REPÚBLICA DE COLOMBIA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXXV - Nº 1769 Bogotá, D. C., martes, 10 de noviembre de 2026 EDICIÓN DE 19 PÁGINAS

DIRECTORES: DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 221 DE 2026 SENADO

por medio de la cual se reconoce la radiodifusión sonora colombiana y sus prácticas culturales asociadas como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación, se promueve su salvaguardia y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C., 21 de octubre de 2026

Honorable Senador
CARLOS EDUARDO GUEVARA VILLABÓN
Presidente
Comisión Sexta Constitucional Permanente
Senado de la República

Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 221 de 2026 Senado.

Respetado Doctor,

En cumplimiento del encargo que me hiciera la mesa directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, en mi calidad de ponente, me permito rendir informe de ponencia positiva para primer debate del **Proyecto de Ley No. 221 de 2026 Senado *"Por medio de la cual se reconoce la radiodifusión sonora colombiana y sus prácticas culturales asociadas como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación, se promueve su salvaguardia y se dictan otras disposiciones"***.

Cordialmente,

MARÍA EUGENIA LONDOÑO
Ponente Única
Senadora de la República
Movimiento político Pacto Histórico

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

De conformidad con la designación efectuada por la mesa directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, presento a consideración de los honorables senadores y senadoras el INFORME DE PONENCIA POSITIVA para primer debate al Proyecto de Ley No. 221 de 2026 Senado "Por medio de la cual se reconoce la radiodifusión sonora colombiana y sus prácticas culturales asociadas como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación, se promueve su salvaguardia y se dictan otras disposiciones".

El presente informe se desarrolla conforme al siguiente contenido:

I. Trámite legislativo
II. Objeto y contenido del proyecto de ley
III. Justificación de la iniciativa
IV. Marco constitucional y legal
V. Conflicto de intereses
VI. Impacto fiscal
VII. Pliego de modificaciones
VIII. Proposición
IX. Texto propuesto

I. TRÁMITE LEGISLATIVO

Autor	H.S. Antonio José Correa Jiménez
Ponente	H.S. María Eugenia Londoño Ocampo
Origen	Senado de la República
Tipo de ley	Ordinaria
Fecha de radicación	1 de septiembre de 2026

La presente iniciativa fue presentada el 1 de septiembre de 2026 ante la Secretaría General del Senado de la República por el honorable senador Antonio José Correa Jiménez, con su respectiva exposición de motivos. Lo hizo en ejercicio de la facultad de iniciativa legislativa que le confieren los artículos 150 y 154 de la Constitución Política y los artículos 139 y siguientes de la Ley 5ª de 1992. Surtida su radicación, se le asignó el número 221 de 2026 Senado.

De acuerdo con lo dispuesto en la Ley 3ª de 1992, el proyecto fue remitido a la Comisión Sexta Constitucional Permanente para su trámite en primer debate, toda vez que su contenido versa sobre asuntos de cultura, comunicaciones y medios de comunicación, materias que corresponden al ámbito de competencia de dicha célula legislativa.

A través de comunicación del 29 de septiembre de 2026, la mesa directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente designó a la honorable senadora María Eugenia Londoño como ponente de la iniciativa.

Efectuado el análisis correspondiente, se establece que el proyecto satisface los requisitos previstos en los artículos 154 y 169 de la Constitución Política, relativos, en su orden, a la iniciativa legislativa y a la correspondencia entre el título y el contenido de la ley.

II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley tiene por objeto reconocer el valor histórico, cultural, social y democrático de la radiodifusión sonora colombiana y de las prácticas culturales asociadas a su creación, producción, transmisión, circulación, escucha y apropiación social. Asimismo, busca promover la identificación, documentación, investigación, transmisión intergeneracional, formación, preservación, salvaguardia y apropiación social de las manifestaciones culturales vinculadas con ella, así como la protección y divulgación de la memoria documental sonora relacionada con la historia de la radio en Colombia.

La iniciativa distingue dos dimensiones de protección: el patrimonio cultural inmaterial, constituido por las prácticas, conocimientos y expresiones que las comunidades crean, recrean y transmiten en torno a la radio; y el patrimonio documental sonoro, integrado por grabaciones, guiones, fonotecas, registros y demás soportes. Esta distinción permite asignar a cada dimensión los instrumentos jurídicos que le corresponden —el régimen de patrimonio cultural inmaterial de la Ley 397 de 1997, modificada por la Ley 1185 de 2008, y los regímenes archivísticos y de derechos de autor y conexos— y evita que el reconocimiento legislativo se reduzca a una conmemoración.

El texto radicado contiene trece (13) disposiciones identificadas con numeración del 1° al 11, por cuanto se repiten los numerales 6° y 11, y las disposiciones identificadas como artículos 6° (segundo) y 7° regulan ambas la declaratoria del Día Nacional de la Radiodifusión Sonora. El texto propuesto para primer debate corrige estas inconsistencias y se compone de doce (12) artículos, incluida su vigencia, dispuestos de la siguiente manera:

Art.	Tema	Síntesis
1	Objeto	Reconoce el valor histórico, cultural, social y democrático de la radiodifusión sonora y promueve la salvaguardia de sus manifestaciones y de la memoria documental sonora.
2	Reconocimiento cultural y alcance	Reconoce la radiodifusión sonora y sus prácticas asociadas como campo de manifestaciones culturales y aclara que ello no implica la inclusión automática en la LRPCI ni la aprobación de un PES.
3	Principios	Fija los principios de interpretación y aplicación de la ley y prohíbe utilizar sus medidas para imponer contenidos, orientar líneas editoriales o establecer controles previos sobre la programación.
4	Identificación y salvaguardia participativa	Ordena el acompañamiento técnico y metodológico del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, en coordinación con el MinTIC, a los procesos de identificación, documentación y postulación, con participación efectiva de las comunidades portadoras.
5	Mesa técnica y participativa	Articula, mediante instancias existentes, una mesa consultiva sobre memoria y patrimonio de la radiodifusión sonora, sin remuneración ni creación de nueva estructura administrativa.
6	Autorización presupuestal	Autoriza al Gobierno nacional para incorporar o fortalecer partidas, sujeto al Marco Fiscal de Mediano Plazo, al Marco de Gasto de Mediano Plazo y a las disponibilidades presupuestales, sin ordenar gasto.
7	Día Nacional de la Radiodifusión Sonora	Declara el 5 de septiembre de cada año como Día Nacional de la Radiodifusión Sonora, en conmemoración de la puesta en funcionamiento de la HJN en 1929.
8	Estrategia nacional para la memoria y los archivos sonoros	Promueve una estrategia para identificar, recuperar, inventariar, digitalizar, conservar, catalogar y facilitar el acceso al patrimonio documental sonoro, con respeto por los derechos de autor y conexos.
9	Educación, investigación y apropiación social	Promueve orientaciones, recursos pedagógicos, proyectos de investigación y actividades de apropiación social sobre la radiodifusión sonora, con enfoque territorial y diferencial.
10	Informe de seguimiento	Ordena un informe conjunto bienal del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes y del MinTIC a las comisiones constitucionales competentes.
11	Reglamentación	Fija un plazo de doce (12) meses para la reglamentación de la ley.
12	Vigencia	Dispone la vigencia a partir de la promulgación y la derogatoria de las disposiciones contrarias.

III. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

3.1. La radiodifusión sonora como práctica cultural

La radiodifusión sonora colombiana no se agota en su dimensión de infraestructura tecnológica ni en su condición de servicio público prestado mediante concesión. Constituye, además, una práctica social viva a través de la cual las comunidades narran su territorio, transmiten conocimientos, preservan expresiones lingüísticas y musicales, deliberan sobre asuntos públicos y construyen vínculos de pertenencia. Alrededor de ella se han consolidado saberes, oficios, lenguajes, formas de producción y de escucha, memorias y relaciones comunitarias que integran la identidad cultural de la Nación.

En este marco, el proyecto persigue cuatro finalidades complementarias: (i) reconocer el valor histórico y cultural de la radiodifusión sonora y de las prácticas sociales que la hacen posible, sin convertir dicho reconocimiento en una inclusión automática en la LRPCI; (ii) facilitar procesos participativos de identificación, documentación, transmisión intergeneracional y eventual postulación de manifestaciones concretas, con respeto por la competencia de las autoridades culturales y el protagonismo de las comunidades portadoras; (iii) fortalecer la preservación del patrimonio documental sonoro mediante una estrategia coordinada frente al riesgo de pérdida, deterioro u obsolescencia de grabaciones y soportes históricos; y (iv) promover la educación, la investigación, la apropiación social y el reconocimiento de los aportes de la radio comercial, comunitaria, comunitaria étnica y de interés público, sin interferir en la libertad editorial ni en el régimen técnico del servicio.

3.2. Antecedentes históricos y culturales

La radio colombiana se consolidó desde finales de la década de 1920 como un medio de alcance nacional, regional y local. La puesta en funcionamiento de la HJN el 5 de septiembre de 1929 marcó el inicio de la radiodifusión estatal y antecedió a la Radio Nacional de Colombia, que inició la prestación de sus servicios el 1° de febrero de 1940. Desde entonces, la radio ha acompañado acontecimientos políticos, transformaciones sociales, emergencias, expresiones musicales, procesos educativos y relatos cotidianos de las distintas regiones del país.

Uno de los referentes más significativos de esta trayectoria es Radio Sutatenza, experiencia de educación popular impulsada desde 1947 que articuló emisiones radiales, cartillas, correspondencia y organización comunitaria para ampliar las oportunidades educativas de la población rural. Sus archivos constituyen hoy una fuente relevante para comprender la historia de la comunicación, la educación y la vida campesina en Colombia y en América Latina.

A esta trayectoria se suman las emisoras comerciales, que han documentado la vida nacional; la radiodifusión de interés público, universitaria y de la Fuerza Pública; las emisoras comunitarias, surgidas para atender necesidades locales de expresión y participación; y las emisoras comunitarias étnicas, orientadas al fortalecimiento de las identidades, lenguas, tradiciones, instituciones y procesos organizativos de los grupos étnicos.

3.3. Vigencia de la radio en los territorios

La radio conserva una importancia especial en los territorios rurales, dispersos o con conectividad limitada. Su bajo costo de recepción, su cobertura y su capacidad de operar en contextos de emergencia la mantienen como un instrumento relevante para la información, la educación, la prevención del riesgo y la participación ciudadana. A su vez, su adaptación a las transmisiones digitales, los pódcast, los repositorios y la circulación por internet demuestra que se trata de una práctica dinámica y no de una tecnología en desuso.

3.4. Problema público

El reconocimiento cultural de la radio enfrenta un problema concreto: una parte importante de sus archivos y conocimientos se encuentra dispersa, sin inventarios homogéneos, en soportes analógicos vulnerables o bajo la custodia de emisoras, familias, coleccionistas y organizaciones que no siempre cuentan con recursos técnicos para su conservación. La humedad, el deterioro físico, la pérdida de los equipos de reproducción, la obsolescencia tecnológica y la desaparición de quienes conocen los oficios tradicionales amenazan la continuidad de esta memoria.

La protección, sin embargo, no puede reducirse a la digitalización de grabaciones. Los modos de hablar al micrófono, la producción de radionovelas, la reportería local, la operación de equipos, la construcción de parrillas comunitarias, la narración de acontecimientos deportivos, la difusión de músicas regionales y la transmisión de conocimientos ancestrales conforman un universo de prácticas que solo puede salvaguardarse con la participación de quienes las crean, recrean y transmiten.

3.5. Medidas propuestas

La iniciativa responde a esta realidad mediante medidas proporcionadas: la coordinación de programas existentes, el acompañamiento técnico a los procesos de identificación y postulación, una mesa consultiva sin creación de nueva burocracia, una autorización presupuestal condicionada a las disponibilidades, una conmemoración nacional, una estrategia de archivos sonoros, la promoción educativa y un informe periódico al Congreso de la República. El proyecto no establece contenidos obligatorios, controles editoriales, licencias adicionales ni restricciones a la expresión.

IV. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

4.1. Fundamentos constitucionales

La iniciativa encuentra fundamento en los mandatos constitucionales de protección y promoción de la cultura, del patrimonio cultural de la Nación y de la libertad de expresión:

- **Artículo 2°.** Establece como fin esencial del Estado facilitar la participación de todos en la vida cultural de la Nación.
- **Artículo 7°.** Reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.
- **Artículo 8°.** Impone al Estado y a las personas la obligación de proteger las riquezas culturales de la Nación.
- **Artículo 20.** Garantiza la libertad de expresar y difundir el pensamiento y las opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial y la de fundar medios masivos de comunicación.
- **Artículos 70 y 71.** Reconocen la cultura en sus diversas manifestaciones como fundamento de la nacionalidad, ordenan al Estado promover y fomentar el acceso a la cultura, la investigación y la difusión de los valores culturales, y prevén incentivos para quienes desarrollen y fomenten manifestaciones culturales.
- **Artículo 72.** Dispone que el patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado:

"El patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles."

Constitución Política, artículo 72.

- **Artículos 114, 150 y 154.** Atribuyen al Congreso de la República la función de hacer las leyes y reconocen la iniciativa legislativa de sus miembros.

La jurisprudencia constitucional ha admitido que el Congreso rinda honores, reconozca manifestaciones culturales y autorice gastos, siempre que no invada la iniciativa gubernamental ni imponga al Ejecutivo una erogación imperativa.

4.2. Fundamentos legales

- **Ley 397 de 1997 (Ley General de Cultura), modificada por la Ley 1185 de 2008.** Integra al patrimonio cultural de la Nación las manifestaciones y productos representativos de la nacionalidad, incluidos los ámbitos sonoros, musicales, audiovisuales y testimoniales. Su artículo 11-1 regula la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial y los Planes Especiales de Salvaguardia:

  "Con la inclusión de una manifestación cultural en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial se aprobará un Plan Especial de Salvaguardia orientado al fortalecimiento, revitalización, sostenibilidad y promoción de la respectiva manifestación."

  Ley 397 de 1997, artículo 11-1, numeral 2, adicionado por la Ley 1185 de 2008.

- **Decreto 1080 de 2015, modificado por el Decreto 2358 de 2019.** Desarrolla el procedimiento de postulación, evaluación institucional, participación, concertación, concepto previo del consejo de patrimonio competente e inclusión mediante acto administrativo. De ahí que el proyecto no ordene la incorporación automática de una manifestación en la LRPCI, sino que reconozca el valor cultural general de la radio y promueva procesos participativos respecto de manifestaciones concretas.
- **Ley 1341 de 2009, modificada por la Ley 1978 de 2019.** Regula el sector de tecnologías de la información y las comunicaciones y mantiene un régimen especial para la radiodifusión sonora. Su artículo 56 dispone que los servicios de radiodifusión sonora contribuyen a difundir la cultura, afirmar los valores esenciales de la nacionalidad colombiana y fortalecer la democracia, y su artículo 57 regula la prestación en gestión directa e indirecta y reconoce la radiodifusión comunitaria.
- **Resolución MinTIC 2614 de 2022.** Reglamentó el servicio público de radiodifusión sonora en sus modalidades comercial, comunitaria, comunitaria étnica y de interés público, y definió la radio comunitaria como un servicio sin ánimo de lucro, participativo y pluralista.
- **Resolución CRC 7885 de 2025.** Incorporó a la Resolución CRC 5050 de 2016 disposiciones regulatorias y definió mercados relevantes del servicio, lo que confirma la necesidad de formular la ley con neutralidad tecnológica y sin alterar las competencias regulatorias.
- **Ley 594 de 2000 (Ley General de Archivos).** Establece el marco general de la función archivística del Estado, aplicable a la estrategia de memoria y archivos sonoros.
- **Ley 23 de 1982, Ley 44 de 1993, Decisión Andina 351 de 1993 y Ley 1915 de 2018.** Protegen los derechos de autor y conexos y delimitan usos, autorizaciones y excepciones, razón por la cual el artículo 8° condiciona el acceso a los archivos al respeto de la propiedad intelectual.
- **Ley Estatutaria 1581 de 2012.** Regula la protección de datos personales, cuyo respeto exige el artículo 8° en la gestión y puesta a disposición de los archivos sonoros.

4.3. Marco internacional

La **Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de la UNESCO**, aprobada mediante la Ley 1037 de 2006 y declarada exequible por la Sentencia C-120 de 2008, define el patrimonio cultural inmaterial a partir de los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas que las comunidades reconocen como parte de su patrimonio y que se transmiten entre generaciones. La Convención exige participación comunitaria y comprende, dentro de la salvaguardia, las siguientes medidas:

"Se entiende por "salvaguardia" las medidas encaminadas a garantizar la viabilidad del patrimonio cultural inmaterial, comprendidas la identificación, documentación, investigación, preservación, protección, promoción, valorización, transmisión —básicamente a través de la enseñanza formal y no formal— y revitalización de este patrimonio en sus distintos aspectos."

Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, artículo 2.3; Ley 1037 de 2006.

La Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural y el artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales refuerzan el derecho de toda persona a participar en la vida cultural. A su vez, el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos protege la libertad de pensamiento y expresión a través de cualquier medio. Estos estándares exigen que las políticas de patrimonio promuevan la diversidad y el acceso sin convertirse en mecanismos de censura o de uniformidad cultural.

4.4. Marco jurisprudencial

Sentencia T-391 de 2007. La Corte Constitucional explicó que la dimensión de servicio público de la radiodifusión no elimina su carácter esencial como medio de difusión, y delimitó el alcance de la intervención estatal en los siguientes términos:

"La potestad de regulación, inspección y vigilancia que asiste al Estado respecto de la radiodifusión en tanto servicio público que utiliza el espectro electromagnético, se agota en los aspectos meramente técnicos de la prestación del servicio y en la garantía de igualdad y pluralismo en el acceso a las ondas radiales, y no se proyectan sobre el contenido de la programación como tal para establecer qué se puede decir y qué no se puede decir."

Corte Constitucional, Sentencia T-391 de 2007.

Sentencia C-467 de 2017. La Corte sostuvo que la radio comunitaria es un instrumento para la eficacia de las libertades de expresión e información y para la participación local:

"El servicio comunitario de radiodifusión es un elemento esencial para la eficacia material de varios derechos fundamentales, destacándose el derecho a expresar y recibir información, y el derecho a fundar medios de comunicación."

Corte Constitucional, Sentencia C-467 de 2017.

Sentencia C-501 de 2023. La Corte reiteró que la radio comunitaria, por su bajo costo tecnológico, permite a grupos tradicionalmente marginados circular información y opiniones vinculadas con asuntos de interés comunitario.

Sentencia C-111 de 2017. La Corte precisó el alcance de la facultad legislativa en materia de patrimonio cultural, declaró exequibles normas que ordenan al Gobierno nacional el fomento, la protección y la salvaguardia de manifestaciones culturales, y reconoció la facultad del Congreso para disponer la forma en que se desenvuelve el deber estatal de promoción y fomento de la cultura previsto en los artículos 70, 71 y 72 de la Constitución.

V. CONFLICTO DE INTERESES

De conformidad con lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, modificatorio del artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, por medio del cual se ordena a los autores y ponentes de una iniciativa legislativa presentar un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para su discusión y votación, me permito realizar las siguientes consideraciones:

Los elementos del régimen de conflicto de intereses desarrollados por la jurisprudencia del Consejo de Estado fueron recogidos por la Corte Constitucional en la Sentencia C-302 de 2021 de la siguiente manera:

"(…) son entonces varios los elementos que, de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, caracterizan la institución del conflicto de intereses: i) es una excepción a la inmunidad de los congresistas (artículo 185 de la CP); ii) es un concepto jurídico indeterminado que, en principio, impide establecer reglas generales aplicables a todos los casos; iii) aquel surge cuando el congresista o sus parientes, en los grados señalados en la ley, tienen un interés particular, actual y directo en un asunto puesto a su consideración, el cual, por esta misma razón, es antagónico al interés general que debe buscar y preservar la investidura del cargo; y iv) si el congresista está inmerso en un conflicto de intereses, deberá declararse impedido, con el fin de cumplir con el mandato constitucional contenido en el artículo 182 de la Carta"[1].

Así mismo, es importante recordar los distintos tipos de beneficios que pueden configurar un conflicto de interés, dispuestos en el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, modificatorio del artículo 286 de la Ley 5ª de 1992:

a) **Beneficio particular:** aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) **Beneficio actual:** aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) **Beneficio directo:** aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Adicionalmente, se debe resaltar que el interés ha de ser particular y no general, dado que, si fuera este último el caso, los congresistas siempre se encontrarían en situación de conflicto. Así lo describe el Consejo de Estado:

"En tratándose de conflicto de intereses, el interés "particular" cobra relevancia, entonces, no porque el congresista pueda eventualmente beneficiarse de una ley expedida para la generalidad de la sociedad, sino porque dicho proyecto le significa al congresista un beneficio especial, no disponible para los colombianos que en abstracto se encuentren en las hipótesis de la ley, configurándose así una situación de desigualdad que ostensiblemente favorece al legislador."[2]

En virtud de lo anterior, por su carácter general, abstracto e impersonal, la iniciativa no genera por sí misma un beneficio particular, actual y directo para los congresistas, pues sus efectos se proyectan sobre el patrimonio cultural de la Nación, el sector de la radiodifusión sonora y la ciudadanía en general.

No obstante, cada congresista deberá examinar su situación concreta y declararse impedido cuando él, su cónyuge o compañero permanente, o sus parientes dentro de los grados previstos en la ley, tengan un interés particular, actual y directo diferenciable del interés general, por ejemplo, derivado de una relación económica específica con proyectos, contratos, convenios o beneficiarios individualizables vinculados a las medidas de la iniciativa. La existencia del conflicto deberá analizarse caso por caso conforme al artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 y a la jurisprudencia del Consejo de Estado.

VI. IMPACTO FISCAL

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 exige que el impacto fiscal de los proyectos de ley que ordenen gasto o concedan beneficios tributarios sea explícito y compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo:

"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."

[1] Corte Constitucional. Sentencia C-302 del 9 de septiembre de 2021, M.S. Cristina Pardo Schlesinger.

[2] Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Sentencia del 21 de octubre de 2010, C.P. Augusto Hernández Becerra, radicado 11001-03-06-000-2010-00112-00(2042).

En primer lugar, la iniciativa no crea rentas de destinación específica, fondos, entidades, plantas de personal ni beneficios tributarios, y no contiene órdenes incondicionadas de gasto. El artículo 6° del texto propuesto se formula en términos de autorización: faculta al Gobierno nacional para incorporar o fortalecer partidas de conformidad con las competencias de las entidades involucradas, el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo, el presupuesto aprobado y las disponibilidades presupuestales, y precisa expresamente que no ordena la inclusión de partidas específicas, no dispone traslados presupuestales y no constituye una orden de ejecución inmediata de gasto.

En segundo lugar, las demás disposiciones del proyecto —acompañamiento técnico y metodológico (artículo 4°), mesa técnica y participativa (artículo 5°), Día Nacional de la Radiodifusión Sonora (artículo 7°), estrategia nacional de memoria y archivos sonoros (artículo 8°), acciones de educación e investigación (artículo 9°) e informe bienal (artículo 10)— se desarrollan dentro de las competencias de las entidades y pueden adelantarse gradualmente mediante la articulación de programas, recursos humanos, infraestructura y convocatorias ya existentes en los sectores cultura, educación y TIC. La mesa del artículo 5° tiene carácter consultivo, no genera remuneración para sus integrantes ni implica la creación de una nueva entidad, planta de personal o estructura administrativa.

En tercer lugar, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-161 de 2024, reiteró que una orden de gasto, para efectos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, es aquella disposición que contiene un mandato imperativo y constituye título jurídico suficiente y obligatorio para la inclusión de una partida en la ley anual de presupuesto, para cuya identificación se atiende tanto al lenguaje utilizado como al nivel de concreción y ejecutabilidad de la medida. Bajo este criterio, el proyecto no establece por sí mismo una erogación cuantificable. Cuando se requieran recursos nuevos, su incorporación dependerá de las respectivas leyes anuales de presupuesto y de las decisiones del Gobierno nacional, sin afectar la autonomía presupuestal de las entidades territoriales.

Resulta igualmente pertinente citar el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia C-490 de 2011:

> *"El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático."*

En el mismo sentido, en la Sentencia C-502 de 2007 la Corte puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en una barrera para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa:

> *"En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo."*
>
> Corte Constitucional, Sentencia C-502 de 2007.

De conformidad con lo anterior, si bien compete a los congresistas la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto pueda ocasionar al erario, es el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar dicho impacto. En todo caso, durante el trámite se solicitará el concepto de esa cartera, cuyas observaciones serán valoradas en los debates subsiguientes.

VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE – SENADO	JUSTIFICACIÓN
"POR MEDIO DE LA CUAL SE RECONOCE LA RADIODIFUSIÓN SONORA COLOMBIANA Y SUS PRÁCTICAS CULTURALES ASOCIADAS COMO PATRIMONIO CULTURAL INMATERIAL DE LA NACIÓN, SE PROMUEVE SU SALVAGUARDIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"	Sin modificaciones.	
El Congreso de Colombia **DECRETA:**	Sin modificaciones.	
ARTÍCULO 1°. OBJETO. La presente ley tiene por objeto reconocer el valor histórico, cultural, social y democrático de la radiodifusión sonora colombiana y de las prácticas culturales asociadas a su creación, producción, transmisión, circulación, escucha y apropiación social. Asimismo, busca promover la identificación, documentación, investigación, transmisión intergeneracional, formación, preservación, salvaguardia y apropiación social de las manifestaciones culturales	Sin modificaciones.	
vinculadas con la radiodifusión sonora, así como la protección y divulgación de la memoria documental sonora relacionada con la historia de la radio en Colombia.		
ARTÍCULO 2°. RECONOCIMIENTO CULTURAL Y ALCANCE. Reconócese la radiodifusión sonora colombiana y sus prácticas culturales asociadas como un campo de manifestaciones que puede integrar expresiones, conocimientos, técnicas, lenguajes, oficios, usos sociales, formas de participación y procesos comunitarios vinculados con la creación, producción, transmisión, circulación, escucha y apropiación social de contenidos sonoros. El reconocimiento previsto en este artículo no equivale, por sí mismo, a la inclusión automática de una manifestación en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial ni a la aprobación de un Plan Especial de Salvaguardia. La identificación, postulación, evaluación, concertación, concepto, inclusión y aprobación de los instrumentos de salvaguardia se sujetarán a la Constitución, la Ley 397 de 1997, la Ley 1185 de 2008, el Decreto 1080 de 2015 y las normas que los modifiquen, adicionen o sustituyan.	Sin modificaciones.	
ARTÍCULO 3°. PRINCIPIOS. La interpretación y aplicación de la presente ley se regirá por los principios de participación efectiva de las comunidades portadoras, diversidad cultural, pluralismo, libertad de expresión e información, prohibición de la censura, neutralidad tecnológica, enfoque territorial y diferencial, acceso a la cultura, coordinación institucional, sostenibilidad, autonomía territorial y respeto por los derechos de autor y conexos. Las medidas previstas en esta ley no podrán utilizarse para imponer contenidos, orientar la línea editorial de las emisoras, establecer controles previos sobre la programación o restringir la circulación legítima de opiniones e informaciones. Su aplicación deberá preservar el régimen constitucional y legal de la radiodifusión sonora y los derechos de las audiencias.	Sin modificaciones.	
ARTÍCULO 4°. IDENTIFICACIÓN Y SALVAGUARDIA PARTICIPATIVA. El Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, en coordinación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y dentro del ámbito de sus competencias, acompañará técnica y metodológicamente a las comunidades portadoras, organizaciones del sector, universidades, archivos, emisoras y entidades territoriales interesadas en identificar, documentar y, cuando corresponda, postular manifestaciones asociadas a la radiodifusión sonora ante la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial. Las medidas de salvaguardia que se adopten deberán formularse y ejecutarse con participación efectiva de las comunidades portadoras. Podrán comprender la transmisión de saberes y oficios, la formación de nuevas generaciones, la documentación de lenguajes y técnicas, la investigación, la circulación de contenidos culturales, el fortalecimiento organizativo, la preservación de archivos y la protección de la memoria sonora, de conformidad con la legislación cultural, archivística, de comunicaciones y de derechos de autor.	Sin modificaciones.	
ARTÍCULO 5°. MESA TÉCNICA Y PARTICIPATIVA. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes articularán, mediante las instancias de participación y coordinación existentes, una mesa técnica y participativa sobre memoria y patrimonio de la radiodifusión sonora. La mesa procurará una representación plural de las modalidades comercial, comunitaria, comunitaria étnica y de interés público, así como de las comunidades portadoras, trabajadores, creadores, investigadores, universidades, archivos y organizaciones del sector. La mesa tendrá carácter consultivo, no generará remuneración para sus integrantes ni implicará la creación de una nueva entidad, planta de personal o estructura administrativa. Su integración y funcionamiento se definirán conforme a las	Sin modificaciones.	

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE – SENADO	JUSTIFICACIÓN
competencias legales y reglamentarias de las entidades participantes.		
ARTÍCULO 6°. AUTORIZACIÓN PRESUPUESTAL. Autorícese al Gobierno nacional para que, de conformidad con las competencias de las entidades involucradas, el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo, el presupuesto aprobado y las disponibilidades presupuestales, pueda incorporar o fortalecer las partidas destinadas a apoyar proyectos de investigación, inventario, documentación, formación, transmisión intergeneracional, digitalización, preservación, acceso y divulgación relacionados con la radiodifusión sonora y sus prácticas culturales asociadas. La ejecución de las acciones previstas podrá articular recursos y programas existentes, celebrar convenios con entidades públicas, instituciones educativas, organizaciones culturales y comunidades portadoras, y gestionar cooperación nacional e internacional, de conformidad con la ley y sin perjuicio de la autonomía presupuestal de las entidades territoriales. La presente autorización no ordena la inclusión de partidas específicas, no dispone traslados presupuestales y no constituye una orden de ejecución inmediata de gasto. Toda apropiación y ejecución estará sujeta al procedimiento presupuestal vigente y a la disponibilidad de recursos.	Sin modificaciones.	
ARTÍCULO 6°. DÍA NACIONAL DE LA RADIODIFUSIÓN SONORA. Declárese el cinco (5) de septiembre de cada año como Día Nacional de la Radiodifusión Sonora, en conmemoración de la inauguración de la HJN en 1929, reconocida como la primera radiodifusora oficial del país. En esta fecha, las entidades públicas y los actores del sector podrán desarrollar actividades pedagógicas, culturales y conmemorativas destinadas a visibilizar la historia de la radio, sus aportes regionales, comunitarios y étnicos, sus oficios y creadores, y los retos de preservación de la memoria sonora.	**ARTÍCULO 6~~7~~°. DÍA NACIONAL DE LA RADIODIFUSIÓN SONORA.** Declárese el cinco (5) de septiembre de cada año como Día Nacional de la Radiodifusión Sonora, en conmemoración de la ~~inauguración~~**puesta en funcionamiento** de la HJN en 1929~~, reconocida como la primera radiodifusora oficial del país~~ **y de la historia de la radiodifusión sonora en Colombia**. En esta fecha, las entidades públicas y los actores del sector podrán desarrollar actividades pedagógicas, culturales y conmemorativas destinadas a visibilizar la historia de la radio, sus aportes regionales, comunitarios y étnicos, sus oficios y	Se corrige la numeración, dada la duplicidad del artículo 6° en el texto radicado. Se adopta la fórmula de conmemoración del artículo 7° radicado, referida a la puesta en funcionamiento de la HJN en 1929 y a la historia de la radiodifusión sonora en Colombia, en lugar de incorporar una calificación histórica en el texto legal.

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE – SENADO	JUSTIFICACIÓN
	creadores, y los retos de preservación de la memoria sonora.	
ARTÍCULO 7°. PLAN NACIONAL DE MEMORIA Y ARCHIVOS SONOROS. Declárese el cinco (5) de septiembre de cada año como el Día Nacional de la Radiodifusión Sonora, como fecha de conmemoración de la puesta en funcionamiento de la HJN en 1929 y de la historia de la radiodifusión sonora en Colombia. En esta fecha, las entidades públicas y los actores del sector podrán desarrollar, dentro de sus competencias y capacidades, actividades pedagógicas, culturales y conmemorativas destinadas a visibilizar la historia de la radio, sus aportes regionales, comunitarios, étnicos y de interés público, sus oficios y creadores, y los retos relacionados con la preservación de la memoria sonora.	**Se suprime.** Su contenido se integra al artículo 7° del texto propuesto.	Se suprime por cuanto reitera la declaratoria del Día Nacional de la Radiodifusión Sonora prevista en la disposición anterior, y su título no corresponde a su contenido. La regulación de la memoria y los archivos sonoros se mantiene en el artículo 8°.
ARTÍCULO 8°. ESTRATEGIA NACIONAL PARA LA MEMORIA Y LOS ARCHIVOS SONOROS. El Gobierno nacional, por conducto del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, y en coordinación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, la Biblioteca Nacional de Colombia, el Archivo General de la Nación, RTVC Sistema de Medios Públicos y las demás entidades competentes, promoverá y fortalecerá una estrategia nacional para identificar, recuperar, inventariar, digitalizar, conservar, catalogar y facilitar el acceso al patrimonio documental sonoro de la radiodifusión colombiana. La estrategia se desarrollará en el marco de las normas archivísticas, de depósito legal, protección de datos personales, reserva, transparencia, derechos de autor y derechos conexos. El acceso público se facilitará en los casos y condiciones permitidos por el ordenamiento jurídico, con respeto por la titularidad de los derechos, las restricciones de acceso y los acuerdos de custodia o transferencia. La digitalización, conservación o puesta a disposición para consulta no implicará, por sí misma, transferencia de la propiedad de los soportes ni autorización para explotar, reproducir, comunicar públicamente, transformar o distribuir obras, fonogramas,	Sin modificaciones.	

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE – SENADO	JUSTIFICACIÓN
programas o contenidos protegidos. Las actuaciones deberán evitar la apropiación indebida de contenidos de comunidades étnicas y de sujetos de especial protección.		
ARTÍCULO 9°. EDUCACIÓN, INVESTIGACIÓN Y APROPIACIÓN SOCIAL. El Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, en el marco de sus competencias y con respeto por la autonomía escolar y universitaria, promoverán orientaciones, recursos pedagógicos, proyectos de investigación y actividades de apropiación social sobre la historia, los lenguajes, los oficios, la función democrática y la diversidad cultural de la radiodifusión sonora en Colombia. Las acciones podrán vincular emisoras escolares, universitarias, comunitarias, comunitarias étnicas y de interés público, y procurarán reconocer los saberes territoriales y la participación de niños, niñas, adolescentes, personas mayores, comunidades rurales, pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y pueblo Rrom, de conformidad con la Constitución y la ley.	Sin modificaciones.	
ARTÍCULO 10°. INFORME DE SEGUIMIENTO. El Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones presentarán cada dos (2) años a las comisiones constitucionales permanentes competentes del Congreso de la República un informe conjunto sobre las acciones adelantadas en cumplimiento de esta ley. El informe contendrá, como mínimo, los avances alcanzados, los recursos ejecutados, la participación territorial, el estado de los archivos sonoros, los riesgos de pérdida, las medidas de protección de derechos y las recomendaciones de política pública.	Sin modificaciones.	
ARTÍCULO 11. REGLAMENTACIÓN. El Gobierno nacional reglamentará las disposiciones de la presente ley que lo requieran dentro de los doce (12) meses siguientes a su promulgación, respetando	Sin modificaciones.	

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE – SENADO	JUSTIFICACIÓN
las competencias, procedimientos y mecanismos de participación previstos en la legislación cultural, archivística, de radiodifusión sonora, de protección de datos personales y de derechos de autor y conexos.		
ARTÍCULO 11. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	**ARTÍCULO 11~~12~~. VIGENCIA.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Se corrige la numeración, dada la duplicidad del artículo 11 en el texto radicado.

VIII. PROPOSICIÓN

Con fundamento en lo anteriormente expuesto y en el marco de la Constitución Política y la ley, me permito rendir informe de **PONENCIA POSITIVA** y, en consecuencia, solicito a los honorables miembros de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República dar primer debate al **Proyecto de Ley No. 221 de 2026 Senado** ***"Por medio de la cual se reconoce la radiodifusión sonora colombiana y sus prácticas culturales asociadas como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación, se promueve su salvaguardia y se dictan otras disposiciones"***, conforme al texto propuesto que se adjunta.

De los honorables congresistas,

MARÍA EUGENIA LONDOÑO
Ponente
Senadora de la República
Movimiento político Pacto Histórico

IX. TEXTO PROPUESTO

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY No. 221 DE 2026 SENADO "POR MEDIO DE LA CUAL SE RECONOCE LA RADIODIFUSIÓN SONORA COLOMBIANA Y SUS PRÁCTICAS CULTURALES ASOCIADAS COMO PATRIMONIO CULTURAL INMATERIAL DE LA NACIÓN, SE PROMUEVE SU SALVAGUARDIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

El Congreso de Colombia,
DECRETA:

ARTÍCULO 1°. OBJETO. La presente ley tiene por objeto reconocer el valor histórico, cultural, social y democrático de la radiodifusión sonora colombiana y de las prácticas culturales asociadas a su creación, producción, transmisión, circulación, escucha y apropiación social.

Asimismo, busca promover la identificación, documentación, investigación, transmisión intergeneracional, formación, preservación, salvaguardia y apropiación social de las manifestaciones culturales vinculadas con la radiodifusión sonora, así como la protección y divulgación de la memoria documental sonora relacionada con la historia de la radio en Colombia.

ARTÍCULO 2°. RECONOCIMIENTO CULTURAL Y ALCANCE. Reconócese la radiodifusión sonora colombiana y sus prácticas culturales asociadas como un campo de manifestaciones que puede integrar expresiones, conocimientos, técnicas, lenguajes, oficios, usos sociales, formas de participación y procesos comunitarios vinculados con la creación, producción, transmisión, circulación, escucha y apropiación social de contenidos sonoros.

El reconocimiento previsto en este artículo no equivale, por sí mismo, a la inclusión automática de una manifestación en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial ni a la aprobación de un Plan Especial de Salvaguardia. La identificación, postulación, evaluación, concertación, concepto, inclusión y aprobación de los instrumentos de salvaguardia se sujetarán a la Constitución, la Ley 397 de 1997, la Ley 1185 de 2008, el Decreto 1080 de 2015 y las normas que los modifiquen, adicionen o sustituyan.

ARTÍCULO 3°. PRINCIPIOS. La interpretación y aplicación de la presente ley se regirá por los principios de participación efectiva de las comunidades portadoras, diversidad cultural, pluralismo, libertad de expresión e información, prohibición de la censura, neutralidad tecnológica, enfoque territorial y diferencial, acceso a la cultura, coordinación institucional, sostenibilidad, autonomía territorial y respeto por los derechos de autor y conexos.

Las medidas previstas en esta ley no podrán utilizarse para imponer contenidos, orientar la línea editorial de las emisoras, establecer controles previos sobre la programación o restringir la circulación legítima de opiniones e informaciones. Su aplicación deberá preservar el régimen constitucional y legal de la radiodifusión sonora y los derechos de las audiencias.

ARTÍCULO 4°. IDENTIFICACIÓN Y SALVAGUARDIA PARTICIPATIVA. El Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, en coordinación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y dentro del ámbito de sus competencias, acompañará técnica y metodológicamente a las comunidades portadoras, organizaciones del sector, universidades, archivos, emisoras y entidades territoriales interesadas en identificar, documentar y, cuando corresponda, postular manifestaciones asociadas a la radiodifusión sonora ante la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial.

Las medidas de salvaguardia que se adopten deberán formularse y ejecutarse con participación efectiva de las comunidades portadoras. Podrán comprender la transmisión de saberes y oficios, la formación de nuevas generaciones, la documentación de lenguajes y técnicas, la investigación, la circulación de contenidos culturales, el fortalecimiento organizativo, la preservación de archivos y la protección de la memoria sonora, de conformidad con la legislación cultural, archivística, de comunicaciones y de derechos de autor.

ARTÍCULO 5°. MESA TÉCNICA Y PARTICIPATIVA. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes articularán, mediante las instancias de participación y coordinación existentes, una mesa técnica y participativa sobre memoria y patrimonio de la radiodifusión sonora.

La mesa procurará una representación plural de las modalidades comercial, comunitaria, comunitaria étnica y de interés público, así como de las comunidades portadoras, trabajadores, creadores, investigadores, universidades, archivos y organizaciones del sector.

La mesa tendrá carácter consultivo, no generará remuneración para sus integrantes ni implicará la creación de una nueva entidad, planta de personal o estructura administrativa. Su integración y funcionamiento se definirán conforme a las competencias legales y reglamentarias de las entidades participantes.

ARTÍCULO 6°. AUTORIZACIÓN PRESUPUESTAL. Autorícese al Gobierno nacional para que, de conformidad con las competencias de las entidades involucradas, el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo, el presupuesto aprobado y las disponibilidades presupuestales, pueda incorporar o fortalecer las partidas destinadas a apoyar proyectos de investigación, inventario, documentación, formación, transmisión intergeneracional, digitalización, preservación, acceso y divulgación relacionados con la radiodifusión sonora y sus prácticas culturales asociadas.

La ejecución de las acciones previstas podrá articular recursos y programas existentes, celebrar convenios con entidades públicas, instituciones educativas, organizaciones culturales y comunidades portadoras, y gestionar cooperación nacional e internacional, de conformidad con la ley y sin perjuicio de la autonomía presupuestal de las entidades territoriales.

La presente autorización no ordena la inclusión de partidas específicas, no dispone traslados presupuestales y no constituye una orden de ejecución inmediata de gasto. Toda apropiación y ejecución estará sujeta al procedimiento presupuestal vigente y a la disponibilidad de recursos.

ARTÍCULO 7°. DÍA NACIONAL DE LA RADIODIFUSIÓN SONORA. Declárese el cinco (5) de septiembre de cada año como Día Nacional de la Radiodifusión Sonora, en conmemoración de la puesta en funcionamiento de la HJN en 1929 y de la historia de la radiodifusión sonora en Colombia.

En esta fecha, las entidades públicas y los actores del sector podrán desarrollar actividades pedagógicas, culturales y conmemorativas destinadas a visibilizar la historia de la radio, sus aportes regionales, comunitarios y étnicos, sus oficios y creadores, y los retos de preservación de la memoria sonora.

ARTÍCULO 8°. ESTRATEGIA NACIONAL PARA LA MEMORIA Y LOS ARCHIVOS SONOROS. El Gobierno nacional, por conducto del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, y en coordinación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, la Biblioteca Nacional de Colombia, el Archivo General de la Nación, RTVC Sistema de Medios Públicos y las demás entidades competentes, promoverá y fortalecerá una estrategia nacional para identificar, recuperar, inventariar, digitalizar, conservar, catalogar y facilitar el acceso al patrimonio documental sonoro de la radiodifusión colombiana.

La estrategia se desarrollará en el marco de las normas archivísticas, de depósito legal, protección de datos personales, reserva, transparencia, derechos de autor y derechos conexos. El acceso público se facilitará en los casos y condiciones permitidos por el ordenamiento jurídico, con respeto por la titularidad de los derechos, las restricciones de acceso y los acuerdos de custodia o transferencia.

La digitalización, conservación o puesta a disposición para consulta no implicará, por sí misma, transferencia de la propiedad de los soportes ni autorización para explotar, reproducir, comunicar públicamente, transformar o distribuir obras, fonogramas, programas o contenidos protegidos. Las actuaciones deberán evitar la apropiación indebida de contenidos de comunidades étnicas y de sujetos de especial protección.

ARTÍCULO 9°. EDUCACIÓN, INVESTIGACIÓN Y APROPIACIÓN SOCIAL. El Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, en el marco de sus competencias y con respeto por la autonomía escolar y universitaria, promoverán orientaciones, recursos pedagógicos, proyectos de investigación y actividades de apropiación social sobre la historia, los lenguajes, los oficios, la función democrática y la diversidad cultural de la radiodifusión sonora en Colombia.

Las acciones podrán vincular emisoras escolares, universitarias, comunitarias, comunitarias étnicas y de interés público, y procurarán reconocer los saberes territoriales y la participación de niños, niñas, adolescentes, personas mayores, comunidades rurales, pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y pueblo Rrom, de conformidad con la Constitución y la ley.

ARTÍCULO 10°. INFORME DE SEGUIMIENTO. El Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones presentarán cada dos (2) años a las comisiones constitucionales permanentes competentes del Congreso de la República un informe conjunto sobre las acciones adelantadas en cumplimiento de esta ley.

El informe contendrá, como mínimo, los avances alcanzados, los recursos ejecutados, la participación territorial, el estado de los archivos sonoros, los riesgos de pérdida, las medidas de protección de derechos y las recomendaciones de política pública.

ARTÍCULO 11. REGLAMENTACIÓN. El Gobierno nacional reglamentará las disposiciones de la presente ley que lo requieran dentro de los doce (12) meses siguientes a su promulgación, respetando las competencias, procedimientos y mecanismos de participación previstos en la legislación cultural, archivística, de radiodifusión sonora, de protección de datos personales y de derechos de autor y conexos.

ARTÍCULO 12. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables congresistas,

MARÍA EUGENIA LONDOÑO
Ponente
Senadora de la República
Movimiento político Pacto Histórico

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 96 DE 2026 SENADO

por medio de la cual se establece la Contribución Única Simplificada como mecanismo voluntario de acceso a instrumentos de protección social para trabajadores independientes de bajos ingresos y se dictan otras disposiciones.

Comisión Séptima Constitucional Permanente

CSP-CS- 1144-2026
Bogotá D.C., 10 de noviembre de 2026

Doctor
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General
Doctora
LUCENA GONZÁLEZ QUIROGA
Jefe Sección de Leyes
Senado de la República
E. S. D.

ASUNTO: Publicación en la Gaceta del Congreso informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No 096 /2026 SENADO **"POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA EL SISTEMA SIMPLIIFCADO DE PROTECCIÓN LABORAL, LA CONTRIBUCIÓN ÚNICA SIMPLIFICADA PARA TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA E INDEPENDIENTES DE INGRESOS BAJOS, VARIABLES O ESTACIONALES, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".**

Respetado Secretario,

Por instrucciones de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima del Senado, y teniendo encuenta lo dispuesto en artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, remito a su Despacho en medio electrónico para su publicación en la Gaceta del Congreso de la República, la siguiente ponencia, así:

INFORME DE PONENCIA PARA: PRIMER DEBATE

NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: 096/2026 Senado

TITULO: "POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA EL SISTEMA SIMPLIIFCADO DE PROTECCIÓN LABORAL, LA CONTRIBUCIÓN ÚNICA SIMPLIFICADA PARA TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA E INDEPENDIENTES DE INGRESOS BAJOS, VARIABLES O ESTACIONALES, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

INICIATIVA: H.S CLAUDIA MARGARITA ZULETA MURGAS, ANDRES EDUARDO FORERO MOLINA, JOSUE ALIRIO BARRERA RODRIGUEZ, RAFAEL NIETO LOAIZA, ESTEBAN QUINTERO CARDONA, ENRIQUE CABRALES BAQUERO, JULIA CORREA NUTTIN, OSCAR LEONARDO VILLAMIZAR, CARLOS MANUEL MEISEL VERGARA, JUAN FERNANDO ESPINAL RAMÍREZ, CHRISTIAN MUNIR GARCÉS ALJURE, MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ, MARÍA CLARA POSADA CAICEDO, JUAN FERNANDO CAICEDO CALLEJAS, HONORIO MIGUEL HENRIQUEZ PINEDO, ZANDRA MARÍA BERNAL RINCÓN.

RADICADO: EN SENADO 28-07-2026 **EN COMISIÓN:** 12-08-2026 **EN CÁMARA: XX-XX-202X**

PUBLICACIONES – GACETAS

TEXTO ORIGINAL	PONENCIA 1er DEBATE SENADO	TEXTO DEFINITIVO COM VII SENADO	PONENCIA 2do DEBATE SENADO	TEXTO DEFINITIVO PLENARIA SENADO	PONENCIA 1er DEBATE CAMARA	TEXTO DEFINITIVO COM VII CAMARA	PONENCIA 2do DEBATE CAMARA	TEXTO DEFINTIVO PLENARIA CAMARA
19 Art 994/2026								

PONENTES PRIMER DEBATE		
HH.SS. PONENTES	ASIGNADO (A)	PARTIDO
CLAUDIA MARGARIA ZULETA MURGAS	PONENTE UNICA	CENTRO DEMOCRATICO

NÚMERO DE FOLIOS: CUARENTA Y OCHO (48)
RECIBIDO EL DÍA: 10 DE NOVIEMBRE DE 2026
HORA: 20:42 P.M.

Atentamente,

ALFREDO JOSÉ MOISES LÓPEZ
Secretario General Comisión Séptima

Bogotá D.C., 09 de noviembre de 2026

Honorable Senador
ANDRES FORERO MOLINA
Presidente
Comisión Séptima Constitucional Permanente
Senado de la República
L.C.

Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 096 de 2026 Senado.

En cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República y de conformidad con lo establecido en la Ley 5ª de 1992, me permito rendir INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE al Proyecto de Ley número 096 de 2026 Senado, *"Por medio de la cual se establece la Contribución Única Simplificada como mecanismo voluntario de acceso a instrumentos de protección social para trabajadores independientes de bajos ingresos y se dictan otras disposiciones"*. Informe que se presentará con el siguiente contenido:

1. Antecedentes
2. Competencia
3. Objeto y justificación del proyecto
4. Exposición de motivos
5. Consideraciones del ponente
6. Impacto fiscal
7. Conflicto de intereses
8. Pliego de modificaciones
9. Proposición
10. Texto propuesto para primer debate

Cordialmente,

HS. CLAUDIA MARGARITA ZULETA
PONENTE

1. ANTECEDENTES

El Proyecto de Ley número 096 de 2026 Senado fue radicado el 28 de julio de 2026 y publicado en la Gaceta del Congreso número 994 del 11 de agosto de 2026. La iniciativa fue presentada por los Honorables Senadores Claudia Margarita Zuleta Murgas , Christian Munir Garcés Aljure, Andrés Eduardo Forero Molina, Óscar Leonardo Villamizar Meneses, Honorio Miguel Henríquez Pinedo, Enrique Cabrales Baquero, Esteban Quintero Cardona, Juan Fernando Espinal Ramírez, Carlos Manuel Meisel Vergara, Josué Alirio Barrera Rodríguez, María Angélica Guerra López, Rafael Nieto Loaiza, Julia Correa Nuttin, María Clara Posada Caicedo, Juan Fernando Caicedo Callejas y Zandra María Bernal Rincón.

El proyecto radicado tenía como propósito crear el Sistema Simplificado de Protección Laboral (SSPL), dirigido a trabajadores por cuenta propia e independientes con ingresos bajos, variables o estacionales, mediante un mecanismo de Contribución Única Simplificada (CUS) que facilite su acceso progresivo a instrumentos de protección social, teniendo en cuenta su capacidad económica y las dificultades que enfrentan para acceder a los mecanismos tradicionales de afiliación y cotización.

La iniciativa busca establecer alternativas de protección para quienes perciben ingresos inferiores a un salario mínimo legal mensual vigente, promoviendo mecanismos flexibles de recaudo, protección frente a contingencias relacionadas con su actividad económica y ahorro para la vejez, con el propósito de reducir las brechas de cobertura y favorecer la formalización progresiva de esta población.

2. COMPETENCIA

El Proyecto de Ley número 096 de 2026 Senado se encuentra dentro del marco de competencia del Congreso de la República establecido en el artículo 150 de la Constitución Política, Por la materia relativa al trabajo, la seguridad social y la protección social, la iniciativa corresponde al conocimiento de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, con sujeción a los artículos 154, 157 y 158 de la Constitución y a la Ley 5ª de 1992.

3. OBJETO Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

El Proyecto de Ley No. 096 de 2026 Senado tiene por objeto establecer la Contribución Única Simplificada (CUS), como un mecanismo voluntario, flexible y unificado de recaudo, dirigido a facilitar el acceso progresivo a instrumentos de protección social para los trabajadores por cuenta propia e independientes que perciben ingresos bajos, variables o estacionales, inferiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente.

La iniciativa busca atender una problemática que afecta a una parte importante de la población trabajadora en Colombia: las dificultades que enfrentan quienes desarrollan actividades económicas de manera autónoma y obtienen ingresos insuficientes o irregulares para acceder de forma permanente a los mecanismos tradicionales de protección social, esta situación limita sus posibilidades de construir un ahorro para la vejez y de contar con instrumentos de protección económica frente a las contingencias derivadas del ejercicio de sus actividades productivas.

En este contexto, el proyecto propone un mecanismo de contribución ajustado a la realidad económica de los trabajadores independientes de menores ingresos, que permita realizar, mediante una única operación de pago a través de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), aportes destinados a financiar instrumentos complementarios de protección social, sin imponerles las mismas condiciones contributivas previstas para quienes cuentan con ingresos iguales o superiores al salario mínimo legal mensual vigente.

Para ello, la iniciativa contempla la articulación de diferentes mecanismos de protección. En materia de salud, busca facilitar la permanencia de los beneficiarios en el régimen subsidiado, conforme a las disposiciones legales aplicables. Ahora bien, respecto de la protección económica para la vejez, promueve el ahorro voluntario a través del Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), con el propósito de contribuir a la construcción progresiva de una fuente de ingresos para esta etapa de la vida.

Asimismo, establece la incorporación de un seguro inclusivo destinado a brindar protección frente a contingencias accidentales relacionadas con el desarrollo de la actividad económica del trabajador. Para facilitar su financiación, el proyecto contempla que una parte de la prima pueda ser cofinanciada con recursos del Fondo de Riesgos Laborales, de conformidad con las condiciones, disponibilidades y finalidades legalmente autorizadas, cuya reglamentación corresponderá al Gobierno nacional.

De igual manera, prevé la posibilidad de que los trabajadores vinculados al mecanismo realicen aportes voluntarios al Sistema de Subsidio Familiar, a través de las Cajas de Compensación Familiar, de acuerdo con su capacidad contributiva y las condiciones que establezca la reglamentación, ampliando así las alternativas de acceso a los servicios y beneficios ofrecidos por estas entidades.

En cuanto a su financiación, el texto propuesto para primer debate establece una contribución mínima equivalente al quince por ciento (15 %) de los ingresos reales del trabajador, cuyos recursos se destinarán al ahorro para la vejez mediante BEPS y a la financiación del seguro

inclusivo. Su recaudo se realizará a través de la infraestructura existente de PILA, con el propósito de simplificar los procedimientos de pago, garantizar la trazabilidad de los recursos y evitar la creación de nuevas estructuras administrativas para su gestión.

Es importante señalar que la Contribución Única Simplificada se concibe como un mecanismo complementario y no sustitutivo del Sistema General de Seguridad Social. En consecuencia, su implementación no modifica las obligaciones legales de afiliación y cotización de trabajadores, empleadores o contratantes, ni podrá utilizarse para encubrir relaciones laborales subordinadas o desconocer los derechos mínimos reconocidos por la legislación laboral.

De esta manera, la iniciativa pretende avanzar hacia un modelo de protección social más accesible para los trabajadores independientes de menores ingresos, reconociendo que la irregularidad de sus actividades económicas y su limitada capacidad contributiva requieren instrumentos diferenciados que faciliten el ahorro, la protección frente a contingencias accidentales y el acceso progresivo a mecanismos de seguridad y bienestar social, sin desconocer las garantías previstas en el ordenamiento jurídico colombiano.

4. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

4.1. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL, JURISPRUDENCIAL E INTERNACIONAL

4.1.1. Fundamento constitucional de la iniciativa legislativa

La Contribución Única Simplificada (CUS) encuentra sustento en los principios fundantes del Estado social de derecho, la dignidad humana, la igualdad material, la solidaridad y la garantía progresiva del derecho a la seguridad social, consagrados en los artículos 1, 2, 13, 25, 48, 49 y 53 de la Constitución Política.

La iniciativa parte del reconocimiento de una realidad económica y social: existen trabajadores independientes cuyos ingresos son inferiores al salario mínimo mensual legal vigente, variables o estacionales, que enfrentan barreras para acceder a determinados mecanismos de protección social.

Esta circunstancia plantea un desafío para el Estado colombiano, en tanto la garantía constitucional de la seguridad social no puede depender exclusivamente de la capacidad de las personas para realizar aportes bajo los parámetros ordinarios del régimen contributivo.

El artículo 48 de la Constitución reconoce la seguridad social como un derecho irrenunciable y un servicio público obligatorio, sometido a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. Asimismo, impone al Estado la obligación de ampliar progresivamente su cobertura.

La universalidad exige que los mecanismos de protección social se extiendan a toda la población, mientras que la solidaridad permite establecer instrumentos diferenciados que reconozcan las distintas capacidades económicas de sus destinatarios.

En concordancia, el artículo 13 constitucional establece el deber de promover condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, particularmente respecto de quienes enfrentan circunstancias de vulnerabilidad económica o social.

De esta manera, el tratamiento diferenciado de trabajadores independientes con ingresos inferiores al salario mínimo encuentra justificación constitucional en la necesidad de remover barreras que impiden el acceso efectivo a la protección social.

Por su parte, los artículos 25 y 53 de la Constitución garantizan la especial protección del trabajo y consagran principios como la remuneración mínima vital y móvil, la irrenunciabilidad de los beneficios mínimos laborales, la primacía de la realidad sobre las formalidades y la garantía de la seguridad social.

Estos mandatos exigen que los mecanismos especiales de protección no se utilicen para desconocer relaciones laborales subordinadas, sustituir obligaciones contributivas exigibles o desmejorar derechos previamente reconocidos.

En consecuencia, la CUS se concibe como un instrumento complementario de acceso a la protección social, cuya aplicación debe respetar las obligaciones legales de afiliación y cotización al Sistema General de Seguridad Social.

4.1.2. El Piso de Protección Social como instrumento para materializar la universalidad de la seguridad social

El concepto de Piso de Protección Social responde a la necesidad de garantizar niveles básicos de protección frente a contingencias sociales, especialmente a personas que se encuentran excluidas de los mecanismos tradicionales de aseguramiento, su fundamento radica en una concepción universal de la seguridad social, según la cual la protección frente a riesgos sociales no debe limitarse a quienes cuentan con un empleo formal o ingresos suficientes para acceder a los regímenes contributivos.

Desde esta perspectiva, los pisos de protección social constituyen instrumentos destinados a ampliar progresivamente la cobertura y reducir las condiciones de vulnerabilidad económica.

En el ordenamiento jurídico colombiano, uno de sus principales antecedentes fue el artículo 193 de la Ley 1955 de 2019, que creó un mecanismo integrado por el régimen subsidiado de salud, los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) y un seguro inclusivo.

La disposición contemplaba, entre sus destinatarios, a personas con relaciones laborales o contractuales por tiempo parcial cuyos ingresos fueran inferiores a un salario mínimo, así como a determinados trabajadores independientes, el propósito era ofrecer un nivel inicial de protección a personas que enfrentaban dificultades para acceder a las condiciones ordinarias de aseguramiento.

Sin embargo, su regulación dio lugar a importantes debates constitucionales relacionados con la universalidad de la seguridad social, la progresividad de los derechos sociales, la prohibición de regresividad y la posibilidad de que los empleadores utilizaran el mecanismo para reducir sus obligaciones laborales y prestacionales.

Estos debates fueron examinados por la Corte Constitucional, particularmente en las sentencias C-277 y C-276 de 2021, cuyos criterios resultan relevantes para la estructuración de la presente iniciativa.

4.1.3. Sentencia C-277 de 2021. Los pisos de protección social como mecanismos complementarios y progresivos

En la Sentencia C-277 de 2021, la Corte Constitucional examinó la compatibilidad del artículo 193 de la Ley 1955 de 2019 con el principio de progresividad y la prohibición de regresividad de los derechos laborales y de seguridad social.

La Corte reconoció que los pisos de protección social constituyen instrumentos orientados a extender determinadas garantías a personas que, por su situación económica y laboral, enfrentan barreras para acceder a los sistemas ordinarios de protección.

En ese contexto, explicó que el Piso de Protección Social tiene una naturaleza complementaria y no sustitutiva del Sistema General de Seguridad Social.

La distinción resulta esencial: estos mecanismos no deben configurarse como alternativas destinadas a reemplazar derechos previamente alcanzados, sino como instrumentos adicionales que permitan ampliar la cobertura a personas que carecen de protección efectiva.

La Corte identificó dos dimensiones de la universalización de la seguridad social: una horizontal, relacionada con la ampliación del número de personas protegidas, y otra vertical, vinculada con el aumento progresivo del nivel y alcance de las prestaciones.

De esta manera, un piso de protección social constitucionalmente legítimo debe constituir un punto de partida hacia mayores niveles de protección y no un esquema permanente que impida acceder a las garantías del sistema general.

La Corte también advirtió que estos mecanismos podrían generar efectos regresivos si fueran utilizados para trasladar a trabajadores previamente protegidos hacia esquemas de menores prestaciones, con la finalidad de reducir los costos de empleadores o contratantes, por esta razón, condicionó la exequibilidad del artículo 193, en los términos examinados, para preservar la posibilidad de acceder al régimen contributivo mediante acuerdo entre trabajador y empleador, asumiendo este último los costos correspondientes.

De la providencia se desprenden cuatro criterios materiales para el diseño de la Contribución Única Simplificada:

> Primero. La finalidad del mecanismo debe ser ampliar la protección de personas que enfrentan barreras reales de acceso a la seguridad social.
>
> Segundo. La protección ofrecida debe ser complementaria y no sustitutiva de las garantías del Sistema General de Seguridad Social.
>
> Tercero. La regulación debe impedir que el mecanismo sea utilizado para reducir derechos laborales o eludir obligaciones contributivas.
>
> Cuarto. Debe preservarse la posibilidad de avanzar hacia niveles superiores de protección, en desarrollo del principio constitucional de progresividad.

Estos criterios respaldan la configuración de la CUS como un mecanismo voluntario, dirigido específicamente a trabajadores independientes de bajos ingresos, que no sustituye las obligaciones de cotización al sistema general cuando estas resulten legalmente exigibles.

4.1.4. Sentencia C-276 de 2021. Necesidad de una regulación legislativa autónoma

La Sentencia C-276 de 2021 constituye otro antecedente determinante.

Mediante esta providencia, la Corte Constitucional declaró inexequible el artículo 193 de la Ley 1955 de 2019, con efectos diferidos hasta el 20 de junio de 2023, por vulneración del principio de unidad de materia previsto en el artículo 158 de la Constitución.

La Corte consideró que la creación del Piso de Protección Social constituía una regulación estructural, transversal y permanente del sistema de seguridad social, que no satisfacía las exigencias de conexidad directa e inmediata propias de las disposiciones instrumentales de una ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo.

En consecuencia, estimó que una regulación de esa naturaleza debía tramitarse mediante el procedimiento legislativo ordinario, garantizando la deliberación democrática correspondiente.

Es importante precisar que esta sentencia no declaró que los pisos de protección social fueran, por su naturaleza, contrarios a la Constitución. La inexequibilidad obedeció al desconocimiento del principio de unidad de materia.

Por consiguiente, el Congreso de la República conserva su competencia para establecer, mediante una ley autónoma, instrumentos complementarios de protección social que respeten los mandatos constitucionales y los criterios materiales desarrollados por la jurisprudencia.

La Contribución Única Simplificada responde a esta exigencia al proponer una regulación legislativa específica de sus destinatarios, condiciones de vinculación, componentes, fuentes de financiación y relación con el Sistema General de Seguridad Social.

Así, la iniciativa no pretende restablecer automáticamente el artículo 193 de la Ley 1955 de 2019, sino desarrollar un mecanismo distinto, con un ámbito subjetivo delimitado y reglas propias de funcionamiento.

4.1.5. La Recomendación 202 de 2012 de la Organización Internacional del Trabajo

El fundamento internacional de la iniciativa encuentra un referente especialmente relevante en la Recomendación 202 de 2012 de la Organización Internacional del Trabajo, relativa a los pisos nacionales de protección social.

Este instrumento reconoce que la seguridad social constituye un derecho humano y una herramienta esencial para prevenir y reducir la pobreza, la desigualdad, la exclusión y la inseguridad social.

La Recomendación promueve el establecimiento de pisos nacionales de protección social como componentes fundamentales de los sistemas nacionales de seguridad social.

Estos pisos deben asegurar, como mínimo, garantías básicas relacionadas con el acceso a servicios esenciales de salud y la seguridad básica del ingreso durante las diferentes etapas del ciclo de vida. Asimismo, la Recomendación plantea que los Estados deben desarrollar estrategias de extensión de la seguridad social que permitan alcanzar progresivamente niveles más elevados de protección para el mayor número posible de personas.

Este enfoque reconoce dos dimensiones complementarias: la ampliación de cobertura hacia quienes se encuentran excluidos y el fortalecimiento progresivo de las garantías ofrecidas.

La Recomendación también reconoce la posibilidad de articular mecanismos contributivos y no contributivos, atendiendo las condiciones económicas, institucionales y sociales de cada país, en ese sentido, constituye un referente para diseñar instrumentos que reconozcan las diferencias de capacidad contributiva y faciliten la inclusión de personas vinculadas a actividades económicas informales o de bajos ingresos. No obstante, debe precisarse que la Recomendación 202 no impone un modelo específico de financiación ni establece porcentajes obligatorios de contribución.

4.1.6. La Contribución Única Simplificada como mecanismo voluntario y complementario

A partir de los fundamentos constitucionales, jurisprudenciales e internacionales expuestos, la CUS se propone como un mecanismo voluntario de recaudo unificado que facilite el acceso a instrumentos de protección social para trabajadores independientes con ingresos inferiores al salario mínimo mensual legal vigente, de naturaleza variable o estacional.

La iniciativa contempla la articulación de cuatro componentes.

6.1. Beneficios Económicos Periódicos (BEPS). Como instrumento de ahorro para la vejez, dirigido a facilitar la acumulación de recursos y el acceso a beneficios económicos en las condiciones previstas por el ordenamiento jurídico, su inclusión no implica equiparar los BEPS a una pensión ni sustituir las cotizaciones obligatorias cuando estas resulten exigibles.

6.2. Seguro inclusivo. Como instrumento de protección frente a determinados riesgos de sus actividades, con coberturas que deberán definirse expresamente y contar con financiación suficiente.

6.3. Permanencia en el régimen subsidiado de salud. Como medida orientada a preservar la continuidad de la cobertura en salud de quienes cumplan los requisitos legales correspondientes.

La vinculación a la CUS no debe generar, por sí misma, la pérdida de esa cobertura, sin perjuicio de las reglas de afiliación y movilidad aplicables al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

6.4. Afiliación voluntaria al Sistema de Subsidio Familiar. Como posibilidad de acceso a los beneficios que legal y reglamentariamente correspondan, conforme a las condiciones de financiación y vinculación establecidas para los trabajadores independientes.

La articulación de estos componentes busca reducir barreras administrativas y facilitar el acceso a mecanismos complementarios de protección, sin modificar la naturaleza jurídica de cada prestación ni sustituir las obligaciones del sistema general.

La Contribución Única Simplificada constituye una propuesta de desarrollo legislativo de los principios de universalidad, solidaridad y progresividad de la seguridad social, orientada a ampliar el acceso a instrumentos de protección de trabajadores independientes con ingresos inferiores al salario mínimo.

Su fundamento constitucional se encuentra en el deber del Estado de promover la igualdad material, proteger la dignidad humana y avanzar progresivamente hacia una mayor cobertura de la seguridad social.

La jurisprudencia constitucional sobre el Piso de Protección Social reconoce la legitimidad de mecanismos complementarios de protección, siempre que estos no sustituyan de manera regresiva las garantías previamente alcanzadas ni se utilicen para desconocer obligaciones laborales y contributivas.

En particular, la Sentencia C-277 de 2021 aporta los criterios materiales de progresividad, complementariedad y prohibición de regresividad, mientras que la Sentencia C-276 de 2021 evidencia la necesidad de regular instrumentos estructurales de protección social mediante un procedimiento legislativo autónomo.

Por su parte, la Recomendación 202 de 2012 de la Organización Internacional del Trabajo constituye un referente para desarrollar estrategias nacionales que amplíen progresivamente la cobertura y reconozcan las diferentes capacidades económicas de la población.

En este contexto, la CUS no pretende sustituir el Sistema General de Seguridad Social ni crear una categoría permanente de protección inferior, sino facilitar el acceso voluntario a instrumentos complementarios para quienes enfrentan barreras económicas de inclusión.

El objetivo constitucional de la iniciativa es que la insuficiencia de ingresos no implique la ausencia de protección social y que el acceso a mecanismos básicos constituya un punto de partida hacia mayores niveles de seguridad social, en condiciones de dignidad, solidaridad y sostenibilidad.

4.2. Las dificultades de acceso a la protección social de los trabajadores independientes de bajos ingresos

La exposición de motivos de la iniciativa parte de una problemática estructural del mercado laboral colombiano: las dificultades que enfrentan los trabajadores por cuenta propia e independientes de bajos ingresos para acceder de manera permanente a los mecanismos de protección social establecidos en el ordenamiento jurídico.

Esta situación resulta especialmente relevante para quienes desarrollan actividades económicas autónomas, cuyos ingresos dependen de la demanda de bienes y servicios, la estacionalidad de sus actividades o la realización ocasional de trabajos. A diferencia de los trabajadores que cuentan con una remuneración periódica y estable, esta población puede experimentar variaciones significativas en sus ingresos, lo que dificulta asumir obligaciones contributivas bajo esquemas diseñados principalmente para ingresos mensuales regulares.

El proyecto reconoce que existen personas que, aun desarrollando actividades económicas lícitas y obteniendo recursos para su subsistencia, no cuentan con una capacidad contributiva suficiente para acceder de manera continua a los mecanismos ordinarios de seguridad social. Esta circunstancia puede traducirse en una limitada protección económica frente a accidentes

relacionados con su actividad productiva y en dificultades para constituir un ahorro destinado a la vejez.

En este contexto, la iniciativa plantea la necesidad de establecer mecanismos complementarios que reconozcan las particularidades económicas de los trabajadores independientes de menores ingresos y permitan avanzar progresivamente en su protección social, sin desconocer las obligaciones establecidas en la legislación laboral y de seguridad social.

4.2. La informalidad laboral y las barreras de los mecanismos tradicionales de cotización

Uno de los problemas que busca atender el proyecto es la relación existente entre la informalidad laboral, la irregularidad de los ingresos y las dificultades de acceso a los sistemas de protección social.

Los trabajadores por cuenta propia que desarrollan actividades comerciales, agrícolas, pecuarias, pesqueras, artesanales, culturales o de servicios pueden enfrentar limitaciones económicas y administrativas para realizar aportes periódicos a los mecanismos tradicionales de aseguramiento y protección social.

En particular, la exigencia de contribuciones calculadas sobre bases uniformes y la necesidad de efectuar pagos regulares pueden representar barreras para quienes perciben ingresos inferiores a un salario mínimo legal mensual vigente, especialmente cuando estos varían de un período a otro.

Frente a esta situación, el proyecto propone facilitar el acceso a instrumentos de protección mediante mecanismos de recaudo simplificados y flexibles, que permitan reconocer la capacidad económica real del trabajador y las condiciones en que desarrolla su actividad productiva.

La iniciativa contempla, entre otras alternativas, la utilización de herramientas tecnológicas y mecanismos de pago digitales, con el propósito de reducir las dificultades administrativas asociadas al recaudo y facilitar el cumplimiento de las contribuciones.

De esta manera, se busca que la falta de ingresos estables no constituya, por sí sola, una barrera permanente para acceder a mecanismos complementarios de protección social.

4.3. La protección frente a los riesgos derivados del trabajo independiente

La exposición de motivos también reconoce la necesidad de fortalecer la protección de quienes desarrollan actividades económicas de manera independiente y se encuentran expuestos a contingencias que pueden afectar su salud, integridad física y capacidad para generar ingresos.

Esta problemática adquiere especial importancia cuando el trabajador depende directamente de su actividad económica para garantizar su subsistencia, pues la ocurrencia de un accidente o una afectación de su capacidad productiva puede comprometer tanto su bienestar personal como los ingresos de su hogar.

El texto originalmente radicado contempla la creación de un sistema complementario de protección frente a los riesgos derivados del trabajo, mediante el cual los afiliados puedan acceder a determinadas prestaciones asistenciales, económicas y de rehabilitación, bajo las condiciones previstas en la ley y su reglamentación.

La iniciativa parte de la necesidad de reconocer que las contingencias relacionadas con el ejercicio de una actividad económica no afectan exclusivamente a quienes cuentan con una relación laboral subordinada, sino también a las personas que trabajan de manera autónoma y que, por sus condiciones económicas, pueden presentar dificultades para acceder a instrumentos de aseguramiento.

En este sentido, el proyecto busca promover alternativas de protección frente a los riesgos asociados a la actividad productiva, preservando el carácter complementario de los mecanismos propuestos y sin sustituir las obligaciones correspondientes al Sistema General de Riesgos Laborales.

4.4. La necesidad de promover el ahorro para la vejez

Otro de los aspectos centrales de la iniciativa es la necesidad de facilitar mecanismos de protección económica para la vejez de los trabajadores independientes que perciben ingresos bajos, variables o estacionales.

La ausencia de ingresos periódicos suficientes puede dificultar la realización de cotizaciones continuas al sistema pensional y, en consecuencia, limitar las posibilidades de reunir los requisitos necesarios para acceder a una prestación económica durante la vejez.

Esta situación evidencia la importancia de promover instrumentos de ahorro que reconozcan la capacidad contributiva de quienes no cuentan con ingresos suficientes para efectuar aportes regulares bajo las condiciones ordinarias.

En este contexto, el proyecto busca facilitar la destinación de una parte de las contribuciones efectuadas por los trabajadores al ahorro para la vejez, como un instrumento de protección económica progresiva.

El fortalecimiento de estos mecanismos permite reconocer que la protección social no debe limitarse a la atención de las contingencias inmediatas, sino que también debe promover alternativas para que los trabajadores construyan, durante su vida productiva, instrumentos de respaldo económico para etapas posteriores.

Por esta razón, la propuesta se orienta a articular la protección frente a los riesgos asociados al trabajo independiente con mecanismos de ahorro para la vejez, atendiendo a las condiciones económicas de la población beneficiaria.

4.5. La simplificación del recaudo y la necesidad de reducir las barreras administrativas

La iniciativa también identifica la importancia de simplificar los procedimientos de vinculación, recaudo y administración de los aportes destinados a la protección social de los trabajadores independientes de menores ingresos.

Los mecanismos tradicionales de cotización pueden resultar difíciles de utilizar para personas que desarrollan actividades económicas de manera ocasional, reciben pagos por servicios específicos o perciben ingresos a través de diferentes medios de pago.

Por esta razón, el proyecto originalmente radicado contempla mecanismos de contribución flexibles, con posibilidades de recaudo mediante herramientas tecnológicas, billeteras digitales, plataformas de pago y otros instrumentos autorizados por la regulación vigente.

La finalidad de estas disposiciones es facilitar el cumplimiento de las contribuciones, reducir las cargas administrativas y promover la trazabilidad de los recursos destinados a los diferentes componentes de protección social.

En este sentido, la simplificación del recaudo constituye un elemento relevante de la propuesta, en la medida en que busca acercar los instrumentos de protección a las condiciones reales de generación de ingresos de la población beneficiaria.

La iniciativa reconoce, por tanto, que la ampliación de la cobertura no depende exclusivamente de la existencia de mecanismos de aseguramiento, sino también de que los trabajadores puedan acceder a ellos mediante procedimientos sencillos, comprensibles y compatibles con sus actividades económicas.

4.6. La formalización progresiva y la protección de los derechos laborales

Finalmente, el proyecto plantea que la ampliación del acceso a instrumentos de protección social puede contribuir a promover procesos de formalización progresiva de los trabajadores por cuenta propia e independientes.

La iniciativa reconoce que la formalización debe considerar las condiciones económicas de quienes desarrollan actividades productivas autónomas y que, por sus ingresos limitados o variables, enfrentan dificultades para incorporarse de manera permanente a los mecanismos ordinarios de protección social.

Desde esta perspectiva, el proyecto propone establecer alternativas que permitan fortalecer gradualmente la protección de esta población, promover la inclusión financiera y facilitar su vinculación a mecanismos de ahorro y aseguramiento.

No obstante, el texto radicado establece expresamente que los instrumentos previstos no podrán utilizarse para desnaturalizar relaciones laborales subordinadas, sustituir trabajadores dependientes o eludir las obligaciones legales de empleadores y contratantes.

Esta previsión resulta fundamental para garantizar que la creación de mecanismos complementarios de protección social no se convierta en una alternativa para disminuir los derechos de quienes deben encontrarse vinculados a los regímenes ordinarios de seguridad social.

De esta manera, la iniciativa busca avanzar en la protección de los trabajadores independientes de menores ingresos, mediante instrumentos que reconozcan su capacidad económica, faciliten el acceso a mecanismos de aseguramiento y ahorro y contribuyan a reducir las barreras que actualmente dificultan su incorporación a esquemas de protección social.

4.7. El Fondo de Riesgos Laborales como instrumento de financiación e incentivo a la formalización laboral

Un aspecto fundamental que sustenta la presente iniciativa legislativa es la existencia de instrumentos jurídicos y financieros que, desde hace más de una década, permiten promover la formalización laboral mediante incentivos económicos destinados a facilitar el acceso de la población de menores ingresos a mecanismos de aseguramiento frente a los riesgos derivados del trabajo.

El Fondo de Riesgos Laborales tiene sus antecedentes en el Decreto Ley 1295 de 1994. Posteriormente, la Ley 1562 de 2012, mediante su artículo 12, modificó el marco normativo relativo a sus finalidades y amplió los instrumentos que pueden financiarse con sus recursos, incorporando expresamente medidas dirigidas a promover la formalización laboral y la protección de poblaciones que enfrentan mayores dificultades de acceso al aseguramiento.

En particular, el literal d) del artículo 12 de la Ley 1562 de 2012 establece como una de las finalidades del Fondo el otorgamiento de incentivos económicos a la prima de un seguro de riesgos laborales, dirigidos a la población prevista en el artículo 87 de la Ley 1328 de 2009 y/o a aquella que se encuentre vinculada a programas de formalización, de acuerdo con la reglamentación que expida el Ministerio del Trabajo.

Esta disposición resulta especialmente relevante, porque demuestra que el legislador reconoció la necesidad de complementar los mecanismos tradicionales de afiliación y cotización con instrumentos de incentivo económico que facilitaran el acceso al aseguramiento y promovieran procesos de formalización laboral.

En consecuencia, la legislación vigente no limita las finalidades del Fondo de Riesgos Laborales a las actividades de prevención, investigación o promoción de la seguridad y salud en el trabajo, sino que también contempla expresamente la posibilidad de destinar recursos a mecanismos que contribuyan a superar las barreras económicas que dificultan el acceso de determinados sectores de la población a instrumentos de protección frente a los riesgos laborales.

No obstante, pese al tiempo transcurrido desde la expedición de la Ley 1562 de 2012, resulta necesario fortalecer el desarrollo operativo de esta finalidad legal y establecer instrumentos concretos que permitan materializar los incentivos económicos previstos para promover la formalización de los trabajadores con menor capacidad contributiva.

En este contexto, el Proyecto de Ley número 096 de 2026 Senado busca avanzar en la aplicación de dicha disposición mediante la Contribución Única Simplificada (CUS), que contempla la incorporación de un seguro inclusivo destinado a brindar protección frente a contingencias accidentales relacionadas con el ejercicio de la actividad económica de los trabajadores independientes de bajos ingresos.

El pliego de modificaciones propone que una parte de la prima de este seguro pueda ser cofinanciada con recursos del Fondo de Riesgos Laborales, en desarrollo de la finalidad establecida en el literal d) del artículo 12 de la Ley 1562 de 2012, de conformidad con la disponibilidad de recursos, las apropiaciones legalmente autorizadas y las condiciones que determine el Gobierno nacional.

De esta manera, se pretende articular la contribución económica del trabajador con un mecanismo de incentivo que permita reducir el costo de acceso al aseguramiento, particularmente para quienes perciben ingresos inferiores a un salario mínimo legal mensual vigente y presentan dificultades para asumir individualmente la totalidad de la prima.

La propuesta parte del reconocimiento de que la formalización laboral no depende exclusivamente de la imposición de obligaciones contributivas, sino también de la existencia de condiciones económicas e institucionales que permitan a los trabajadores acceder efectivamente a instrumentos de protección social.

En ese sentido, la participación del Fondo de Riesgos Laborales permitiría vincular una finalidad legal de promoción de la formalización con un mecanismo concreto de protección para trabajadores independientes de bajos ingresos, sin que ello implique sustituir el Sistema General de Riesgos Laborales ni desconocer las obligaciones de afiliación y cotización establecidas en la legislación vigente.

La implementación de este mecanismo deberá estar respaldada por estudios técnicos, financieros y actuariales que determinen la viabilidad del aseguramiento, la suficiencia de las primas, el alcance de las coberturas y las condiciones de sostenibilidad de la cofinanciación, garantizando que los recursos del Fondo se destinen exclusivamente a las finalidades autorizadas por la ley.

En consecuencia, la iniciativa no pretende crear una finalidad ajena a las competencias del Fondo de Riesgos Laborales, sino establecer un instrumento legislativo que permita desarrollar, bajo condiciones de sostenibilidad y control, la política de incentivos económicos para el aseguramiento y la formalización laboral prevista en la Ley 1562 de 2012.

Así, la Contribución Única Simplificada se plantea como una herramienta para avanzar en la materialización de una finalidad legal existente, mediante la articulación entre el ahorro voluntario, el aseguramiento inclusivo y los incentivos económicos orientados a facilitar la protección social de los trabajadores independientes con menor capacidad contributiva.

5. CONSIDERACIONES DE LA PONENTE

Se reconoce importancia de la iniciativa legislativa, en la medida en que busca atender una problemática estructural del sistema de protección social colombiano: las dificultades que enfrentan los trabajadores por cuenta propia e independientes de bajos ingresos, variables o estacionales para acceder a instrumentos de aseguramiento y ahorro que les permitan enfrentar las contingencias derivadas de su actividad económica y construir mecanismos de protección para la vejez.

La propuesta encuentra fundamento en los artículos 25, 48 y 53 de la Constitución Política, que reconocen el trabajo como un derecho y una obligación social, establecen la seguridad social como un servicio público de carácter obligatorio y consagran los principios mínimos fundamentales que deben orientar las relaciones laborales.

En particular, el artículo 48 superior dispone que el Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la seguridad social. Este mandato constitucional constituye un fundamento relevante para promover instrumentos que permitan mejorar las condiciones de protección de las personas que, debido a su limitada capacidad contributiva, enfrentan barreras para acceder a los mecanismos ordinarios de aseguramiento.

Desde esta perspectiva, se considera que el Proyecto de Ley número 096 de 2026 Senado representa una oportunidad para avanzar en la ampliación progresiva de la protección social, mediante un mecanismo que reconozca las particularidades económicas de los trabajadores independientes de menores ingresos, sin desconocer las obligaciones y garantías establecidas en el Sistema General de Seguridad Social.

5.1. Necesidad de establecer un mecanismo complementario y no un sistema paralelo de protección social

El proyecto originalmente radicado contemplaba la creación del Sistema Simplificado de Protección Laboral (SSPL), con mecanismos propios de registro, administración, recaudo y reconocimiento de determinadas prestaciones.

Si bien esta propuesta respondía al propósito legítimo de ampliar la protección social de los trabajadores independientes de bajos ingresos, se consideró conveniente ajustar su arquitectura institucional para evitar la creación de estructuras paralelas a los mecanismos actualmente existentes.

En este sentido, el pliego de modificaciones propone concentrar la iniciativa en la Contribución Única Simplificada (CUS), concebida como un mecanismo voluntario, flexible y unificado de recaudo, mediante el cual los trabajadores beneficiarios puedan acceder progresivamente a instrumentos complementarios de protección social.

La modificación permite articular mecanismos existentes, como el Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) y el Sistema de Subsidio Familiar, junto con un seguro inclusivo destinado a cubrir contingencias accidentales relacionadas con el desarrollo de la actividad económica.

Esta orientación busca simplificar la implementación de la iniciativa, aprovechar la infraestructura institucional disponible y evitar la duplicidad de funciones administrativas, sin renunciar al propósito fundamental de ampliar la protección de los trabajadores independientes de menores ingresos.

Por consiguiente, la sustitución del sistema autónomo inicialmente propuesto por un mecanismo complementario de recaudo fortalece la coherencia institucional de la iniciativa y permite delimitar con mayor precisión su alcance.

5.2. Reconocimiento de la capacidad contributiva real de los trabajadores independientes

Uno de los aspectos centrales de la propuesta es el reconocimiento de que los trabajadores por cuenta propia e independientes de bajos ingresos no siempre cuentan con una capacidad económica estable que les permita efectuar contribuciones periódicas bajo las condiciones previstas para quienes perciben ingresos iguales o superiores al salario mínimo legal mensual vigente.

La irregularidad de los ingresos, la estacionalidad de determinadas actividades económicas y la ausencia de una remuneración fija pueden constituir barreras para acceder a instrumentos de protección social.

Por esta razón, el pliego de modificaciones establece que la CUS estará dirigida a trabajadores independientes sin subordinación laboral que perciban ingresos efectivamente inferiores a un salario mínimo legal mensual vigente.

Asimismo, contempla una contribución mínima equivalente al quince por ciento (15 %) de los ingresos reales del trabajador, destinada al ahorro mediante BEPS y a la financiación de un seguro inclusivo, por lo cual se considera que la utilización de los ingresos efectivamente percibidos como referencia para determinar la contribución constituye un elemento relevante de la iniciativa, pues permite reconocer las condiciones económicas de la población beneficiaria y establecer un mecanismo de aporte proporcional a su capacidad contributiva.

No obstante, la distribución de estos recursos deberá contar con una reglamentación respaldada por estudios técnicos y actuariales que permitan establecer la suficiencia de la prima del seguro, el alcance de las coberturas y la proporción destinada al ahorro para la vejez, de manera que el mecanismo resulte viable y sostenible.

5.3. Desarrollo de la finalidad de formalización laboral prevista para el Fondo de Riesgos Laborales

Resulta especialmente relevante la posibilidad de articular la Contribución Única Simplificada con los instrumentos de incentivo económico a la formalización laboral que ya contempla el ordenamiento jurídico colombiano.

Es así como, el artículo 12 de la Ley 1562 de 2012, al modificar las finalidades del Fondo de Riesgos Laborales, estableció expresamente en su literal d) la posibilidad de otorgar incentivos económicos a la prima de un seguro de riesgos laborales para la población prevista en el artículo 87 de la Ley 1328 de 2009 y/o aquella vinculada a programas de formalización, de acuerdo con la reglamentación que expida el Ministerio del Trabajo.

Esta disposición demuestra que el legislador reconoció la necesidad de promover mecanismos de aseguramiento mediante incentivos económicos, especialmente para sectores de la población que enfrentan dificultades para acceder a instrumentos de protección frente a los riesgos derivados de su actividad laboral.

Sin embargo, la existencia de esta finalidad legal hace necesario examinar su grado de desarrollo reglamentario y su aplicación efectiva, con el propósito de identificar las condiciones bajo las cuales los recursos del Fondo pueden contribuir a promover la formalización y el aseguramiento de la población beneficiaria.

En este contexto, el pliego de modificaciones contempla que una parte de la prima del seguro inclusivo pueda ser cofinanciada con recursos del Fondo de Riesgos Laborales, en desarrollo de las finalidades previstas en la legislación vigente.

Así las cosas, esta propuesta permitiría avanzar en la materialización de un instrumento de incentivo económico previamente reconocido por el legislador, orientado a disminuir las barreras de acceso al aseguramiento de los trabajadores independientes de menores ingresos.

No obstante, su implementación deberá garantizar la correspondencia entre las coberturas del seguro inclusivo y la finalidad legal prevista para el Fondo, así como el cumplimiento de las condiciones de reglamentación, disponibilidad presupuestal y sostenibilidad financiera aplicables.

De esta manera, la iniciativa busca aprovechar un instrumento legal existente para promover la formalización progresiva y fortalecer la protección social de los trabajadores independientes, sin sustituir el Sistema General de Riesgos Laborales ni alterar las obligaciones de afiliación y cotización previstas en la legislación vigente.

5.4. Protección económica para la vejez mediante el ahorro en BEPS

Esta iniciativa también contribuye a fortalecer los mecanismos de protección económica para la vejez de los trabajadores independientes de menores ingresos.

Las dificultades para realizar cotizaciones continuas al sistema pensional pueden limitar las posibilidades de esta población de acceder a una prestación económica durante la vejez, particularmente cuando sus ingresos son variables o inferiores al salario mínimo legal mensual vigente.

En este contexto, el pliego de modificaciones propone que una parte de la CUS se destine al ahorro a través del Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS).

La utilización de este instrumento permite promover la construcción progresiva de un ahorro para la vejez, sin presentar dicho mecanismo como equivalente a una pensión ni como sustituto de las obligaciones de cotización que resulten legalmente exigibles.

La articulación entre el ahorro en BEPS y el aseguramiento frente a contingencias accidentales constituye una alternativa para atender necesidades de protección tanto inmediatas como futuras, reconociendo las condiciones económicas particulares de los trabajadores beneficiarios.

5.5. Simplificación administrativa y aprovechamiento de la infraestructura existente

Otro aspecto que justifica las modificaciones propuestas es la necesidad de facilitar los procedimientos de recaudo y administración de las contribuciones.

El pliego contempla que la CUS se recaude mediante la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), aprovechando una infraestructura existente para realizar el pago, identificar los recursos y permitir su distribución entre los instrumentos de protección previstos.

Esta decisión busca reducir las cargas administrativas para los beneficiarios, facilitar la trazabilidad de los aportes y evitar la creación de nuevas estructuras institucionales para la administración del mecanismo.

Es así como, la simplificación del recaudo puede favorecer la utilización efectiva de los instrumentos de protección social, especialmente entre trabajadores que desarrollan actividades económicas autónomas y perciben ingresos irregulares.

Sin embargo, su implementación deberá garantizar mecanismos adecuados de identificación de los aportantes, distribución de los recursos, protección de datos personales y coordinación entre las entidades responsables de los diferentes componentes.

5.6. Garantías para evitar la sustitución de obligaciones laborales y de seguridad social

Resulta indispensable precisar que la Contribución Única Simplificada constituye un mecanismo complementario de protección social y no una modalidad alternativa de contratación laboral ni un instrumento para sustituir las obligaciones establecidas en el Sistema General de Seguridad Social.

En consecuencia, su utilización deberá limitarse a trabajadores por cuenta propia e independientes con ingresos bajos o variables que cumplan las condiciones previstas en la ley, sin que pueda emplearse para encubrir relaciones laborales subordinadas, desconocer derechos mínimos o trasladar al trabajador obligaciones que legalmente corresponden al empleador o contratante.

Por lo tanto, cuando concurran los elementos constitutivos de una relación laboral, deberán aplicarse las disposiciones correspondientes del ordenamiento laboral y de seguridad social, con independencia de la denominación contractual o del mecanismo de recaudo utilizado.

Se estima que esta delimitación es necesaria para garantizar que la iniciativa contribuya efectivamente a ampliar la protección social, sin generar incentivos para la precarización del trabajo o la evasión de las obligaciones legales.

5.7. Sostenibilidad financiera y necesidad de reglamentación técnica

Finalmente, la implementación de la Contribución Única Simplificada requiere una reglamentación que garantice la viabilidad financiera y operativa de sus componentes.

En particular, será necesario establecer los criterios de distribución de la contribución mínima del quince por ciento (15 %) de los ingresos reales del trabajador, las condiciones de contratación y cobertura del seguro inclusivo, la proporción destinada al ahorro en BEPS y los procedimientos de recaudo y administración.

Asimismo, la eventual participación del Fondo de Riesgos Laborales deberá sujetarse a las finalidades legalmente autorizadas, a la disponibilidad de recursos y a los estudios técnicos y financieros que permitan determinar la sostenibilidad de los incentivos económicos.

Estas condiciones resultan fundamentales para garantizar que el mecanismo pueda implementarse de manera gradual, responsable y compatible con las capacidades institucionales existentes.

En consecuencia, las modificaciones propuestas buscan preservar el propósito social de la iniciativa originalmente radicada, al tiempo que establecen un diseño normativo más delimitado, orientado a facilitar su implementación y a garantizar la articulación con los instrumentos de protección social previstos en el ordenamiento jurídico.

Por las anteriores consideraciones, se considera conveniente avanzar en el trámite legislativo del Proyecto de Ley número 096 de 2026 Senado, con las modificaciones contenidas en el pliego que se presenta para consideración de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República.

6. IMPACTO FISCAL

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, debe considerarse el impacto fiscal de las iniciativas legislativas que ordenen gasto o concedan beneficios de naturaleza fiscal. El parágrafo 1 del artículo 4 propuesto prevé la concurrencia del Fondo de Riesgos Laborales en la financiación de una parte de la prima del seguro inclusivo, sujeta a disponibilidad y apropiaciones legalmente autorizadas. Sin estudios actuariales, estimaciones de población beneficiaria, costos de prima y concepto de las entidades competentes, no es posible afirmar que la medida carece de impacto fiscal.

7. CONFLICTO DE INTERESES

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por las disposiciones posteriores sobre conflicto de intereses, y teniendo en cuenta el objeto general de la iniciativa, se considera que el proyecto establece disposiciones de carácter general dirigidas a un grupo determinado de la población, sin que de su contenido se derive, en principio, un beneficio particular, actual y directo para el ponente.

En todo caso, corresponde a cada Congresista evaluar individualmente las circunstancias particulares que puedan configurar un conflicto de intereses, de acuerdo con las normas constitucionales y legales aplicables.

8. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO RADICADO PROYECTO DE LEY NÚMERO 096 DE 2026 SENADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 096 DE 2026 SENADO
Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto crear el Sistema Simplificado de Protección Laboral (SSPL), como un mecanismo complementario de protección social dirigido a trabajadores por cuenta propia, independientes y demás personas con ingresos bajos, variables o estacionales, mediante un esquema de contribución única simplificada que facilite el acceso progresivo a la cobertura frente a los riesgos derivados del trabajo, promueva la formalización laboral y reduzca las barreras de acceso a la protección social.	Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer la Contribución Única Simplificada (CUS) como un mecanismo voluntario, flexible y unificado de recaudo, dirigido a facilitar el acceso de los trabajadores por cuenta propia e independientes con ingresos bajos, variables o estacionales, inferiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente, a instrumentos complementarios de protección social. La Contribución Única Simplificada articulará mecanismos de ahorro para la vejez mediante, la permanencia en el régimen subsidiado en salud, el
Artículo 2°. Ámbito de aplicación. Podrán vincularse de manera voluntaria al Sistema Simplificado de Protección Laboral las personas naturales que desarrollen actividades económicas lícitas sin vínculo laboral subordinado y cuyos ingresos sean inferiores a un (01) salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV) y su capacidad económica no les permitan acceder de manera permanente al régimen contributivo ordinario. Artículo 3°. Definiciones. Para efectos de la presente ley se entenderá por: Sistema Simplificado de Protección Laboral: es un mecanismo complementario del Sistema de Protección Social, creado por la presente ley, destinado a brindar cobertura frente a los riesgos derivados del trabajo a los trabajadores por cuenta propia, independientes y demás personas con ingresos bajos, variables o estacionales que no logran acceder de manera permanente al régimen contributivo ordinario. El Sistema opera mediante un esquema de contribución simplificada, flexible y proporcional a la capacidad económica del afiliado, orientado a promover la protección social y la formalización laboral. Contribución Única Simplificada: Es el aporte económico unificado mediante el cual los participantes del Sistema Simplificado de Protección Laboral financian la cobertura prevista en la presente ley. La Contribución Única Simplificada constituye un mecanismo de recaudo integral, simplificado y flexible, cuyo valor, periodicidad y forma de pago serán determinados conforme a la capacidad contributiva del afiliado y a los criterios establecidos en la reglamentación, la Contribución Única Simplificada será calculada sobre un (1) salario mínimo legal mensual vigente, conforme a la tarifa integral que determine el Gobierno nacional para financiar los componentes del Sistema Simplificado de Protección Laboral. Los porcentajes progresivos previstos en la presente ley se calcularán sobre dicho valor.	Artículo 2°. Ámbito de aplicación. Podrán acogerse voluntariamente al mecanismo previsto en la presente ley las personas naturales que desarrollen actividades económicas por cuenta propia o de manera independiente, sin vínculo laboral subordinado, y cuyos ingresos mensuales efectivamente percibidos sean inferiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente. La vinculación a la Contribución Única Simplificada no eximirá a los trabajadores, empleadores o contratantes del cumplimiento de las obligaciones de afiliación y cotización establecidas en la legislación vigente. Parágrafo. En ningún caso, este mecanismo podrá utilizarse para encubrir relaciones laborales subordinadas, desconocer derechos mínimos de los trabajadores ni eludir obligaciones en materia de seguridad social, en todo caso, prevalecerá la realidad sobre las formas jurídicas, de conformidad con el artículo 53 de la Constitución Política.
Artículo 5°. Creación. Créase el Sistema Simplificado de Protección Laboral (SSPL), como un mecanismo complementario del Sistema de Protección Social destinado a brindar cobertura frente a los riesgos derivados del trabajo a los trabajadores por cuenta propia, independientes y demás personas con ingresos bajos, variables o estacionales que por sus ingresos inferiores a un (01) salario mínimo legal mensual vigente no puedan acceder al régimen contributivo ordinario. El Sistema Simplificado de Protección Laboral no sustituye el Sistema General de Riesgos Laborales, no modifica las obligaciones legales de los empleadores, contratantes o afiliados al régimen ordinario, ni podrá ser utilizado para desnaturalizar relaciones laborales, eludir el cumplimiento de las obligaciones derivadas de un contrato de trabajo o reducir los niveles de protección previstos en la legislación laboral y de seguridad social. La afiliación al Sistema únicamente procederá respecto de personas que desarrollen actividades económicas de manera autónoma e independiente. En ningún caso su utilización constituirá prueba de la inexistencia de una relación laboral cuando esta se configure conforme al principio de primacía de la realidad, ni podrá emplearse como mecanismo para sustituir trabajadores dependientes por trabajadores vinculados al presente Sistema con el propósito de disminuir costos laborales o de seguridad social. Parágrafo. La vinculación al Sistema Simplificado de Protección Laboral no generará presunción alguna sobre la naturaleza jurídica de la actividad desarrollada por el afiliado, ni impedirá que las autoridades administrativas o judiciales competentes declaren la existencia de una relación laboral cuando se acrediten los elementos previstos en la legislación laboral. La utilización indebida del Sistema para eludir obligaciones laborales o de seguridad social dará lugar a las investigaciones y sanciones previstas en el ordenamiento jurídico.	Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), aseguramiento inclusivo frente a contingencias accidentales relacionadas con la actividad económica y, de manera voluntaria, afiliación al Sistema de Subsidio Familiar. Este mecanismo promoverá la protección social progresiva, la inclusión financiera y la formalización, sin constituir un régimen sustitutivo del Sistema General de Seguridad Social ni modificar las obligaciones legales de afiliación y cotización
Cuenta Personal de Protección Laboral: Es el registro individual, único y portable asociado a cada participante del Sistema Simplificado de Protección Laboral, en el cual se consolidará la información relativa a las contribuciones efectuadas, los beneficios recibidos, la cobertura vigente, las prestaciones reconocidas y los demás datos necesarios para la administración del Sistema. La Cuenta Personal acompañará al afiliado durante toda su vida laboral, independientemente de la actividad económica que desarrolle o del lugar donde ejerza su trabajo dentro del territorio nacional. Riesgos derivados del trabajo: Son los eventos que, con ocasión, causa o como consecuencia directa del ejercicio de una actividad económica, oficio, ocupación o trabajo independiente, puedan afectar la vida, la integridad física, mental o la capacidad productiva del trabajador, generando la necesidad de prestaciones asistenciales, económicas o de rehabilitación en los términos previstos por la presente ley. Trabajador por cuenta propia: Es la persona natural que desarrolla de manera habitual, directa y autónoma una actividad económica, comercial, agrícola, pecuaria, pesquera, artesanal, cultural, de servicios o de cualquier otra naturaleza lícita, asumiendo los riesgos propios de su actividad y obteniendo de ella los ingresos necesarios para su subsistencia, sin encontrarse vinculada mediante contrato de trabajo. Trabajador independiente de ingresos variables: Es la persona natural que desarrolla una o varias actividades económicas sin vínculo laboral subordinado y cuyos ingresos presentan variaciones periódicas derivadas de la naturaleza de su actividad, de la estacionalidad, de la demanda del mercado o de la prestación ocasional de servicios, lo que dificulta el cumplimiento de esquemas tradicionales de cotización. Capacidad contributiva parcial: Es la aptitud económica limitada que posee una persona para efectuar aportes al Sistema Simplificado de Protección Laboral de manera proporcional a los	

ingresos efectivamente percibidos, atendiendo los principios de equidad, progresividad y solidaridad, sin que dicha limitación constituya un obstáculo para acceder a mecanismos mínimos de protección social. Cotización flexible: Es el mecanismo mediante el cual las contribuciones al Sistema Simplificado de Protección Laboral podrán realizarse conforme a la periodicidad, modalidad y monto que mejor se ajusten a la realidad económica del afiliado, incluyendo pagos diarios, semanales, quincenales, mensuales, por transacción económica, por servicio prestado o mediante plataformas tecnológicas habilitadas conforme a la regulación vigente. Portabilidad: Es el principio y atributo del Sistema Simplificado de Protección Laboral según el cual la cobertura, las contribuciones, los beneficios y la información asociada al afiliado permanecen vinculados a su persona y no a un empleador, contratante, actividad económica específica o territorio determinado, garantizando la continuidad de la protección independientemente de los cambios en la forma de generación de ingresos o en la actividad laboral desarrollada. Cobertura Simplificada frente a Riesgos Derivados del Trabajo: Es el conjunto de prestaciones asistenciales, económicas, de rehabilitación, prevención y promoción previstas en la presente ley, destinadas a proteger al afiliado frente a las contingencias ocasionadas por el ejercicio de su actividad económica, conforme a las condiciones y límites establecidos en el Sistema Simplificado de Protección Laboral. Formalización progresiva: Es el proceso mediante el cual los participantes del Sistema Simplificado de Protección Laboral fortalecen gradualmente su capacidad económica y contributiva, permitiendo su transición ordenada hacia los regímenes ordinarios de protección social, sin perder la continuidad de los derechos adquiridos ni la trazabilidad de sus aportes.	Artículo 4°. Principios. El Sistema Simplificado de Protección Laboral (SSPL) se regirá por los siguientes principios: Universalidad. El Sistema promoverá el acceso progresivo a mecanismos mínimos de protección frente a los riesgos derivados del trabajo para todas las personas que desarrollen actividades económicas lícitas y que, por sus condiciones socioeconómicas o modalidad de generación de ingresos, no accedan de manera permanente a los esquemas contributivos ordinarios. Solidaridad. El financiamiento y funcionamiento del Sistema se fundamentarán en la cooperación entre el Estado, los afiliados y los demás actores que determine la ley, con el propósito de garantizar la protección de las personas con menor capacidad contributiva. Progresividad. La incorporación al Sistema y el cumplimiento de las obligaciones contributivas se desarrollarán de manera gradual, atendiendo la evolución de la capacidad económica del afiliado y el principio de ampliación progresiva de la cobertura de la protección social. Sostenibilidad financiera. El diseño, administración y expansión del Sistema deberán garantizar el equilibrio financiero de sus recursos, de conformidad con los principios de eficiencia, responsabilidad fiscal y sostenibilidad del gasto público. Eficiencia. Los recursos del Sistema deberán administrarse de manera oportuna, transparente y eficiente, procurando la máxima cobertura posible con los menores costos administrativos. Formalización. El Sistema constituirá un instrumento para promover la formalización laboral, productiva y económica de los trabajadores por cuenta propia e independientes, facilitando su tránsito progresivo hacia esquemas integrales de protección social. Portabilidad. La protección, las contribuciones y los beneficios permanecerán asociados al trabajador, con independencia de la actividad económica que desempeñe, de la modalidad mediante la cual obtenga sus ingresos o del lugar
donde ejerza su actividad. Buena fe. Las actuaciones de los afiliados, administradores y autoridades competentes se presumirán realizadas conforme al principio de buena fe, sin perjuicio de las acciones de verificación y control previstas en la ley. Corresponsabilidad. La protección frente a los riesgos derivados del trabajo constituye una responsabilidad compartida entre el Estado, los afiliados y los demás actores que participen en la financiación, administración y funcionamiento del Sistema. Primacía de la realidad. La aplicación de la presente ley atenderá las condiciones reales en que se desarrolla la actividad económica del afiliado, privilegiando la realidad material sobre las formas jurídicas que puedan ocultarla o desnaturalizarla. Protección al trabajo. El Sistema se orientará a garantizar condiciones mínimas de protección frente a los riesgos derivados del trabajo, reconociendo el trabajo, en cualquiera de sus modalidades lícitas, como fundamento del desarrollo económico y de la dignidad humana. Equidad contributiva. Las contribuciones al Sistema se determinarán de manera proporcional a la capacidad económica del afiliado, evitando cargas excesivas que dificulten el acceso a la protección social y promoviendo un reparto equitativo de las obligaciones. Simplicidad administrativa. La afiliación, el recaudo, la administración de los recursos y el reconocimiento de las prestaciones deberán realizarse mediante procedimientos sencillos, accesibles, interoperables y apoyados en herramientas tecnológicas que reduzcan las cargas administrativas para los afiliados. Flexibilidad contributiva. El Sistema permitirá que las contribuciones se efectúen mediante modalidades de pago acordes con la realidad económica de los trabajadores de ingresos bajos, variables o estacionales, favoreciendo la continuidad de la protección sin imponer esquemas rígidos de cotización.	Inclusión productiva. El Sistema promoverá el acceso de los afiliados a programas de capacitación, emprendimiento, educación financiera, asociatividad e inclusión económica, con el propósito de fortalecer su capacidad productiva y facilitar su transición hacia condiciones de mayor estabilidad laboral y económica. CAPÍTULO II SISTEMA SIMPLIFICADO DE PROTECCIÓN LABORAL
Artículo 8°. Contribución Única Simplificada (CUS). Créase la Contribución Única Simplificada (CUS) como el mecanismo de recaudo del Sistema Simplificado de Protección Laboral, mediante el cual los afiliados realizarán un único aporte destinado a financiar las prestaciones, beneficios y mecanismos de protección previstos en la presente ley. La Contribución Única Simplificada se calculará tomando como referencia un (1) salario mínimo legal mensual vigente como base uniforme de financiación del Sistema, aun cuando el afiliado perciba ingresos inferiores a dicho valor. Esta base tendrá como finalidad establecer un parámetro común para la determinación de la contribución y no implicará el reconocimiento de un ingreso real equivalente para el afiliado ni modificará la naturaleza de sus ingresos. La progresividad del Sistema recaerá exclusivamente sobre el porcentaje de la contribución que deba asumir el afiliado, de conformidad con su capacidad económica y con los niveles establecidos en la presente ley. El ingreso al Sistema Simplificado de Protección Laboral se efectuará mediante el pago de una contribución equivalente al veinte por ciento (20 %) de la Contribución Única Simplificada plena. Desde este nivel inicial de cotización, el afiliado tendrá derecho a: Permanecer afiliado al Régimen Subsidiado en Salud, conforme a las reglas previstas en la legislación vigente. La destinación de un porcentaje de la contribución	Artículo 3°. Contribución Única Simplificada. Establézcase la Contribución Única Simplificada (CUS) como un mecanismo voluntario, flexible y unificado de recaudo que permita a los trabajadores comprendidos en la presente ley efectuar, mediante una sola operación de pago a través de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), con este aporte se tendrá derecho a: a) Permanecer en el Sistema subsidiado de salud. b) Protección económica para la vejez. Ahorro voluntario mediante el mecanismo de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), conforme a sus condiciones legales de vinculación, ahorro y reconocimiento de beneficios. c) Seguro inclusivo. Contratación de un seguro complementario que otorgue protección frente a contingencias accidentales relacionadas con el ejercicio de la actividad económica del trabajador, en las condiciones previstas en la presente ley. Parágrafo. Afiliación voluntaria a las Cajas de Compensación Familiar. Los trabajadores vinculados al Sistema Simplificado de Protección Laboral podrán realizar aportes voluntarios al Sistema de Subsidio Familiar, a través de las Cajas de Compensación Familiar, siempre que cumplan los requisitos y condiciones establecidos en la normativa vigente. El Gobierno nacional reglamentará las condiciones de afiliación, los mecanismos de recaudo, la periodicidad y el monto de los aportes, así como el acceso a los servicios y beneficios correspondientes, atendiendo a la capacidad contributiva de los

al ahorro individual para la protección en la vejez, en los términos que establezca la reglamentación. La protección frente a los riesgos derivados del desarrollo de su actividad económica mediante un (seguro de amparo o mecanismo de aseguramiento) que garantice la atención en salud y el reconocimiento de las prestaciones económicas originadas en accidentes de trabajo y enfermedades derivadas de su ocupación u oficio, conforme a la reglamentación que expida el Gobierno Nacional. La Contribución Única Simplificada se efectuará mediante una única operación de recaudo y comprenderá todos los componentes del Sistema Simplificado de Protección Laboral previstos en la presente ley. Parágrafo 1°. La contribución aumentará progresivamente conforme al mejoramiento verificable de la capacidad económica del afiliado hasta alcanzar el ciento por ciento (100 %) de la contribución plena. En ningún caso el incremento podrá fundamentarse exclusivamente en el tiempo de permanencia en el Sistema. Parágrafo 2°. Cuando el afiliado alcance un nivel de cotización equivalente, como mínimo, al cincuenta por ciento (50 %) de la Contribución Única Simplificada plena, será incorporado al Régimen Contributivo en Salud, continuará efectuando aportes para la protección en la vejez, al seguro contra riesgos derivados de su ocupación y accederá al reconocimiento de las prestaciones económicas por licencia de maternidad, la incapacidad temporal por enfermedad común y accidentes de origen común, en los términos y condiciones establecidos en la presente ley y su reglamentación. Parágrafo 3°. El Gobierno Nacional establecerá los niveles progresivos de cotización, los criterios para evaluar la capacidad económica del afiliado, la distribución de la Contribución Única Simplificada entre los diferentes componentes del Sistema, los mecanismos de transición entre cada nivel contributivo y las condiciones para el reconocimiento progresivo de los beneficios	afiliados y garantizando la sostenibilidad financiera del Sistema de Subsidio Familiar.
que deban estar afiliados a este conforme a la legislación vigente. Parágrafo. Cuando el afiliado desarrolle simultáneamente varias actividades económicas independientes, la cobertura comprenderá los riesgos derivados de cualquiera de ellas. Artículo 12°. Prestaciones asistenciales. Los afiliados al Sistema Simplificado de Protección Laboral que sufran una contingencia cubierta por la presente ley tendrán derecho al reconocimiento de las prestaciones asistenciales necesarias para la atención integral, recuperación funcional y rehabilitación derivadas del riesgo protegido, conforme a los criterios de oportunidad, calidad, integralidad y continuidad. En todos los casos, el Sistema garantizará: Atención médica general y especializada. Atención de urgencias. Hospitalización. Procedimientos quirúrgicos. Suministro de medicamentos e insumos médicos. Servicios de apoyo diagnóstico y terapéutico. Rehabilitación física, funcional y ocupacional. Terapias físicas, respiratorias, ocupacionales, psicológicas y las demás que resulten clínicamente necesarias. Prótesis, órtesis, dispositivos médicos y ayudas técnicas requeridas para la recuperación o compensación de la capacidad funcional. Transporte asistencial, cuando las condiciones clínicas del afiliado lo requieran. Los demás servicios asistenciales que resulten indispensables para la recuperación integral del afiliado y que determine la reglamentación. Las prestaciones asistenciales serán reconocidas mientras subsistan las condiciones médicas que las hagan necesarias y deberán suministrarse de manera continua e integral, conforme al concepto del profesional tratante y a los protocolos que establezca el Gobierno Nacional. Parágrafo 1°. La prestación de los servicios asistenciales deberá garantizar la atención integral del afiliado, sin interrupciones injustificadas y	

previstos en la presente ley, con fundamento en estudios técnicos, financieros y actuariales Parágrafo 4°. El Gobierno nacional garantizará la incorporación progresiva de los afiliados al Sistema de Subsidio Familiar administrado por las Cajas de Compensación Familiar y reglamentará las condiciones, requisitos, niveles de acceso y gradualidad para el reconocimiento de sus prestaciones, servicios y programas. Para tal efecto, podrá establecer que dicho acceso se produzca cuando el afiliado alcance un nivel de cotización equivalente al ochenta por ciento (80 %) de la Contribución Única Simplificada plena, de conformidad con estudios técnicos, financieros y actuariales que aseguren la sostenibilidad del Sistema. Artículo 11°. Cobertura. Los afiliados al Sistema Simplificado de Protección Laboral tendrán derecho a la cobertura frente a los riesgos derivados del ejercicio de la actividad económica registrada, en los términos previstos en la presente ley y su reglamentación. Para los efectos de esta ley, la cobertura comprenderá los accidentes y las enfermedades que se produzcan con ocasión, como consecuencia directa o en desarrollo de la actividad económica ejercida por el afiliado, así como las prestaciones asistenciales, económicas, de rehabilitación e inclusión productiva, facilitando el retorno del trabajador a su actividad o su reconversión laboral cuando sea necesario. La protección tendrá como finalidad preservar la vida, la salud, la integridad física y mental, así como la capacidad productiva del trabajador, mediante acciones orientadas a la prevención del riesgo, la atención oportuna de las contingencias y la recuperación funcional del afiliado. La cobertura otorgada por el Sistema Simplificado de Protección Laboral tendrá naturaleza complementaria y en ningún caso sustituirá las obligaciones, prestaciones o coberturas previstas en el Sistema General de Riesgos Laborales respecto de los trabajadores	
con enfoque de prevención, recuperación funcional, rehabilitación e inclusión laboral o productiva. Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional reglamentará los criterios técnicos para el reconocimiento, autorización y prestación de los servicios asistenciales previstos en este artículo, procurando su articulación con el Sistema General de Seguridad Social en Salud y evitando duplicidades en la financiación de las prestaciones. Artículo 13°. Prestación económica temporal. Los afiliados al Sistema Simplificado de Protección Laboral que, como consecuencia de un riesgo derivado de su actividad u oficio cubierto por la presente ley, se encuentren temporalmente imposibilitados para desarrollar su actividad económica habitual, tendrán derecho al reconocimiento de una Prestación Económica Temporal, destinada a compensar parcialmente la disminución de su capacidad de generar ingresos durante el período de recuperación. La prestación tendrá naturaleza compensatoria, no constituirá salario ni pensión, y será incompatible con el reconocimiento simultáneo de prestaciones económicas otorgadas por el Sistema General de Riesgos Laborales por la misma contingencia. El Gobierno Nacional reglamentará las condiciones de acceso, los requisitos, el monto, la duración, el procedimiento para su reconocimiento y los mecanismos de verificación de la pérdida temporal de la capacidad para desarrollar la actividad económica. Parágrafo: La prestación de que trata este artículo, solo procederá cuando la imposibilidad para desarrollar la actividad económica sea certificada conforme a los criterios médicos y técnicos que establezca el Gobierno Nacional. La obtención fraudulenta de la prestación dará lugar a su pérdida, al reintegro de las sumas indebidamente percibidas y a las demás acciones administrativas, civiles o penales a que haya lugar.	

CAPÍTULO V FORMALIZACIÓN Y PORTABILIDAD	
Artículo 9°. Destinación de la Contribución Única Simplificada. Los recursos provenientes de la Contribución Única Simplificada (CUS) tendrán destinación específica y se administrarán de manera independiente de los demás recursos del Sistema General de Seguridad Social, es así como dichos recursos se destinarán de manera exclusiva a financiar: a) La cobertura frente a los riesgos derivados del trabajo prevista en la presente ley. b) Las prestaciones asistenciales y económicas reconocidas a los afiliados del Sistema. c) Las actividades de capacitación y gestión integral del riesgo laboral. d) Los costos de administración, recaudo, operación, interoperabilidad tecnológica y vigilancia del Sistema Simplificado de Protección Laboral. e) El Fondo de Estabilización y Reserva del Sistema Simplificado de Protección Laboral, destinado a garantizar la sostenibilidad financiera, atender desviaciones en la siniestralidad, cubrir contingencias extraordinarias y respaldar el reconocimiento oportuno de las prestaciones. Parágrafo 1°. Los recursos de la Contribución Única Simplificada tendrán destinación específica y no podrán ser utilizados para fines diferentes a los previstos en la presente ley, ni incorporarse al presupuesto general de funcionamiento de las entidades administradoras. Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional, previo concepto técnico y actuarial, determinará mediante reglamento la distribución porcentual de los recursos entre los diferentes componentes del Sistema, garantizando en todo caso la suficiencia financiera para la cobertura de las prestaciones, la sostenibilidad del Fondo de Estabilización y el adecuado funcionamiento del Sistema Simplificado de Protección Laboral. Parágrafo 3°. El reconocimiento y pago de las prestaciones a cargo del Sistema Simplificado de Protección Laboral procederá hasta concurrencia	Artículo 4. Contribución Única Simplificada, distribución y cofinanciación del seguro inclusivo. La Contribución Única Simplificada (CUS) a cargo de los trabajadores vinculados al Sistema Simplificado de Protección Laboral corresponderá, como mínimo, al quince por ciento (15 %) de sus ingresos reales, determinados conforme a las reglas establecidas en la presente ley. Los recursos recaudados por concepto de la Contribución Única Simplificada se destinarán a la financiación de la prima del seguro inclusivo y al ahorro para la vejez a través del Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS). El Gobierno nacional reglamentará la distribución de la contribución entre dichos componentes, teniendo en cuenta el costo técnico y actuarial de la prima del seguro inclusivo, la sostenibilidad financiera del sistema y la necesidad de garantizar la destinación efectiva de recursos al ahorro para la vejez. Parágrafo 1°. Cofinanciación del seguro inclusivo. En desarrollo de las finalidades previstas en el literal d) del artículo 12 de la Ley 1562 de 2012, el Fondo de Riesgos Laborales concurrirá a la financiación de una parte de la prima del seguro inclusivo, de conformidad con la disponibilidad de recursos y las apropiaciones legalmente autorizadas. El Gobierno nacional reglamentará el porcentaje, las condiciones y los mecanismos de dicha cofinanciación, atendiendo a criterios de sostenibilidad financiera, cobertura de la población beneficiaria y compatibilidad con las finalidades legales del Fondo de Riesgos Laborales. Parágrafo 2°. Garantía de destinación. La reglamentación deberá asegurar que la distribución de la Contribución Única Simplificada y la cofinanciación del Fondo de Riesgos Laborales no generen duplicidad en la

de los recursos disponibles en la Contribución Única Simplificada y en el Fondo de Estabilización y Reserva, sin que ello genere obligaciones a las ya existentes en el sistema general de seguridad social.	financiación de las coberturas y permitan identificar separadamente los recursos destinados al seguro inclusivo y al ahorro en BEPS. Parágrafo 3°. La CUS no constituirá un nuevo tributo ni una cotización adicional obligatoria al Sistema General de Seguridad Social. Parágrafo 4°. La unificación del recaudo no modificará la naturaleza jurídica ni la destinación de los recursos correspondientes a cada componente.
Artículo 6°. Registro Único Simplificado. Créase el Registro Único Simplificado de Protección Laboral (RUSPL), como el instrumento oficial de afiliación, trazabilidad y administración de la información de los afiliados al Sistema Simplificado de Protección Laboral. El Registro será administrado por la entidad que determine el Gobierno Nacional y contendrá, como mínimo, la información relacionada con la identificación del afiliado, su actividad económica, las contribuciones efectuadas, los períodos de cobertura, las prestaciones reconocidas y la Cuenta Personal de Protección Laboral. Con el fin de garantizar la eficiencia administrativa y la adecuada verificación de la información, el Registro interoperará con los sistemas de información de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP), la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), y las demás entidades públicas o privadas que determine el Gobierno Nacional, de conformidad con la normativa sobre protección de datos personales y seguridad de la información. La inscripción en el Registro tendrá carácter declarativo y facilitará el acceso a los beneficios del Sistema. La inscripción en el Registro no generará efectos sancionatorios ni dará lugar a actuaciones de fiscalización respecto de períodos anteriores al momento de la afiliación, sin perjuicio de las	Artículo 5°. Recaudo y distribución mediante PILA. La Contribución Única Simplificada se recaudará mediante la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), para lo cual el Gobierno nacional efectuará las adecuaciones normativas, técnicas y operativas necesarias. Los operadores de información habilitados deberán permitir la identificación individualizada de los aportes correspondientes a cada componente seleccionado y su distribución a las entidades receptoras legalmente autorizadas. La operación de la CUS deberá garantizar la trazabilidad de los recursos, la protección de los datos personales, la interoperabilidad de los sistemas y la información clara al trabajador sobre los valores pagados y las coberturas contratadas. Parágrafo. La implementación del recaudo unificado aprovechará la infraestructura institucional y tecnológica existente y no implicará la creación de un nuevo fondo de administración de recursos.

competencias constitucionales y legales de las autoridades encargadas de la inspección, vigilancia, control y determinación de obligaciones tributarias, parafiscales o de seguridad social. Artículo 7°. Cuenta Personal de Protección Laboral. Cada participante contará con una Cuenta Personal de Protección Laboral (CPPL), asociada a su documento de identidad, en la cual se registrarán: Las contribuciones efectuadas; Los beneficios y prestaciones reconocidas; El historial de cobertura; Los movimientos financieros asociados a la Contribución Única Simplificada; Los demás registros que determine la reglamentación. La Cuenta Personal de Protección Laboral será portable durante toda la vida laboral del participante y estará integrada con los sistemas de recaudo digitales habilitados conforme a la regulación vigente, incluido pero sin limitarse a billeteras digitales, depósitos electrónicos, plataformas tecnológicas, entidades financieras y demás mecanismos de pago interoperables, con el fin de facilitar la afiliación, el recaudo, la trazabilidad de las contribuciones y el acceso oportuno a las prestaciones del Sistema. Parágrafo. El Gobierno Nacional promoverá la interoperabilidad de la Cuenta Personal de Protección Laboral con los sistemas de pagos de bajo valor, billeteras digitales, depósitos electrónicos y demás instrumentos de inclusión financiera autorizados por la regulación vigente. CAPÍTULO III CONTRIBUCIÓN ÚNICA SIMPLIFICADA Artículo 10°. Modalidades de cotización. La Contribución Única Simplificada podrá efectuarse mediante modalidades de cotización acordes con la naturaleza de la actividad económica desarrollada y la capacidad contributiva del afiliado, con el propósito de	

facilitar la continuidad de la protección social y promover la formalización, es así como se permitirán pagos: diaria; semanal; quincenal; mensual; o estacionalmente, por servicio prestado; Por ingreso efectivamente percibido. por transacción económica; mediante plataformas digitales; billeteras digitales; códigos QR; demás mecanismos tecnológicos autorizados por el Gobierno Nacional. Parágrafo. Con el fin de facilitar el cumplimiento de las obligaciones contributivas de los trabajadores de ingresos bajos, variables o estacionales, el Gobierno Nacional deberá autorizar mecanismos de recaudo automático que operen a través de los sistemas de pago y de los instrumentos, servicios de pago y tecnologías de acceso disponibles (tales como, pero sin limitarse a, plataformas digitales, pasarelas de pago, billeteras digitales, sistemas de pago inmediato y códigos QR interoperables), de conformidad con la regulación aplicable a los sistemas de pago y a sus participantes, incluida la contenida en el Libro 17 de la Parte 2 del Decreto 2555 de 2010 y la que expida el Banco de la República en ejercicio de sus competencias. La mención de instrumentos específicos es enunciativa y no limita el uso de otros medios, servicios o tecnologías equivalentes que permitan el pago automático de los aportes sobre los ingresos efectivamente percibidos. Lo anterior, con el propósito de permitir que dichos trabajadores realicen el pago de sus aportes parciales de manera automática sobre los ingresos efectivamente percibidos, garantizando, en todo caso, la protección de sus datos personales. CAPÍTULO IV COBERTURA FRENTE A LOS RIESGOS DERIVADOS DEL TRABAJO	

Artículo 16°. Administración. El Gobierno Nacional determinará la entidad o entidades responsables de la administración del Sistema Simplificado de Protección Laboral (SSPL), garantizando la adecuada gestión de los recursos, el reconocimiento oportuno de las prestaciones, la sostenibilidad financiera del Sistema y la prestación eficiente de los servicios previstos en la presente ley. Parágrafo 1º: La entidad administradora rendirá informes anuales al Ministerio del Trabajo sobre el desempeño financiero, la cobertura, la siniestralidad, la eficiencia administrativa y la sostenibilidad del Sistema. Parágrafo 2°.La entidad administradora deberá implementar plataformas tecnológicas interoperables que permitan la afiliación, recaudo, consulta de información, reconocimiento de prestaciones y demás trámites del Sistema a través de canales presenciales y digitales, garantizando condiciones de accesibilidad para toda la población afiliada. Parágrafo 3°.El Gobierno Nacional podrá definir un modelo de administración centralizada o descentralizada del Sistema, directamente o mediante entidades públicas, privadas o mixtas, siempre que estas acrediten la capacidad técnica, financiera y operativa necesaria para garantizar el cumplimiento de los objetivos previstos en la presente ley, bajo la inspección, vigilancia y control de las autoridades competentes.	
Artículo 14°. Portabilidad. La cobertura, las contribuciones, los beneficios y los derechos reconocidos en el Sistema Simplificado de Protección Laboral estarán vinculados a la persona afiliada y no a una actividad económica específica, a una plataforma tecnológica o al lugar donde esta desarrolle su trabajo. En consecuencia, el afiliado conservará su protección con independencia de los cambios en la actividad económica que ejerza, la variación de sus fuentes de ingreso, el municipio o departamento donde desarrolle su actividad, o el medio tecnológico mediante el cual obtenga sus ingresos, siempre que mantenga las condiciones de afiliación previstas en la presente ley. El Gobierno Nacional garantizará la interoperabilidad de los sistemas de información necesarios para asegurar la continuidad de la cobertura, la trazabilidad de las contribuciones y el reconocimiento oportuno de las prestaciones.	Artículo 6°. Articulación con el Sistema de Protección Social. La Contribución Única Simplificada funcionará de manera complementaria y articulada con los mecanismos de protección social existentes, es así como los ahorros realizados por los trabajadores independientes a través del Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), en el marco de la Contribución Única Simplificada, serán compatibles con el Sistema Actuarial de Equivalencias previsto en la Ley 2381 de 2024 y las normas que la reglamenten, modifiquen o sustituyan. Parágrafo. El Gobierno nacional garantizará la articulación operativa y la interoperabilidad entre la Contribución Única Simplificada, el Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) y las entidades administradoras del sistema pensional, con el fin de facilitar la identificación, certificación y utilización de los ahorros acumulados para la aplicación del Sistema Actuarial de Equivalencias, cuando se cumplan los requisitos legales. No obstante, la aplicación de este mecanismo no implicará el reconocimiento automático de semanas de cotización ni permitirá utilizar los mismos recursos para el reconocimiento simultáneo de prestaciones incompatibles.
Artículo 15°. Asistencias para la formalización. Con el propósito de promover la formalización laboral, la inclusión productiva y el fortalecimiento de las actividades económicas desarrolladas por los afiliados, el Gobierno Nacional diseñará e implementará programas e incentivos dirigidos a los participantes del Sistema Simplificado de Protección Laboral, para tal efecto, los afiliados podrán acceder, de conformidad con los requisitos establecidos en la reglamentación, a medidas orientadas a facilitar: Programas de capacitación, certificación de competencias laborales y formación para el trabajo. Programas de emprendimiento, fortalecimiento empresarial y desarrollo productivo. Instrumentos de inclusión financiera, acceso al crédito, microcrédito y demás servicios financieros. Programas de asociatividad, economía popular, economía solidaria y cooperativismo. Programas de compras públicas, mercados inclusivos y encadenamientos productivos. Programas de asistencia técnica, transformación digital e innovación. Los demás incentivos que establezca el Gobierno Nacional para promover la formalización y el mejoramiento de las condiciones de vida de los afiliados. Parágrafo: La participación en el Sistema Simplificado de Protección Laboral no generará por sí sola el derecho al reconocimiento automático de los incentivos previstos en el presente artículo, los cuales estarán sujetos a la disponibilidad presupuestal, los criterios de focalización y los requisitos establecidos en la reglamentación sin que ello implique la creación de nuevos programas ni la ampliación de sus apropiaciones con cargo al Presupuesto General de la Nación. Para el desarrollo de los programas e incentivos previstos en el presente artículo, el Gobierno Nacional deberá articular acciones, celebrar convenios o establecer mecanismos de cooperación con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), las Cámaras de Comercio, las Cajas de Compensación Familiar y demás entidades públicas, privadas o mixtas que, de acuerdo con sus competencias y objeto misional, contribuyan a la formalización laboral, la inclusión productiva, el fortalecimiento empresarial para los afiliados al Sistema Simplificado de Protección Laboral. CAPÍTULO VI DISPOSICIONES FINALES	
Artículo 17°. Implementación. El Gobierno Nacional implementará el Sistema Simplificado de Protección Laboral de manera gradual, mediante programas piloto, priorizando sectores económicos con altos índices de informalidad laboral y mayor exposición a riesgos derivados del trabajo. Como primera fase de implementación, el Gobierno Nacional adelantará programas piloto en ciudades intermedias y municipios con altos niveles de trabajo independiente e informal, con el propósito de evaluar la operación del Sistema, la efectividad de los mecanismos de afiliación y recaudo, el acceso a las prestaciones, la sostenibilidad financiera y el impacto sobre la formalización laboral. La selección de los territorios objeto de los programas piloto tendrá en cuenta, entre otros criterios, los niveles de informalidad laboral, las características del tejido productivo, la capacidad institucional de las entidades territoriales, la diversidad regional y la representatividad de las diferentes actividades económicas desarrolladas por trabajadores independientes.	Artículo 7°. Reglamentación e implementación. El Gobierno nacional reglamentará la operación de la Contribución Única Simplificada y adoptará las medidas necesarias para permitir el recaudo integrado de sus componentes mediante PILA, dentro de los doce (12) meses siguientes a la promulgación de la presente ley. La reglamentación se adelantará con participación de las autoridades competentes en materia de trabajo, salud, protección económica para la vejez, subsidio familiar, aseguramiento y operación de PILA. La incorporación del seguro inclusivo deberá contar previamente con los análisis técnicos y actuariales necesarios para determinar la viabilidad de los productos de aseguramiento y las condiciones de acceso. Parágrafo. La implementación de la CUS no modificará las competencias legales de las entidades encargadas de la inspección, vigilancia y control de los respectivos componentes.
La implementación progresiva del Sistema estará precedida de estudios actuariales, análisis de impacto regulatorio, evaluación financiera, disponibilidad presupuestal y mecanismos de seguimiento y evaluación que permitan introducir los ajustes necesarios antes de su implementación nacional. Artículo 18°. Inspección, vigilancia y control. El Ministerio del Trabajo ejercerá la inspección, vigilancia y control sobre el Sistema Simplificado de Protección Laboral, sin perjuicio de las competencias de la Superintendencia Financiera, la UGPP y las demás autoridades competentes. El ejercicio de estas funciones, así como la administración del Sistema, se realizará en el marco de las competencias y la capacidad institucional ya existentes de las entidades responsables, sin que la presente ley ordene la creación de nuevas plantas de personal, dependencias o apropiaciones presupuestales. Los costos de administración, recaudo, operación e interoperabilidad tecnológica se financiarán con cargo a la Contribución Única Simplificada, conforme al literal d) del artículo 9.º de la presente ley.	
Artículo 19°. Vigencia y reglamentación. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias. El Gobierno Nacional reglamentará la presente ley dentro de los seis (06) meses siguientes a su entrada en vigencia. Atentamente,	Artículo 8°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación, sin perjuicio del período previsto para su implementación operativa, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Justificación de las modificaciones

El texto originalmente radicado contemplaba una serie de disposiciones orientadas a regular integralmente la estructura y funcionamiento del Sistema Simplificado de Protección Laboral (SSPL), entre las cuales se encuentran las definiciones, principios orientadores, mecanismos de registro y vinculación, cuentas individuales, prestaciones asistenciales y económicas, reglas de administración, competencias institucionales y mecanismos de seguimiento, inspección y control. No obstante, como consecuencia de la modificación estructural

propuesta en el pliego para primer debate, que sustituye la creación de un sistema autónomo por un mecanismo complementario de contribución y recaudo, dichas disposiciones no se reproducen como artículos independientes dentro del nuevo articulado. Esta decisión responde al propósito de simplificar el diseño normativo de la iniciativa, evitar la creación de estructuras administrativas paralelas y aprovechar los instrumentos de protección social y los mecanismos institucionales existentes, particularmente BEPS, PILA y el Fondo de Riesgos Laborales. En consecuencia, algunas de las materias inicialmente reguladas se encuentran incorporadas, de manera general o específica, en las disposiciones relativas a la Contribución Única Simplificada, su recaudo, destinación, reglamentación y supervisión, mientras que otras se suprimen por resultar incompatibles con el nuevo alcance de la propuesta legislativa o por corresponder a aspectos cuya regulación deberá desarrollarse dentro de las competencias legalmente atribuidas a las autoridades respectivas. Por tanto, la ausencia de correspondencia normativa directa no implica la aprobación tácita, conservación o incorporación automática de las disposiciones eliminadas, sino que constituye una decisión legislativa orientada a delimitar el contenido y alcance del proyecto. En tal sentido, la interpretación del pliego de modificaciones deberá atender a las equivalencias materiales identificadas en el cuadro comparativo y, especialmente, al propósito de establecer un mecanismo voluntario, flexible y complementario de protección social, sin crear un nuevo régimen autónomo ni sustituir las obligaciones previstas en el Sistema General de Seguridad Social.

9. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones expuestas y en el pliego de modificaciones presentado, nos permitimos rendir **PONENCIA POSITIVA** y, en consecuencia, solicito a los honorables Senadores miembros de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República dar **PRIMER DEBATE** al Proyecto de Ley número 096 de 2026 Senado, *"Por medio de la cual se establece la Contribución Única Simplificada como mecanismo voluntario de acceso a instrumentos de protección social para trabajadores independientes de bajos ingresos y se dictan otras disposiciones*", conforme al texto propuesto que se presenta a continuación.

Cordialmente,

H.S. CLAUDIA MARGARITA ZULETA
PONENTE

10. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

PROYECTO DE LEY NÚMERO 096 DE 2026 SENADO

Título propuesto:

"Por medio de la cual se establece la Contribución Única Simplificada como mecanismo voluntario de acceso a instrumentos de protección social para trabajadores independientes de bajos ingresos y se dictan otras disposiciones".

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer la Contribución Única Simplificada (CUS) como un mecanismo voluntario, flexible y unificado de recaudo, dirigido a facilitar el acceso de los trabajadores por cuenta propia e independientes con ingresos bajos, variables o estacionales, inferiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente, a instrumentos complementarios de protección social.

La Contribución Única Simplificada articulará mecanismos de ahorro para la vejez mediante, la permanencia en el régimen subsidiado en salud, el Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), aseguramiento inclusivo frente a contingencias accidentales relacionadas con la actividad económica y, de manera voluntaria, afiliación al Sistema de Subsidio Familiar.

Este mecanismo promoverá la protección social progresiva, la inclusión financiera y la formalización, sin constituir un régimen sustitutivo del Sistema General de Seguridad Social ni modificar las obligaciones legales de afiliación y cotización

Artículo 2°. Ámbito de aplicación. Podrán acogerse voluntariamente al mecanismo previsto en la presente ley las personas naturales que desarrollen actividades económicas por cuenta propia o de manera independiente, sin vínculo laboral subordinado, y cuyos ingresos mensuales efectivamente percibidos sean inferiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente.

La vinculación a la Contribución Única Simplificada no eximirá a los trabajadores, empleadores o contratantes del cumplimiento de las obligaciones de afiliación y cotización establecidas en la legislación vigente.

Parágrafo. En ningún caso, este mecanismo podrá utilizarse para encubrir relaciones laborales subordinadas, desconocer derechos mínimos de los trabajadores ni eludir obligaciones en materia de seguridad social, en todo caso, prevalecerá la realidad sobre las formas jurídicas, de conformidad con el artículo 53 de la Constitución Política.

Artículo 3°. Contribución Única Simplificada. Establézcase la Contribución Única Simplificada (CUS) como un mecanismo voluntario, flexible y unificado de recaudo que permita a los trabajadores comprendidos en la presente ley efectuar, mediante una sola operación de pago a través de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), con este aporte se tendrá derecho a:

a) Permanecer en el Sistema subsidiado de salud.

b) Protección económica para la vejez. Ahorro voluntario mediante el mecanismo de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), conforme a sus condiciones legales de vinculación, ahorro y reconocimiento de beneficios.

c) Seguro inclusivo. Contratación de un seguro complementario que otorgue protección frente a contingencias accidentales relacionadas con el ejercicio de la actividad económica del trabajador, en las condiciones previstas en la presente ley.

Parágrafo. Afiliación voluntaria a las Cajas de Compensación Familiar. Los trabajadores vinculados al Sistema Simplificado de Protección Laboral podrán realizar aportes voluntarios al Sistema de Subsidio Familiar, a través de las Cajas de Compensación Familiar, siempre que cumplan los requisitos y condiciones establecidos en la normativa vigente. El Gobierno nacional reglamentará las condiciones de afiliación, los mecanismos de recaudo, la periodicidad y el monto de los aportes, así como el acceso a los servicios y beneficios correspondientes, atendiendo a la capacidad contributiva de los afiliados y garantizando la sostenibilidad financiera del Sistema de Subsidio Familiar.

Artículo 4. Contribución Única Simplificada, distribución y cofinanciación del seguro inclusivo. La Contribución Única Simplificada (CUS) a cargo de los trabajadores vinculados al Sistema Simplificado de Protección Laboral corresponderá, como mínimo, al quince por ciento (15 %) de sus ingresos reales, determinados conforme a las reglas establecidas en la presente ley.

Los recursos recaudados por concepto de la Contribución Única Simplificada se destinarán a la financiación de la prima del seguro inclusivo y al ahorro para la vejez a través del Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS).

El Gobierno nacional reglamentará la distribución de la contribución entre dichos componentes, teniendo en cuenta el costo técnico y actuarial de la prima del seguro inclusivo, la sostenibilidad financiera del sistema y la necesidad de garantizar la destinación efectiva de recursos al ahorro para la vejez.

Parágrafo 1°. Cofinanciación del seguro inclusivo. En desarrollo de las finalidades previstas en el literal d) del artículo 12 de la Ley 1562 de 2012, el Fondo de Riesgos Laborales concurrirá a la financiación de una parte de la prima del seguro inclusivo, de conformidad con la disponibilidad de recursos y las apropiaciones legalmente autorizadas.

El Gobierno nacional reglamentará el porcentaje, las condiciones y los mecanismos de dicha cofinanciación, atendiendo a criterios de sostenibilidad financiera, cobertura de la población beneficiaria y compatibilidad con las finalidades legales del Fondo de Riesgos Laborales.

Parágrafo 2°. Garantía de destinación. La reglamentación deberá asegurar que la distribución de la Contribución Única Simplificada y la cofinanciación del Fondo de Riesgos Laborales no generen duplicidad en la financiación de las coberturas y permitan identificar separadamente los recursos destinados al seguro inclusivo y al ahorro en BEPS.

Parágrafo 3°. La CUS no constituirá un nuevo tributo ni una cotización adicional obligatoria al Sistema General de Seguridad Social.

Parágrafo 4°. La unificación del recaudo no modificará la naturaleza jurídica ni la destinación de los recursos correspondientes a cada componente.

Artículo 5°. Recaudo y distribución mediante PILA. La Contribución Única Simplificada se recaudará mediante la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), para lo cual el Gobierno nacional efectuará las adecuaciones normativas, técnicas y operativas necesarias.

Los operadores de información habilitados deberán permitir la identificación individualizada de los aportes correspondientes a cada componente seleccionado y su distribución a las entidades receptoras legalmente autorizadas.

La operación de la CUS deberá garantizar la trazabilidad de los recursos, la protección de los datos personales, la interoperabilidad de los sistemas y la información clara al trabajador sobre los valores pagados y las coberturas contratadas.

Parágrafo. La implementación del recaudo unificado aprovechará la infraestructura institucional y tecnológica existente y no implicará la creación de un nuevo fondo de administración de recursos.

Artículo 6°. Articulación con el Sistema de Protección Social. La Contribución Única Simplificada funcionará de manera complementaria y articulada con los mecanismos de protección social existentes, es así como los ahorros realizados por los trabajadores independientes a través del Servicio Social Complementario de

Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), en el marco de la Contribución Única Simplificada, serán compatibles con el Sistema Actuarial de Equivalencias previsto en la Ley 2381 de 2024 y las normas que la reglamenten, modifiquen o sustituyan.

Parágrafo. El Gobierno nacional garantizará la articulación operativa y la interoperabilidad entre la Contribución Única Simplificada, el Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) y las entidades administradoras del sistema pensional, con el fin de facilitar la identificación, certificación y utilización de los ahorros acumulados para la aplicación del Sistema Actuarial de Equivalencias, cuando se cumplan los requisitos legales. No obstante, la aplicación de este mecanismo no implicará el reconocimiento automático de semanas de cotización ni permitirá utilizar los mismos recursos para el reconocimiento simultáneo de prestaciones incompatibles.

Artículo 7°. Reglamentación e implementación. El Gobierno nacional reglamentará la operación de la Contribución Única Simplificada y adoptará las medidas necesarias para permitir el recaudo integrado de sus componentes mediante PILA, dentro de los doce (12) meses siguientes a la promulgación de la presente ley.

La reglamentación se adelantará con participación de las autoridades competentes en materia de trabajo, salud, protección económica para la vejez, subsidio familiar, aseguramiento y operación de PILA.

La incorporación del seguro inclusivo deberá contar previamente con los análisis técnicos y actuariales necesarios para determinar la viabilidad de los productos de aseguramiento y las condiciones de acceso.

Parágrafo. La implementación de la CUS no modificará las competencias legales de las entidades encargadas de la inspección, vigilancia y control de los respectivos componentes.

Artículo 8°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación, sin perjuicio del período previsto para su implementación operativa, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

H.S. CLAUDIA MARGARITA ZULETA
PONENTE

Comisión Séptima Constitucional Permanente

LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., al día nueve (10) del mes de noviembre del año dos mil veintiséis (2026) - En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República. Informe** de Ponencia para primer debate, y texto propuesto, así:

INFORME DE PONENCIA PARA: PRIMER DEBATE

NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: 096/2026 Senado

TITULO: "POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA EL SISTEMA SIMPLIFCADO DE PROTECCIÓN LABORAL, LA CONTRIBUCIÓN ÚNICA SIMPLIFICADA PARA TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA E INDEPENDIENTES DE INGRESOS BAJOS, VARIABLES O ESTACIONALES, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

INICIATIVA: H.S CLAUDIA MARGARITA ZULETA MURGAS, ANDRES EDUARDO FORERO MOLINA, JOSUE ALIRIO BARRERA RODRÍGUEZ, RAFAEL NIETO LOAIZA, ESTEBAN QUINTERO CARDONA, ENRIQUE CABRALES BAQUERO, JULIA CORREA NUTTIN, OSCAR LEONARDO VILLAMIZAR, CARLOS MANUEL MEISEL VERGARA, JUAN FERNANDO ESPINAL RAMÍREZ, CHRISTIAN MUNIR GARCÉS ALJURE, MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ, MARÍA CLARA POSADA CAICEDO, JUAN FERNANDO CAICEDO CALLEJAS, HONORIO MIGUEL HENRIQUEZ PINEDO, ZANDRA MARÍA BERNAL RINCÓN.

RADICADO: EN SENADO 28-07-2026 **EN COMISIÓN:** 12-08-2026 **EN CÁMARA: XX-XX-202X**

PUBLICACIONES – GACETAS

TEXTO ORIGINAL	PONENCIA 1er DEBATE SENADO	TEXTO DEFINITIVO COM VII SENADO	PONENCIA 2do DEBATE SENADO	TEXTO DEFINITIVO PLENARIA SENADO	PONENCIA 1er DEBATE CAMARA	TEXTO DEFINITIVO COM VII CAMARA	PONENCIA 2do DEBATE CAMARA	TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CAMARA
19 Art 994/2026								

PONENTES PRIMER DEBATE		
HH.SS. PONENTES	ASIGNADO (A)	PARTIDO
CLAUDIA MARGARIA ZULETA MURGAS	PONENTE UNICA	CENTRO DEMOCRATICO

NÚMERO DE FOLIOS: CUARENTA Y OCHO (48)
RECIBIDO EL DÍA: 10 DE NOVIEMBRE DE 2026
HORA: 20:42 P.M.

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

ALFREDO JOSÉ MÓISES LÓPEZ
Secretario General
Comisión Séptima
Senado de la República

C O N T E N I D O

Gaceta número 1769 - martes, 10 de noviembre de 2026

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS **Págs.**

Informe de ponencia positiva para primer debate , pliego de modificaciones y texto propuesto del Proyecto de Ley Número 221 de 2026 Senado, por medio de la cual se reconoce la radiodifusión sonora colombiana y sus prácticas culturales asociadas como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación, se promueve su salvaguardia y se dictan otras disposiciones. 1

Informe de ponencia para primer debate , pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 96 de 2026 Senado, por medio de la cual se establece la Contribución Única Simplificada como mecanismo voluntario de acceso a instrumentos de protección social para trabajadores independientes de bajos ingresos y se dictan otras disposiciones. 7

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2026