiempo indefinido, (ii) empleados temporales, o bien (iii) autónomos con IVA que desempeñarán su propia actividad con autonomía.
- (6) En Corea del Sur, los contratistas independientes que trabajan casi exclusivamente para un cliente pueden ser clasificados como trabajadores “tuk-on go-yong” con la consecuencia de que califican para el pago de ciertos aportes.

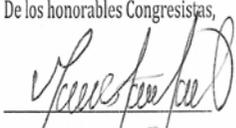
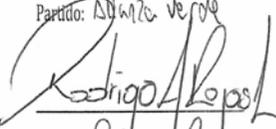
Luego de ver estas experiencias, debemos combinarlas con la realidad de la economía de plataformas como una forma efectiva y flexible de generar productividad, permitiendo a los individuos que tradicionalmente han sido excluidos del mercado laboral tradicional a volverse económicamente activos. Esto supone un reto a la legislación, pues no se presenta en la estructura tradicional bilateral en la que una persona presta un servicio en beneficio de otra, sino un mercado de dos lados. Las personas que trabajan a través de plataformas o aplicaciones digitales son en esencia autónomas<sup>52</sup>, y la fijación

<sup>52</sup> En términos generales este tipo de relaciones no está sujeto al principio de exclusividad; la persona es propietaria de sus propios elementos y medios de trabajo. Si no hay conexión en determinados horarios, no operan sanciones;

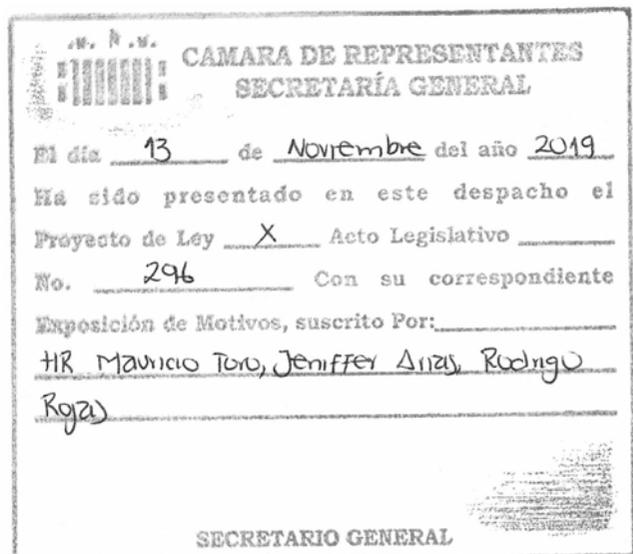
de ciertas condiciones y reglas del juego tiene como finalidad garantizar un mercado líquido (un alto número de transacciones finalizadas), resolver los conflictos entre sus actores con un bajo nivel de fallas y bajar los costos de transacción de acceso al mercado.

La tendencia mundial lleva a entender esta interacción como una relación autónoma de prestación de servicios, con una particularidad especial: la vinculación a través de medios digitales. La ampliación del alcance de la protección laboral proporciona una vía de transición del empleo informal al formal, al mismo tiempo que se asegura de que esos trabajadores disfruten de los derechos básicos de los trabajadores y de seguridad de sus ingresos<sup>53</sup>, dentro de un ambiente de innovación disruptiva<sup>54</sup>.

De los honorables Congressistas,

<p>De los honorables Congressistas,</p>  <p>Nombre: Mauricio Toro Partido: Alianza Verde</p>  <p>Nombre: Rodrigo Rojas Partido: Liberal</p> <p>Nombre: _____ Partido: _____</p> <p>Nombre: _____ Partido: _____</p> <p>Nombre: _____ Partido: _____</p>	 <p>Nombre: Jennifer Arias Partido: CD</p> <p>Nombre: _____ Partido: _____</p> <p>Nombre: _____ Partido: _____</p> <p>Nombre: _____ Partido: _____</p>
--	--

Nombre: _____ Partido: _____	Nombre: _____ Partido: _____
Nombre: _____ Partido: _____	Nombre: _____ Partido: _____
Nombre: _____ Partido: _____	Nombre: _____ Partido: _____
Nombre: _____ Partido: _____	Nombre: _____ Partido: _____
Nombre: _____ Partido: _____	Nombre: _____ Partido: _____



**CONTENIDO**

Gaceta número 1109 - Jueves, 14 de noviembre de 2019	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PROYECTOS DE LEY	
	<b>Págs.</b>
Proyecto de ley número 294 de 2019 Cámara, por medio de la cual la Nación exalta y rinde homenaje a los héroes del Combate de Chorros Blancos y a José María Córdova, en su bicentenario.....	1
Proyecto de ley número 295 de 2019 Cámara, por medio de la cual se establece el galardón Mujer Bicentenario Simona Amaya, por su sacrificio, valentía, honor, arrojo y osadía, que forjaron desinteresadamente la campaña libertadora y se dictan otras disposiciones.	7
Proyecto de ley número 296 de 2019 Cámara, por medio de la cual se protege el trabajo en entornos digitales mediante la regulación de la contratación de colaboradores autónomos a través de Plataformas Digitales de Economía Colaborativa.....	11

simplemente se deja de participar en los incentivos, si es que existen en un determinado momento. No existe una prestación del servicio en favor de la aplicación o plataforma y mucho menos remuneración por ello; simplemente se presta un servicio digital y tanto productor como consumidor lo remunerarán.

<sup>53</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe. Panorama Laboral América Latina y el Caribe 2018. Disponible en [https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS\\_655229/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_655229/lang-es/index.htm)

<sup>54</sup> Esta innovación disruptiva generalmente busca evitar los costos de cumplimiento de las regulaciones tradicionales de las industrias.