



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - Nº 781

Bogotá, D. C., jueves, 22 de junio de 2023

EDICIÓN DE 30 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 305 DE 2022 CÁMARA

por medio del cual se establecen los mecanismos que propenden por el óptimo uso de los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales.

Bogotá, D.C., junio de 2023

Representante

AGMETH JOSÉ ESCAF TIGERINO

Presidente

Comisión Séptima Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Referencia: Ponencia negativa al Proyecto de ley número 305 de 2022 Cámara, por medio del cual se establecen los mecanismos que propenden por el óptimo uso de los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales.

Respetado Presidente:

En cumplimiento de las instrucciones impartidas por la mesa directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y de los deberes establecidos en la Ley 5ª de 1992, presentamos a continuación ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 305 de 2022 Cámara, *por medio del cual se establecen los mecanismos que propenden por el óptimo uso de los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales.*

Atentamente,

 VICTOR MANUEL SALCEDO GUERRERO Representante a la Cámara Coordinador Ponente	 MARÍA EUGENIA LOPERA MONSALVE Representante a la Cámara Ponente
--	---

 JUAN FELIPE CORZO ALVAREZ Representante a la Cámara Ponente	JORGE ALEXANDER QUEVEDO HERRERA Representante a la Cámara Ponente
---	---

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 305 DE 2022 CÁMARA

por medio del cual se establecen los mecanismos que propenden por el óptimo uso de los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales.

Por instrucción de la mesa directiva de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, conforme a lo establecido en la Ley 5ª de 1992, presentamos informe de ponencia negativa para primer debate del Proyecto de ley número 305 de 2022 Cámara, *por medio del cual se establecen los mecanismos que propenden por el óptimo uso de los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales.*

I. COMPETENCIA

La Comisión Séptima Constitucional Permanente, por disposición normativa, es competente para conocer del presente proyecto de ley, de conformidad con lo establecido por el artículo 2º de la Ley 3ª de 1992, por cuanto versa sobre: “Estatuto del Servidor Público y Trabajador Particular; Régimen Salarial y Prestacional del Servidor Público; organizaciones sindicales; sociedades de auxilio mutuo; seguridad social; cajas de previsión social; fondos de prestaciones; carrera administrativa; servicio civil; recreación; deportes; salud, organizaciones comunitarias; vivienda; economía solidaria; asuntos de la mujer y de la familia”.

II. TRÁMITE DE LA INICIATIVA Y ANTECEDENTES

El Proyecto de ley número 305 de 2022 Cámara, *por medio del cual se establecen los mecanismos que propenden por el óptimo uso de los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales*”.

Fue radicado por los honorables Representantes *Olga Lucía Velásquez Nieto, Martha Lisbeth Alfonso Jurado, Wilmer Yair Castellanos Hernández, Jhon Fredi Valencia Caicedo, Jairo Reinaldo Cala Suárez, María del Mar Pizarro García, Mauricio Parodi Díaz, Hugo Danilo Lozano Pimiento, Gilma Díaz Arias, John Jairo González Agudelo, Gerson Lisímaco Montaña Arizala, Duvalier Sánchez Arango, Diógenes Quintero Amaya, Yenica Sugein Acosta Infante, Elkin Rodolfo Ospina Ospina, Aníbal Gustavo Hoyos Franco* y publicado en la **Gaceta del Congreso** número 1589 del 5 de diciembre de 2022.

Frente a los antecedentes de la iniciativa encontramos en los archivos de la corporación que en el mes de agosto del mismo año, se presentó una iniciativa similar, radicado bajo el número 090 de 2022 *“Por el cual se modifica el Sistema General de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en esta materia”*. Dicha indicativa surtió su trámite en la Comisión y fue archivado.

III. OBJETO DEL PROYECTO

Tiene como objeto establecer la forma como se fortalecerán los procesos de vigilancia, control y optimización de los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales, por lo cual, es un deber de todos sus actores, propender armónicamente por garantizar el debido uso de los mismos, con el fin de lograr contribuir al desarrollo de la seguridad y salud en el trabajo de la fuerza productiva del país.

IV. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley consta de nueve artículos incluyendo la vigencia. El primero de ellos, establece el objeto de la iniciativa, que fue referenciado en el título anterior.

El artículo segundo propone que el Ministerio de Trabajo, la Superfinanciera y la Contraloría General de la República, desde el ámbito de sus competencias presentarán semestralmente a las Comisiones Económicas y Séptimas Conjuntas de Cámara y Senado, a los actores del Sistema General de Riesgos Laborales, un informe detallado relacionado con los indicadores de impacto asociados a la gestión que llevan a cabo las administradoras de riesgos laborales para prevenir la siniestralidad laboral en sus empresas afiliadas.

El artículo tercero establece que las Administradoras de Riesgos Laborales de manera individual deberán presentar un informe ejecutivo de gestión semestralmente a sus empresas afiliadas y a los trabajadores bajo su cobertura, así mismo, a la ciudadanía a través de audiencias públicas.

El artículo cuarto crea las veedurías ciudadanas para coadyuvar a la vigilancia y control de los recursos que ejecutan las administradoras de

riesgos laborales los cuales son parte del sistema de seguridad social integral.

El artículo quinto establece el límite de gastos de administración por las administradoras de riesgos laborales, estableciendo que el límite máximo de los gastos de administración de las Administradoras de Riesgos Laborales no podrá exceder el 10% a excepción de las compañías aseguradoras que operen con recursos del estado y ejerzan el ramo de los riesgos laborales y otorga un plazo de seis meses al Ministerio del Trabajo para que realice los estudios técnicos, actuariales y financieros, a partir de los cuales se actualizará dicho límite. También incluye un párrafo transitorio indicando que lo previsto en el artículo se reglamentará por el Ministerio del Trabajo, a más tardar en enero de 2024.

El artículo sexto modifica el párrafo 5° del artículo 11 de la Ley 1562 de 2012

El artículo séptimo establece la prohibición para ejercer el ramo de los riesgos laborales cuando se demuestre que las compañías Administradoras de Riesgos Laborales han incurrido de manera recurrente en el uso indebido de recursos propios del sistema.

El artículo octavo establece que el Ministerio del Trabajo y la Superfinanciera, regularán técnicamente y financieramente los porcentajes de reinversión que las administradoras de riesgos laborales y los intermediarios de seguros deben garantizar a sus empresas afiliadas teniendo en cuenta el tamaño de la empresa, el grado de riesgo y las cifras de siniestralidad laboral.

Por último, el artículo noveno trata sobre vigencia y derogatoria.

V. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

La exposición de motivos del proyecto de ley publicado en la **Gaceta del Congreso** número 1589 de 2022, afirma que:

- La Constitución Política de Colombia en su artículo 48, establece que la seguridad social debe orientarse bajo los *principios de eficiencia, universalidad y solidaridad* en los términos que establezca la ley. Del mismo modo, la precitada norma superior consagra expresamente que no se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella.
- La Ley 100 de 1993, en su preámbulo define la Seguridad Social Integral como: *“Es el conjunto de instituciones, normas y procedimientos, de que disponen la persona y la comunidad para gozar de una calidad de vida, mediante el cumplimiento progresivo de los planes y programas que el Estado y la sociedad desarrollen para proporcionar la cobertura integral de las contingencias, especialmente las que menoscaban la salud y la capacidad económica, de los habitantes del territorio nacional, con el fin de lograr el bienestar individual y la integración de*

la comunidad.”; de igual manera, en su capítulo I, artículo 2, literal A, hace alusión al principio de la eficiencia, así: *“Es la mejor utilización social y económica de los recursos administrativos, técnicos y financieros disponibles para que los beneficios a que da derecho la seguridad social sean prestados en forma adecuada, oportuna y suficiente”*, y se adentra en el Sistema General de Riesgos Profesionales a través de los artículos 249, 250, 251, 252, 253, 254 del Libro III del referido texto normativo. Por consiguiente, es un deber del Estado, garantizar que los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales, al igual que los del Sistema General de Pensiones y de Salud, se utilicen y destinen adecuadamente de acuerdo a lo previsto en la normatividad legal vigente en seguridad social, por lo cual se hace indispensable que el Gobierno nacional fortalezca los procesos de vigilancia, control y optimización de los mismos.

- Y es que, a pesar de que actualmente existe un bloque normativo robusto que establece la forma como se deben recaudar, distribuir y vigilar los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales, es imperativo y necesario, expedir una ley a través de la cual, se fortalezca y haga más riguroso el proceso de vigilancia, control y optimización de dineros que ingresan por concepto de afiliación y cobertura en riesgos laborales.
- El Gobierno nacional, determinó, la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales, mediante el Decreto ley 1295 de 1994, por el cual se constituye el marco legal de aseguramiento para los riesgos inherentes al trabajo en Colombia, permitiendo al sector público y privado brindar cobertura en este campo a la población trabajadora del país.
- En el Decreto Ley 1295 de 1994, el Sistema General de Riesgos Profesionales, conforme su artículo 1°, quedo definido, así: *“Es el conjunto de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos, destinados a prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan.*
- *El Sistema General de Riesgos Profesionales establecido en el Decreto número 1295 de 1994, forma parte del Sistema de Seguridad Social Integral, establecido por la Ley 100 de 1993.*
- Posteriormente, se expidió, la Ley 1562 de 2012, *“Por medio de la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional”*; la mencionada disposición normativa, como parte de su articulado, determinó la forma en que se distribuirán, vigilarán y optimizarán los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales, además de definir las acciones dirigidas a fortalecer la implementación de los Sistemas de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo en el sector empresarial del país.
- El monto de las cotizaciones que deben realizar los empleadores al Sistema General de Riesgos Laborales, se señala en el artículo 6° la Ley 1562 de 2012.
- En consonancia con lo anterior, el Ministerio del Trabajo, en cumplimiento del artículo 28 del Decreto ley 1295 de 1994, dispuso: *“El Gobierno nacional, a través del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, previo concepto del Consejo Nacional de Riesgos Profesionales, revisará periódicamente la tabla de clasificación de actividades económicas: cuando menos una vez cada tres (3) años, e incluirá o excluirá las actividades económicas de acuerdo al grado de riesgo de las mismas, para lo cual deberá tener en cuenta los criterios de salud ocupacional emitidos por entidades especializadas”*, razón por la que en el presente año, expidió el Decreto número 768 de 2022, *“Por el cual se actualiza la Tabla de Clasificación de Actividades Económicas para el Sistema General de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones”*.
- Otro argumento utilizado por los autores frente a la necesidad del proyecto, es que existe una diferencia significativa en lo que concierne a la cobertura por parte del Sistema General de Riesgos Laborales al comparar las cifras por tipo de vinculación entre trabajadores dependientes e independientes; de igual manera continua existiendo una mayor incidencia de ocurrencia de accidentes laborales en comparación con la enfermedad laboral al verificar el comportamiento de la siniestralidad laboral en el 2022, lo que de una u otra forma genera alertas en cuanto al fortalecimiento de los mecanismos de vigilancia y control en relación con la destinación de los recursos que se recaudan por concepto de afiliación a riesgos laborales los cuales en mayor proporción deberían utilizarse en la prevención de la accidentalidad y la enfermedad laboral.
- Igualmente plantean en la exposición de motivos que, sería oportuno evaluar y definir el alcance de lo que llama la norma gastos administrativos, ya que si bien existen disposiciones normativas que regulan el tema, actualmente no existe claridad frente a como las Administradoras de Riesgos Laborales están administrando y justificando estos recursos y hace un llamado urgente al Gobierno nacional para que a través del

fondo de riesgo laborales, se realicen los estudios actuariales, financieros y técnicos con el fin de lograr establecer objetivamente y razonablemente un porcentaje justo que garantice la operación de las Administradoras de Riesgos Laborales sin que se destinen recursos obtenidos del recaudo por concepto de aportes a riesgos laborales a otros fines diferentes a lo permitido en la normatividad vigente.

- Finalmente, los autores plantean la necesidad de considerar la posibilidad de optimizar el uso de los recursos y dineros públicos que recibe el Sistema General de Riesgos Laborales cuya prelación es la cobertura de las contingencias derivadas del trabajo, lo que implica que deben reducirse significativamente otros rubros que no contribuyen a que se cumpla con el espíritu de lo dispuesto en el marco legal de los riesgos laborales.

VI. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

El Sistema General de Riesgos Laborales fue creado con el fin de prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y de los accidentes que puedan ocurrirles, con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan.

Si bien la iniciativa es loable en el entendido de querer disminuir el porcentaje de administración, por las razones presentadas frente a la distribución de los recursos que se recaudan y la aparente ineficacia en la utilización de los mismos; al analizar los argumentos y la propuesta del articulado los ponentes compartimos la postura que se expresó en el primer debate del entonces Proyecto de ley número 090 de 2022, donde la Comisión manifestó sus interrogantes frente a la inconveniencia de la aprobación del proyecto, lo anterior porque el proyecto carece de rigurosidad técnica frente a la sostenibilidad financiera del sistema; no presenta un estudio técnico integral *“que contemple las variables de mercado, cobertura de empresas y trabajadores, monto y suficiencia de la tarifa, así como el entorno económico y regulatorio, aspectos críticos que tiene una incidencia necesaria y directa en el desempeño del sistema ...”*¹

Postura que fue expresada en anteriores proyectos de ley por los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, de Salud y Protección Social, así como por el Ministerio del Trabajo, de la siguiente manera:

“Esta cartera no encuentra que la propuesta de nuevo límite de gastos esté soportada en un estudio técnico ni define su base liquidación. Es importante tener en cuenta que establecer un nuevo límite a los gastos administrativos podría afectar la sostenibilidad financiera del Sistema General de Riesgos Laborales en el evento en que los gastos de

administración necesarios para el funcionamiento del Sistema resulten superiores al límite establecido por la iniciativa legislativa, toda vez que en este evento las Administradoras tendrían que acudir a recursos propios para solventar la diferencia, lo cual podría reducir su solvencia y afectar su permanencia en el aseguramiento del sistema, y además la garantía de satisfacción de los derechos de la población trabajadora colombiana.”²

En el mismo sentido el Ministerio de Salud, en concepto del 1° de febrero de 2023³, al referirse al límite de gastos de administración, indicó:

“2.3. En cuanto al artículo 5°, límite de gastos de administración por las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales, se manifiesta que, conforme a lo estipulado en el parágrafo 4° del artículo 11 de la Ley 1562 de 2012, el Ministerio del Trabajo tiene la facultad de definir el límite de dichos gastos previo concepto técnico del Consejo Nacional de Riesgos Laborales, teniendo en cuenta variables como el tamaño de la empresa, número de trabajadores, clase de riesgo, costos de operación necesarios para garantizar el cumplimiento de las normas legales vigentes. Por tal razón, se estima que los gastos de administración ya posee una disposición legal que describe el criterio para fijar sus límites, siendo innecesario contar con una duplicidad normativa sobre el mismo tema.”

VII. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTOS

Con base en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual “El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.

Procedo a indicar los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa, así

“Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así: (...)

- a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina

¹ |Observaciones de Fasecolda al Proyecto de ley número 305 de 2022 Cámara.

² Comentarios del Ministerio de Hacienda a la ponencia propuesta para primer debate al Proyecto de ley número 090 de 2022 Cámara. Expediente 46888/2022/OFI. Radicado: 2-2022-054645 del 23 de noviembre de 2022.

³ Concepto sobre el Proyecto de ley número 305 de 2022 (Cámara) *“por medio del cual se establecen los mecanismos que propenden por el óptimo uso de los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales”*. Radicado número 202311400179521 del 1° de febrero de 2023.

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.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

- a) Cuando el Congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del Congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores;
- b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el Congresista en el futuro;
- c) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el Congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente;
- d) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el Congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual;
- e) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El Congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación;
- f) Cuando el Congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...)."

Por tanto, y de forma orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este proyecto de ley no existen circunstancias que pudieran dar


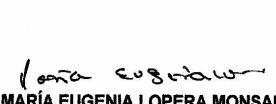
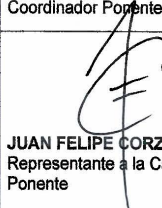
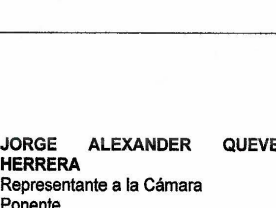
lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Representantes, ya que es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual.

En conclusión, este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. Sin embargo, la decisión es netamente personal en cuanto a la consideración de hallarse inmerso en un conflicto de interés, por lo que se deja a criterio de los representantes basado en la normatividad existente y a juicio de una sana lógica.

VII. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las consideraciones anteriores, en virtud de lo establecido en la Ley 5ª de 1992, rendimos informe de ponencia negativa y solicitamos a los honorables Representantes de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, **archivar** el Proyecto de ley número 305 de 2022 Cámara, *por medio del cual se establecen los mecanismos que propenden por el óptimo uso de los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales.*

Cordialmente,

 VICTOR MANUEL SALCEDO GUERRERO Representante a la Cámara Coordinador Ponente	 MARÍA EUGENIA LOPERA MONSALVE Representante a la Cámara Ponente
 JUAN FELIPE CORZO ALVAREZ Representante a la Cámara Ponente	 JORGE ALEXANDER QUEVEDO HERRERA Representante a la Cámara Ponente

* * *

INFORME DE PONENCIA DE ARCHIVO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 052 DE 2022 CÁMARA

por medio de la cual se regula el contrato de los modelos que desarrollan su labor por plataformas del sistema webcam y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., junio de 2023

Honorable Representante

AGMETH JOSE ESCAF TIJERO

Presidente Comisión Séptima Constitucional

Cámara de Representantes

E. S. D.

Asunto: Informe de Ponencia de Archivo para Primer Debate al Proyecto de ley número 052 de 2022 Cámara, por medio de la cual se regula el contrato de los modelos que desarrollan su labor por plataformas del sistema webcam y se dictan otras disposiciones.

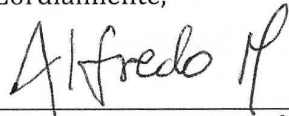
Respetado señor Presidente:

De conformidad con lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992 y dando cumplimiento a la designación realizada por la mesa directiva de la Comisión Séptima de Cámara, como ponentes de esta iniciativa legislativa, me permito rendir informe de ponencia de archivo para primer debate al Proyecto de ley número 052 de 2022 Cámara, *por medio de la cual se regula el contrato de los modelos que desarrollan su labor por plataformas del sistema webcam y se dictan otras disposiciones.*

La presente ponencia se desarrollará de la siguiente manera:

- I. Trámite y antecedentes de la iniciativa
- II. Objeto del proyecto de ley
- III. Contenido de la iniciativa
- IV. Análisis y consideraciones del proyecto de ley
- V. Causales de impedimento
- VI. Proposición

Cordialmente,



ALFREDO MONDRAGÓN
Representante a la Cámara
Pacto Histórico

I. TRÁMITE Y ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

El texto del proyecto de ley con su correspondiente exposición de motivos fue radicado el pasado 26 de julio de 2022 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes por los honorables Representantes *Jairo Cristo, Modesto Enrique Aguilera Vides, Néstor Leonardo Rico, Carlos Cuenca, Gilberto Betancourt, Óscar Campo, Víctor Tovar Trujillo, John Edgar Pérez, Hernando González, Lina María Garrido y Javier Sánchez* junto a los honorables Senadores *Jorge Benedetti, Didier Lobo Chinchilla, Édgar Díaz Contreras y Arturo Char.* Publicada en la *Gaceta del Congreso* número 934 de 2022 el martes, 23 de agosto de 2022.

Mediante Oficio número CSCP3.7-740-22 del 6 de septiembre de 2022, la mesa directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente designó a los honorables Representantes *Karen Juliana López Salazar* como Coordinador Ponente y *Alfredo Mondragón* como Ponente.

II. OBJETO DEL PROYECTO

La presente ley tiene por objeto regular las condiciones laborales de los modelos webcam en el territorio nacional, estableciendo condiciones dignas en su vinculación, conforme a las normas laborales.

III. CONTENIDO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

El Proyecto de ley número 052 de 2022 Cámara consta de seis (6) artículos distribuidos de la siguiente manera:

Artículo 1°. Objeto

Artículo 2°. Contrato Modelo Webcam

Artículo 3°. Definiciones

Artículo 4°. Higiene y salubridad en el lugar de trabajo.

Artículo 5°. Prohibición

Artículo 6°. Vigencia

IV. ANÁLISIS Y CONSIDERACIONES DEL PROYECTO DE LEY

1. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Los autores del proyecto de ley argumentan la necesidad de la iniciativa partiendo de la ausencia de regulación de esta modalidad de trabajo informal denominada “Webcam” que ha cobrado un gran auge y la cual “ha conllevado al menoscabo de los derechos fundamentales y laborales de los modelos webcam”. La mencionada falta de regulación ha propiciado escenarios de explotación, humillación y violación de múltiples derechos, fundamentales y laborales que se hace necesario corregir tramitando una legislación que proteja los derechos laborales de las/les modelos.

Asimismo, intenta responder al reconocimiento de derechos laborales por parte de la Corte Constitucional a esta población a través de la Sentencia T-109 de 2021, en la que protege a una modelo webcam embarazada, señalando que, “aunque el oficio del modelaje webcam no está regulado en Colombia, esto no deja a las empresas dedicadas a esta actividad ni a quienes están delante de las cámaras por fuera de la Constitución y la ley, por lo que no puede ser un escenario para abusos y violación de derechos, lo que sucedió en este caso”. Bajo este antecedente, el proyecto de ley acoge la exhortación directa de la Corte “al Congreso de la República y al Ministerio del Trabajo para que regulen esta actividad de acuerdo a los lineamientos expuestos en la sentencia, de tal manera que se proteja laboralmente a las mujeres y demás personas que se dedican a este oficio”, según la mencionada sentencia, para evitar que los vacíos normativos favorezcan situaciones de abuso.

Según datos de prensa, Colombia es el segundo país del mundo con más modelos webcam después de Rumania, constituyendo el oficio del modelaje webcam en una actividad económica de gran auge que involucra una cantidad creciente de jóvenes hombres y mujeres, con diferentes orientaciones sexuales. “Según datos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, esta actividad representaba el sustento de más de 200.000 familias, generando más de 100.000 empleos directos, aportando cerca \$1,5 billones anuales a Colombia” en 2021 (*El Espectador* 2021). Por otro lado, Juan Carlos Rivera, director del Congreso Lalexpo, informó en junio de 2022 entrevista con Valora Analitik que la industria en Colombia genera alrededor de 150 mil empleos, con “100 mil modelos colombianas registradas en las 25 plataformas que mueven unos pagos por US\$50 millones mensuales” (Valora Analitik 2022).

El negocio lleva por lo menos dos décadas en el país, logrando catalogarse como el país latinoamericano que mayor éxito ha tenido; con una considerable demanda de clientes que acceden a diario a estas páginas. Las personas modelos webcam colombianas se han hecho reconocidas a nivel mundial, lo cual ha aumentado el nivel de profesionalismo de esta actividad en el país “La mayoría de las personas que optan por laborar en estudios webcam suelen ser jóvenes hombres y mujeres en edades que oscilan entre los 18-28 años” (El Espectador 2021), que no poseen una vivienda propia en dónde realizar sus transmisiones.

Según Bustos, conecedor del negocio de webcam en el país, existe una clasificación de estas modelos dependiendo de la cantidad de dinero que devenguen mensualmente, las modelos amateurs pueden ganar entre \$1 y \$3 millones de pesos (el 60% de todas las modelos son amateurs). Las semiprofesionales ganan entre \$4 y \$8 millones (20%) y las profesionales pueden recibir, cada mes, entre \$9 y \$20 millones (19 %). Esto cautiva a gran cantidad de jóvenes que en muchas ocasiones se ven inmersas/os en una actividad que no ofrece garantías laborales.

Ahora bien, es cierto que la Corte Constitucional advirtió también en su Sentencia T-109-21 que el Congreso de la República ha enfocado su esfuerzo únicamente en regular el modelaje webcam desde el punto de vista tributario, pues la única norma que hace referencia a esta actividad es el artículo 368 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 73 de la Ley 2010 de 2019 la Ley de Crecimiento Económico, que establece en el parágrafo tercero:

“[...] Parágrafo 3°. Entiéndase también como agentes de retención las personas jurídicas y naturales exportadoras de servicios de entretenimiento para adulto a través del sistema webcam, que mediante contrato de mandato como hecho generador practiquen la retención en la fuente por servicios al mandante en el respectivo pago o abono en cuenta, de conformidad con el artículo 392 del Estatuto Tributario. Estas empresas estarán organizadas en una Federación de Comercio Electrónico para Adultos para su control y el sector será reglamentado mediante ley.”

2. CONSIDERACIONES DEL PONENTE

Teniendo en cuenta que los servicios de entretenimiento para adultos se han expandido sustancialmente en el país, es constatable que se requiere de una regulación profunda y estructural en términos de garantías y derechos laborales que protejan la integridad de aquellas personas que desempeñan funciones dentro de la industria, partiendo del presupuesto de que el entretenimiento para adultos es susceptible de ser comprendido como una forma de trabajo.

Después de revisar el contexto actual de la industria a partir de la bibliografía disponible, de adelantar mesas técnicas con organizaciones que agrupan personas que ejercen modelaje webcam, así como con el Ministerio del Trabajo que viene

adelantando un proceso de inspección y vigilancia en los establecimientos, se pudo concluir que, a pesar de que hoy en Colombia contamos con diversos esfuerzos, especialmente desde la academia, por caracterizar la situación de las y los trabajadores en la industria webcam, seguimos sin contar con información suficiente y se carece de información oficial sobre los estudios web cam, los diversos oficios que intervienen en los procesos (fotografía, video, diseño, monitores, psicología), sobre las modalidades de modelaje y sus condiciones de trabajo, ingreso económico y garantía de derechos.

Por lo anterior, no existe un diagnóstico integral, validado por las autoridades ni por la población afectada, que permita caracterizar de manera adecuada las condiciones a regular para beneficiar y proteger efectivamente la población mencionada, teniendo en cuenta las condiciones heterogéneas en las que se encuentran las personas que ejercen el oficio. La necesidad de caracterizar los tipos y modalidades de modelaje, así como el modelo de negocio transnacional, es de gran relevancia para encontrar las soluciones adecuadas a la falta de aportes a la seguridad social que desafortunadamente parece ser la regla, la determinación de los tipos de contratos posibles en el marco del derecho laboral y comercial, las garantías frente a los accidentes laborales o la enfermedad derivada de su labor, así como contra la violencia de género y sexual que se presenta en el ejercicio.

Debido a la complejidad que implica el modelo de negocio en plataformas digitales en el que se inserta la actividad de modelaje webcam, a las diversas modalidades que tiene este trabajo, a las problemáticas asociadas al desempeño de una actividad relacionada con contenidos sexuales y a las características de las personas que se incorporan al ejercicio del oficio, considero que el proyecto de ley analizado carece de los desarrollos y contenidos que permitan generar las garantías necesarias para que la regulación propuesta se traduzca en beneficio y disminución en la vulneración de derechos.

Para comprender las afirmaciones que anteceden se hace necesario una aproximación a la naturaleza, tanto al modelaje webcam como actividad emergente, como al funcionamiento de un ámbito económico en el que el modelo de negocio cuenta con unas características que condicionan el ejercicio del modelaje y la posibilidad que éste tiene en la participación de las ganancias generadas por la industria.

2.1 DEFINICIÓN DEL OFICIO DE MODELAJE WEBCAM

La industria webcam es un entramado de relaciones económicas, institucionales y sociales que se viene configurando gracias al desarrollo de las tecnologías de la información y la telecomunicación, en el marco de un proceso de globalización y transnacionalización del capitalismo actual. En el marco del avance de esas nuevas tecnologías, se ha dado la expansión y diversificación de formas

de relacionamiento social, valores culturales, procesos de configuración de redes, comunidades e identidades, y entre ellas de relacionamiento erótico-afectivo y sexual en los planos virtuales, de forma deslocalizada, transnacional y reconfigurando las temporalidades (Niño Cruz, 2021, 23-25; Corte Constitucional S. T-109-21). Es así como emergieron prácticas, formas de vinculación inéditas y “actividades de intercambio monetario/sexual” (Quijano, Peña y Villamizar 2020) como lo fue la transmisión (y representación) del registro de la vida sexual de un grupo de mujeres a través de internet, las llamadas JenniCams o camgirls en 1996 (Quijano, Peña y Villamizar 2020; Preciado 2020) inspiradas en la transmisión que hizo de su vida la joven de Pensilvania, Jennifer Ringley en 1990 (Hernández Daza 2020, x, xi).

Este fue el inicio de una actividad que en las últimas décadas se ha constituido en una labor, como lo es el modelaje webcam. Una actividad que genera y circula inmensas utilidades a nivel mundial, y en torno a la que interactúan fuertes conglomerados económicos, corporativos- gremiales, sociales y políticos.

En Colombia, la Corte Constitucional en su Sentencia T-109 del 2021 categorizó el modelaje webcam como un tipo de actividad que, si bien hace parte de la industria del sexo, se diferencia de otras especies de actividad propias de este campo como el “trabajo sexual tradicional” que denomina prostitución y la pornografía, siendo ella misma una especie aparte, con sus propias características. En palabras de la Corte:

“Es preciso acotar que dentro de la industria del sexo, como género, se pueden agrupar diferentes especies como la prostitución, la pornografía y, más recientemente, el modelaje *webcam*, pues aunque en ocasiones se ha pretendido trazar una línea divisoria para separar los aquellos oficios de este último, en un esfuerzo por desligarlo de la estigmatización histórica que pesa sobre los mismos con argumentos como que en esta actividad no existe contacto carnal, es claro que el común denominador que existe a todas estas prácticas es el intercambio de determinados servicios de índole sexual por una contraprestación pecuniaria”.

La persona ejerciendo como modelo webcam transmite en tiempo real y no entra en contacto físico con sus clientes, debido a la mediación de plataformas digitales en un campo virtual, requiriendo de una cámara de video y, si bien “típicamente se recrean o simulan, en una transmisión virtual en tiempo real, situaciones, roles y comportamientos para la excitación y satisfacción inmediata de las fantasías y deseos eróticos de los espectadores con capacidad de pago, quienes recompensan en dinero a la o el intérprete por su actuación y disposición para escenificar contenidos sexualmente explícitos, en mayor o menor grado” como lo describe la Corte Constitucional (S. T-109-21), también en ocasiones

se centra en intercambios afectivos y de escucha en conversación.

En la literatura desarrollada al respecto encontramos diversos ejercicios de definición en torno a la actividad del modelaje webcam y al cibersexo, de los que podemos extraer que es una actividad de *representación* de acciones erótico-afectiva y/o sexuales (consideradas como servicios)¹, ejecutadas por una persona llamada modelo webcam, y mediadas por el intercambio monetario, en la que no existe contacto físico con la persona que paga por esas acciones, llamada cliente, que accede a través de páginas web de manera virtual. En ese mismo sentido, Murieles Velásquez (2015) detalla:

“Las prácticas del cibersexo se pueden concebir básicamente como un conjunto de acciones que realizan los sujetos para desplegar una práctica sexual mediado por internet a través de dispositivos tecnológicos de hardware como lo son una computadora, una tableta o un celular, una cámara web y de softwares que van desde el sistema operativo hasta las páginas web que crean comunidades digitales (...) se requiere de un cuerpo humano sexuado y una consciencia humana indispensables para que la práctica se lleve a cabo” (11).

Por su parte, Quijano, Peña y Villamizar (2020) en su tesis manifiestan que “la industria de modelos webcam se encarga de proporcionar a una audiencia goce sexual, contenido audiovisual erótico pero sin contacto físico, lo cual diferencia esta práctica de cualquier otra que se incluya dentro de la categoría de trabajo sexual” (20, 21). Diferentes autores definen a las personas modelo webcam como aquellas que por medio de su cuerpo y carisma ofrecen un servicio de entretenimiento para adultos a través de sitios web, recibiendo una paga de quienes acceden a esos sitios mediante desembolsos en plataformas habilitadas. El concepto de modelos webcam se interpreta entonces como aquel individuo que vía internet mantiene una interacción virtual con un usuario que es reconocido como cliente.

Las descripciones que presenta la Corte Constitucional a través de los *amicus curiae* recopilados en su Sentencia T-109 de 2021, nos permite aproximarnos a algunas caracterizaciones parciales de la realidad concreta de las personas que ejercen modelaje en Colombia. Es el caso del informe presentado por la Universidad Externado de Colombia en el que delimita esta actividad como aquella en la que las personas modelos, “mayoritariamente mujeres, interactúan de manera virtual con un “cliente” a través de plataformas digitales con el fin de brindar satisfacción sexual a

¹ Es importante resaltar que si bien no existe contacto físico con el cliente, el contacto sexual físico directo sí puede existir en el modelaje webcam cuando la representación de las acciones eróticas y/o sexuales se desarrollan en pareja o más entre personas modelos actuando en una misma escena de manera simultánea.

cambio de “tokens” susceptibles de convertirse en dinero”, y que “quienes deciden iniciarse en esta actividad son personas con dificultades económicas que en muchas ocasiones no logran cumplir con todas las condiciones exigidas y tienen que recurrir a la intermediación ofrecida por los estudios webcam, lugares que les ofrecen proporcionar todas las herramientas necesarias para su actividad, a cambio de una deducción de los ingresos que varía entre el 40% y el 60% del total obtenido por la modelo”.

En las anteriores descripciones y definiciones identificamos diversos componentes y sectores de la industria webcam. Tenemos las páginas web y plataformas digitales que son propiedad de conglomerados empresariales muy poderosos y que cuentan con la infraestructura (servidores alquilados o propios) y la tecnología en software (aplicaciones, páginas web, programas) que configuran plataformas digitales encaminadas a la difusión de contenidos digitales, en especial transmisiones en vivo (o falsos en vivos) a través de cuentas/usuarios normalmente asociadas a una sola identidad real o ficticia de una persona que representa las acciones erótico-sexuales. Las más conocidas han sido Chaturbate, MyFreeCams (Hernández Daza 2020, x), Livejasmin.com, Cams.com (Saldaña Ocampo, 2021, 29). Estas plataformas digitales o páginas web cobran un alto porcentaje de lo que pagan los clientes por los contenidos generados por quienes modelan, porcentaje que varía entre éstas (Murieles Velásquez 2015, 50).

Quién esté interesado/a en difundir contenidos digitales de entretenimiento para adultos deben crear un usuario/cuenta en estas plataformas en las que se suben/transmiten los mencionados contenidos de las acciones del modelaje webcam y para esto deben insertarse en sistemas de pago con monederos electrónicos (donde se acumulan los tokens) que se basan en las cuentas Paxum o Payoneer. Esas cuentas Paxum o Payoneer exigen el respaldo de una cuenta bancaria en Estados Unidos (que a su vez implican otros documentos y requisitos) (Hernández Bellón 2018, 21), para la realización de transacciones internacionales, sin lo cual no se puede completar el proceso de pago en tokens por parte de las páginas, y luego de “monetización” que es la transformación o conversión de los tokens en su equivalente en dólares, como lo explica Murieles Velásquez (2015, 54-55).

Es necesario comprender el modelo de negocio y el concepto de token para comprender las condiciones en las que una persona puede crear un canal de transmisión y publicación de contenidos por medio de una cuenta/usuario en estas plataformas (Barco, Goyeneche y Díaz 2021, 30-33; Quijano, Peña y Villamizar 2020, 21). Recordemos que los tokens son un objeto físico o digital que cumple la función de pseudomoneda o ‘vale’ utilizado para reemplazar el dinero, y por lo tanto, una unidad de valor con un monto de una moneda determinada en

cierto contexto (BBVA 2021; Morales 2022; Bustos, 2018).

En este caso, cada unidad de token usado en cada plataforma digital de entretenimiento para adultos tiene un valor en dólares o en la divisa que maneje la plataforma, y los usuarios/clientes compran tokens con sus tarjetas de crédito para pagar a cada uno de los usuarios/canales que transmiten el contenido digital erótico-sexual que consumen, según las tarifas establecidas por la plataforma en relación con cada tipo de práctica que solicitan a las personas modelos, por el tiempo que permanecen conectados, y las propinas que quieran proporcionar (Murieles Velásquez 2015, 50-51; Hernández Bellón 2018, 18; Saldaña Ocampo 2021, 30).

Los tokens “o dinero simbólico digital que pueden ser convertidos quincenalmente a dólares a través de monederos electrónicos después de cumplir el monto mínimo de pago que en algunas páginas es de \$50 dólares y en otras de \$100 dólares, cuyos fondos pueden ser retirados en billetes en cualquier cajero electrónico (...) Si al cerrar la quincena, no se tiene el monto mínimo para recibir el pago, éstos se acumulan para el próximo periodo” (Murieles Velásquez 2015, 50).

En ese sentido, el proceso de pago y luego de monetización implica un conocimiento administrativo, una capacidad financiera y de manejo de estos sistemas de pago que funcionan en inglés, así como acceso a internet y equipos para realizar todos los trámites de las tarjetas para el retiro final del dinero en el país de residencia. Además, se requiere de un capital mínimo para pagar las acreencias y las nóminas, en el caso de estudios pequeños o medianos que cuentan con personal, mientras se surte el proceso de monetización e ingresan los rendimientos obtenidos en las plataformas en las fechas estipuladas por estas. Es por ello que la mayoría de personas que ejercen el modelaje webcam acuden a intermediarios, en estos casos los estudios webcam o personas (otros modelos por ejemplo) que poseen cuentas en estos sistemas de pago de monederos electrónicos como Paxum o Payoneer y cuentas internacionales con las que realizan el proceso de cobro y luego de monetización. Incluso gran parte de los pequeños y medianos estudios deben acudir a intermediarios para los procesos de monetización que son ofrecidos por los estudios más grandes a un porcentaje de comisión.

Esta situación agrega una disminución adicional en las ganancias de las personas que ejecutan la labor del modelaje, debido a que el pago realizado por el cliente en la plataforma digital o página web se distribuye, en un primer momento, entre la persona que modela y las empresas propietarias de las plataformas, que se quedan con un alto porcentaje. Según Hernández Bellón (2018, 19) “estas plataformas cobran un porcentaje que oscila entre el 60% y 70% los cuales son descontados directamente por la página”, y Murieles Velásquez (2020, 50) “los precios y porcentajes varían en cada página, pero en todas, las ganancias para los administradores de

la empresa son mayores con referencia a la de los modelos”. Además, en un segundo momento, sobre ese pago que queda, debe descontarse el porcentaje que cobra como comisión el intermediario, sea estudio webcam o persona, por el uso de las cuentas Paxum, Payoneer y bancarias asociadas.

Murieles Velásquez (2015, 54) señala el desconocimiento administrativo del funcionamiento de la industria del cibersexo, como uno de los tres factores que llevan a las personas que ejercen el modelaje, especialmente en Latinoamérica, a vincularse a los estudios webcam, y descartar el ejercicio independiente de esta labor. El segundo factor es la carencia de privacidad en el hogar, por convivir con sus familias u otras personas, sin contar con un espacio exclusivo para adelantar las simulaciones y representaciones propias de este tipo de actividad. Por lo que podemos considerar este factor como la dificultad de acceso a locaciones/instalaciones adecuadas y privadas para el desempeño de la actividad. Lo anterior se suma al tercer factor, a las dificultades de las personas que modelan para invertir y contar con las herramientas necesarias para la transmisión como internet banda ancha, equipos tecnológicos como computadores y cámaras, juguetes sexuales entre otros.

Todos estos factores llevan a quienes modelan a vincularse a estos estudios webcam, así como a su proliferación, en un esquema de negocio en el que cobran del 20 al 50% de las ganancias de quienes modelan, según los servicios que los estudios proporcionan a estas personas (acceso a cuentas en plataformas, uso de instalaciones, uso de equipos como computadores y cámaras, uso de internet banda ancha, uso de juguetes sexuales, entre otros). La existencia de Estudios constituye una condición importante para posibilitar el ejercicio de modelaje en la situación generalizada de precarización de las/es modelos. Por ello, en la medida en la que se promueva de parte de éstos el respeto de garantías y derechos, así como de prácticas éticas y una distribución justa de las ganancias, se avanza hacia un campo económico con mayores niveles de beneficio para las y los trabajadores del webcam. Los estudios en Colombia se vienen organizando, existen al menos tres grandes asociaciones.

Es importante entender y resaltar, como lo expresa Murieles Velásquez (2015), que la producción de esas ganancias no es posible sin la actividad central por la cual pagan los clientes en las plataformas digitales de entretenimiento y que los grandes montos de utilidades generadas por la industria:

“Significó previamente un consumo de la energía de trabajo por parte de los Modelos Webcam, un desgaste de la energía del cuerpo por el gran esfuerzo físico que implica masturbarse, bailar y actuar frente una cámara. Sin embargo, (...) las distinciones simbólicas de bienes que se dan por las regulaciones políticas administrativas no son equitativas, pues, con los altos porcentajes que

cobran las empresas por usar sus plataformas para trabajar y adicional por las comisiones que cobran quienes prestan el servicio de Studios Webcam, realmente son distribuciones de bienes desiguales como lo menciona Canclini. Empero, muchos Modelos Webcam no ven dicha desigualdad en la distribución de las ganancias, porque la mayoría de los casos, éstas son mayores a los que su sistema de vida Offline en un país “tercermundista” les puede brindar.” (51).

Por lo anterior, se hace necesario que a las personas que ejercen el modelaje webcam les sean reconocidos una serie de derechos que les permita participar de forma justa en la distribución de ganancias que se generan en torno a su labor, a través de las plataformas digitales, que si bien cumplen un importante papel tecnológico como espacio virtual de difusión terminan capturando, junto a los estudios intermediarios, una porción desmedidamente alta de las ganancias, en contraste con la situación de precarización a la que se ven sometidas las personas que ejercen el modelaje webcam. Esta realidad es especialmente severa en países en vía de desarrollo como Colombia, en los que las oportunidades laborales son mayoritariamente informales y desregularizadas, configurando situaciones de trabajo que comprometen la dignidad de las personas ejerciendo el modelaje debido a la violación de sus derechos humanos, como lo veremos en secciones siguientes.

A lo anterior se le agrega que las personas que modelan y sus asociaciones reportan situaciones en las que algunos estudios realizan el cambio de moneda de dólar a pesos para el pago de lo que les corresponde a las personas que modelan, teniendo en cuenta valores muy por debajo de la tasa representativa del mercado, generando una pérdida para estas últimas, pues terminan percibiendo un reconocimiento económico mucho menor al pactado en los porcentajes de los contratos. Así mismo, se han registrado reportes similares de Estudios pequeños que señalan recibir sus ganancias con base en valores del dólar por debajo de la TRM, valores impuestos por otros empresarios que prestan sus servicios de monetización a estos estudios pequeños.

Hernández Bellón (2018) explica que Bancolombia cobra por cada retiro US 50.00 del dinero que representan los tokens de las personas modelos y que ellas tienen en sus cuentas Paxum, además que “el dólar es pagado 100 pesos por debajo” en estos retiros. Además, que “en el caso de los estudios el pago es incierto (...) [y] el valor del dólar se toma de manera diferente, en uno de los estudios se toma el valor de la compra del dólar y en el otro 300 peso menos del valor oficial del mismo, ambos casos toman como referencia el valor del dólar de los días 15 y el último día de cada mes; que es cuando las páginas realizan los cortes.” (72).

Testimonios proporcionados en los espacios de diálogo de las mesas técnicas con personas que ejercen modelaje webcam plantean que firman

múltiples tipos de contratos no vinculantes y sin garantías a pesar de que cumplen reglamentos internos impuestos por los estudios para sus actividades, no reciben un ingreso mínimo o salario, pues los pagos dependen de su productividad, y en muchos casos los porcentajes con los que se quedan los estudios superan el 50%, concentrando la rentabilidad sobre la producción de la trabajador. Adicional, en estos establecimientos se factura el dólar en diversas tarifas, teniendo casos en los que éstos pagan incluso mil pesos colombianos por debajo de la tarifa representativa del dólar, lo que constituye un abuso que parece sistemático en este sector económico.

Frente a estos abusos, se hace necesaria la intervención de las autoridades competentes frente al sector financiero y a otros actores de la industria, para que se establezca la tasa de cambio representativa de la divisa del día de pago como referente para el cálculo de la facturación de los montos que le corresponden a las personas que modelan, así como a los estudios que dependen de servicios de monetización ofrecidos por terceros.

En este sentido y como desarrollaremos con más detalle en la siguiente sección, se hace necesario concertar y encontrar formas de vinculación contractual de las personas que ejercen modelaje, en las que se les garantice el derecho a la seguridad social, prestaciones sociales, seguridad y salud en el trabajo, al tiempo que se les garantiza una participación más justa en los rendimientos económicos de los contenidos digitales que estas personas elaboran, lo cual no es posible estableciendo un salario fijo en el marco de un contrato laboral, tal y como lo propone el proyecto de ley analizado en la presente ponencia, debido a que los rendimientos económicos de los contenidos digitales vendidos son variables, sus utilidades y por ende la participación oscila de manera permanente.

2.2 MODALIDADES DE MODELAJE WEBCAM EN COLOMBIA

En Colombia no han existido desarrollos legislativos específicos en torno a la regulación de la industria webcam (ni del cibersexo más general), de las actividades y labores que ahí se adelantan (monitores, fotógrafos/as, diseñadores/as, psicólogos/as), ni de las relaciones entre los agentes de este campo y mercado. Hasta el momento, ha habido desarrollo de jurisprudencia frente a la industria del sexo y frente a un tipo de relación laboral de hecho, el contrato realidad, entre modelos webcam y estudios.

Patermina (2018) reporta que Darío Sánchez Representante de Asocea sostiene “esta es una industria que contribuye a un país con carencia de oportunidades a fomentar el empleo, estamos hablando de que están ingresando entre 30, 40, a veces 45 millones de dólares al país, dinero que proviene del exterior, nosotros estamos (...) trayendo

las divisas del exterior para que sean invertidas acá en Colombia”.

Según Barco, Goyeneche y Díaz (2021, 38) “en Colombia cerca de 100.000 personas se dedican al negocio del entretenimiento para adultos”, lo que representa al 85% del total en Latinoamérica. Es así como en los últimos 15 años ha habido una proliferación de empresas y estudios dedicados a proporcionar los servicios de entretenimiento para adultos por webcam. Según la revista *Semana* (2022) Se estima que existen aproximadamente 500 empresas legalmente constituidas en torno a los servicios de webcam y ciudades como Medellín cuentan con más de 100 estudios, lo que profesionaliza la actividad de modelaje y la industria, a la vez que ejercen un papel de tercerización, dado que la integración al sistema de pago descrito anteriormente genera una barrera para el trabajo independiente de las personas que modelan.

Para comprender la manera en la que la actividad del modelaje webcam se ha concretado en la realidad colombiana, han sido de gran utilidad las investigaciones universitarias citadas en esta ponencia. Me interesa particularmente la contribución del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre para la Sentencia T-109 de 2021, en la que realiza una caracterización con una propuesta de categorización de las modalidades más comunes en las que se ejerce este oficio, delimitándolas de la siguiente manera:

- **Independiente:** La persona modelo trabaja por cuenta propia, asume el costo de todos los elementos necesarios para realizar su labor y no establece vínculo de ningún tipo con estudio u organización dedicada a esta actividad, el 100% de las ganancias son propias. El problema de esta modalidad es que los trámites legales para retirar el dinero de manera adecuada son extenuantes y además los costos de montar la página son muy elevados, sumado a que la mayoría de veces no se tiene el capital necesario para sufragarlos, y mucho menos si la página será utilizada por una sola modelo, razones por las cuales quienes prestan estos servicios prefieren vincularse con un estudio.
- **Modelo satélite o modelaje desde casa:** Las personas modelo se vinculan a un estudio webcam, recibiendo de éste colaboración y asesoría para realizar el trabajo desde sus propios hogares sin necesidad de presentarse en las instalaciones. La modelo recibe el pago por sus servicios, el cual se acostumbra en porcentaje de comisión, entre el 30% y 40% para el estudio, y el 70% y 60% restante para la modelo. En esta modalidad la modelo webcam asume el costo de todos los implementos de trabajo y no tiene que regirse a reglamentos ni horarios del estudio, no obstante, por lo general estos exigen

a las modelos el cumplimiento de metas económicas como condición para mantener el satélite.

- **Modelaje en las instalaciones del estudio:** La persona modelo se vincula con un estudio, el cual es el propietario de todos los equipos necesarios para garantizar la transmisión, es quien crea las páginas de internet, encargándose de su imagen, diseño y de la publicidad de las mismas; también determina la decoración de los ambientes desde donde se transmite, monitorea las transmisiones e indica a las modelos cómo deben ejercer la labor, fijan el horario de trabajo y los días de la semana que la modelo deberá presentarse al estudio. En esta modalidad las modelos reciben pagos periódicos que se pactan semanal o quincenalmente que oscilan entre un 30% y 40% de lo facturado por ellas durante sus exhibiciones en línea. Sin embargo, por lo que indagó el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, ninguna modelo recibe pago adicional, si, por ejemplo, el video grabado se retransmite y otros clientes pagan nuevamente por ver el video. Y el aspecto más relevante de esta modalidad es que representa una condición evidente de subordinación, dado que la modelo carece de autonomía técnica, financiera y jurídica, por lo que se entiende de antemano que esta forma de modelaje webcam constituye una práctica laboral.

Por su lado, Herlen David Murieles (2015, 53-54) plantea que las modalidades son dos, la primera es la modalidad independiente y la segunda es a través de los estudios webcam. En esa categorización el factor que determina la diferencia es la relación directa o intermediada con la plataforma digital de la industria cibersexual. En el caso de las personas independientes, éstas crean y controlan sus propias cuentas de usuario en las que suben sus contenidos y transmisiones.

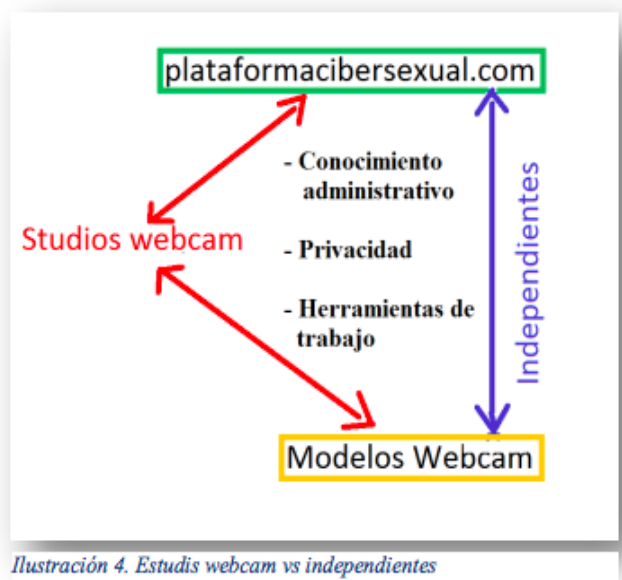


Ilustración 4. Estudios webcam vs independientes

En la segunda modalidad, “los estudios webcam son casas que se dedican al negocio del cibersexo y que tienen total o parcial control de las cuentas de usuario sobre sus trabajadores, generalmente tienen entre 2 a 6 habitaciones adecuadas para el trabajo” (53). Los estudios proporcionan el acceso a las cuentas en las plataformas (ellos mismos no tienen plataformas para la transmisión webcam) y “se encargan de reclutar a los modelos a quienes registran en varias páginas web con el fin de obtener múltiples ingresos” (54), adelantando todo lo relacionado con los trámites de monetización.

En los casos de modelos que dependen de los estudios para el acceso a locaciones, equipos y todo lo necesario en el desarrollo de la actividad de modelaje, normalmente acceden en el marco de la firma de *contratos de mandato y/o participación en ganancias con estos estudios*, en los cuales se establecen una serie de compromisos que, en muchos casos, pueden implicar relaciones de subordinación y por lo tanto, de naturaleza laboral de hecho, aunque no reconocidas. También se ha reportado de manera sistemática situaciones de fuerte precarización y violación de derechos de las personas que modelan, tanto de las condiciones en las que lo hacen por falta de cuidados, higiene, hidratación, largas jornadas sin descansos, así como de su remuneración.

En la mencionada Sentencia T-109-21, la Corte Constitucional describe de la mano de grupos de investigación la situación de las personas modelo web cam en Colombia, y la industria del sexo, manifestando lo siguiente:

“Situaciones como las descritas riñen con las condiciones dignas que cabe predicar de un trabajo, a causa de la forma en que se desarrolla la actividad muchas de ellas no tienen asegurada una remuneración equitativa y satisfactoria que les permita a una existencia congrua a sí mismas y a sus familias por el carácter aleatorio de los ingresos; padecen jornadas extensas en las que permanecen *online* frente a los clientes sin espacio para descansar dado que la rentabilidad depende de la capacidad de competir por captar y mantener con el paso de los minutos la atención de los espectadores, de modo que ausentarse de la pantalla puede implicar perder audiencia y, por ende, dinero; carecen de la protección derivada de la seguridad social frente a contingencias como el desempleo, la enfermedad, la invalidez y la vejez, así como frente al embarazo y la lactancia en razón a la precariedad e informalidad en que se ejerce el oficio; y, pueden no contar con plenas garantías de seguridad e higiene”.

En consecuencia, en la mencionada sentencia la Corte reconoce en el caso que analiza, la existencia material de hecho de las tres condiciones que configuran una relación laboral en el vínculo establecido entre la modelo Fantima y el dueño del estudio webcam Pedro Blanco, que según el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo en Colombia son las siguientes:

3. prestar de forma personal el servicio, en este caso de modelaje de actos erótico-afectivos y/o sexuales para crear contenidos digitales a difundir en plataformas web de entretenimiento para mayores de edad,
3. subordinación o dependencia continua respecto del empleador, en este caso el propietario del estudio webcam, “mandante” del servicio,
3. y remuneración, recibir de parte de este en contraprestación un salario,

En ese tipo específico de relación con estas características, se configura el contrato realidad, sin importar que se le quiera nombrar o hacer pasar por otro tipo de contrato, tal como lo señala la Corte Constitucional. Esta no niega la existencia de otras formas en las que las personas que modelan se vinculan con los Estudios Webcam, diferentes a las que configuran una naturaleza laboral. Sin embargo, es la violación de garantías como la seguridad social, prestaciones sociales y otros derechos las que se evidencian de manera sistemática. Tal y como lo alerta la Corte en su fallo, pareciera configurarse en buena parte de la población ejerciendo esta actividad una realidad de relaciones laborales no reconocidas y camufladas por contratos de mandato.

Sin embargo, el tipo de forma contractual que se debe establecer para reconocer la naturaleza laboral del vínculo en los casos que sea pertinente, y/o para garantizar unos mínimos de derechos propios a la condición de trabajadoras y trabajadores de quienes ejercen el modelaje (más allá de si se establece en el marco de un contrato laboral o comercial), puede tomar una diversidad de fórmulas y posibilidades. Las posibilidades contractuales que reconocen relación laboral van desde un contrato laboral con bonificaciones, con condiciones y horarios flexibles, pasando por el modelo de contrato a destajo, o incluso la concepción de un contrato laboral inédito y especial que parta de las condiciones particulares y los criterios ajustados al modelo de negocio que se establece en la industria web cam. Las posibilidades que puede ofrecer el mundo del derecho laboral son múltiples y tendrían que ser evaluadas a la luz de las condiciones concretas, especiales y particulares del ejercicio del oficio y las necesidades de la población que será regulada.

Igualmente pasa con todas las otras fórmulas contractuales del mundo comercial que hoy operan o que podrían operar, como lo son los contratos por mandado, o las cuentas por participación. Sin duda, todas estas posibilidades contractuales presentan pros y contras según la situación laboral y la naturaleza real de la relación de la persona modelo y el estudio, así como de las condiciones concretas pactadas

Para avanzar en la regulación del modelaje web cam se hace necesario delimitar las diversas modalidades de este oficio, definir los tipos de vínculos posibles entre modelos y estudios y

establecer tipos de contratos o los mínimos de derechos que deben ser garantizados, de tal forma que el ámbito de aplicación de las posibles formas de contratación sea clara en la propuesta legislativa. Lo dispuesto en el presente proyecto de ley no cumple con estas necesidades, y por el contrario plantea una fórmula contractual que generaliza un modelo para una realidad de formas de ejercer el modelaje y de vincularse con los estudios que es profundamente heterogénea.

El proyecto de ley no delimita claramente este ámbito de aplicación del contrato para web cam que propone, sin explicitar que debe ser aplicado de manera clara a los casos en los que la persona ejerciendo el oficio *se encuentren en situación de subordinación frente a empleadores de estudios webcam*, es decir, en los casos en los que converjan las tres condiciones para configurar la relación laboral.

El Congreso de la República así como el Ministerio del Trabajo deben avanzar en la regulación del modelaje web cam para brindar las garantías mínimas a las cuales estas personas tienen derecho como trabajadoras/es, y para ello se hace necesario reconocer su realidad heterogénea pero también las múltiples vulnerabilidades, dimensiones y derechos violados en el ejercicio de este oficio. El presente proyecto carece de las dimensiones necesarias. Sin esto, y teniendo en cuenta que la iniciativa se enfoca exclusivamente en un tipo de contrato general y generalizante, representa un riesgo de consecuencias negativas colaterales, pero también de vulnerar por omisión otra cantidad de derechos que son necesarios integrar en una iniciativa que se aplique a una realidad de gran complejidad y con consecuencias de alto alcance para la población regulada.

Los vacíos que presenta la iniciativa legislativa analizada se relacionan con asuntos fundamentales, sin los cuales, considero, no es posible avanzar en una regulación adecuada de la actividad, los cuales son al menos:

- **Prevención y erradicación de violencias sexuales, basadas en género y laboral en el modelaje**
- **Seguridad y salud en el trabajo**
- **Tratamiento de datos, imagen y acceso a la información en el modelaje**

2.3 Derechos humanos, prevención y erradicación de violencias sexuales, basadas en género, y de acoso sexual y laboral en el modelaje webcam

La Corte Constitucional en su Sentencia T-109-21, así como las entidades consultadas como el Ministerio del Trabajo (Mesa Técnica del 21 de octubre de 2022), han enfatizado de manera reiterada en la necesidad de tener enfoques de derechos humanos, de género e interseccional, por la especial atención que otorga a las mujeres

y personas diversas vulnerables, para valorar la situación en el marco de su ejercicio del modelaje webcam, porque si bien es una actividad que no se encuadra de manera directa en el trabajo sexual tradicional, sí se encuentra incorporado en el marco de la expansión de la industria del sexo hacia el ámbito de la virtualidad en el proceso de desarrollo global de las telecomunicaciones. En sus palabras, la Corte resalta lo siguiente:

“la Corte se ocupará puntualmente de analizar, a la luz del caso sometido a consideración y a partir de un enfoque de género, cómo los derechos humanos de las mujeres, especialmente de aquellas que se encuentran en acentuadas situaciones de vulnerabilidad, se ven afectados ante este negocio”.

Lo anterior en razón a que “la globalización, como sustrato sobre el que se desenvuelven los mencionados procesos de constante innovación y reestructuración de las relaciones humanas, con sus dinámicas orientadas a disipar las fronteras entre países para permitir el flujo libre de capitales y mercados, informalizar y desregular las relaciones económicas (...) conlleva *per se* efectos diferenciados sobre la vida de las mujeres, especialmente la de aquellas en circunstancias de mayor vulnerabilidad por condiciones de género, clase, origen nacional, raza, etnia, edad, capacitismo y migración.”

El proyecto analizado carece de enfoque interseccional y de género, así como de medidas concebidas para prevenir y afrontar situaciones de violencias vinculadas con estas realidades. Al respecto del enfoque interseccional la Corte manifiesta que “esta constatación impone al juez constitucional asumir un enfoque interseccional en orden a valorar cómo la concurrencia simultánea de distintas causas de discriminación da lugar a una afectación específica y cualificada sobre la persona, afectación que sólo es posible evidenciar reconociendo la interacción de dichos factores de riesgo, en vez de apreciarlos de manera aislada”, enfatizando en que en virtud de las “obligaciones internacionales del Estado frente a violaciones contra los derechos de las mujeres, niñas y adolescentes, ha relevado que la aplicación de un enfoque interseccional es un deber estatal ineludible”.

La necesidad de los enfoques mencionados cobran mucha más relevancia ante la vasta evidencia existente sobre la sistematicidad de situaciones de abusos y violencias de diversa índole presentados en éste ámbito de relaciones económicas, realidades que hemos podido constatar en la literatura consultada, en el diálogo con personas que ejercen el modelaje y sus organizaciones, así como por la propia Corte Constitucional en su indagación presentada en el fallo mencionado. Al respecto la Corte enfatiza en el proceso de feminización de la pobreza que pone de presente los “fenómenos de precariedad y marginación que impactan con mayor severidad las condiciones materiales de vida de las mujeres y las desventajas que afrontan en el reparto de la riqueza”

y que plantean circunstancias propicias para que éstas se sometan a condiciones degradantes y de precarización en el ejercicio de actividades como el modelaje webcam:

“Con la panorámica expuesta, no es difícil constatar que, al compás del avance exponencial de la industria del sexo en un mundo gobernado de facto por las reglas de la globalización, los derechos humanos de las mujeres sufren una contracción, especialmente los de aquellas en aguda situación de vulnerabilidad, cuyas garantías iusfundamentales inalienables resultan menoscabadas en múltiples y complejas dimensiones, lo que acaba por lesionar su dignidad como personas”.

En su Sentencia T-109-21 referencia la violación de principios constitucionales, como lo son el derecho a la igualdad de las mujeres (“efecto subordinante que particularmente relega a las mujeres, agudizándose las ondas inequidades existentes por factores socioeconómicos, migratorios, étnico-raciales, etarios, de discapacidad, entre otros”), derecho a no ser sometida a tratos crueles, inhumanos o degradantes, y en concreto a las mujeres se les reconoce el derecho a vivir una vida libre de violencias, el goce efectivo del derecho al trabajo, afectación diferenciada del derecho a la salud, el derecho a la libertad tratándose de la autonomía de las mujeres. Por su parte Quijano, Peña y Villamizar (2020) nos plantea que, debido a la “clandestinidad a la que han sido sometidos los trabajadores sexuales, ha llevado a que estos vivencien situaciones como discriminación, estigmas, infecciones, poco descanso y subordinaciones por cuestiones de género que ponen a estos en una posición de menor poder a la hora de negociar condiciones que les permitan mantener relaciones físicas o virtuales seguras (Chazarreta, 2016). Como consecuencia de lo anterior, no se le ha otorgado la suficiente importancia a la salud física y mental de las personas que ejercen la práctica de trabajo sexual, así como a la sociedad que normaliza la existencia de esta práctica dentro de un ambiente violento y estigmatizado que pone en peligro la vida e integridad de aquellos que la realizan. (...) De igual forma, Arango y Londoño (2016) mencionan que los/las modelos webcam pueden llegar a sufrir daños psicológicos por acoso laboral mediados por el jefe o un usuario que desee sobrepasarse con ella.” (5).

Por su parte, Astrasex reitera que estas personas se encuentran expuestas a prácticas que deben ser entendidas como acoso laboral, múltiples violencias y discriminación, tales como:

- Entrevistas laborales en las que se exigen prácticas sexuales no consensuadas, acto que evidentemente puede constituir un delito (abuso sexual)
- Exigencia de fotografías y material explícito como requisito previo para vinculación con el estudio, sin establecer acuerdos previos de tratamiento de datos y de imagen.

- Discriminación por raza, orientación o identidad sexual, violencia estética o de género, violencia a partir de roles de género enfocados en la maternidad o el derecho a elegir estudiar una carrera profesional siendo estos argumentos para no contratar a un trabajador.
- Ofrecimiento de altos porcentajes de ganancias y facturación monetaria que generan expectativas irreales respecto de lo realmente generado, por lo que se afirma que en la vinculación se engaña a los futuros empleados.
- Acuerdos contractuales desproporcionados que vulneran a las personas modelos, y uso de contratos verbales, donde se pactan cláusulas que afectan los derechos laborales.

En diálogo con personas que ejercen el modelaje y los testimonios recibidos en espacios como las mesas técnicas y la audiencia pública realizada el 2 de marzo, personas que ejercen el modelaje webcam enfatizan en la necesidad de combatir determinadas sanciones comunes de los Estudios webcam contra las personas modelos, tales como multas económicas por estar menstruando o por otras situaciones de salud sexual y reproductiva, delimitándolas como acoso y violencia de género, dado que ***se les exigen pago de multas absurdas por ausencias, llegadas tarde y cualquier otra infracción que crean sancionable*** en los establecimientos.

Establecer una regulación de la relación laboral permite prevenir violencias y vulneraciones en los espacios de trabajo, así como consolidar la concepción y la garantía de los criterios y condiciones de la seguridad y la salud en el trabajo del desarrollo concreto del modelaje webcam. Sin embargo, esto no supe la necesidad de establecer disposiciones especiales y encaminadas al propósito de proteger las múltiples dimensiones y derechos, así como prevenir violencias basadas en género y sexuales.

Esto es imprescindible teniendo en cuenta que estas personas están expuestas a presiones permanente de parte de los clientes, en ocasiones por parte de los monitores o los dueños de estudios, e incluso están expuestas de manera recurrente a la extorsión y el chantaje por parte de terceros, que logran extorsionar gracias al temor de las personas a que su familia, pareja y amigos se enteren de la actividad que adelantan. Barco, Goyeneche y Díaz (2021) han señalado el “caso evidenciado en abril de 2017, una modelo webcam, víctima de la discriminación de la gente de su pueblo, intentó suicidarse lanzándose al metro de Medellín. Otras han sido chantajeadas con entregar imágenes explícitas a sus familiares, que no saben a lo que se dedican, a cambio de dinero. (*Publimetro* 2017)” (44).

Es así como la labor de modelaje webcam carga con una serie de estereotipos y estigmas sociales que

incluyen la percepción de que es una actividad que, como el trabajo sexual, debe incluir diversos actos y prácticas eróticas/sexuales en cualquier momento sin que la persona tenga la potestad o el derecho a negarse, a consentir o no manifestar consentimiento. Por lo anterior, las propuestas de regulación del modelaje webcam debe considerar la garantía del consentimiento por parte de la persona que ejerce el modelaje, para proporcionar herramientas con las que estas personas puedan protegerse de las presiones por parte del empleador y/o el cliente en virtud del cumplimiento del contrato, ni en razón de la exigencia de rendimiento económico.

El articulado del proyecto analizado no integra el reconocimiento de la existencia y mecanismos de la erradicación de las violencias sexuales, la discriminación, el acoso sexual y laboral presente contra quienes ejercen el modelaje en esta industria, ni el reconocimiento del consentimiento como principio y derecho de esta población y oficio. Es por ello que se encuentra omitiendo asuntos de importancia cardinal para la protección de la dignidad de las/ les modelos webcam del país.

Todo lo anterior nos lleva a explicitar que la salvaguarda de la salud sexual y reproductiva, la salud mental y la garantía de los derechos humanos de las personas modelos webcam son objetivos prioritarios bajo los que se debe regir toda actividad ejecutada tanto en el ámbito amplio de relacionamiento de ese campo, así como en la ejecución en concreto de la actividad del modelaje que implica la realización de actos eróticos y/o sexuales, por lo que sus tiempos e intensidad deben estar trazados por el consentimiento así como por el cumplimiento de estos objetivos prioritarios, y es además, responsabilidad del empleador de velar por ello. Esto debe ser considerado en una iniciativa legislativa que sea impulsada por el Congreso de la República y por el Ministerio del Trabajo, dimensiones sin las cuales cualquier proyecto de ley corre el riesgo de desatar implicaciones no previstas que profundicen situaciones e incentivos a la violencia y vulneración de derechos.

2.4 Principales riesgos de seguridad y salud asociados a la actividad de modelaje webcam

Actualmente no existen estudios institucionales que den cuenta de las condiciones en las que las personas que ejercen el modelaje webcam, ni de una caracterización sobre los peligros y riesgos laborales relacionados con esta actividad.

Tal como lo señalan Carlos Fajardo y Carlos Mesa Lorza (2018) en un estudio realizado en materia de seguridad ocupacional, referenciado por la Corte en la sentencia T-109-21, existe una gran dificultad cuando de “caracterizar la oferta de modos y operaciones del sexo virtual que se lleva a cabo por la webcam, puesto que al parecer los límites al respecto solo dependen de la demanda del público cliente, y de la aceptación o no de las sexcam” (3).

En dicho sentido, resulta indefinido el diagnóstico sobre seguridad y salud en este ámbito, por lo que se realiza solo apenas un acercamiento preliminar a los riesgos que se presentan en este oficio a partir de una serie de investigaciones adelantadas por estudiantes de diversos niveles universitarios en distintas partes del país, que permiten aproximarse de manera muy fragmentaria y no oficial a algunos de sus elementos constitutivos:

Riesgos psicosociales.

A partir de entrevistas enfocadas en la percepción de su trabajo, el desempeño y la visión de sí mismas, los estudios de Fajardo y Mesa (2018) y una serie de reportajes, se identifican diversos agentes causantes y factores de riesgos psicosociales asociados, que Barco, Goyeneche y Díaz (2021, 43-44) resumen de la siguiente manera:

- Carga mental por demanda de actividad cognoscitiva que implica el trabajo.
- Carga psíquica o emocional debido a las exigencias psicoafectivas de las tareas y procesos propios del rol que desempeña.
- Carga de trabajo: tensiones resultantes de la convergencia de las cargas físicas, mentales y emocionales.
- Estés, fatiga, monotonía, fatiga laboral.
- Jornadas laborales que pueden resultar congestionadas y extenuantes.
- Presión social y competencia de crecimiento: toma de decisiones que afectan la dignidad.
- Conflictos personales en la autoestima y en los campos ético- morales.
- Presencia y persistencia del bullying.
- Interferencia en las relaciones familiares, con seres queridos, y amigos por no aceptación social y estigmatización.
- Aparición de ansiedades, depresiones, estrés postraumático, recuerdos repetitivos y dolorosos.
- Aparición de adicciones.
- Acoso laboral y riesgos de abuso sexual.

Todo lo anterior, tal como lo manifiestan Fajardo y Mesa (2018), puede generar “insomnio, dispepsias, cefaleas, migrañas, diarreas, trastornos musculares, trastornos respiratorios, trastornos nutricionales y de mala alimentación. Sobre estos últimos se llama en especial la atención dado que las jóvenes sexcam pueden estar muy cerca a aquellos, en la medida en que la misma actividad, sumada a prejuicios sobre estética y belleza, pueden alcanzarlas con facilidad” (5).

Riesgos biológicos

A pesar de que la mediación del computador genera una percepción de menor riesgo biológico en el negocio de oferta sexual y erótica virtual, es necesario reconocer que esta actividad incluye una

serie de actos como la masturbación o relaciones eróticas y sexuales de modelaje en pareja Barco, Goyeneche y Díaz (2021, 48).

Es por ello que “deben reseñarse en su amplitud las Enfermedades de Transmisión Sexual (ETS) dado el intercambio y contacto con fluidos, el contagio del papiloma humano” (Fajardo y Mesa 2018, 5), de hongos, virus, parásitos y bacterias debido al riesgo de “las malas prácticas de desinfección de algunos ‘juguetes’ sexuales” (5), y el arrastre entre de microorganismos entre el ano y la zona vulvar, o la falta de asepsia de manos, superficies de contacto, contaminación de mouse y teclado, y otros.

Riesgos físicos y biomecánicos (Levic 2018; Fajardo y Mesa 2018; Rodríguez Alarcón, 2020; Zapata 2012):

Los casos de riesgos físicos tienen relación con el tipo de espacios y de implementos que se utilizan en las sesiones, a continuación los más comunes:

- Por altas o bajas condiciones de iluminación, de luces y pantallas donde se prestan los servicios sexuales.
- Por estrés térmico y por radiaciones emitidas por los distintos aparatos utilizados.
- Por frecuente y cotidiano uso de implementos de juguetes sexuales, vibradores, entre otros.
- Por ruidos también frecuentes y cotidianos, en el caso, por ejemplo, del uso exagerado de música.
- Por laceraciones e inflamaciones provocadas por juguetes sexuales y falta de lubricación.
- Por accidentes en la ejecución de bailes, posturas forzadas y mantenidas.
- Carga física por esfuerzo fisiológico, postura corporal inapropiadas, fuerza, movimiento osteomuscular, cardiovascular y metabólico, que generan dolores.
- Posición incorrecta de las manos al usar el mouse que genera túnel carpiano.
- Deshidratación por exceso de prácticas de masturbación.

Riesgos químicos

Frente a este tipo de riesgos Barco, Goyeneche y Díaz (2021, 58-60) plantean que pueden generar alergias e irritaciones, incluyendo irritación vulvar, los siguientes productos:

- Agentes causantes como materiales particulados y líquidos (nieblas y rocíos) derivados del frecuente uso de desinfectantes para equipos, áreas o superficies
- Uso de maquillajes, cremas, pinturas, esmaltes, acetona, aceites, lubricantes.

Riesgos por condiciones de seguridad-locativos:

Frente a este tipo de riesgos Fajardo y Mesa (2018) citados en Barco, Goyeneche y Díaz

(2021, 56) plantean que pueden generar alergias e irritaciones, incluyendo irritación vulvar, los siguientes productos:

- Posibles situaciones que cobijen accidentes que pueden presentarse en las diversas actividades que involucran estar ‘detrás de una cámara’, es decir, posibles caídas, golpes.
- Accidentes eléctricos, incendios.
- Fallos o mala utilización de aparatos sexuales, entre otros.

Frente al último riesgo, Barco, Goyeneche y Díaz (2021) refieren elementos importantes que tendrán que considerarse a la hora de generar recomendaciones y lineamientos: “de acuerdo Darío Sánchez - Representante Asocea, para gestionar este riesgo, el nivel de detalle que tienen los estudios más exitosos va al nivel de contratar varios expertos para que cuiden a las modelos. Por ejemplo, están aquellos que contratan sexólogas para que les enseñen a las modelos cómo deben usar correctamente los juguetes sexuales, cómo lavarlos y qué tipo de jabón usar para cuidar su zona íntima, para que no tengan ninguna infección o se afecte el PH de sus genitales (Paternina, 2020).” (51)

Finalmente, se constata que el proyecto analizado carece de disposiciones relacionadas con la delicada situación de seguridad y salud en el trabajo del oficio de modelaje, así como de riesgos laborales. Precisamente por todos los riesgos asociados, es de gran importancia que una iniciativa de regulación integre parámetros, medidas y responsabilidades al respecto, así como la necesidad de caracterización de las situaciones con perspectivas de género, diferencial, interseccional, regional y con enfoque de derechos humanos, sin restringirse solamente sobre la higiene y la salubridad de los estudios webcam como lo hace el proyecto analizado.

2.5 Tratamiento de datos, imagen y acceso a la información en el modelaje webcam

Es necesario conocer el funcionamiento de esta dimensión en la relación entre modales y estudios. Los estudios manejan un portafolio (imágenes y videos, así como usuarios y contraseñas en las plataformas) de las trabajadoras/es y transmiten su contenido e imagen de manera simultánea en diversas plataformas.

Se debe considerar la protección en el tratamiento de: 1. Sus datos personales; 2. En el tratamiento del contenido que se genera con su imagen y cuerpo (evitar el uso no autorizado de los usuarios, las imágenes y los videos en las plataformas); 3. Garantizar derecho de acceso a la información de parte de las trabajadoras/es sobre el uso de sus datos personales para la creación y registro de usuarios, es decir, se debe considerar una regulación sobre el acceso a información y control relacionada con la creación y el registro de los usuarios y contraseñas necesarias para la difusión de sus contenidos; 4.

Explorar los marcos jurídicos disponibles para proteger los derechos de imagen y copyright sobre el contenido producido con su cuerpo, para así garantizar los rendimientos y beneficios justos y posteriores a terminar la relación laboral.

Se deben crear mecanismos para evitar limitaciones, restricciones o bloqueos de su imagen en las plataformas de distribución de estos contenidos al terminar la relación con el estudio, debido a que según sus testimonios se presentan múltiples casos de censura que impiden que puedan seguir difundiendo sus contenidos en esas plataformas de manera independiente o con otros estudios. Así como uso de las imágenes y videos de las modelos para la extorsión y el chantaje, y presiones indebidas, por parte de personas naturales o jurídicas.

3. CONCEPTOS, MESAS TÉCNICAS Y AUDIENCIA PÚBLICA

3.1 Conceptos:

Durante el estudio del proyecto de ley se solicitaron conceptos al Ministerio del Trabajo, a la Asociación Sindical de Trabajo Sexual en Colombia (Astrasex) y la Asociación de Artistas de la Industria Webcam (Asoartist).

○ MINISTERIO DEL TRABAJO:

Emite concepto el 10 de octubre de 2022 con Radicado: 08SE202230000000049428

Reconoce el requerimiento de la Corte Constitucional mediante Sentencia T-109 de 2021 que exhorta al Congreso de la República y al Ministerio a regular la actividad de modelaje Webcam. Informa que se adelanta trabajo de campo para verificar la realidad de las y los trabajadores de esta industria y lograr una reglamentación adecuada. A continuación las principales consideraciones expuestas en el concepto:

- “La industria webcam es un sector con diversas complejidades, en las cuales no solo es viable entrar a verificarlo como una forma de especial de contratación, ya que esto abarca tanto a mujeres, hombres y ciudadanos de diversas orientaciones e identificación sexual”.
- “conforme a la jurisprudencia constitucional, el modelaje webcam está inmerso en el trabajo sexual, por lo que está ligado con factores específicos que muchas veces tiene independencia de las y los trabajadores, ya que su voluntad es la que media en primera medida dadas diversas presiones sociales sobre su oficio”.
- “no solo es modelo webcam las personas que utilizan una agencia o un estudio de grabación, ya que hay muchos que son independientes o transmiten desde un local o sus hogares, desconociendo de esta forma el proyecto de ley esta modalidad, la cual, si

bien escapa a la órbita laboral, no lo hace de la seguridad social.

- “además de contar con los elementos básicos de una relación laboral, también estén inmersos temas como la capacitación obligatoria de temas como la monetización de las páginas, propiedad de la cuenta, privacidad y temas relativos a la seguridad social de cara a su ingreso”.
- “la definición de modelaje webcam, consideramos que se queda corta, toda vez que un o una modelo webcam no solo puede transmitir a través de una agencia o estudio”.
- “la definición de empleador estaría clara desde que existiera una relación laboral, no obstante, en este oficio actualmente hay diversas posibilidades”.
- “se recomienda que existiera un apoyo mayor de cara a la ARL, ya que los accidentes y enfermedades laborales en este oficio son muy diferentes a las cotidianas, esto de cara al alto riesgo psicosocial a la cual están expuestos las y los modelos webcam.”
- “no es claro si lo que se pretende es que las y los modelos webcam no puedan ser contratados sino mediante contrato laboral”.

“Por lo anterior y sin perjuicio de que esta cartera considera de suma importancia la dignificación de los y las modelos webcam, emitimos concepto desfavorable, ya que el proyecto de ley carece de los diversos elementos indispensables para que el proyecto de ley pueda abarcar las diversas necesidades del oficio”.

- **Asociación Sindical de Trabajo Sexual en Colombia (Astrasex):**

La mencionada organización emitió concepto el 13 de junio de 2023:

“La Asociación Sindical de Trabajo Sexual (Astrasex) solicita el archivo de este proyecto por los siguientes motivos:

- El proyecto de ley no reconoce que el modelaje webcam es una forma de trabajo sexual. Si bien reconocemos el derecho de cada compañero de enunciarse como lo prefiera, nos parece grave no reconocer la naturaleza sexual del modelaje webcam como existe en Colombia ya que esta es la fuente de discriminación quienes ejercen modelaje webcam.
- El proyecto de ley no tiene un enfoque de no discriminación. Ejercer modelaje webcam en muchos casos significa vivir discriminación por ello. Por este motivo una ley que trate sobre este tema necesariamente debe incluir medidas generales de no discriminación.
- El proyecto no tiene en cuenta que hay modelos webcam que no necesariamente trabajan en el espacio físico de los estudios.

Consideramos que en muchos casos las personas que trabajan desde sus casas vinculados a estudios webcam también deben estar protegidas por leyes laborales.

- El proyecto ignora que el modelaje webcam puede ejercerse de forma independiente y no provee ninguna protección frente acciones discriminatorias contra estxs compañerxs.
- El proyecto no limita claramente el uso que los estudios webcam pueden hacer de los documentos de lxs modelos. Sabemos de múltiples casos de estudios que han utilizado los documentos de los modelos para hacer cosas que no fueron consentidas y que en ocasiones incluso se han hecho contra las posibilidades de lxs modelos”.
- **Asociación de Artistas de la Industria Webcam (Asoartist)**

La mencionada organización emitió concepto el 5 de junio de 2023, a continuación algunos de los principales apartes del documento:

“Aplicar una contratación de tipo laboral tendría un impacto negativo tanto para las y los modelos como para las y los dueños de estudios o agencias, teniendo en cuenta que el contrato laboral tiene unas condiciones específicas de obligatorio cumplimiento que no van en concordancia con los riesgos y funciones propias de los y las modelos webcam”.

“En razón a lo anterior el ordenamiento jurídico colombiano contempla otras figuras contractuales que respaldan de forma más adecuada la relación entre modelos y estudios, esto a través de la legislación comercial como se establece a continuación:

El Código de Comercio contempla una entre otras la figura del mandato la cual permite establecer las condiciones propias de la transmisión y creación de contenidos para adultos en plataformas webcam, desarrollando a través de una relación comercial los criterios que benefician ambas partes”.

“SEGUNDO IMAGEN Y DATOS PERSONALES: El modelaje webcam contiene como parte fundamental la imagen de las y los modelos ya es a partir de su uso donde se logra el cumplimiento del objetivo que establecen las plataformas para adultos, es por ello que se debe tener este criterio como eje central de la regulación; en relación a ello la Superintendencia de Industria y Comercio se pronuncia en punto:

CONCEPTO NÚMERO 33980/13 SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y

“las imágenes se encuadran dentro del concepto de dato personal y en consecuencia, les resulta aplicables el régimen de protección de datos personales prevista (sic) en la Ley 1581 de 2012”.

Con base en lo anterior podemos inferir que a pesar de estar frente a la prestación de servicios a través de plataformas de carácter internacional el manejo del uso de la imagen se encuentra protegido

y regulado a nivel nacional. Aunado a lo anterior, la Constitución Política reviste de carácter especial la protección y el derecho al uso de datos personales de las personas de la siguiente forma:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA ARTÍCULO 15:

(...)” Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en los bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas. En la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución. La correspondencia y demás formas de comunicación privada son inviolables”.

Es por esto que debe brindarse al uso de la imagen y los datos personales unos lineamientos definidos partiendo de la regulación expresa que ya se aplica en otros sectores y ámbitos productivos. Entendiendo la imagen como punto de partida es necesario identificar que existe un sistema legal de protección que debe ser contemplado al regular la industria del modelaje webcam, esta es la legislación de propiedad intelectual en el ámbito de los derechos de autor y conexos, entendiendo que esta legislación contempla la calidad artística, creativa y original de cualquier industria y el entretenimiento para adultos forma parte de esta categoría.

La Dirección Nacional de Derechos de Autor refiere que las producciones audiovisuales desarrolladas bajo criterios artísticos pueden ser objeto de registro, por ende, la protección no se limita al tipo de contenido”.

3.2 Mesas Técnicas:

Se realizaron mesas técnicas con el Ministerio y con las organizaciones mencionadas a organizaciones sociales en las siguientes fechas:

Mesa Técnica sobre regulación del modelaje Webcam

Asistentes: Astrasex, asesora Sara Segura de la UTL de la Representante Karen López y Asesor Ian Arias de la UTL del Representante Alfredo Mondragón, delegadas del Ministerio del Trabajo

Fecha: 30 de septiembre de 2022

Hora: 2 p. m.

Lugar: virtual

Se intercambiaron sobre las problemáticas que viven las personas que ejercen el modelaje webcam, las delegadas de Astrasex manifestaron la inconveniencia del Proyecto de ley número 052 de 2021 analizado y la necesidad de revisar de la mano con las personas que viven las problemáticas de manera directa posibles soluciones en un periodo de tiempo que permita avanzar en concertación de propuestas.

Espacio de trabajo sobre regulación del modelaje Webcam

Asistentes: Nicolás Escandón, Director de Derechos Fundamentales del Trabajo, Magda Alberto, Asesora para temas de Equidad de Género y Derechos de las Mujeres, Karol Herrera asesora del Ministerio del Trabajo, Asesora Sara Segura de la UTL de la Representante Karen López, Asesor Ian Arias de la UTL del Representante Alfredo Mondragón.

Fecha: viernes 21 de octubre de 2022

Hora: 8 a. m.

Lugar: Hotel Tequendama

Se recibió de parte de las y los funcionarios del Ministerio del Trabajo los argumentos y detalles del concepto negativo emitido por ese despacho, los asesores presentaron propuestas para la regulación del modelaje webcam y diversas perspectivas en torno al proyecto de ley analizado.

Reunión de la Mesa de Trabajo Sexual del Congreso de la República

Asistentes: Integrantes de UTL de Representantes Gallo, Sandra Ramírez, Asesor Ian Arias de la UTL del Representante Alfredo Mondragón.

Fecha: viernes 4 de noviembre de 2022

Hora: 2 p. m.

Lugar: virtual

Se recibió de parte de las y los asesores de las UTL de los Congresistas que integran la Mesa de Trabajo Sexual las consideraciones sobre el Proyecto de ley número 052 de 2021. La mayoría de equipos de la Mesa manifestaron concepto negativo e igualmente reconocieron como positivas las propuestas de texto de articulado presentadas por los asesores de los Representantes Karen López y Alfredo Mondragón como insumos para posteriores iniciativas de regulación del modelaje webcam. Sin embargo, los integrantes de la Mesa insistieron en la necesidad de concertación amplia con organizaciones que asocien personas que ejercen modelaje webcam, así como de diversidad de perspectivas para construir una iniciativa legislativa que con el tiempo pertinente exprese la voz de la población afectada y procesos de concertación más sólidos entre los diversos actores. Así mismo llamaron la atención en la necesidad de considerar las distintas modalidades de modelaje y de trabajo sexual.

Mesa Técnica sobre regulación del modelaje Webcam

Asistentes: Mery Laura Perdomo de ILAW, Amaranta Hank y Lila Jordán de Astrasex, Representantes Karen López y Alfredo Mondragón, Asesores Sara Segura, Ian Arias, Jonhy Acosta

Fecha: miércoles 23 de noviembre de 2022

Hora: 2 p. m.

Lugar Comisión Cuarta Senado de la República

En esta reunión se revisaron numerosas problemáticas ligadas al modelaje webcam y al trabajo sexual en general, y se determinó la necesidad de generar espacios de participación de la población que ejerce modelaje webcam y diversas modalidades de trabajo que permitan aproximarse a través de diálogo social y concertación con la población afectada a sus necesidades y también a soluciones consensuadas. Se hace necesario que las personas que ejercen el modelaje hablen de su situación y tengan voz en los procesos legislativos, pero además que puedan poner sobre la mesa todas sus visiones en las iniciativas de regulación y legislativas que las afectan. Sin la voz de las personas que están implicadas es difícil llegar a propuestas y soluciones pertinentes. Por ello se acuerda realizar una AUDIENCIA PÚBLICA que incluya tanto modelaje webcam como trabajo sexual en otras modalidades.

Mesa Técnica sobre regulación del modelaje Webcam

Asistentes: Delegadas de la Asociación de Artistas de la Industria Webcam (Asoartist), Mery Laura Perdomo de la Red de Asistencia Legal para Trabajadores – Red ILAW-, Alejandra Trujillo de Fundación Friedrich Ebert Stiftung (Fescol), Asesor Ian Arias de la UTL del Representante Alfredo Mondragón.

Fecha: jueves 8 de junio de 2023

Hora: 8 a. m.

Lugar: Junta Nacional Sindesena

En el espacio se recibió la perspectiva de Asoartist sobre las problemáticas presentes en el modelaje webcam y en la industria, incluyendo algunas situaciones de otros oficios y de estudios pequeños y medianos con prácticas éticas. Se recibieron las razones por las que emitieron concepto negativo frente al Proyecto de ley número 052 de 2021, y se plantearon líneas importantes que debe considerar cualquier iniciativa de regulación desde el legislativo como desde el ejecutivo teniendo en cuenta que se pueden tener diversas herramientas y mecanismos para avanzar en solucionar problemáticas que afectan a las personas que ejercen modelaje. Se recibió el concepto de parte de las abogadas Perdomo y Trujillo sobre las garantías de seguridad social y prestaciones sociales que se deben tener en cuenta en el ejercicio del modelaje en la medida que se configura como un trabajo, así como sobre una diversidad de formas de contrato que permitan esos mínimos.

Mesa Técnica sobre regulación del modelaje Webcam

Asistentes: Delegadas del Ministerio del Trabajo, Asoartist, asesores Ian Arias y Junita Mayorga de la UTL del Representante Alfredo Mondragón.

Fecha: jueves 8 de junio de 2023

Hora: 3 p. m.

Lugar: Comisión Séptima de la Cámara de Representantes

Se revisó la situación de las personas que trabajan desarrollando las diversas actividades ligadas a la industria webcam, especialmente el modelaje webcam, la actividad de monitores, así como el funcionamiento de los estudios webcam que han venido proliferando en el país, en vías de mejorar su situación social y la garantía de los derechos humanos de las personas vinculadas en este ámbito. Se recibió información del cronograma de trabajo que viene adelantando el Ministerio del Trabajo para mejorar las condiciones de las personas que ejercen modelaje webcam, en especial las actividades de inspección preventiva en los lugares de trabajo y el proceso de caracterización de la situación de seguridad y salud en el trabajo así como de la situación laboral.

Se reiteró de parte del Ministerio el concepto negativo sobre el proyecto y se propuso adelantar mesas técnicas conjuntas entre el Ministerio con las personas que ejercen modelaje y otras modalidades de trabajo sexual, que permitan construir propuestas conjuntas, dialogadas y concertadas que recojan y respeten la voz y las necesidades de las personas afectadas por las posibles regulaciones. En este sentido se plantea la posibilidad de construir una ruta de trabajo que permita avanzar en consensos de soluciones a las problemáticas del modelaje webcam y de otras modalidades de trabajo sexual, apuntando a propuestas de regulación que se puedan y deban tramitar por reglamentación o como insumos para iniciativas legislativas posteriores.

3.3 AUDIENCIA PÚBLICA

Audiencia Pública: “Trabajo sexual en su multiplicidad, contratación, derechos humanos, abusos y discriminación”.

Convocantes: Asociación Sindical de Trabajo Sexual en Colombia (Astralsex), Corporación Calle 7, Fundación Lxs Locxs, Red Popular Trans, Petra Personas en Tránsito, Muzas Acciones Afirmativas, Fundación Friedrich Ebert Stiftung (Fescol), Red de Asistencia Legal para Trabajadores – Red ILAW-, Representantes a la Cámara Alfredo Mondragón, María Fernanda Carrascal, Erick Velasco, Támara Argote

Fecha: jueves 2 de marzo de 2023

Hora: 8 a. m.

Lugar: Salón Elíptico Cámara de Representantes

Durante el desarrollo de la audiencia pública se hicieron una gran cantidad de planteamientos, descripciones y explicaciones en torno a la situación de desprotección de las personas que ejercen diversas modalidades de trabajo sexual en Colombia, incluyendo a quienes ejercen el modelaje webcam en sus diversas vertientes. En ese marco, se sintetizan las siguientes líneas principales tratadas en la jornada:

- La reglamentación y regulación del trabajo sexual y del modelaje webcam no debe partir de una perspectiva ni policiva ni moralista ni estigmatizante, sino que debe tener un enfoque de derechos, género e interseccional para que cubra el trabajo sexual en su multiplicidad y a los y las trabajadoras sexuales en su diversidad.
- Debe apuntarse a una reglamentación y regulación enfocada en la igualdad y la no discriminación, acompañada de una transformación cultural.
- Debe tener un enfoque de autonomía: que la reglamentación no tenga un enfoque paternalista ni de salvación, sino que se reconozca la autonomía de las personas que ejercen este trabajo. Si permanece en la clandestinidad, no será un trabajo digno y seguirá facilitándose casos de explotación sexual y laboral, y violación de derechos fundamentales.
- Se necesitan garantías a la seguridad social, riesgos laborales, salud, derechos sexuales y reproductivos, pensión, prestaciones sociales, entre otros.
- Es necesario garantizar el derecho a la asociación sindical.
- Debe tenerse un enfoque libre de violencias basadas en género, que opera especialmente contra las personas más vulnerables. Deben contemplarse desde la institucionalidad, mecanismos y rutas claras para la atención, prevención, protección y reparación de este tipo de violencias que se presentan en estos ámbitos de trabajo.
- Debe existir un enfoque de justicia espacial y de derecho a la ciudad: debe ser reglamentaciones y regulaciones que reconozca el derecho de habitar y transitar las ciudades, esto para todas las modalidades de trabajo sexual, incluida la realidad de las personas que ejercen modelaje webcam dentro y fuera de estudios.

4. CONCLUSIONES DEL PONENTE

Se constata que la iniciativa legislativa no incorpora las dimensiones necesarias para establecer una regulación que beneficie la población afectada. La situación de las personas que ejercen modelaje webcam es heterogénea en sus dimensiones socioeconómicas, de género, laborales y de derechos, por lo cual se hace necesaria una caracterización y, especialmente, espacios de participación en las que se cuente de manera activa con su voz y su perspectiva para concertar soluciones.

Existen diversidad de modelos y vínculos contractuales posibles para responder al requerimiento de la Corte Constitucional de reconocer los derechos y garantías laborales de las personas que ejerciendo modelaje webcam se encuentran en situación de subordinación, es decir en relación laboral de hecho.

La contratación laboral que se proponga para el modelaje webcam deberá incluir aspectos como la flexibilidad de horarios y de prestación del servicio desde casa; disposiciones para prevenir violencias de género y sexual, y protección del consentimiento en las actividades de simulación sexual del modelaje; integración de enfoques de género, diferencial, de derechos humanos e interseccional; prevención de abusos y multas arbitrarias en diversos ámbitos de desempeño; lineamientos y medidas para la seguridad y salud en el trabajo con énfasis en los riesgos físicos y psicosociales derivados de la actividad de simulación sexual; protección de derechos de imagen y de datos personales en las plataformas digitales, acceso a la información de las cuentas en las que se transmite o difunde su imagen y datos por parte de los modelos, acceso a los datos de las cuentas en las que se difunde su imagen y datos personales o de su personaje, derechos de imagen sobre el contenido producido al momento de culminación de contratos, regulación de bloqueos, multas y vetos por terminación de contratos; relación entre modelos y plataformas digitales.

La regulación de la actividad del modelaje webcam debe integrar marcos jurídicos y disposiciones que aborden lo esencial de estas aristas, de tal forma que no se omitan situaciones, mecanismos y procesos de la producción y circulación de información propios del modelo de negocio en el que se dinamizan los productos digitales y los servicios prestados por los y las modelos, y en los que se presentan numerosas situaciones de abuso y violación de derechos de diversa índole.

Asimismo, es necesario garantizar unos derechos mínimos a seguridad social, entre otros, para les y las trabajadoras del modelaje que cuenten con situaciones distintas al de la subordinación y para las otras modalidades de contratación civil que puedan ser integradas en propuestas de regulación en la vinculación entre modelos y estudios. Es importante considerar esas otras modalidades de contratación civil, teniendo en cuenta todas las consecuencias positivas o negativas sobre la población regulada, como por ejemplo los contratos de mandatos que hoy ocultan muchos de los vínculos de naturaleza laboral como lo señaló la corte, o contratos por cuentas por participación que evita el reconocimiento de garantías laborales y trae obligaciones tributarias a las partes, debido a ser consideradas en calidad de comerciantes.

Las propuestas de regulación del modelaje webcam y las formas de contratación establecidas para la heterogeneidad de situaciones del ejercicio de la actividad y de vinculación entre modelos webcam y estudios, deben integrar unos consensos mínimos y las voces de los y las modelos webcam. Se debe responder a la necesidad de garantías mínimas de estas/os trabajadoras integrando sus condiciones específicas en el desempeño de la actividad, para evitar que se oculte la relación laboral que la Corte ha alertado existe, al tiempo que se establezcan

ámbitos de aplicación de otras posibles formas de contratación en las que no existe subordinación, pero también la garantía de unos mínimos como la seguridad social y otros.

El proyecto analizado no cumple con los mencionados retos por lo que puede constituir una propuesta con consecuencias negativas sobre la población que pretende proteger, lo mismo que si se tratara de formas de contratación comercial en las que no se reconozcan unos mínimos derechos a los y las trabajadores del modelaje, por lo que las propuestas de formas de contratación deben ser revisadas a la luz de la complejidad de la actividad del modelaje y su caracterización.

5. MARCO JURÍDICO

Artículo 1º Constitución Política de Colombia: “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

Artículo 13 Constitución Política de Colombia: “Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”.

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

Artículo 26 Constitución Política de Colombia: “Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social.

Las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios. La estructura interna y el funcionamiento de estos deberán ser democráticos.

La ley podrá asignarles funciones públicas y establecer los debidos controles”.

Artículo 48 Constitución Política de Colombia: La Seguridad Social es un servicio

público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley.

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

Artículo 23 Código Sustantivo del Trabajo:

1. Para que haya contrato de trabajo se requiere que concurren estos tres elementos esenciales:
 - a. La actividad personal del trabajador, es decir, realizada por sí mismo;
 - b. La continuada subordinación o dependencia del trabajador respecto del empleador, que faculta a este para exigirle el cumplimiento de órdenes, en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo, e imponerle reglamentos, la cual debe mantenerse por todo el tiempo de duración del contrato. Todo ello sin que afecte el honor, la dignidad y los derechos mínimos del trabajador en concordancia con los tratados o convenios internacionales que sobre derechos humanos relativos a la materia obliguen al país; y
 - c. Un salario como retribución del servicio.
2. Una vez reunidos los tres elementos de que trata este artículo, se entiende que existe contrato de trabajo y no deja de serlo por razón del nombre que se le dé ni de otras condiciones o modalidades que se le agreguen.

Teniendo en cuenta las relaciones jurídicas producto de la actividad que presenta esta industria se puede señalar que la mayoría de las modelos WebCam acuerdan realizar su actividad bajo informalidad o bajo contrato de mandato p un contrato de cuentas en participación. Por ello es importante destacar que para mitigar lo expuesto anteriormente resulta necesario un tipo de vinculación laboral que genere la protección y garantías en términos de derechos laborales. Sostenemos que puede ser reconocida esta actividad como un trabajo formal dado que encontramos elementos esenciales contenidos en el Código Sustantivo del Trabajo.

Puesto que, como lo señala el texto inciso 2º modificado por la Ley 50 de 1990: No obstante, quien habitualmente preste sus servicios personales remunerados en ejercicio de una profesión liberal o en desarrollo de un contrato civil o comercial, pretenda alegar el carácter laboral de su relación, deberá probar que la subordinación jurídica fue la prevista en el literal b) del artículo 1º de esta ley y no la propia para el cumplimiento de la labor o actividad contratada.

Sentencia T-109-2021. Magistrado Ponente Alberto Rojas, 26 de mayo del 2021. La Corte Constitucional reconoce derechos laborales a modelo webcam, Boletín No. 046. La Corte

Constitucional señala que “aunque el oficio del modelaje webcam no está regulado en Colombia, esto no deja a las empresas dedicadas a esta actividad ni a quienes están delante de las cámaras por fuera de la Constitución y la ley, por lo que no puede ser un escenario para abusos y violación de derechos, lo que sucedió en este caso”.

Sentencia T-629 de 2010. Magistrado ponente Juan Carlos Henao. La Corte Constitucional establece que “la prostitución es un fenómeno social regulado, en la que operan diversos actores como son las personas que ejercen directamente la prostitución”.

Sentencia T-736 de 2015. Magistrada ponente Gloria Stella Ortiz Delgado. La Corte Constitucional estima que “Los trabajadores sexuales conforman un grupo discriminado y marginado por su actividad respecto a los cuales el Estado tiene un deber de especial protección bajo los mandatos constitucionales de la igualdad material”.

V. CONFLICTOS DE INTERÉS

El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 establece el régimen de conflicto de interés para los congresistas. De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, para que se configure el conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura deben presentarse las siguientes condiciones o supuestos: (i) Que exista un interés directo, particular y actual: moral o económico. (ii) Que el congresista no manifieste su impedimento a pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar. (iii) Que el congresista no haya sido separado del asunto mediante recusación. (iv) Que el congresista haya participado en los debates y/o haya votado. (v) Que la participación del congresista se haya producido en relación con el trámite de leyes o de cualquier otro asunto sometido a su conocimiento.

En virtud de lo estipulado en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, señala:

El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar.

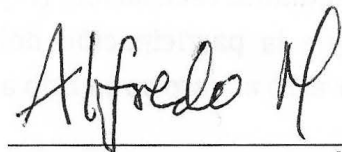
Por lo cual, en cumplimiento de lo dispuesto en el marco normativo citado, nos permitimos señalar que en el trámite de este proyecto podrían incurrir en conflicto de interés cuando los congresistas o su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil puedan obtener beneficios directos o actuales del presente proyecto.

Además, en cumplimiento de lo dispuesto en el marco normativo citado, nos permitimos señalar que no existen conflicto de intereses para la discusión y aprobación del presente proyecto de ley por parte de quien suscribe esta ponencia.

VI. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones y argumentos, dentro del marco de la Constitución Política y la ley, solicitamos a los honorables Representantes de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes **se archive** el Proyecto de ley número 052 de 2022 Cámara, *por la cual se regula el contrato de los modelos que desarrollan su labor por plataformas del sistema webcam y se dictan otras disposiciones*.

De los honorables Representantes,



ALFREDO MONDRAGÓN
Representante a la Cámara
Pacto Histórico
Ponente

* * *

INFORME DE PONENCIA DE ARCHIVO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 265 DE 2022 CÁMARA

por la cual se reestructura el Sistema de Salud y se dictan otras disposiciones en materia de Seguridad Social para las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., quince (15) de junio de 2023

Honorable Representante

AGMETH ESCAF TIJERINO

Presidente – Comisión Séptima Constitucional
Permanente

Cámara de Representantes

E. S. D

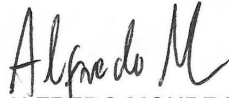
Referencia: Informe de ponencia de archivo para primer debate al Proyecto de ley número 265 de 2022 Cámara, por la cual se reestructura el Sistema de Salud y se dictan otras disposiciones en materia de Seguridad Social para las Fuerzas Militares y la Policía Nacional y se dictan otras disposiciones.

Honorable Presidente,

En cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional permanente, conforme al artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, y atendiendo los artículos 153 y 156 de la misma ley, me permito rendir informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 265 de 2022 Cámara, *por la cual se reestructura el Sistema de Salud y se dictan otras*

disposiciones en materia de Seguridad Social para las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. Y se dictan otras disposiciones.

Atentamente,



ALFREDO MONDRAGÓN GARZÓN
 Ponente
 Representante a la Cámara
 Valle del Cauca
 Pacto Histórico

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En atención a la designación hecha por la Presidencia de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, nos permitimos presentar informe de ponencia de archivo para primer debate al Proyecto de ley número 265 de 2022 Cámara, *por la cual se reestructura el Sistema de Salud y se dictan otras disposiciones en materia de Seguridad Social para las Fuerzas Militares y la Policía Nacional y se dictan otras disposiciones.*

La exposición de motivos que acompaña el proyecto se estructura de la siguiente manera:

- I. Síntesis del proyecto.
- II. Antecedentes del proyecto.
- III. Análisis de la iniciativa.
- IV. Marco constitucional y legal.
- V. Declaratoria de conflicto de interés.
- VI. Proposición.

I. SÍNTESIS Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley tiene por objeto en términos generales, reformar el Sistema de Seguridad Social de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional, miembros administrativos, sus usuarios y beneficiarios. Apostándole a transformar entre otros aspectos su estructura administrativa, determinadas funciones de algunos actores del sistema

Naturaleza	Proyecto de ley
Consecutivo	265 de 2022 (Cámara)
Título	<i>Por la cual se reestructura el Sistema de Salud y se dictan otras disposiciones en materia de Seguridad Social para las Fuerzas Militares y la Policía Nacional y se dictan otras disposiciones.</i>
Autores	Representantes a la Cámara <i>Jairo Humberto Cristo Correa, Víctor Manuel Salcedo Guerrero, Hugo Alfonso Archila Suárez, Betsy Judith Pérez Arango, Adriana Carolina Arbeláez, Germán Rogelio Rozo Annis y Camilo Esteban Ávila Morales</i>
Ponentes	<i>Jairo Humberto Cristo Correa, Betsy Judith Pérez Arango y Alfredo Mondragón Garzón</i>
Origen	Cámara de Representantes
Radicación	
Estado	Primer debate Cámara

Contenido:

La presente iniciativa consta de seis (6) títulos y 68 artículos distribuidos de la siguiente forma:

- **TÍTULO I:** SISTEMA DE SALUD DE LAS FUERZAS MILITARES Y DE LA POLICÍA NACIONAL.
- **TÍTULO II:** AFILIADOS Y BENEFICIARIOS DEL SISTEMA
- **TÍTULO III:** DE LA FINANCIACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DEL SSMP
- **TÍTULO IV:** DEL HOSPITAL MILITAR CENTRAL
- **TÍTULO V:** MODELO DE ATENCIÓN EN SALUD
- **TÍTULO VI:** DE LAS DISPOSICIONES FINALES ARTÍCULO.

II. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley fue radicado el 01 de noviembre de dos mil veintidós (2022) por los honorables Representantes a la Cámara *Jairo Humberto Cristo Correa, Víctor Manuel Salcedo Guerrero, Hugo Alfonso Archila Suárez, Betsy Judith Pérez Arango, Adriana Carolina Arbeláez Giraldo, Germán Rogelio Rozo Anís y Camilo Esteban Ávila Morales.*

El día veinticuatro (24) de noviembre de dos mil veintidós, fui notificado de la designación como ponente del presente proyecto de ley.

III. ANÁLISIS DE LA INICIATIVA

Los autores de la reforma legislativa propuesta, sustentan la necesidad de la misma en la existencia de diversos sistemas de salud en la fuerza pública, pues en su decir, la presencia de múltiples redes específicas y autónomas en cada cuerpo de las fuerzas militares (Fuerzas Armadas, Fuerza Aérea y Ejército) y la Policía Nacional, generan variedad de problemáticas, entre otras: ineficiencia, repetitividad de funciones, excesivos gastos, baja cobertura, inoperancia en la ejecución de proyectos, fragmentación del sistema, excesiva burocracia y innecesarios costos administrativos, división de estructuras, duplicidad de direcciones e inequidad entre los subsistemas, existiendo desequilibrios, poca disponibilidad de servicios, desorganización, falta de cubrimiento, mayor número de inserción de personas aumentando significativamente la población militar, el envejecimiento y retiro de la población y la falta de prevención en salud han limitado y sobrepasado la capacidad del Sistema.

Sumando a estos cambios la inflexibilidad de la capacidad instalada y la deficiencia en la disponibilidad de talento humano en salud hacen poco probable la expansión de este sistema para aumentar la cobertura física, desactualización de los instrumentos normativos regulatorios del sistema, en especial la Ley 352 de 1997 y su Decreto Reglamentario número 1795 de 2000, elevado número de acciones judiciales solicitando adecuada

prestación del servicio (7291), La necesidad de la reestructuración del Sistema de Salud de la Fuerza Pública permite generar una revisión de la metodología por la cual se calcula el UPC de este Régimen Especial.

Según la Ley 352 de 1997 “La diferencia entre el valor del Presupuesto Per cápita para el Sector Defensa (PPCD) y la Unidad de Pago por Capitación (UPC) del Sistema General de Seguridad Social en Salud de la Ley 100 de 1993 correspondiente al régimen contributivo (tasa del 25%) se destina para ayudar a financiar los servicios de salud de los afiliados cotizantes y sus beneficiarios, mediante una única cuota anual”. Para este caso se establece que el incremento al Presupuesto Per cápita para el Sector Defensa (PPCD) en ningún caso superará el treinta por ciento (30%) de la Unidad de pago por Capitación (UPC) del Sistema General de Seguridad Social en Salud, del Régimen de la Ley 100 de 1993.

Según esto el veinte y cinco por ciento (25%) que se viene otorgando de manera adicional por parte del Gobierno nacional a la UPC para financiar la prestación de los servicios de salud actualmente es insuficiente.

Pese a las diversas y profusas razones que exponen los autores de la iniciativa legislativa en procura de sustentar la necesidad de reforma al sistema excepcional de salud de la fuerza pública, es necesario poner de presente que la iniciativa bajo estudio ya había sido puesta a consideración y escrutinio del Congreso de la República en el pasado (años 2005 y 2019) en diversas oportunidades, la más reciente de ellas en el año 2019 cuando se tramitó una propuesta regulatoria cuyo contenido coincide en un alto porcentaje con el articulado del Proyecto de ley número 265 de 2022, modificándose algunos aspectos principalmente de forma, aquella propuesta que cursó en la Cámara de Representantes bajo el Radicado número 054 de 2019, y la cual fuera archivada al igual que su antecesor el Proyecto de ley número 277 de 2005, en su oportunidad diversos actores protagónicos relacionados con la Fuerza Pública y con la materia bajo estudio se pronunciaron al respecto. Manifestaciones entre las que vale la pena resaltar la de la Asociación Colombiana de Oficiales en retiro de las Fuerzas Militares, organización que presentó serios reparos a la propuesta regulatoria al considerarla como un retorno a iniciativas fracasadas que en su momento se intentaron adelantar como el Decreto número 1301 de 1994, el cual tuvo que ser derogado en el año 1998.

Entre los sólidos argumentos que esgrime la Asociación Colombiana de Oficiales en retiro de las Fuerzas militares para oponerse a la iniciativa se encuentra la ausencia de necesidad de reforma del subsistema de salud de la Policía Nacional, pues en su criterio consideran que si bien el subsistema tiene dificultades, su funcionamiento se enmarca dentro de los preceptos de la Ley 352 de 1997, funcionando adecuadamente; pues su regionalización, existencia de red hospitalaria propia, alcance de cobertura

nacional efectiva, articulación con sistemas de salud externos en las regiones donde por diversos motivos no se puede prestar el servicio, sistema de información único, adecuada administración de recursos, fácil acceso de los usuarios a los servicios del subsistema; la absoluta inconveniencia de independizar el mando militar, pues aseguran que crear un ente descentralizado en la Policía Nacional es innecesario y además porque aquello fracturaría el mando militar y policial; el elevado gasto que conllevaría la reorganización de la red administrativa.

Por otra parte, el Ministerio de defensa del Gobierno anterior conceptuó sobre algunas disposiciones del Proyecto de ley número 054 que hoy se mantienen en buena medida en la iniciativa tramitada bajo el Radicado número 265 de 2022. Por ejemplo, aquella cartera expresaba que adjudicarle la denominación de “sistema” a la regulación normativa de salud en las fuerzas militares constituía un error garrafal, ya que el mismo no poseía la visión de sistema y mucho menos de modelo de atención en salud.

Igualmente se expresaba que dicha regulación modificaba, como lo hace la actual en el artículo 9º, la composición del Consejo Superior de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional (CSSMP), pues en esa oportunidad se incluía un actor nuevo en la composición de aquel organismo, hoy son varios los nuevos integrantes; *Un representante del personal de Oficiales de las Fuerzas Militares y Policía Nacional en goce de asignación de retiro o pensión, de las viudas y beneficiarios sustitutos de pensión del oficial fallecido o su suplente, Un representante del personal de Suboficiales de las Fuerzas Militares y de Policía Nacional en goce de asignación de retiro o pensión, de las viudas y beneficiarios sustitutos de pensión del suboficial fallecido o su suplente, Un representante del personal de Soldados Voluntarios, soldados profesionales o sus equivalentes Infantes de marina en goce de asignación de retiro o pensión, de las viudas y beneficiarios sustitutos del soldado o infante fallecido o su suplente, un representante del personal de Agentes/Patrulleros de la Policía Nacional en goce de asignación de retiro o pensión, de las viudas y beneficiarios sustitutos de pensión del agente fallecido o su suplente, Un representante del personal civil pensionado del Ministerio del sector Defensa, las viudas y beneficiarios del civil fallecido o su suplente, Un representante de los empleados públicos y trabajadores oficiales del Ministerio del sector Defensa, afiliados al SSMP, sus viudas o sus viudos o beneficiarios sustitutos de pensión o su suplente, dos profesionales de la salud, uno con especialización en Administración Pública Hospitalaria y uno en Salud Pública, designado por la Academia Nacional de Medicina o el Ministerio de Salud y seguridad social.* Además de la desmedida representatividad e integración de aquel Consejo, se llamaba la atención como se contemplaba inadecuadamente como en esta oportunidad, la designación de rubros presupuestales

del Sistema cuyo carácter es de destinación específica para el pago o reconocimiento de emolumentos por asistencia a las sesiones, tal y como se contempla en el párrafo 5° del artículo 9° en mención.

Otro aspecto a considerar es que la creación de nuevos cuerpos de dirección o burocráticos o la reestructuración de los ya existentes, (subdirecciones de sanidad operacional de las fuerzas militares, Unidades Regionales de Servicios de Salud Militar (USSM), Dirección de Sanidad y Aseguramiento de la Salud de la Policía Nacional (DSAP), Unidades Regionales de Servicios de Salud Policial (URSSP), al modificarse la estructura del Sistema se genera un impacto presupuestal que en ninguna parte del proyecto se estima, al no determinarse el tamaño y el diseño organizacional planteado.

En similar sentido la iniciativa actual al igual que su predecesora, plantea ampliar el espectro de destinatarios del Sistema de Salud de la Fuerza Pública al permitir que categorías que no se encontraban contempladas en las disposiciones normativas actuales regulatorias de la materia, hoy sean sujetos de derechos del sistema algunas de estas son:

- El personal civil no uniformado activo o pensionado afiliado al SSMP bajo la vigencia de la Ley 263 de 1996.
- Los beneficiarios sustitutos de asignación de retiro o pensión por muerte del personal retirado o pensionado uniformado de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.
- Los beneficiarios de pensión por muerte del personal civil pensionado del Ministerio de Defensa Nacional, del personal civil pensionado de las entidades descentralizadas adscritas o vinculadas al Ministerio de Defensa Nacional y del personal no uniformado pensionado de la Policía Nacional vinculados con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993.
- *Los cotizantes dependientes:*

Serán aquellos que no se encuentren como afiliados o beneficiarios en ningún Sistema de Seguridad Social, ni se encuentren disfrutando de pensión alguna y que hagan parte del núcleo familiar del cotizante no incluidos en el artículo 31 de la presente ley tales como padres de personal activo de Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional que hayan ingresado después del 8 de junio de 1990 en las Fuerzas Militares y 1989 en la Policía Nacional; los enunciados en el párrafo 4° del artículo 31 de la presente ley y los nietos siempre y cuando la madre o padre beneficiario sea menor de 18 años estudiante, haga parte del núcleo familiar del afiliado cotizante y no esté afiliado o afiliada a ningún Sistema de Seguridad Social en Salud, demuestre la dependencia económica del cotizante y que el padre o madre del menor no esté afiliado a ningún Sistema de Seguridad Social en Salud y

se demuestre que no tiene dependencia económica para subsistir.

Como lo sostenía la anterior Cartera de defensa en el aludido concepto, la inclusión de personal adicional al sistema, aumenta de manera incalculable y no determinada la carga presupuestal del sistema por condiciones de aseguramiento en salud, obligándole a disponer de recursos con los que no cuenta.

Otro aspecto que preocupa del proyecto es el relacionado con la modificación del cálculo o porcentajes de financiación y/o creación de nuevas fuentes de financiación y administración del SNSFP, entre otras:

- Incremento de 0.5% de las cotizaciones que efectúa el Estado como empleador.
- Cotizaciones cotizantes dependientes
- Incremento del Presupuesto Per Cápita Sector Defensa (PPCD) en un 30% del valor de la UPC para el sistema General de Seguridad Social (SGSS), hoy es equivalente a una UPC incrementada en un mínimo del 20%, o sea aumenta 10%. Sin tener en cuenta que para el presupuesto operacional del SMP aumenta en un 40%.

Sobre este aspecto el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en concepto bajo el Radicado número 0363 de 2023/OFI allegado el 15 de marzo de la presente anualidad consideró que dicha medida significaría un incremento adicional 5% para la PPCD, respecto a lo autorizado por la normativa vigente, lo cual evidencia recursos adicionales por \$31.470 millones para la Sanidad de la Policía Nacional y \$36.037 millones para la Sanidad de las Fuerzas Militares.

- La diferencia del valor de la PPCD operacional con relación a la PPCD para el sector defensa.
- Incremento de 3% en el aporte para la prestación de la atención integral en salud de los accidentes de trabajo y enfermedad profesional, hoy está en 2%.

En torno a esta propuesta Hacienda estipula que dicha iniciativa representaría un impacto presupuestal de porcentuales, lo que representaría recursos adicionales para el Subsistema de Salud Policial (SSP) de \$74.164 millones y para el Subsistema de Salud Militar (SSM) de \$76.091 millones.

- Los recursos necesarios de inversión para cubrir los costos de adquisición de predios.
- Costo de la adquisición, renovación y actualización tecnológica, dotación hospitalaria y demás inversiones necesarias para el cumplimiento de los requisitos de capacidad técnico científica en la atención en salud y los demás aspectos que deban cubrir con cargo a estos recursos en cada Subsistema, de conformidad con la reglamentación que expida el CSMP.

- Recursos derivados de la prestación de servicios a particulares.
- Recursos derivados de la prestación de servicios de planes complementarios.

Al respecto, no se tiene claro los cálculos o estudios técnicos actuarios precisos que soportan el balance de las fuentes de financiación con el gasto en salud, ni el impacto real en la carga presupuestal que las modificaciones financieras planteadas tendrían para el sistema.

Pese a que el articulado del Proyecto de ley número 265 de 2022, por la cual se reestructura el Sistema de Salud y se dictan otras disposiciones en materia de Seguridad Social para las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. Y se dictan otras disposiciones, haya sido sometido a algunas modificaciones en su articulado, como se dijera en líneas precedentes conserva diversos aspectos de su antecesor, el Proyecto de ley número 054 de 2019 los cuales llevaron a que la anterior jefatura de defensa lo evaluara como poco funcional, desarticulado de la realidad específica y actual del Sistema General de salud, con alto impacto presupuestal, desfavorable e inconveniente institucionalmente.

Resulta igualmente relevante señalar que en el Marco del análisis de la presente iniciativa finalizando el año 2022 se llevó a cabo mesa técnica de análisis del proyecto con personal de la Policía Nacional quienes manifestaron serias preocupaciones sobre diversos aspectos de la iniciativa, entre las que se destacan las siguientes:

- *En atención a lo descrito en la naturaleza y contenido del derecho fundamental a la salud, la propuesta es ineficaz, toda vez, que el Consejo Superior de Salud de la Fuerza Pública, no conservaría la autonomía, competencia, desarrollo y ejecución del SSFM.*
- *Se puntualiza que la “libre elección” determinada en el artículo 5° de la iniciativa, debe ser sobre la prestación, no sobre el aseguramiento (escogencia de EPS o régimen al que puede afiliarse), reforzando igualmente que dicha libertad está sujeta a un régimen de referencia y contrarreferencia, en el cual se establece el escalonamiento técnico de la prestación por niveles de atención por ámbitos y especialidades o disciplinas pertinentes, razón por la cual, todo ciudadano colombiano que cuente con ingresos o capacidad económica (padres, hijos, cónyuge o compañera permanente), y que no ostente la calidad de afiliado al régimen de excepción (titularidad), deberá estar afiliado al Sistema General de Seguridad Social en Salud, régimen contributivo.*
- *La iniciativa propuesta no ofrece una solución efectiva a los problemas que hoy presenta el sistema, por el contrario, lo agrava, ya que se incrementaría el número*

de personas a atender en caso de que la misma sea aprobada.

- *La integración que aquí se propone no guarda ninguna relación con lo dispuesto en el artículo 8° de la Ley 1751 de 2015, por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones.*
- *Referente al artículo 8°, donde se contempla la posibilidad que el Ministro de Defensa tenga funciones relacionadas con la cartera del Ministerio de Salud, es improcedente adoptar este tipo de funciones por cuanto su objeto y misionalidad son distintas, así como los asuntos propios de reglamentación y dirección, destacando que para aspectos relacionados con la vigilancia, supervisión y control se cuenta con la Superintendencia Nacional de Salud.*
- *Si bien los esquemas de financiación con base en la Unidad de Pago por Capitación (UPC) del SGSSS5 son una fuente de comparación y referenciación, cada Subsistema debe identificar técnicamente las primas de recaudo que soporten con suficiencia su dinámica de gasto y respondan al perfil de riesgos que su portafolio debe cubrir.*
- *Es importante, para la iniciativa tener en cuenta la estructura y las funciones de la Dirección de Sanidad y Aseguramiento de la Salud Policial (DSAP), la cuales están establecidas en la Resolución número 5644 de 2019, así como el Acuerdo número 075 de 2020, por el cual se señalan medidas pedagógicas con relación a la inasistencia de afiliados y beneficiarios a las actividades de salud del SSMP, para que esta circunscripción no afecte la prestación de los servicios en diferentes jurisdicciones y elimine barreras de acceso a los servicios de salud.*
- *- En este contexto el numeral a) Gestionar y administrar las fuentes de financiamiento establecidas en la presente ley y los recobros a la ADRES7, no sería procedente ya que la DSAP no realiza recobros a esta administradora, salvo los dispuestos por orden judicial y sería necesario modificar la Ley 100 de 1993 sobre el SGSSS.*
- *Así mismo, la iniciativa permite la inclusión de los cónyuges, compañeros permanentes y exparejas de los miembros de la Fuerza Pública que tienen un vínculo laboral y cotizan al Sistema General de Seguridad Social en Salud, situación que es inviable por ser un régimen exceptuado atendiendo el riesgo que asumen los militares y policías por la misión constitucional que éstos desarrollan.*
- *Regula aspectos salariales y prestacionales de los empleados del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional, que no son objeto del proyecto de ley.*

Apreciaciones de los asistentes a la Mesa Técnica referida por parte de la Policía Nacional sobre el Proyecto de ley número 265 de 2022, que coinciden plenamente con las valoraciones de la cartera de defensa del anterior Gobierno respecto al Proyecto de ley número 054 de 2019 que como se ha dicho reiteradamente, guarda estrecha similitud con la propuesta de modificación regulatoria del Sistema de Salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, ya que del estudio integral del proyecto se llega a la conclusión, que este resulta inconveniente por la ausencia de sustentación técnica y estudio actuarial idóneo que permita llevar a cabo modificaciones en las fuentes de financiación, y la inexistencia de sustento técnico que varíe el porcentaje por accidente de trabajo o enfermedad profesional del 3% al 5% y el presupuesto operacional especial del 40%, sin estudios ni soportes técnicos o de costos.

Por otra parte, resulta pertinente resaltar que en Concepto de Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre el Proyecto de ley número 265 de 2022, además de las estipulaciones consignadas sobre las modificaciones de cálculos presupuestales en diversos ítems, señaladas con anterioridad se hace un importante llamado a la facultad que intenta conferir el proyecto de ley para que los Congresistas fijen de manera específica y concreta una parte del régimen salarial y prestacional de la Fuerza Pública (artículo 53) del proyecto, lo que contraría abiertamente disposiciones de rango constitucional como el Literal e) numeral 19 del artículo 150, artículo 154 de la Constitución Política de Colombia al igual que pronunciamientos que la Corte Constitucional ha efectuado sobre la materia, entre las que se encuentran la Sentencia C-558 de 2019, providencia en la que el Alto Tribunal Constitucional expresó:

(...)

De conformidad con estas normas superiores, la cláusula general de competencia legislativa reside, prima facie, en el Congreso, esto es, la competencia general para regular en principio todas las materias del ordenamiento jurídico, cuya determinación no haya sido atribuida por el propio constituyente a otra rama u órgano, incluso si esos temas no están comprendidos taxativamente dentro de las funciones que le han sido asignadas expresamente en el artículo 150 del Texto Superior. Así, este mandato constitucional debe interpretarse sistemáticamente con el artículo 114 C. P., en el que se establece que le compete al Congreso “hacer las leyes”.

No obstante, como lo dispone la Carta y lo ha reiterado este Tribunal, esta facultad general encuentra en el propio ordenamiento superior algunas excepciones, ya que existen disposiciones constitucionales que determinan límites a la autonomía legislativa sobre determinados temas, “como ocurre, por ejemplo, (a) cuando se sujeta el inicio del procedimiento o iter legislativo a la actuación de otro órgano, o (b) cuando por decisión de la propia Carta la regulación de un asunto

determinado se asigna a otra rama del poder público.

Así, respecto de ciertas materias la Constitución le otorga al Gobierno nacional una competencia exclusiva y privativa. Se trata de una atribución exclusiva, en la medida en que se prescinde de la intervención de cualquier otra autoridad para su ejercicio; y es privativa, pues tan sólo admite que su regulación se produzca por iniciativa del Ejecutivo.

Por esta razón, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 154 CP y la Ley 5ª de 1992, la Corte ha señalado que el principal efecto de estas disposiciones es impedir que se legisle sobre las materias de la privativa y exclusiva iniciativa del Gobierno nacional, sin su consentimiento, y que esta se expresa tanto con la presentación del proyecto de ley, como con la coadyuvancia o aval a proyectos de ley que cursen en el Congreso.

(...)

En consecuencia, esta Corporación ha concluido que el desconocimiento del mandato constitucional -artículo 154 CP- respecto del carácter privativo y excluyente de la iniciativa gubernamental, en las materias que allí se consagran, conduce necesariamente a la inexequibilidad del mismo.

Finalmente, el actual Ministerio de Salud en concepto remitido a la Secretaría de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes el pasado 15 de febrero de la presente anualidad, en el que se coincide con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en que la iniciativa se propone regular varios aspectos que deben ser competencia e iniciativa del Gobierno nacional, como la estructura de la administración nacional (artículos 7º al 28 del proyecto de ley), como lo estableció el máximo tribunal Constitucional en la Sentencia C-110 de 2019 al expresar:

(...)

35. *En síntesis, la jurisprudencia ha reconocido que la competencia para fijar la estructura de la administración nacional (i) comprende su dimensión estática, esto es, aquella que tiene vocación de permanencia; (ii) no se agota en la posibilidad de crear entidades públicas y, en consecuencia, se extiende (iii) a la definición de sus objetivos, funciones generales y modo de relacionamiento con otros órganos; e igualmente abarca (iv) la regulación de aquellas materias relacionadas con el régimen jurídico que se le aplica a sus servidores, las formas de vinculación y aquellas materias de naturaleza presupuestal y tributaria...*

IV. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

Nuestra constitución Política dispone en su artículo 48 superior preceptúa: “La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios

de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley”.

En tanto el artículo 49: “Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad”.

Por su parte el artículo 279 de la Ley 100 de 1993 exceptuó del Régimen General en salud, cerrado con aquella norma, a los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, al personal regido por el Decreto Ley 1214 de 1990, con excepción de aquel que se vincule a partir de la vigencia de dicha ley.

De esta manera, el numeral 6 del artículo 248 de la mencionada ley facultó al Gobierno nacional para que en el término de 6 meses, contados a partir de la fecha de la presente ley, estructurara el sistema de salud de las Fuerzas Militares y de Policía y al personal regido por el Decreto Ley 1214 de 1990, en lo atinente a:

- a) Organización estructural;
- b) Niveles de atención médica y grados de complejidad;
- c) Organización funcional;
- d) Régimen que incluya normas científicas y administrativas;
- e) Régimen de prestación de servicios de salud.

Aquel mandato fue desarrollado mediante el Decreto número 1301 de 1994 que reguló el sistema de salud excepcional.

En el año 1997 a través de la Ley 352 de 1997 se reestructuró dicho sistema de salud, el cual fue modificado por el Decreto Ley 1795 de 2000 y que fue declarado inexecutable en ciertos apartes por extralimitación de las facultades otorgadas mediante la Ley 578 de 2000.

Resulta pertinente señalar que la Ley 1751 de 2015, Estatutaria en Salud, funge como marco general de todos los sistemas de salud existentes en nuestro país, incluido, claro está, el sistema de salud de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, por lo que habrá de entenderse que dicha norma estatutaria también sirve de fundamento normativo en cuanto a los aspectos estructurales se refiere del precitado sistema.

Igualmente existen un sin número de circulares, resoluciones, directivas, protocolos, lineamientos, etc. Internos en la fuerza pública y en cada fuerza, que regulan específicamente determinado aspecto del funcionamiento del sistema.

De las normas enunciadas con anterioridad, resulta absolutamente necesario hacer hincapié en la Ley 352 de 1997, especialmente en el artículo 5° de aquella norma, el cual profesa:

(...)

Artículo 5°. Funciones del Ministro de Defensa Nacional. Además de las funciones que la ley le asigna de modo general a los ministros, y de modo particular al Ministro de Defensa Nacional, este tendrá a su cargo las siguientes en relación con el SSMP:

- a) **Preparar los proyectos de ley y de decreto relacionados con la salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional;**
 - b) *Adoptar las normas necesarias para supervisar, evaluar y controlar el SSMP.* Subrayado y resaltado propio.
- (...)

Esta norma claramente faculta al Ministerio para ser la autoridad encargada de la preparación de los proyectos de ley relacionados con el Sistema de salud de las Fuerzas Militares y de Policía, y si bien los Congresistas tienen plena iniciativa para radicar proyectos de ley ante el cuerpo corporativo al cual pertenecen, si resulta absolutamente inexplicable que el presente proyecto no cuente con la valoración de la mayor autoridad del sistema, máxime si se tiene en consideración las protuberantes falencias y dificultades que presenta la propuesta normativa.

V. CONFLICTO DE INTERÉS - CUMPLIMIENTO ARTÍCULO 3° LEY 2003 DE 2019

Con base en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual “El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”; a continuación, se ponen de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

“Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

(...)

- 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.*

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

- a) *Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores;*
- b) *Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro;*
- c) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente;*
- d) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual;*
- e) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación;*
- f) *Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.*

Parágrafo 1º. *Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.*

Parágrafo 2º. *Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.*

Parágrafo 3º. *Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5ª de 1992.*

De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este proyecto de ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Congresistas, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés.

DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTOS O RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERESES

De conformidad con lo establecido por el artículo 3º de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, que modificó el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, se advierte que no existen circunstancias o eventos que puedan generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto de ley según artículo 286 de la misma ley. Lo anterior, de cualquier forma, no es óbice para que quien así lo tenga a bien lo declare habiéndolo encontrado.

VI. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones y argumentos, dentro del marco de la Constitución Política y la ley, solicitamos a los honorables Representantes de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes **se archive** el proyecto de ley de referencia debido a las importantes dificultades que presenta aquella iniciativa, con base en las consideraciones expuestas con anterioridad.



ALFREDO MONDRAGÓN GARZÓN
Ponente
 Representante a la Cámara
 Valle del Cauca
 Pacto Histórico

CONTENIDO

Gaceta número 781 - Jueves, 22 de junio de 2023	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PONENCIAS	
	Págs.
Informe de ponencia negativa para primer debate al Proyecto de ley número 305 de 2022 Cámara, por medio del cual se establecen los mecanismos que propenden por el óptimo uso de los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales.....	1
Informe de ponencia de archivo para primer debate al Proyecto de ley número 052 de 2022 Cámara, por medio de la cual se regula el contrato de los modelos que desarrollan su labor por plataformas del sistema webcam y se dictan otras disposiciones.	5
Informe de ponencia de archivo para primer debate al Proyecto de ley número 265 de 2022 Cámara, por la cual se reestructura el Sistema de Salud y se dictan otras disposiciones en materia de Seguridad Social para las Fuerzas Militares y la Policía Nacional y se dictan otras disposiciones.	23