



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 1683

Bogotá, D. C., jueves, 15 de diciembre de 2022

EDICIÓN DE 14 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 129 DE 2022 SENADO

por medio del cual se garantiza el acceso a los productos de higiene menstrual a las personas que los necesiten y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D. C., 14 de diciembre de 2022

Honorable Senadora
Norma Hurtado Sánchez
Presidente
Comisión Séptima Constitucional Permanente
Senado de la República

Doctor
Praxere José Ospino Rey
Secretario

Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley 129 de 2022 Senado.

En cumplimiento de la designación que me hiciera la honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República y de conformidad con lo establecido en los artículos 150 de la Ley 5 de 1992, procedo a rendir informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de Ley N° 129/2022 Senado**, “por medio del cual se garantiza el acceso a los productos de higiene menstrual a las personas que los necesiten y se dictan otras disposiciones”.

Atentamente,


MARTHA ISABEL PERALTA E.
Senadora de la República
Ponente única

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

Proyecto de Ley N° 129/2022 Senado, “por medio del cual se garantiza el acceso a los productos de higiene menstrual a las personas que los necesiten y se dictan otras disposiciones”.

La presente ponencia consta de los siguientes acápite:

- I. Introducción
- II. Trámite y antecedentes
- III. Objeto y contenido
- IV. Justificación
- V. Marco normativo y jurisprudencial
- VI. Consideraciones de la ponente
- VII. Conflicto de interés
- VIII. Pliego de modificaciones
- IX. Proposición
- X. Texto propuesto

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente informe de ponencia es realizar un análisis detallado del Proyecto de Ley No. 129 de 2022 Senado (de ahora en adelante “*Proyecto de Ley*”) para determinar la conveniencia de las propuestas e inclusiones normativas al ordenamiento jurídico colombiano. En otras palabras, se busca determinar si el Proyecto de Ley debe continuar su trámite (con o sin modificaciones) en el Congreso de la República o, por el contrario, debe ser archivado.

II. TRÁMITE Y ANTECEDENTES

El presente Proyecto de Ley fue radicado ante la Secretaría General del Senado de la República el día 18 de agosto de 2022, por el honorable senador Pedro Hernando Flórez Porras, de autoría del mismo y del honorable representante Dolcey Torres Romero.

El 30 agosto 2022, el Proyecto de Ley fue repartido a la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado para rendir primer debate en dicha célula legislativa del Senado, cuya Mesa Directiva designó como ponente única a la Senadora que suscribe esta ponencia.

III. OBJETO Y CONTENIDO

El presente Proyecto de Ley consta de cinco (5) artículos, incluido el de la vigencia y tiene por objeto principal garantizar el acceso a los productos de higiene menstrual a las personas

que menstrúan, para salvaguardar los derechos a la salud y a la dignidad humana de esta población, de conformidad con las disposiciones establecidas en el precedente judicial de la honorable Corte Constitucional.

El texto normativo se integra de la siguiente manera:

- Artículo 1: Objeto.
- Artículo 2: Definiciones.
- Artículo 3: Suministro de productos de higiene menstrual.
- Artículo 4: Política Pública de manejo de higiene menstrual.
- Artículo 5: Vigencia.

IV. JUSTIFICACIÓN

En Colombia existen múltiples evidencias sobre cómo la discriminación frente a la menstruación y la falta de acceso a elementos higiénicos durante el periodo menstrual se constituyen en obstáculos para el bienestar de las mujeres y los derechos de acceso igualitario a distintos sectores (como el académico y el laboral) en comparación con los hombres¹.

A la fecha, es extenso el número de mujeres en el país que deben decidir entre adquirir elementos para su higiene menstrual o productos básicos de la canasta familiar; o incluso, en el peor de los casos, por productos y/o elementos básicos para su propia subsistencia.

Los impactos generados por la reciente pandemia del Covid-19, acrecentaron estos escenarios en los que se ven menoscabados tanto el derecho a la salud como el de dignidad humana de las mujeres, al dificultar el acceso de los hogares a dichos elementos de higiene para la atención del periodo menstrual.

Prueba de lo anterior, es el resultado de los datos obtenidos en la encuesta Pulso Social del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) de 2021, en el que se puso de manifiesto y se hizo evidente la imperante necesidad de protección del derecho menstrual de la población colombiana.

En la precitada encuesta se determinó que alrededor de 62.000 mujeres en hogares pobres de las principales ciudades del país usaron telas, trapos, ropa vieja, calcetines, papel higiénico, servilletas, entre otros, como sustituto de productos de higiene menstrual. Aunado a ello, se determinó que alrededor de 24.000 mujeres en hogares pobres no usaron si quiera algún tipo de elemento de higiene durante su periodo menstrual.

¹ Criado Pérez, Invisible Women. 2019

Para el caso de las mujeres pertenecientes a la categoría de “hogares no pobres”, se determinó que alrededor de 12.000 usaron elementos como telas, trapos, ropa vieja, calcetines, papel higiénico, servilletas, entre otros, como sustituto de productos de higiene menstrual. Así mismo, se determinó que más de 21.000 mujeres en este tipo de hogares no usaron ningún tipo de elemento de higiene durante su periodo menstrual.

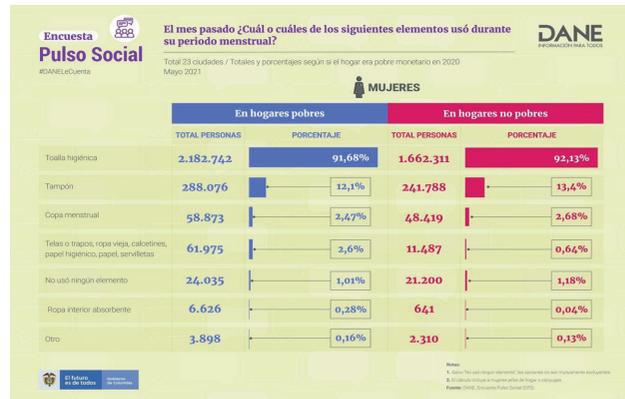


Imagen tomada del DANE

De lo anteriormente expuesto, se colige que solo para el 2021, alrededor de 74.000 mujeres en el país no tuvieron acceso a elementos de higiene menstrual tales como toallas higiénicas, tampón, copa menstrual, ropa interior absorbente, entre otros.

Sumado a la falta de acceso a los distintos elementos de higiene durante el periodo menstrual, las dificultades en el acceso a servicios públicos domiciliarios y al agua potable son unas de las más recurrentes y agravantes situaciones que ponen en condición de vulnerabilidad a las mujeres en Colombia.

Los hogares pertenecientes a los estratos 1, 2 y 3, que de acuerdo con cifras del DANE corresponden a los estratos bajos que albergan a la población con menores recursos, son los que mayores dificultades presentan frente al acceso a bienes y servicios de toda índole.

En concordancia con los datos anteriormente expuestos, la Federación Internacional de Ginecología y Obstetricia, estableció que alrededor de 500 millones de personas que

menstrúan en el mundo, viven en condiciones de pobreza menstrual, carecen de los recursos para el acceso a los servicios y productos necesarios para conservar salud y bienestar durante su periodo de menstruación.

La Organización Mundial de la Salud, ha sido reiterativa en señalar que “el derecho a la salud implica gozar del óptimo estado de bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de enfermedad o molestar”, es por ello, que debe considerarse como una obligación del Estado garantizar el óptimo estado de bienestar de las personas en todas las etapas o momentos de su vida, incluyendo el periodo menstrual para el caso de las mujeres.

En atención a que, la salud es un derecho fundamental reconocido en el sistema jurídico colombiano (Ley 1751 de 2015), para su aplicación efectiva el Estado debe garantizar el acceso a productos de higiene menstrual, dentro del periodo menstrual a las poblaciones más vulnerables del país. Este, sería un gran avance hacia la eliminación de las evidentes brechas sociales y económicas, en especial, de los sujetos de especial protección constitucional como la población en condición de pobreza (estratos 1, 2 y 3), poblaciones étnicas y la población habitante de calle.

La Ley Estatutaria de Salud, Ley 1751 de 2015, por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud, permite comprender la salud como un derecho fundamental autónomo que abarca tanto acciones colectivas basadas en la salud pública, como acciones individuales relacionadas con el acceso a los servicios de salud, el diagnóstico, tratamiento, promoción y prevención.

Recientemente, en el ordenamiento jurídico colombiano se sancionó la Ley 2261 de 2022, por el cual se garantiza la entrega gratuita, oportuna y suficiente de artículos de higiene menstrual a las mujeres y personas menstruantes privadas de la libertad, medida que sin duda es una garantía de derechos para la población menstruante privada de la libertad.

Se considera necesario la extensión de dicha garantía de acceso y gratuidad de los elementos o insumos de higiene menstrual a un mayor sector poblacional. Ello, con el objetivo de obtener una mayor cobertura y protección de derechos constitucionales, en especial, para aquellos más vulnerables y de especial protección constitucional que residen tanto en zonas urbanas como rurales, como lo son la población perteneciente a los estratos 1, 2 y 3, la población étnica y la población habitante de calle

Frente a la protección de los derechos a la dignidad humana, salud y autodeterminación de la población vulnerable como la población en habitancia de calle, recopilados en los denominados derechos sexuales y reproductivos, el máximo órgano constitucional mediante sentencia T-398/19, realizó unos de los más importantes avances en esta materia frente a la fehaciente problemática de acceso a los productos de higiene menstrual, sentando un precedente jurisprudencial en el que se ordenó al Distrito Capital de Bogotá, por intermedio de su Secretaría de Salud, a suministrar insumos adecuados para la higiene menstrual a una mujer en condición de habitabilidad en calle y, así mismo, a la elaboración coordinada de la

política pública territorial en materia de manejo de higiene menstrual para todas las habitantes de calle del Distrito.

La relevancia de la citada providencia, soporte del presente Proyecto de Ley, reside en que se logran avances al (i) estudiar de fondo una problemática históricamente ignorada, (ii) tutelar los derechos la dignidad humana y los derechos sexuales y reproductivos relacionados con la gestión de la higiene menstrual, (iii) establecer las toallas higiénicas y tampones, como insumos y productos adecuados e insustituibles para la higiene menstrual de la mujer y (iv) ordenar a una entidad territorial a la elaboración de una política pública en materia de manejo de higiene menstrual para todas las habitantes de calle. Dicha Sentencia al extenderse y aplicarse a la población en condición de pobreza y vulnerable de todo el territorio nacional, se convertiría en un avance para dejar atrás la desigualdad e inequidad social que nos acecha.

V. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

a) Constitucional

El Estado colombiano tiene el deber de garantizar los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política sin discriminación alguna. Por lo anterior, se debe garantizar el pleno respeto a la dignidad humana establecido en el artículo 1 de la Carta Política así:

“Artículo 1. 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.”

El artículo 44 de la Carta Política, elevó el derecho a la salud como un derecho fundamental e inherente de los niños y niñas en Colombia:

“Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquiera persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

<p><i>Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.”</i></p> <p>El derecho y servicio público a la atención de la salud se encuentra consagrado en el artículo 49 de la Constitución:</p> <p>“Artículo 49. <i>La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.</i></p> <p><i>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 y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la nación, las entidades territoriales y los particulares, y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.</i> (...)</p> <p><i>Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad.”</i></p> <p>La Ley Estatutaria 1751 de 2015 “por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones”, garantiza el derecho fundamental a la salud, lo regula y establece sus mecanismos de protección, establece de manera explícita que la salud es un derecho autónomo e irrenunciable en lo individual y en lo colectivo. Al respecto, establece que:</p> <p>“Artículo 9. <i>Determinantes sociales de salud. Es deber del Estado adoptar políticas públicas dirigidas a lograr la reducción de las desigualdades de los determinantes sociales de la salud que incidan en el goce efectivo del derecho a la salud, promover el mejoramiento de la salud, prevenir la enfermedad y elevar el nivel de la calidad de vida. Estas políticas estarán orientadas principalmente al logro de la equidad en salud.</i></p> <p><i>El legislador creará los mecanismos que permitan identificar situaciones o políticas de otros sectores que tienen un impacto directo en los resultados en salud y determinará los procesos para que las autoridades del sector salud participen en la toma de decisiones conducentes al mejoramiento de dichos resultados.</i></p> <p><i>Parágrafo. Se entiende por determinantes sociales de salud aquellos factores que determinan la aparición de la enfermedad, tales como los sociales, económicos, culturales, nutricionales, ambientales, ocupacionales, habitacionales, de educación y de acceso a los servicios públicos, los cuales serán financiados con recursos diferentes a los destinados al cubrimiento de los servicios y tecnologías de salud.”.</i></p> <p><small>¹ Constitución Política de Colombia</small></p>	<p>b) Jurisprudencial</p> <p>La honorable Corte Constitucional, en sentencia T-732/2009, al referirse a los derechos sexuales y reproductivos en la Constitución de 1991 y en el bloque de constitucionalidad, dispuso que:</p> <p><i>Los derechos sexuales y reproductivos reconocen y protegen la facultad de las personas, hombres y mujeres, de tomar decisiones libres sobre su sexualidad y su reproducción y otorgan los recursos necesarios para hacer efectiva tal determinación.</i></p> <p>(...)</p> <p><i>Con fundamento en la Constitución, la jurisprudencia constitucional y los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia es posible afirmar que los derechos reproductivos reconocen y protegen (i) la autodeterminación reproductiva y (ii) el acceso a servicios de salud reproductiva.</i></p> <p><i>Tanto hombres como mujeres son titulares de estos derechos, sin embargo, es innegable la particular importancia que tiene para las mujeres la vigencia de los mismos ya que la determinación de procrear o abstenerse de hacerlo incide directamente sobre su proyecto de vida pues es en sus cuerpos en donde tiene lugar la gestación y, aunque no debería ser así, son las principales responsables del cuidado y la crianza de los hijos e hijas, a lo que se añade el hecho de que han sido históricamente despojadas del control sobre su cuerpo y de la libertad sobre sus decisiones reproductivas por la familia, la sociedad y el Estado.”.</i></p> <p>En sentencia C-117 de 2018, el máximo órgano Constitucional, dispuso que a partir de la cláusula de igualdad constitucional en conjunto con el bloque de constitucionalidad y el amplio desarrollo de la jurisprudencia, se desprenden diferentes obligaciones respecto a la garantía de igualdad real y efectiva de las mujeres.</p> <p>El desarrollo de estos deberes ha surgido de la constatación de la situación de las mujeres en relación con la de los hombres, que ha develado una desigualdad histórica, en la cual los últimos han gozado de privilegios injustificados respecto a las primeras. Sin embargo, el centro del análisis no se refiere a los privilegios de éstos últimos, sino a las desventajas para ellas como formas de discriminación tales como la interseccional o múltiple que pueden acentuar una situación de discriminación, como, por ejemplo, raza, etnia, religión o creencia, estatus socioeconómico, discapacidad, edad, clase y orientación sexual. Situación que obliga a los Estados a adoptar medidas diferenciadas para tales grupos</p> <p>Por tal razón, en torno al estudio de si la imposición de gravámenes a productos para la salud e higiene menstrual de las mujeres como las toallas higiénicas y tampones violan los principios de igualdad, equidad y progresividad tributaria, por tratarse de bienes</p> <p><small>² Sentencia T-732/2009, Corte Constitucional</small></p>
<p>insustituibles determinantes para el ejercicio del derecho a la dignidad, resolvió que estos productos quedarían exentos de IVA al declarar inexecutable la partida 96.19 del artículo 185 de la Ley 1819 de 2016, que los grava con una tarifa de 5% de IVA y, así mismo, al incluirlos en el listado de bienes exentos del impuesto al valor agregado, contemplado en el artículo 188 de la Ley 1819 de 2016.</p> <p>Por su parte, la sentencia T-398 de 2019, soporte del presente Proyecto de Ley, en la que se hace un estudio sobre el suministro de toallas higiénicas a mujeres en habitación de calle, representa un hito jurisprudencial en el ordenamiento jurídico colombiano puesto que (i) estudia de fondo una problemática históricamente ignorada, (ii) se tutelan los derechos la dignidad humana y los derechos sexuales y reproductivos relacionados con la gestión de la higiene menstrual, (iii) se establecen las toallas higiénicas y tampones, como insumos y productos adecuados e insustituibles para la higiene menstrual de la mujer y (iv) ordena a una entidad territorial a la elaboración de una la política pública en materia de manejo de higiene menstrual para todas las habitantes de calle.</p> <p>En la precitada sentencia, la Corte reúne los derechos a la vida, salud y autodeterminación en un concepto mucho más amplio, denominado los derechos sexuales y reproductivo. Razón por la cual, no solo se dispuso reconocer los derechos a la salud y dignidad humana, sino que se reconocieron como partes de estos los derechos reproductivos, la autodeterminación reproductiva, los servicios de salud reproductiva, los derechos sexuales, la libertad sexual, los servicios de salud sexual, el manejo de la higiene menstrual como escenario de la salud sexual y reproductiva.</p> <p>Con esta visión e interpretación de los derechos sexuales y reproductivos, se considera que el suministro de toallas higiénicas debe verse desde la posible afectación al principio de dignidad humana, en sus dimensiones normativa y funcional, así como al principio de igualdad, no solo desde su prohibición de discriminación, sino también desde su faceta de la igualdad materia.</p> <p>A través de esta providencia, se reconoció la ausencia de respuesta institucional y la responsabilidad estatal por la deuda social con determinados sectores desfavorecidos de la sociedad, entre otros, las personas en habitación de calle. Así mismo, la falta de conocimientos sobre la gestión de la higiene menstrual y la ausencia de programas estatales concretos sobre la materia, evidencia y recalca la ausencia de una política integral en manejo de la higiene menstrual. Al respecto, indicó que:</p> <p><i>“La ausencia de una política integral en manejo de la higiene menstrual implica un desconocimiento de las obligaciones derivadas de la dimensión positiva de los derechos sexuales y reproductivos (en especial, del derecho al manejo de la higiene menstrual). Dicho desconocimiento es importante, no solo porque, como lo manifestó Profamilia, existe una relación entre la indebida higiene menstrual y problemas de salud, así como el incremento del riesgo de contagio de enfermedades de transmisión sexual, sino también porque, como lo indicó el</i></p>	<p><i>estudio de la Unicef y algunos intervinientes –Temblores ONG, Secretaría Distrital de la Mujer de Bogotá y la Defensoría del Pueblo–, la menstruación está vinculada a la identidad étnica de las comunidades indígenas –como la comunidad Indígena Pastos– y a procesos de exclusión históricos, culturales y sociales. Por otra parte, la política pública en higiene menstrual es necesaria, porque ella permite diagnosticar el estado de la infraestructura –pública y privada–, a la cual acuden las mujeres para gestionar su higiene menstrual, así como de los procesos educativos sobre esta materia”.</i></p> <p>De igual manera, también se reitera la ausencia de políticas a nivel territorial:</p> <p><i>“Si se revisa la existencia de una política pública a nivel territorial y enfocada en un sector poblacional, como lo son las mujeres en situación de habitación de calle en Bogotá, la respuesta también es negativa. El artículo 7 numeral 2 del Decreto Distrital 560 de 2015 consagra el componente de la acción integral e integrada en salud dentro de la política pública distrital para el fenómeno de la habitabilidad en la calle. Este componente comprende, a su vez, la garantía general de los derechos sexuales y de los derechos reproductivos para la población habitante de calle y para las personas en riesgo de habitar en ella. Sin embargo, dicha política pública distrital no contiene planes o estrategias concretas sobre la formación –o capacitación– de las mujeres habitantes de calle en materia de higiene menstrual. Ello se traduce, como lo manifestó la Secretaría Distrital de Integración Social, en que los centros de atención a esta población solo realizan actividades de atención individual y grupal para la recuperación de la higiene personal, así como para la promoción de la salud y prevención de la enfermedad, especialmente de transmisión sexual, como el VIH/SIDA y la sífilis gestacional”.</i></p> <p>En el análisis realizado, se determinó que la gestión de la higiene menstrual se entendió como el derecho de toda mujer a usar adecuadamente el material para absorber o recoger la sangre menstrual. Este derecho, a su vez, se compone de cuatro condiciones esenciales, a saber: a) el empleo de material idóneo para absorber la sangre; b) la capacidad para hacer el cambio de dicho material en privacidad y tan seguido como sea necesario; c) el acceso a instalaciones, agua y jabón para lavar el cuerpo, así como para desechar el material usado y; d) la educación que permitan comprender los aspectos básicos relacionados con el ciclo menstrual y cómo manejarlos de forma digna y sin incomodidad alguna⁶.</p> <p>Frente a la población objeto de los derechos amparados, la Corte determinó:</p> <p><i>“La Sala Novena de Revisión recabó que la dignidad humana está estrechamente ligada con el derecho de las mujeres a la gestión menstrual y tiene una relación estricta con unas condiciones materiales mínimas de existencia y a una vida libre</i></p> <p><small>⁶ Sentencia T-398/19, Corte Constitucional ⁷ IDEM ⁸ IDEM</small></p>

<p>de humillaciones. Destacó que la jurisprudencia ha sostenido que toda persona requiere de bienes y servicios esenciales para su subsistencia y cuando se está ante personas en situaciones de vulnerabilidad, como aquellas que se encuentran en habitanza de calle, existe la obligación estatal de otorgar dichos bienes y servicios.”.</p> <p>Por último, en esta providencia se reitera la existencia de una potencial responsabilidad estatal y la necesidad de velar por los derechos en cuestión y por la implementación de una política pública diferencial. Al respecto, la Corte indicó que:</p> <p>“La Sala Novena de Revisión derivó de la dimensión positiva del derecho a la gestión de la higiene menstrual el deber estatal de desplegar todas las acciones posibles, para que la mujer cuente con las condiciones necesarias y así poder practicar adecuadamente su higiene menstrual. Esto implica, necesariamente, el diseño de una política pública, en la que se aborden tanto los temas relacionados con la higiene en concreto -material absorbente, infraestructura adecuada- como con el abordaje de los estigmas sociales que existen en torno a la menstruación -procesos educativos-. Esta dimensión involucra, en especial, al legislador y a las autoridades gubernamentales, tanto del nivel nacional como del nivel territorial.”</p> <p>(...)</p> <p>“Luego de revisar el contexto nacional y local de las mujeres en situación de habitanza de calle, así como de estudiar el caso en concreto, la Sala Novena de Revisión de Tutelas consideró que las entidades accionadas y vinculadas al proceso vulneraron los derechos sexuales y reproductivos de Martha Cecilia Durán Cuy. Ello se debe a que: a) no existe una política integral de manejo de higiene menstrual, con unos componentes mínimos; b) no existe una colaboración adecuada entre la Secretaría distrital de Salud y la Secretaría Distrital de Integración Social y; c) no hay un registro adecuado de los servicios prestados a Martha Cecilia Durán Cuy, que permitan inferir que ha recibido el suministro de material absorbente de sangre menstrual idóneo, ni capacitaciones sobre la higiene menstrual”.</p> <p>c) Contexto normativo nacional</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ley 1641 de 2013 “Por la cual se establecen los lineamientos para la formulación de la política pública social para habitantes de la calle y se dictan otras disposiciones”: <p>El objeto de esta Ley consiste en establecer los lineamientos generales para la formulación de la política pública social para habitantes de la calle dirigidos a garantizar, promocionar,</p> <p>¹IDEM</p>	<p>proteger y restablecer los derechos de estas personas, con el propósito de lograr su atención integral, rehabilitación e inclusión social.</p> <p>El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social tienen la labor de coordinar la política pública y 1) formular la política pública social para la población habitante de calle y 2) brindar orientación frente al diseño de los servicios sociales para las personas habitantes de la calle en articulación con las entidades territoriales.</p> <p>Si bien, esta Ley no establece u ordena la obligatoriedad de entrega o suministro de elementos y/o insumos de aseo para la higiene menstrual, si contempla la atención Integral en Salud; y el Desarrollo Humano Integral, como componentes fundamentales de la política pública.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Política Nacional de Sexualidad y Derechos Sexuales y Reproductivos (2014): <p>La política liderada por el Ministerio de Salud tiene como propósito orientar el desarrollo de acciones sectoriales e intersectoriales en materia de sexualidad y garantía del ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos en el marco de la Atención Primaria en Salud⁸ para que todos los ciudadanos del país se desarrollen en condiciones de bienestar.</p> <p>Al tener como vocación la promoción y prevención con el objeto que estos derechos se reconozcan y se materialicen, esta Política direcciona el desarrollo de la sexualidad como dimensión prioritaria definida en el Plan Decenal de Salud Pública, que incluye el disfrute de la sexualidad y el ejercicio de los derechos sexuales y los derechos reproductivos en forma digna, libre, e igualitaria y la transformación de los lugares, conceptos e imaginarios desde donde se piensa y vive la sexualidad, no solo orientada por la necesidad de prevención del riesgo de enfermar; a fin de contribuir a que la ciudadanía alcance el más alto estándar de salud sexual, salud reproductiva, bienestar físico, mental y social, como de desarrollo humano, a partir de acciones que promuevan el ejercicio autónomo de estos derechos para todas y todo, se hace necesario y urgente debatir esta iniciativa para proteger la población objetivo de esta iniciativa.</p> <p>Si bien, esta política no establece u ordena la obligatoriedad de entrega o suministro de elementos y/o insumos de aseo para la higiene menstrual, si contempla la creación e implementación de políticas públicas por parte de los entes territoriales para garantizar los derechos sexuales y reproductivos de toda la población.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ley 2261 de 2022, “Por medio de la cual se garantiza la entrega, gratuita, oportuna y suficiente de artículos de higiene y salud menstrual a las mujeres y personas menstruantes privadas de la libertad y se dictan otras disposiciones”: <p>⁸ La APS es una estrategia que incluye los servicios de salud desde la más baja complejidad y las acciones de promoción de la salud y prevención primaria del riesgo y el daño, hasta la disposición y uso del más alto nivel del conocimiento técnico y científico para superarlos o atenuarlos y mantener la salud, incluidos los procesos de rehabilitación.</p>
<p>El objeto de la presente iniciativa legislativa consiste en garantizar la entrega gratuita, oportuna y suficiente de artículos de higiene menstrual a las mujeres y personas menstruantes privadas de la libertad, con el fin de lograr la materialización de los derechos a la dignidad humana, la salud y bienestar, la no discriminación y la igualdad de género.</p> <p>De conformidad con lo establecido en el texto normativo, por intermedio del Ministerio de Justicia, garantizará la entrega de artículos de higiene y salud menstrual como compresas, toallas higiénicas, tampones, protectores diarios, copas menstruales y ropa interior femenina absorbente.</p> <p>Esta disposición permite que cada privada de la libertad en edad fértil reciba como mínimo un paquete de toallas higiénicas de 10 unidades o una cantidad equivalente en cualquier otro producto, de acuerdo con la reglamentación del Gobierno, para suplir el manejo de su periodo.</p> <p>Frente a los casos con situaciones especiales como postparto, estado de lactancia, endometriosis o alguna patología clínica, se garantizará el suministro suficiente y oportuno de los productos de higiene menstrual de acuerdo a cada necesidad. Normativa, que sin duda constituye un paso hacia adelante en el reconocimiento de los derechos a la salud e higiene menstrual de las personas que menstrúan en el país.</p> <p>d) Contexto normativo internacional</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1976) <p>En concordancia con la Declaración Universal de Derechos Humanos y conforme a los principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas, respecto de que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables, la Asamblea General estableció en su artículo 3º lo siguiente:</p> <p>“Artículo 3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente Pacto”.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer (1979) <p>Con arreglo a la reafirmación de las Naciones Unidas a la fe en los derechos humanos fundamentales, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres, y considerando que los Estados Partes tienen la obligación de garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos económicos,</p> <p>⁹ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales</p>	<p>sociales, culturales, civiles y políticos, la Asamblea General estableció en su artículo 3º lo siguiente:</p> <p>“Artículo 3. Los Estados Partes tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.”</p> <ul style="list-style-type: none"> • Convención sobre los derechos del niño (1989) <p>En atención a que en la Declaración Universal de Derechos Humanos las Naciones Unidas se proclamó que la infancia tiene derecho a cuidados y asistencia especiales, la Asamblea General estableció en su artículo 24º lo siguiente:</p> <p>“Artículo 24.</p> <p>1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios.</p> <p>2. Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para:</p> <p>(...)</p> <p>e) Asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes, tengan acceso a la educación pertinente y reciban apoyo en la aplicación de esos conocimientos;</p> <p>f) Desarrollar la atención sanitaria preventiva, la orientación a los padres y la educación y servicios en materia de planificación de la familia. (...)”.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Disposiciones de Organizaciones Internacionales <p>La Organización de las Naciones Unidas (ONU) considera que la higiene menstrual y su atención, son un tema de derechos humanos, que no solo tiene que ver con los derechos a la dignidad humana y la igualdad de género, sino también inmiscuye los derechos al agua y saneamiento, a la salud, a la educación y a la participación.</p>

La organización Mundial de la Salud (OMS) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) definen la “gestión higiene menstrual” (GHM) como aquella que permite a mujeres y niñas “utilizar material para la higiene menstrual limpio, que absorba o recoja la sangre y pueda ser cambiado en privado, utilizando agua y jabón para higienizar el cuerpo, y teniendo acceso a instalaciones para disponer del material ya utilizado”.

Recientemente, en un evento realizado el 5 de marzo de 2019 en el marco del Día Internacional de la Mujer, el Relator Especial y otros expertos en derechos humanos de las Naciones Unidas hicieron una llamada a la comunidad internacional para que se rompiera el tabú que rodea a la salud menstrual y se adoptaran medidas concretas para cambiar las actitudes discriminatorias y proteger la salud menstrual de las mujeres y las niñas.¹⁰

En el mundo, varias naciones han adaptado su legislación disposiciones para proteger y garantizar los derechos menstruales de su población. Ejemplo de ello es Escocia, que recientemente se convirtió en el primer país en el mundo en garantizar la gratuidad de los productos de higiene menstrual para su población.

El Gobierno escocés aprobó la ley de productos para el periodo menstrual, la cual prevé la total gratuidad de los productos de higiene menstrual para las mujeres. Los denominados “ayuntamientos” y las instituciones educativas son las encargadas de distribuir estos productos o insumos a las mujeres.

VI. CONSIDERACIONES DE LA PONENTE

Tal como se estableció en la exposición de motivos del presente Proyecto de Ley, por medio de la Sentencia T-398/19, la Corte Constitucional tomó una decisión trascendental a favor de los derechos de las mujeres, al disponer que el Estado debía garantizar y velar por la protección de la dignidad de las mujeres habitantes de calle y al ordenar a las Secretarías de la Mujer y de Integración Social del Distrito Especial de Bogotá, a diseñar e implementar la política pública territorial en materia de manejo de higiene menstrual para dicha población.

Lo destacable dentro de la plurimencionada decisión judicial, es que además de impartir órdenes concretas al Distrito, se exhortó a los entes territoriales a revisar, diseñar o actualizar sus políticas públicas en materia de gestión de la higiene menstrual para las mujeres en situación de habitanza de calle.

Sin embargo, este tipo de vulneración de los derechos sexuales y reproductivos de la mujer presentado en Bogotá, en cuanto al acceso a los productos de higiene para atender su periodo menstrual, se ha caracterizado por ser una constante en muchas regiones del país.

¹⁰ Higiene menstrual y los derechos humanos al agua y saneamiento. Una compilación del Relator Especial sobre derechos humanos. Leo Heller. Tomado de https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Water/10anniversary/Menstruation_ES.pdf

Según la encuesta Pulso Social del DANE, a mayo de 2021, casi el 15 % de las mujeres tenían barreras económicas para atender su periodo menstrual y para agosto del mismo año, casi 683.000 colombianas no pudieron acceder a productos de higiene menstrual por falta de dinero.

Como se ha podido evidenciar, la no garantía de acceso a los productos de higiene menstrual de determinadas poblaciones del país, no solo se ha mantenido, sino que incluso ha aumentado con el tiempo, por entre tantas causas, la inexistencia de política públicas claras y con enfoque diferencial para la población en condición de pobreza, población étnica y población habitante de calle.

Esta iniciativa legislativa es más relevante que nunca, siendo necesaria su aplicación no solo para el Distrito Capital, sino para todos los municipios del país.

El mundo no ha sido ajeno a esta problemática, por el contrario, cada vez más la discusión alrededor del tema pierde su connotación de tabú y resulta más relevante que nunca. Escocia recientemente aprobó la primera ley que garantiza la gratuidad de productos de higiene menstrual para las mujeres. Por su parte, en Taiwán se dispuso empezar a ofrecer estos productos de manera gratuita en los sistemas de transporte, al igual que otros países del sudeste asiático.

Por todo lo anterior, considero la absoluta pertinencia y conveniencia del presente Proyecto de Ley que, de ser aprobado, generará un goce efectivo de un cúmulo de derechos fundamentales, como lo son el derecho a la dignidad, salud, autodeterminación y los derechos sexuales y reproductivos de grupos poblacionales que históricamente han padecido por la ausencia de estos productos para atender sus necesidades.

VII. CONFLICTO DE INTERÉS

Respecto del conflicto de intereses teniendo en cuenta el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la misma Ley, que establece la obligación al autor del proyecto presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del Proyecto de Ley, siendo estos, criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, se considera que frente al presente Proyecto de Ley, no se generan conflictos de interés alguno, puesto que las disposiciones aquí contenidas son generales, van dirigidas a poblaciones vulnerables y no originan beneficios particulares a algún congresista. Sin perjuicio de lo anterior, se debe tener en cuenta que la descripción del posible conflicto de interés que se pueda presentar frente al trámite del presente Proyecto de Ley, no exime del deber del congresista de identificar causales adicionales.

Es oportuno reiterar que sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado lo siguiente: “No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”¹¹

VIII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Texto original	Texto propuesto para primer debate	Anotaciones
Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto garantizar el acceso a los productos de higiene menstrual a las personas que menstrúan, para salvaguardar los derechos a la salud y a la dignidad humana de esta población.		
Artículo 2. Definiciones. Para el desarrollo del presente proyecto se tendrán en cuenta las siguientes definiciones: Productos de higiene menstrual: Son todos aquellos productos salubres e idóneos que permiten absorber y recoger la sangre y el tejido que sale de la vagina durante el periodo menstrual. Personas que menstrúan: Son todas las personas que, independientemente de su género,		

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 10 de noviembre de 2009, radicación número: PL 01180-00 (C. P. Martha Teresa Briceño de Valencia).

se encuentran en periodo de menstruación.		
Toalla higiénica: Almohadilla absorbente usada durante el período menstrual o casos de sangrado vaginal.		
Copa menstrual: Recipiente que se inserta en la vagina para recolectar el sangrado durante la menstruación.		
Tampones: Artículos de higiene femenina utilizado para absorber el sangrado vaginal.		
Artículo 3. El suministro de productos de higiene menstrual a las personas que menstrúan que pertenezcan a los estratos 3, 2, 1 y a la población habitante de calle, corresponde a las Entidades Promotoras de Salud de los regímenes contributivo, subsidiado, a las que pertenecen, o en su defecto, a las Secretarías de Salud municipales, distritales o departamentales.	Artículo 3. El suministro de productos de higiene menstrual de las personas que menstrúan que pertenezcan a los estratos <u>1, 2, 3, a poblaciones étnicas</u> y a la población habitante de calle, corresponderá a las Entidades Promotoras de Salud de los regímenes contributivo y subsidiado, <u>al que se encuentren afiliados</u> , o en su defecto, a las Secretarías de Salud municipales, distritales o departamentales.	Modificada redacción del párrafo primero, en concordancia con el espíritu de la Ley, que busca, adicional a la garantía de la entrega de estos productos, que estos cumplan con todos los estándares de calidad posibles.
Parágrafo 1. Los productos de higiene menstrual deberán corresponder a la calidad y condiciones que dispongan los médicos adscritos a la respectiva Entidad Promotora de Salud del régimen contributivo o subsidiado a la que se pertenezca o, en su defecto, por los médicos adscritos a las Secretarías de Salud municipales, distritales o	Parágrafo 1. Los productos de higiene menstrual <u>que se entreguen a las personas que menstrúan, en concordancia con lo establecido en la presente Ley, deberán contar con condiciones de calidad, idoneidad y eficacia, salvaguardando la situación particular de la persona que menstrúa y en procura de la</u>	Adicionalmente, dentro de la reglamentación que realizara el Ministerio de Salud y Protección Social, este determinará de dónde saldrán o a

departamentales, debiéndose en todo caso procurar el suministro de productos que preserven el medioambiente, salvaguardando en todo caso las condiciones particulares de la persona que menstrúa, sin oposición de orden económico.	preservación del medioambiente.	que cargo, saldrán los productos a otorgar.
Parágrafo 2. El Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará en un término no superior a los seis meses lo contenido en la presente ley.	Parágrafo 2. En todo caso se respetará el derecho de las personas que menstrúan a elegir el insumo que consideren adecuado de acuerdo a sus convicciones personales, su identidad étnica y cultural, y otros criterios que consideren.	Se adiciona un nuevo parágrafo que en el texto que se propone para primer debate pasa a ser el parágrafo 2.
	Parágrafo 3. El Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará en un término no superior a los seis meses lo contenido en la presente Ley.	Se conserva la redacción del parágrafo 2 del texto original y pasa a ser el parágrafo 3
	Artículo 4. El Gobierno nacional en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social y demás instancias competentes, diseñarán la Política Pública de manejo de higiene menstrual en un plazo no mayor a un (1) año, contado a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley.	Se incluye un nuevo artículo exhortando el diseño de una política pública, de acuerdo con lo estipulado por la Corte Constitucional.
Artículo 5. La presente Ley rige a partir de su promulgación.	Sin modificación	

IX. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones y haciendo uso de las facultades conferidas por el artículo 153 de la ley 5 de 1992, se rinde PONENCIA POSITIVA y se solicita a la

Honorable Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, dar primer debate al Proyecto de Ley No. 129 de 2022 Senado, **“Por medio del cual se garantiza el acceso a los productos de higiene menstrual a las personas que los necesiten y se dictan otras disposiciones”**.

X. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NO. 129 DE 2022 SENADO, “por medio del cual se garantiza el acceso a los productos de higiene menstrual a las personas que los necesiten y se dictan otras disposiciones”.

PROYECTO DE LEY NO. 129 DE 2022 SENADO, “por medio del cual se garantiza el acceso a los productos de higiene menstrual a las personas que los necesiten y se dictan otras disposiciones”.

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto garantizar el acceso a los productos de higiene menstrual a las personas que menstrúan, para salvaguardar los derechos a la salud y a la dignidad humana de esta población.

Artículo 2. Definiciones. Para el desarrollo del presente proyecto se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

Productos de higiene menstrual: Son todos aquellos productos salubres e idóneos que permiten absorber y recoger la sangre y el tejido que sale de la vagina durante el periodo menstrual.

Personas que menstrúan: Son todas las personas que, independientemente de su género, se encuentran en periodo de menstruación.

Toalla higiénica: Almohadilla absorbente usada durante el periodo menstrual o casos de sangrado vaginal.

Copa menstrual: Recipiente que se inserta en la vagina para recolectar el sangrado durante la menstruación.

Tampones: Artículos de higiene femenina utilizado para absorber el sangrado vaginal.

Artículo 3. El suministro de productos de higiene menstrual de las personas que menstrúan que pertenezcan a los estratos 1, 2, 3, a poblaciones étnicas y a la población habitante de calle, corresponderá a las Entidades Promotoras de Salud de los regímenes contributivo y subsidiado, al que se encuentren afiliados, o en su defecto, a las Secretarías de Salud municipales, distritales o departamentales.

<p>Parágrafo 1. Los productos de higiene menstrual que se entreguen a las personas que menstrúan, en concordancia con lo establecido en la presente ley, deberán contar con condiciones de calidad, idoneidad y eficacia, salvaguardando la situación particular de la persona que menstrúa y en procura de la preservación del medioambiente.</p> <p>Parágrafo 2. En todo caso se respetará el derecho de las personas que menstrúan a elegir el insumo que consideren adecuado de acuerdo a sus convicciones personales, su identidad étnica y cultural, y otros criterios que consideren.</p> <p>Parágrafo 3. El Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará en un término no superior a los seis meses lo contenido en la presente ley.</p> <p>Artículo 4. El Gobierno nacional en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social y demás instancias competentes, diseñará la Política Pública de manejo de higiene menstrual en un plazo no mayor a un (1) año, contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.</p> <p>Artículo 5. La presente ley rige a partir de su promulgación.</p> <p> MARTHA ISABEL PERALTA E. Senadora de la República Ponente única</p>	
--	--

LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., a los (15) días del mes de diciembre del año dos mil veintidós (2022) - En la presente fecha se autoriza la **publicación en Gaceta del Congreso de la República**, Informe de Ponencia para Primer Debate, Pliego de Modificaciones y Texto Propuesto para Primer Debate.

INFORME DE PONENCIA PARA: PRIMER DEBATE
NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: N° 129/2022 SENADO .
TÍTULO: “Por medio del cual se garantiza el acceso a los productos de higiene menstrual a las personas que los necesiten y se dictan otras disposiciones”.

INICIATIVA: H.S: PEDRO HERNANDO FLÓREZ PORRAS, H.R. DOLCEY OSCAR TORRES ROMERO
RADICADO: EN SENADO: 18-08-2022 EN COMISIÓN: 30-08-2022 EN CÁMARA: XX-XX-201X

PUBLICACIONES – GACETAS						
TEXTO ORIGINAL	PONENCIA 1ª DEBATE SENADO	TEXTO DEFINITIVO O COM VII SENADO	PONENCIA 2ª DEBATE SENADO	TEXTO DEFINITIVO PLENARIA SENADO	PONENCIA 1ª DEBATE CAMARA	TEXTO DEFINITIVO O COM VII CAMARA
04 Art. 846/2022						

NÚMERO DE FOLIOS: VEINTIUNO (21)
RECIBIDO EL DÍA: JUEVES (14) DE DICIEMBRE DE 2022.
HORA: 10:59 A.M

Teniendo en cuenta lo dispuesto en artículo 156 de Reglamento Interno del Congreso (Ley 5ª de 1992), remito a su despacho en medio electrónico para su publicación en la Gaceta del Congreso de la República, de la siguiente ponencia, así:

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

El secretario,


PRAXERE JOSÉ OSPINO REY
 SECRETARIO DE LA COMISIÓN SÉPTIMA

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE LEY NO. 117/2022 SENADO

por medio del cual se establece el ingreso base de cotización de los independientes al sistema general de seguridad social y se dictan otras disposiciones tendientes a garantizar las situaciones mínimas de los contratistas”

<p>Bogotá, diciembre 14 de 2022</p> <p>Senadora NORMA HURTADO SANCHEZ Presidenta Comisión Séptima Constitucional Senado de la República Ciudad.</p> <p>Asunto: Ponencia para segundo debate Proyecto de Ley No. 117/2022 Senado, "Por medio del cual se establece el ingreso base de cotización de los independientes al sistema general de seguridad social y se dictan otras disposiciones tendientes a garantizar las situaciones mínimas de los contratistas"</p> <p>Respetada presidenta,</p> <p>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 Constitucional Permanente del Senado de la República, como ponente de esta iniciativa legislativa, me permito rendir Informe de Ponencia POSITIVA para segundo debate del Proyecto de Ley No. 117/2022 Senado, "Por medio del cual se establece el ingreso base de cotización de los independientes al sistema general de seguridad social y se dictan otras disposiciones tendientes a garantizar las situaciones mínimas de los contratistas" en los siguientes términos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Antecedentes de la Iniciativa 2. Objeto y Justificación del Proyecto 3. Marco Jurídico y jurisprudencial 4. Consideraciones 5. Impacto Fiscal y conflicto de intereses 6. Pliego de modificaciones 7. Proposición 8. Texto propuesto para segundo debate. <p>Atentamente,</p>  <p>HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO Señador Ponente Único</p>	<p style="text-align: center;">PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE LEY NO. 117/2022 SENADO "POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE EL INGRESO BASE DE COTIZACIÓN DE LOS INDEPENDIENTES AL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES TENDIENTES A GARANTIZAR LAS SITUACIONES MÍNIMAS DE LOS CONTRATISTAS"</p> <p>1. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA</p> <p>El Proyecto de Ley No. 117 Senado fue radicado el 9 de agosto de 2022 en la Secretaría General del Senado de la República por el H.S. ENRIQUE CABRALES BAQUERO, el texto original radicado fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 921 de 2022.</p> <p>El Proyecto de ley fue enviado a la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República el 19 de agosto de 2022, y se designa como ponente único al suscrito Senador HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO.</p> <p>Este proyecto de ley ya se había presentado con anterioridad ante el Congreso de la República, ya se había puesto a consideración del Congreso de la República por parte de Enrique Cabrales Baquero, en su calidad de Representante a la Cámara por Bogotá D.C., y fue rotulado en su momento, como Proyecto de Ley No. 160 de 2020 Cámara, 211 de 2021 Senado. Durante el citado trámite, el asunto se había concertado de forma favorable con las carteras de trabajo y hacienda. Sin embargo, la iniciativa quedó archivada por términos en su tercer debate, en tanto, no se le dio el trámite correspondiente en los términos de la Constitución, no alcanzó a surtir su tercer debate y como se estipula en el artículo 190 de la ley 5 de 1992 fue archivado, siendo nuevamente radicado por su autor en la legislatura que corre del 20 de Julio de 2022 al 20 de junio de 2023, en la cual confiamos que el Congreso de la República finiquite el proceso legislativo con éxito cumpliendo su labor legislativa.</p> <p>El pasado 14 de septiembre de 2022, según acta 12 de la legislatura 2022-2023, fue discutido y aprobado por unanimidad con el mecanismo de votación ordinaria en la Comisión Séptima del Senado de la República, con 9 votos positivos y ninguno en contra.</p> <p>En el curso de debate las HS NORMA HURTADO SÁNCHEZ y LORENA RÍOS CUELLAR, presentaron proposiciones al artículo 2 del texto propuesto para debate las cuales fueron retiradas por sus autoras y dejadas como constancias y con las honorables senadoras y sus equipos de UTL, se hicieron mesas de trabajo antes del segundo debate, de donde surgió el texto propuesto para</p>
<p>segundo debate que se pone a consideración de la plenaria del Senado y en especial el texto del artículo 2 que fue el único sobre el cual surgieron proposiciones en el primer debate.</p> <p>2. OBJETO Y JUSTIFICACION DEL PROYECTO</p> <p>Este proyecto de ley tiene por objeto establecer de manera clara y unánime, el ingreso base de cotización (IBC) con el cual los independientes deben hacer sus aportes al Sistema de Seguridad Social Integral.</p> <p>El Estado Colombiano, definido desde la Constitución de 1991 como un Estado Social de Derecho, cuenta con la obligación de garantizar la eficacia de los principios y derechos consagrados en la Carta Política, no solo desde una perspectiva negativa, esto es, procurando que no se vulneren los derechos de los individuos, sino que, en adición de ello, se encuentra obligado a tomar todas las medidas pertinentes que permitan su efectiva materialización y ejercicio.</p> <p>En este orden de ideas, la seguridad social, concebida como un instituto jurídico de naturaleza dual que tiene la condición tanto de derecho fundamental, como de servicio público esencial bajo la dirección, coordinación y control del Estado, surge como un instrumento a través del cual se garantiza a las personas el ejercicio de sus derechos fundamentales cuando se encuentran ante la materialización de algún evento o contingencia que afecte su estado de salud, calidad de vida y capacidad económica, o que se constituya en un obstáculo para la normal consecución de sus medios mínimos de subsistencia a través del trabajo.</p> <p>A través del proyecto de ley que se propone en este documento, se busca mejorar las condiciones de vida a las personas que desarrollan contratos bajo la modalidad de prestación de servicios y otras figuras jurídicas que permiten obtener una remuneración o contraprestación por los servicios prestados a mutuo propio, especialmente a los independientes más vulnerables, haciéndoles más justa la forma en la que realizan su contribución al Sistema de Seguridad Social en Salud y Pensión.</p> <p>De igual forma analizar la situación que se presenta con las personas que bajo su libre autonomía, prestan sus servicios, y devengan menos de un salario mínimo, como es el caso de los prestadores de servicios de medio tiempo o las personas que se dedican al servicio doméstico, o de aquellos que prestan servicios por días, ya que deben hacer aportes como si devengaran un salario mínimo legal mensual vigente, no siendo esto coherente con la realidad.</p>	<p>Por otra parte, el ingreso base de cotización puede ser depurado, es decir, se le pueden restar los costos asociados con la actividad siempre que cumplan con los requisitos del artículo 107 del Estatuto Tributario. Pero la deducción de costos y expensas necesarias aplica exclusivamente para trabajadores independientes que no tengan un contrato de servicios, es decir, es para aquellos trabajadores independientes que desarrollan una actividad en la que por su naturaleza se requiere de insumos para ser desarrollada, o que requiera subcontratar, caso de comerciantes independientes, arquitectos, o cualquier otra persona que requiera de materiales o de personal para poder ejercer su actividad.</p> <p>Hace referencia a los trabajadores independientes vinculados con un típico contrato de servicios, donde no se requiere de insumos, como por ejemplo el contador público que presta una asesoría tributaria o el abogado que es contratado para brindar asesoría laboral a la empresa, no puede descontar ningún valor de su ingreso para determinar la base de cotización.</p> <p>Lo anterior genera preocupación porque se afecta a los independientes más vulnerables (con un salario mínimo), pero también puede ayudar a reducir las posibilidades de avanzar en el control de la evasión. Respecto a esto último, un análisis desde la perspectiva de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP) cuyo objetivo es en cumplimiento de la legislación, realizar tareas de seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la Protección Social, de manera que se logren mejores resultados en la lucha contra la evasión, resulta ideal. Esto, sumado a la función de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales, de lograr que el aseguramiento se produzca, los ubica en una encrucijada que debe ser resuelta prontamente, de cara a la meta de seguir reduciendo la evasión en los aportes a la seguridad social que, en monto, pasó de 15,6 billones en 2012 a 5,4 billones en 2017.</p> <p>De hecho, la misma UGPP ha informado que 4 de cada 10 trabajadores independientes le "hacen conejo" al pago de los aportes a salud y pensión y afirma que la evasión de los trabajadores independientes es 2,4 veces mayor que la de los dependientes y representa el 70 % de la evasión.</p> <p>La cifra total de los aportes que no se registran ante la entidad estaría por el borde de los \$5.4 billones. Esto, según expertos, se estaría presentando por el desconocimiento de las normas laborales y de seguridad social, sumado a la complejidad de interpretación de algunas normas tributarias, cuyo cumplimiento regula, fiscaliza y sanciona dicha entidad.</p> <p>Fronte a dichas necesidades jurídicas enunciadas para una cabal conformación del ordenamiento</p>

jurídico, se considera pertinente, necesario y conducente el presente proyecto de ley, toda vez que resuelve de fondo el vacío normativo y convalida el principio de sostenibilidad financiera de nuestro sistema de seguridad social, según el cual se debe buscar la mejor estrategia, sin desconocimiento de los derechos fundamentales, para hacer sostenible el régimen pensional, en primer medida pero sin que este principio pueda y deba extenderse a las áreas de salud y riesgos laborales, para con ello garantizar el pago y reconocimiento de las pensiones, beneficios en salud y coberturas en las áreas de riesgo con ocasión de la prestación de servicios, así como la cobertura universal que impone la principalística del sistema general de seguridad social, que se logró gracias a la Ley 100 de 1993.

3. MARCO JURIDICO Y JURISPRUDENCIAL

La Corte Constitucional, en Sentencia T-628 de 2007, estableció que la finalidad de la seguridad social guarda “[...] necesaria correspondencia con los fines esenciales del Estado social de derecho como el servir a la comunidad; promover la prosperidad general; garantizar la efectividad de los principios y derechos constitucionales; promover las condiciones para una igualdad real y efectiva; adoptar medidas a favor de grupos discriminados o marginados; proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta; y reconocer sin discriminación alguna de la primacía de los derechos inalienables de la persona como sujeto, razón de ser y fin último del poder político, donde el gasto público social tiene prioridad sobre cualquier otra asignación.”

Adicionalmente, es necesario destacar que el concepto de seguridad social hace referencia a la totalidad de las medidas que propenden por el bienestar general de la población en lo relacionado con la protección y cobertura de unas necesidades que han sido socialmente reconocidas. Esta Corporación ha señalado que el carácter fundamental de este derecho encuentra sustento con el principio de dignidad humana y en la satisfacción real de los derechos humanos, pues, a través de éste, resulta posible que las personas afronten dignamente las circunstancias difíciles que les obstaculizan o impiden el normal desarrollo de sus actividades laborales y la consecuente recepción de los recursos que les permitan ejercer sus derechos subjetivos.

En la misma línea, la citada corporación en Sentencia T-200 de 2010, destacó que la importancia de este derecho radica en que: “[...] su máxima realización posible es una condición ineludible de la posibilidad real de goce del resto de libertades inscritas en el texto constitucional” y, por tanto, se constituye en un elemento esencial para la materialización del modelo de Estado que hemos acogido

y que nos define como una sociedad fundada en los principios de dignidad humana, solidaridad, trabajo y prevalencia del interés general.”

Respecto al modelo de Estado Social de Derecho construido por el constituyente de 1991 y la garantía del bienestar general y la dignidad humana como faros que irradian todo nuestro ordenamiento constitucional, la Sentencia T-622 de 2016, señaló que:

“[...] el bienestar -en su acepción más sencilla- representa todas las cosas buenas que le pueden suceder a una persona en su vida y que hacen que su vida sea digna: esto significa que el concepto de bienestar general debe comprender, a su vez, el bienestar material, entendido como calidad de vida -en términos de buena alimentación, educación y seguridad-, e ingreso digno, basado en la garantía de un trabajo estable; mientras que el bienestar físico, psicológico y espiritual está representado por el acceso a la salud, a la cultura, al disfrute del medio ambiente y la legítima aspiración a la felicidad; y en todo caso, a la capacidad -y también a la posibilidad- de participar en la sociedad civil a través de las instituciones democráticas y el imperio de la ley”. (Subraya y negrilla fuera de texto).

En suma, resulta claro que la garantía del derecho a la seguridad social, entendida como el mecanismo a partir del cual es posible asegurar la efectividad de los demás derechos de un individuo, en los eventos en los que éste se ha visto afectado por ciertas contingencias -en especial su bienestar y dignidad-, se constituye en uno de los institutos jurídicos fundantes de la fórmula del Estado Social de Derecho, que el Estado debe asegurar a sus asociados.

La Sentencia C-219 de 2019 - Inexequibilidad del artículo 135 de la Ley 1753 de 2015:

El artículo 2° del presente proyecto de ley que se propone en este proyecto de ley, fue establecido inicialmente en el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015; sin embargo, el mismo fue objeto de revisión por parte de la Corte Constitucional en sentencia C-219 de 2019, y consideró que dicha disposición, consignada en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “*Todos por un Nuevo País*” (Ley 1753 de 2015), vulneró la Constitución Política por infracción al principio de unidad de materia, con fundamento en las siguientes consideraciones:

La Corporación reiteró la línea jurisprudencial sentada en las Sentencias C-008 y C-092 de 2018 sobre la verificación del cumplimiento del principio de unidad de materia, no solo como viceo formal, sino visto desde la perspectiva de un examen material, esto es, que su análisis se adelantó

¹ El sustento y referencia del presente acápite, puede verse en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/No.%2016%20comunicado%2022%20y%2023%20de%20mayo%20de%202019.pdf> (Recuperado el 20 de agosto de 2019 a las 11:55a.m.).

a partir del escrutinio del contenido normativo de la disposición acusada, con el fin de verificar que éste guarde coherente relación con el estatuto legal del cual hace parte, es decir, la Ley 1753 de 2015.

Adicionalmente, la Corte recordó la naturaleza jurídica de las leyes que aprueban el Plan Nacional de Desarrollo y sus contenidos, y se especificó que este tipo de leyes son multi-temáticas o heterogéneas porque están compuestas de una parte general, en donde se formulan los propósitos, objetivos y metas de la política económica, social y ambiental, en un periodo de cuatro años, y un plan de inversiones públicas en donde se determinan los recursos financieros y las normas jurídicas instrumentales para poder llevar a cabo los objetivos generales del PND. Así mismo, se puso de manifiesto que para verificar el respeto del principio de unidad de materia previsto en el artículo 158 de la Constitución Política, en las leyes que aprueban el Plan Nacional de Desarrollo se tiene que efectuar un **control de constitucionalidad más estricto**, a fin de comprobar si las normas contenidas en este cumplen con los presupuestos de **conexidad directa e inmediata** entre los objetivos generales y las normas instrumentales o de ejecución.

En esa misma línea argumentativa, y mediante sentencia C-068 de 2020, la Corte Constitucional declaró la inexequibilidad del artículo 244 del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, referente al ingreso base de cotización de los trabajadores independientes. Esta declaratoria se fundamentó en el desconocimiento del principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Constitución Política, según el cual, toda disposición que no guarde relación con la temática a regular en el instrumento legal que la contempla, resulta inadmisibles.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, se realizó el juicio de conexidad directa e inmediata y se comprobó que no se cumplieron con los criterios fijados en la jurisprudencia del juicio estricto de constitucionalidad de las normas que se incorporan al Plan Nacional de Desarrollo en la medida en que se trata de una disposición de seguridad social de índole transversal y con carácter permanente en el orden jurídico que debe estar incluida en una Ley ordinaria que se ocupe de regular concretamente esta materia.

Sin embargo, puntualizó la Corte que, de declararse de manera inmediata la inexequibilidad de la norma censurada (como lo fue), ello podría afectar derechos y principios constitucionales relacionados con la base de cotización de trabajadores independientes al Sistema Integral de Seguridad Social. Por ello, con estricta atención y sobre todo teniendo en cuenta que, al amparo del estándar jurisprudencial impuesto, sucesivas leyes han incorporado mandatos con similar contenido, la Corte decidió diferir los efectos de la inexequibilidad de la decisión hasta por las dos próximas legislaturas, a fin de que se elaborara por parte del legislador ordinario la regulación de

la materia a través de una ley ordinaria con las garantías de los principios democráticos de la debida transparencia y deliberación, situación que hasta el día de hoy no ha obtenido un final exitoso.

EFFECTOS JURÍDICOS DE LA DECLARACIÓN DE INEXEQUIBILIDAD DEL ARTÍCULO 135 DE LA LEY 1753 DE 2015:

Surge la duda entonces, sobre la legalidad, constitucionalidad y vigencia de los decretos que expidió la Rama Ejecutiva con ocasión de la entrada en vigencia de la Ley 1753 de 2015 “Plan Nacional de Desarrollo” del gobierno 2018-2022. Ello es así puesto que tales decretos buscaron reglamentar la ejecución del artículo 135 de la mencionada Ley porque conminaba al Gobierno Nacional en ejercicio de sus competencias reglamentarias, a establecer las formas, criterios, tiempos y métodos en los cuales dicho artículo surtiría sus efectos luego de entrar en vigencia el cuerpo legal al que éste pertenecía.

El problema surge en el momento en el que la Corte Constitucional declaró inexequible el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015, artículo base de los decretos 780 de 2016 y 1273 de 2018 que lo reglamentaban, pues sin Ley que ordenara su reglamentación, los decretos quedaban sin fundamento jurídico para seguir produciendo los efectos legales para los cuales fueron previstos y expedidos.

Como solución a ese vacío normativo y confusión legislativa y reglamentaria, surge la necesidad del presente proyecto de ley que en esta ponencia positiva para primer debate se argumenta y fundamenta de manera jurídica y razonable.

Los decretos en sus distintas tipologías reconocidas constitucionalmente, son expedidos por la rama ejecutiva del poder público. Ello implica que dentro de la jerarquía normativa que rige nuestro ordenamiento jurídico, los decretos salvo aquellos que tienen fuerza de Ley, luego de la Constitución y la Ley misma, ocupan el tercer lugar.

Así mismo, la naturaleza de estas normas es de carácter administrativo, no legal. Es decir, que los decretos que no son expedidos con fuerza de Ley, son actos administrativos y como tales, sus efectos son los mismos que la Constitución y la Ley les otorga. Es así como un acto administrativo que reglamenta una Ley, norma de rango superior a aquel, pierde la base legal a la cual le sirve, éste pierde sus efectos puesto que corre la misma suerte de aquella norma legal a la que accede, cabe recordar el principio de Derecho que estipula que la cosa que accede, corre la suerte de la

² Igual derrotero se deberá entender respecto al artículo 244 del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (Ley 1955 de 2019).

cosa principal a la cual fue accedida.

Es por ello que los Decretos expedidos para reglamentar el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015, perdieron su razón de ser y pierden toda vigencia con la expedición en forma de Ley del proyecto en cuestión. De igual manera, se le exige al Gobierno Nacional en este proyecto de Ley que reglamente la materia, tal cual como fue establecido en el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015.

Sentencia C-219 de 2019 y sentencia C-068 de 2020- Efectos jurídicos:

• Decretos sin validez jurídica

De manera paralela a la normatividad citada, se destacan los decretos que expidió la Rama Ejecutiva con ocasión de la entrada en vigencia de la Ley 1753 de 2015 "Plan Nacional de Desarrollo" del ex presidente Juan Manuel Santos Calderón. Ello es así puesto que tales decretos buscaron reglamentar la ejecución del artículo 135 de la mencionada Ley porque conminaba al Gobierno Nacional en ejercicio de sus competencias reglamentarias, a establecer las formas, criterios, tiempos y métodos en los cuales dicho artículo surtiría sus efectos luego de entrar en vigencia el cuerpo legal al que éste pertenecía.

No obstante, la controversia jurídica surge a partir del momento en que la Corte Constitucional declara inconstitucional el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015, toda vez que los decretos 780 de 2016 y 1273 de 2018 encargados de reglamentar el artículo de la referencia, quedaron sin base jurídica y, por consiguiente, sin los efectos legales para los cuales fueron previstos y expedidos. Previamente lo enunciado, es preciso tener en cuenta que los decretos en sus distintas tipologías reconocidas constitucionalmente, son expedidos por la rama ejecutiva del poder público. Ello implica que dentro la jerarquía normativa que rige nuestro ordenamiento jurídico, los decretos, salvo aquellos que tienen fuerza de Ley, ocupan el tercer lugar en la pirámide normativa.

Así mismo, la naturaleza de estas normas es de carácter administrativo, no legal. Es decir, que los decretos que no son expedidos con fuerza de Ley, son actos administrativos y como tal, sus efectos son los mismos que la Constitución y la Ley les otorga. Por las razones previamente expuestas, y avizorando la legalidad de la norma, la iniciativa parlamentaria le otorga la facultad de reglamentar el asunto al Gobierno Nacional, tal cual como fue establecido en el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015.

Efectos diferidos

La sentencia C-219 DE 2019 y C-068 de 2020 declaró la inexecutable de las normas previamente mencionadas, no solo porque vulneraban el principio de unidad de materia, sino también porque el IBC de este tipo de trabajadores por su carácter permanente, debe incluirse en una ley ordinaria que se ocupe de regular concretamente este tema, como la que a través de esta ponencia se sustenta y argumenta jurídicamente.

De cierta manera, el alto tribunal tuvo en cuenta que declarar la inexecutable inmediata de la norma podría afectar derechos y principios constitucionales relacionados con la base de cotización de los independientes, por lo que decidió diferir los efectos de la decisión hasta por las dos próximas legislaturas, a fin de que se elabore una regulación específica para la materia a través de una ley ordinaria.

Ahora bien, en consonancia con la decisión de la Corte Constitucional y a efectos de resolver los asuntos planteados en las consideraciones expuestas a lo largo de la ponencia, la presente iniciativa legislativa se consolida como una solución factible para mejorar las condiciones de vida a las personas independientes, haciéndoles más justa la forma en la que realizan su contribución al Sistema de Seguridad Social en Salud, Pensión y Riesgos Laborales.

Se han creado una serie de normas dirigidas a racionalizar y simplificar el ordenamiento jurídico como una de las principales herramientas para asegurar la eficiencia económica y social del sistema legal y para afianzar la seguridad jurídica. En ese orden de ideas, han intentado compilar una diversidad de normas que existen en torno a la afiliación a la seguridad social, y de este trabajo compilatorio se ha expedido la siguiente reglamentación:

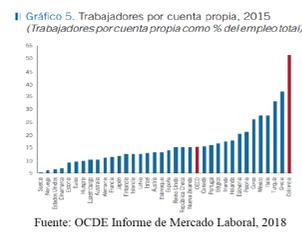
NORMA	SINTESIS
Ley 100 de 1993	Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones
Ley 410 de 1997	Por medio de la cual se aprueba el "Convenio 144 sobre consultas tripartitas para promover la aplicación de las normas internacionales del trabajo", adoptado en la 61ª reunión de la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 1976.
Ley 797 de 2003	Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales.
Ley 1151 de 2007 (Art. 156)	La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales -UGPP-, es una entidad adscrita al Ministerio de Hacienda, que se crea con el Plan Nacional de

	Desarrollo a través de la Ley 1151 de 2007 en su artículo 156 para ejercer las tareas de seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de los aportes al sistema general de seguridad social.
Decreto 1072 de 2015	Decreto único reglamentario del Trabajo
Decreto 780 de 2016	Decreto único reglamentario del sector salud y protección social
Decreto 1625 de 2016	Decreto único reglamentario en materia tributaria
Decreto 1833 de 2016	Decreto único del Sistema General de Pensiones

4. CONSIDERACIONES

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha venido denominando como "formas atípicas de trabajo" al conjunto de actividades laborales que no se encuentran plenamente amparadas por las garantías y derechos propios de la relación laboral estándar, sea este prestado en el sector público o privado. Es así como la International Labour Organization (ILO) –por sus siglas en inglés– ha definido estas relaciones laborales atípicas como: "aquellas ocupaciones que no forman parte de los arreglos laborales estándar; esto es, no constituyen empleo asalariado contratado por el empleador que hace uso directo de la mano de obra, a tiempo completo y por tiempo indefinido".³

Estas formas atípicas de trabajo están ganando cada día más terreno en el mundo laboral, así lo demuestra el informe del mercado colombiano presentado por la OCDE en 2018, en el cual se revela que Colombia cuenta con la tasa de trabajadores por cuenta propia más alta del mundo, que para 2016 llegaba a 51,3% del total de trabajadores del país:



Fuente: OCDE Informe de Mercado Laboral, 2018

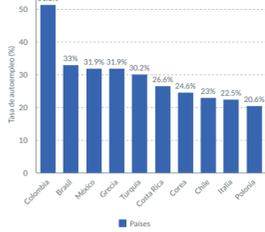
En la gráfica anterior, se evidencia que Colombia tiene el porcentaje de trabajadores por cuenta propia más alto de la OCDE, al 2018, incluso por encima de su promedio. Este fenómeno, en su mayoría conlleva a que los trabajadores carezcan o evadan la afiliación a la seguridad social generando dificultades en la efectividad de las políticas públicas. De hecho, una de las recomendaciones de la OCDE es facilitar la afiliación de los trabajadores a la seguridad social, de ahí la necesidad de forjar una reglamentación robusta que nos permita avanzar en doble vía, por una parte, brindándole al trabajador independiente unas garantías plenas y accesibles al sistema y al mismo tiempo, generar en la economía altos índices de productividad.

Para el año 2020 el panorama no cambió, de hecho, Colombia se ubica en el número 1 del ranking con la misma tasa de 51,3% al cierre de 2020. Le siguieron Brasil, con 33%; México, con 31,9%; Grecia, con 31,9%, y Turquía, con 30,2%, en el sexto puesto se ubicó Costa Rica, con 26,6%. Le siguieron Corea del Sur (24,6%), Chile (23%), Italia (22,5%) y Polonia (20,6%). Vale la pena destacar que los países de América Latina miembros de la OCDE hacen parte del top 7 de los mercados con más trabajadores por cuenta propia. Los países con las tasas de trabajadores independientes más bajas para 2020 fueron Estados Unidos (6,3%), Noruega (6,5%) y Rusia (6,8%).⁴

³ <https://www.ilo.org/global/topics/non-standard-employment/lang-es/index.htm>

⁴ Tomado de <https://mascolombia.com/colombia-el-pais-de-la-ocde-con-mas-trabajadores-cuenta-propia/>

10 PAISES DE LA OCDE CON MAS INDEPENDIENTES (2020)



Fuente: mascolombia.com -OCDE

Por ello, y en aras de garantizarles a las personas que perciben ingresos, su sustento, el mínimo vital a través de las modalidades de cuenta propia, contratista independiente o trabajador independiente, puedan seguir devengando la fuente de su sostenimiento y el de su núcleo familiar en la mayoría de los casos, a través de esta modalidad, es que es necesario regular como deben hacer los aportes a la seguridad social en cumplimiento del mandato de que el trabajo es un derecho y una obligación social conforme lo estipula el artículo 25 de la Constitución Política de Colombia, así como la garantía del acceso a la seguridad social como mandato imperante de los artículos 48 y 53 de la Carta Magna, que en su tenor literal dispone el primero de ellos:

Artículo 48. **La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio** que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley. Se garantiza a todos los habitantes el **derecho irrenunciable a la Seguridad Social**. El Estado, con la participación de los particulares, **ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social** que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la Ley. La Seguridad Social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley. No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella. La ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante. (...)

Es tan pertinente, oportuna, conducente y necesaria, la radicación, trámite, debate y aprobación del presente proyecto de ley, en tanto resulta conveniente a efectos de garantizar derechos fundamentales constitucionales derivados del Sistema General de Seguridad Social.

Así mismo, se debe tener en cuenta que en la actualidad hay consideraciones de la doctrina que establecen que la falta de regulación de la presente situación, posiciona en un limbo jurídico a quienes se desempeñan como contratistas de los sectores público y privado.

El pasado 28 de julio de 2022, Ámbito Jurídico publicó una opinión de Carlos Mario Salgado Morales y Diego Chimbi Naicipa, titulada "Inminente caos legal en cotizaciones de trabajadores independientes, contratista con prestación de servicios y rentistas de capital"⁵, en la cual se sostuvo lo siguiente:

"El pasado 20 de junio del 2022, feneció el plazo que otorgó la Corte Constitucional al Congreso de la República para reemplazar la normativa en seguridad social aplicable a los trabajadores independientes, contratistas con prestación de servicios y rentistas de capital, desarrollada en estos últimos años a través de las leyes 1753 del 2015 y 1955 del 2019, por medio de las sentencias C-219 del 2019 y C-068 del 2020.

Como recordarán, la Sentencia C-068 del 19 de febrero del 2020 declaró la inconstitucionalidad del artículo 244 de la Ley 1955 del 2019, por desconocer el principio de unidad de materia previsto en el artículo 158 de la Constitución Política. Esta normativa fue importante, pues trajo como avances, entre otros, los sistemas de presunción de costos para el gremio transportista y los demás trabajadores independientes, desarrollados en las resoluciones 1400 del 2019 y 209 del 2020, expedidos por la UGPP, respectivamente. Sin embargo, esta reglamentación, entre otras cosas, dejó de tener efecto el 1º de julio del 2022, dado que, por un lado, el término de dos legislaturas siguientes a la publicación de la sentencia otorgado por la Corte Constitucional se cumplió el pasado 21 de junio del 2022, y por el otro, como los periodos fiscales en seguridad social son mensuales y la aplicación de la ley tributaria se efectúa a partir del periodo siguiente a su vigencia, de acuerdo con los artículos 338 y 363 de la Constitución, el antiguo marco de cotización en la base gravable para los trabajadores independientes volvería a regir a partir del mes julio.

A pesar de que lo anterior es preocupante, pues los trabajadores independientes ya no contarían con un sistema que les permitiera establecer sus ingresos netos, sin la complejidad

⁵ Véase en: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/analisis/inminente-caos-legal-en-cotizaciones-de-trabajadores-independientes-contratistas> (Recuperado el 31 de julio de 2022, a las 21:40 horas).

de tener que guardar o conservar los soportes contables de sus costos y gastos, las alarmas se encienden cuando sumamos a esto los efectos de la Sentencia C-219 del 2019, que declaró inconstitucional el artículo 135 de la Ley 1753 del 2015, norma previa que estableció el pago vencido de aportes a seguridad social para trabajadores independientes y los contratistas, así como la cotización mensualizada sobre una base del 40 % no prevista en otra norma de rango legal, para los trabajadores independientes sin contrato de prestación de servicios.

Si lo anterior es cierto, cabe preguntarse entonces: ¿qué normativa se encuentra rigiendo la base gravable de las cotizaciones de aportes al Sistema de Seguridad Social para este mes de julio del 2022?

La pregunta no es sencilla de responder, puesto que, si tenemos en cuenta que los fallos de la Corte Constitucional (C-219/19 y C-068/20) declararon la inconstitucionalidad de los artículos que regulaban la base gravable de los trabajadores independientes con o sin contrato de prestaciones de servicios, pero no señalaron la inexistencia de las derogatorias especiales que traía cada ley, por lo tanto, el artículo 267 de la Ley 1753 del 2015 sigue vigente y, por ende, sobrevive la derogatoria del artículo 18 de la Ley 1122 del 2007, primera norma con rango legal que reguló la mensualización del ingreso sobre una base del 40 % del total del ingreso bruto para los trabajadores con contrato de prestación de servicios, y, de otra parte, establecía que el IBC de los demás trabajadores independientes se debía regular con base en el sistema de presunción de ingresos diseñado por el Gobierno, que, por cierto, al día de hoy no existe, aunado a que los aportes al Sistema de Protección Social se debían realizar de manera anticipada por parte de los independientes.

Recientemente, la firma Spl Salgado y Abogados Consultores obtuvo fallo a favor en la Sección Quinta del Consejo de Estado, proveniente de la acción de cumplimiento del artículo 33 de la Ley 1438 del 2011, mediante la cual ordenó al Gobierno, en un plazo de seis meses, el diseño de un sistema de presunción de ingresos para los trabajadores independientes. No obstante, el problema de dicho sistema consiste en que la predicción de un ingreso, de acuerdo con las características de la población colombiana, es una tarea casi imposible o alejada de la realidad. De hecho, ha sido una tarea que el Gobierno ha incumplido desde la creación de la Ley 100 de 1993, y que ha sido un punto de debate álgido en los litigios desarrollados por la firma en contra de las fiscalizaciones realizadas por la UGPP a los trabajadores independientes sin contrato de prestación de servicios, en especial para los periodos de fiscalización anteriores al año 2014, y que podría llegar a ser el IBC del trabajador independiente.

Después de cientos de capacitaciones, tutoriales, conceptos y guías de pago desarrolladas por

los diferentes operadores de pago y entidades del Gobierno, entre ellas la UGPP, para que los contribuyentes trabajadores independientes y contratistas pagaran de acuerdo con la última normativa, el escenario jurídico al que hoy se verán enfrentados los trabajadores independientes por el propio Estado es legalmente reprochable, ya que se ha creado una completa incertidumbre jurídica, que puede desembocar en las funestas conclusiones que se relacionan a continuación:

- Tanto los contratistas como los trabajadores independientes deberán cotizar mes anticipado y no mes vencido.

- Los contratistas o trabajadores independientes con contrato de prestación de servicios deben calcular sus aportes sobre el 100 % del valor mensual de su contrato, sin que puedan apelar a la base mínima del 40 %, pues, recordemos, además, que la norma regulatoria previa y anterior a la Ley 1122 del 2007 era el artículo 23 del Decreto 1703 del 2002, el cual fue declarado, en el 2004, nulo por parte del Consejo de Estado, y la Ley 797 del 2003 tampoco previó una base mínima de aportes.

- Que los trabajadores independientes sin contrato de prestación de servicios ya no puedan cotizar sobre la base mínima del 40 % de sus ingresos brutos, y tampoco puedan hacer uso de los esquemas de presunción de costos establecidos por la UGPP, al sufrir el fenómeno del decaimiento del acto administrativo, limitándose a cotizar sobre sus ingresos netos.

Bajo este escenario jurídico es que las entidades estatales y privadas deberán exigir el pago "correcto" de los aportes de seguridad social a los contratistas independientes de acuerdo con el artículo 50 de la Ley 789 del 2002 o el parágrafo 2º del artículo 108 del Estatuto Tributario. Infortunadamente, ninguna de las precitadas normas incorpora de manera sumaria la base gravable para el pago de aportes al sistema de protección social, solo su exigibilidad, consecuencia de ello los independientes se encontrarán en la dificultad de aportar al sistema, debido a que no existe un marco jurídico mínimo, que otorgue seguridad jurídica al pago de aportes.

Al margen de las múltiples interpretaciones jurídicas y hermenéuticas que se generen sobre este tema, tanto el Gobierno como el nuevo Congreso electos tendrán la tarea apremiante de expedir una nueva ley de seguridad social que afectará al grueso de los contribuyentes del sistema de seguridad social, pues ya son más de 12 millones de colombianos en calidad de trabajadores independientes y contratistas, de los cuales, prácticamente, el 20 % son contribuyentes activos del sistema".

Así entonces, con miras a proporcionar la seguridad jurídica que corresponde, y sobretodo, en cumplimiento al exhorto que en reiteradas ocasiones ha realizado la Corte Constitucional respecto al presente temática, se solicita al Congreso de la República tramitar el presente proyecto de ley, que se repite, es completamente pertinente y necesario dentro del ordenamiento jurídico.

5. IMPACTO FISCAL Y CONFLICTO DE INTERESES

Ratificando la exposición de motivos del presente proyecto de ley, con relación al impacto fiscal del presente Proyecto de Ley nos remitimos a la Jurisprudencia del primer nivel hermenéutico en materia constitucional; la Honorable Corte Constitucional estableció que⁶:

"Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las provisiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso.

Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático.

Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad

⁶ Honorable Corte Constitucional, Sentencia C-625 del diez (10) de agosto dos mil diez (2010) M.P. Honorable Magistrado Nilson Pinilla, disponible en <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2010/C-625-10.htm>

entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. El artículo 7º de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo afecte la validez constitucional del trámite respectivo.

Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquél el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia.

De allí que esta corporación haya señalado que corresponde al Gobierno el esfuerzo de llevar a los legisladores a la convicción de que el proyecto por ellos propuesto no debe ser aprobado, y que en caso de resultar infructuoso ese empeño, ello no constituye razón suficiente para tener por incumplido el indicado requisito, en caso de que las cámaras finalmente decidan aprobar la iniciativa cuestionada."

De conformidad con la sustentación previamente desarrollada, el proyecto de ley en cuestión no exige erogaciones fiscales por parte del Estado para garantizar el cumplimiento de sus estipulados, toda vez que como se dijo en acápite precedentes, la disposición actualmente rige en el sistema normativo de manera condicionada por parte de la Sentencia C-219 de 2019 y la Sentencia C-068 de 2020 de la Corte Constitucional.

Ahora bien, respecto del conflicto de intereses teniendo en cuenta el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la misma Ley, que establece la obligación al autor del proyecto presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, se considera que frente al presente proyecto, no se generan conflictos de interés alguno, puesto que las disposiciones aquí contenidas son generales y no generan beneficios particulares, actuales y directos.

Sin perjuicio de lo anterior, se debe tener en cuenta que la descripción del posible conflicto de interés que se pueda presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, no exime del deber del Congresista de identificar causales adicionales.

6. CONTENIDO DE LA INICIATIVA, CONSTANCIAS Y PLIEGO DE MODIFICACIONES

El proyecto de ley radicado originalmente estaba conformado por cinco artículos de la siguiente manera:

1. El primer artículo establece el objeto del proyecto, que como se dijo con anterioridad, pretende establecer el ingreso base de cotización -IBC- para el pago de aportes de los independientes al Sistema de Seguridad Social Integral.
2. El artículo 2º establece el Ingreso Base de Cotización de los Independientes, reiterando parcialmente la disposición establecida en los artículos 135 de la Ley 1753 de 2015 y 244 de la Ley 1955 de 2019.
3. El artículo 3º busca otorgar a los aportantes, asesorías, advertencias y avisos acerca de la importancia de realizar el pago de aportes en la fecha establecida o efectuar el reporte de novedad de retiro.
4. El artículo 4º establece para los operadores de información y entidades financieras que recauden aportes parafiscales por medio de la planilla integrada de liquidación de aportes la obligación de prescribir convenios con todas las administradoras del SGISS que lo soliciten para la prestación de sus servicios.
5. Finalmente, el artículo 5º establece la vigencia y derogatoria de las disposiciones que le sean contrarias.

A este articulado propuesto inicialmente, se le hicieron después de un análisis jurídico y tributario riguroso, unas mejoras, cambios que permitieron fortalecer la iniciativa y como resultado se presentó para consideración de los honorables senadores de la Comisión Séptima del Senado de la República, el pliego de modificaciones contenido en la ponencia para primer debate y así quedó aprobado.

Las proposiciones presentadas en el curso del debate que fueron retiradas por sus autoras y

dejadas como constancia consistían en:

H.S. LORENA RIOS CUELLAR

ARTÍCULO 2. INGRESO BASE DE COTIZACIÓN (IBC) DE LOS INDEPENDIENTES: Los independientes por cuenta propia y los trabajadores independientes con contratos diferentes a prestación de servicios personales con ingresos netos mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV) efectuarán su cotización mes vencido, sobre una base mínima de cotización del 40% del valor mensual de los ingresos causados para quienes están obligados a llevar contabilidad o los efectivamente percibidos para los que no tienen dicha obligación, sin incluir el valor del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Sin perjuicio de lo anterior, quienes no están obligados a llevar contabilidad y decidan llevarla en debida forma, podrán tomar como ingresos para determinar la base de cotización el valor causado o el efectivamente percibido. En estos casos será procedente la imputación de costos y deducciones siempre que se cumplan los criterios determinados en el artículo 107 del Estatuto Tributario y sin exceder los valores incluidos en la declaración de renta de la respectiva vigencia.

Los trabajadores independientes con ingresos netos mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente que celebren contratos de prestación de servicios personales, u ordenes de prestación de servicios (OPS) cotizarán mes vencido al Sistema de Seguridad Social Integral, sobre una base mínima del 40% del valor mensualizado del contrato, sin incluir el valor del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Cuando las personas objeto de la aplicación de la presente ley perciban ingresos de forma simultánea provenientes de la ejecución de varias actividades, contratos, o de ordenes de prestación de servicios, las cotizaciones correspondientes serán efectuadas a partir de la suma del total de ~~por cada uno de~~ los ingresos percibidos de conformidad con la normatividad aplicable.

Parágrafo transitorio: para la implementación de la presente ley, el Gobierno Nacional creará el mecanismo que permita identificar y monitorear el caso de los trabajadores independientes que a la fecha no reportan la totalidad de sus ingresos por un monto superior a 1 SMLMV y facilitará que, para realizar sus aportes, la base mínima sea incrementada gradualmente de la siguiente manera:

Año de implementación	Base mínima
Año 1 y 2	20%

Año 3	30%
Año 4	40%

La proposición presentada por **H.S. NORMA HURTADO SANCHEZ** consistía en:

ARTÍCULO 2. INGRESO BASE DE COTIZACIÓN (IBC) DE LOS INDEPENDIENTES: *Los independientes por cuenta propia y los trabajadores independientes con contratos diferentes a prestación de servicios personales con ingresos netos mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV) efectuarán su cotización mes vencido, sobre una base mínima de cotización del 40% del valor mensual de los ingresos causados para quienes están obligados a llevar contabilidad o los efectivamente percibidos para los que no tienen dicha obligación, sin incluir el valor del Impuesto al Valor Agregado (IVA).*

Sin perjuicio de lo anterior, quienes no están obligados a llevar contabilidad y decidan llevarla en debida forma, podrán tomar como ingresos para determinar la base de cotización el valor causado o el efectivamente percibido. En estos casos será procedente la imputación de costos y deducciones siempre que se cumplan los criterios determinados en el artículo 107 del Estatuto Tributario y sin exceder los valores incluidos en la declaración de renta de la respectiva vigencia.

Los trabajadores independientes con ingresos netos mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente que celebren contratos de prestación de servicios personales, u ordenes de prestación de servicios (OPS) cotizarán mes vencido al Sistema de Seguridad Social Integral, sobre una base mínima del 40% del valor mensualizado del contrato, sin incluir el valor del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

*Cuando las personas objeto de la aplicación de la presente ley perciban ingresos de forma simultánea provenientes de la ejecución de varias actividades, contratos, o de órdenes de prestación de servicios, las cotizaciones correspondientes serán por cada uno de los ingresos percibidos de conformidad con la normatividad aplicable. **efectuadas en primera instancia por el contrato de mayor valor, el cual se cotizará sobre un Ingreso Base de cotización del cuarenta por ciento (40%) y en los demás contratos la base de cotización será equivalente al veinticinco por ciento (25%) siempre y cuando el valor mensualizado del contrato de mayor valor sea superior a los siete (7) SMLMV.***

Estas proposiciones fueron retiradas y dejadas como constancia y se armonizaron a efecto de

garantizar la igualdad frente a los empleados con concurrencia o coexistencia de contratos de conformidad con el artículo 25 y 26 del CST que deben hacer aportes al sistema de seguridad social integral por cada uno de sus contratos garantizando de esta misma manera que el Ingreso Base de Liquidación (IBL) este más cercano a su real Ingreso Base de Cotización (IBC) en estrecha proporcionalidad con su proyección de mesada pensional. Adicionalmente se busca propender por la sostenibilidad financiera y la solidaridad que caracteriza el Sistema de Seguridad Social Integral, sin afectar los ingresos de los contratistas, por lo que las honorables senadoras, y el suscrito ponente, proponemos este texto del artículo 2 armonizando o consensuando ambas proposiciones:

ARTÍCULO 2. INGRESO BASE DE COTIZACIÓN (IBC) DE LOS INDEPENDIENTES: Los independientes por cuenta propia y los trabajadores independientes con contratos diferentes a prestación de servicios personales con ingresos netos mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV) efectuarán su cotización mes vencido, sobre una base mínima de cotización del 40% del valor mensual de los ingresos causados para quienes están obligados a llevar contabilidad o los efectivamente percibidos para los que no tienen dicha obligación, sin incluir el valor del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Sin perjuicio de lo anterior, quienes no están obligados a llevar contabilidad y decidan llevarla en debida forma, podrán tomar como ingresos para determinar la base de cotización el valor causado o el efectivamente percibido. En estos casos será procedente la imputación de costos y deducciones siempre que se cumplan los criterios determinados en el artículo 107 del Estatuto Tributario y sin exceder los valores incluidos en la declaración de renta de la respectiva vigencia.

Los trabajadores independientes con ingresos netos mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente que celebren contratos de prestación de servicios personales, u ordenes de prestación de servicios (OPS) cotizarán mes vencido al Sistema de Seguridad Social Integral, sobre una base mínima del 40% del valor mensualizado del contrato, sin incluir el valor del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Cuando las personas objeto de la aplicación de la presente ley perciban ingresos de forma simultánea provenientes de la ejecución de varias actividades, contratos, o de órdenes de prestación de servicios, las cotizaciones correspondientes serán efectuadas **a partir de la suma total de los ingresos percibidos de conformidad con la normatividad aplicable, el Ingreso Base de cotización será el cuarenta por ciento (40%) de la suma del total de los ingresos percibidos.**

Parágrafo: Para la implementación de la presente ley, el Gobierno Nacional creará un mecanismo que permita identificar y monitorear los trabajadores independientes que no reportan la totalidad de sus ingresos y perciben ingresos por montos superiores a los 3 SMMLV facilitando que realicen sus aportes, de manera gradual hasta llegar al cuarenta por ciento (40%) de la suma del total de los ingresos percibidos

7. PROPOSICIÓN

En virtud de las consideraciones expuestas, solicitamos respetuosamente a los Honorable Plenaria del Senado de la República dar SEGUNDO DEBATE y APROBAR el Proyecto de Ley No. 117/2022 Senado, "Por medio de la cual se establece el ingreso base de cotización de los independientes al sistema general de seguridad social y se dictan otras disposiciones tendientes a garantizar las situaciones mínimas de los contratistas"

Atentamente,


 HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PIÑEDO
 Senador Ponente Único

6. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE

"Por medio de la cual se establece el ingreso base de cotización de los independientes al sistema general de seguridad social y se dictan otras disposiciones tendientes a garantizar las situaciones mínimas de los contratistas"

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

ARTÍCULO 1. OBJETO. La presente ley tiene como objeto establecer el ingreso base de cotización (IBC) para el pago de aportes de los independientes en el Sistema de Seguridad Social Integral.

ARTÍCULO 2. INGRESO BASE DE COTIZACIÓN (IBC) DE LOS INDEPENDIENTES: Los independientes por cuenta propia y los trabajadores independientes con contratos diferentes a prestación de servicios personales con ingresos netos mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV) efectuarán su cotización mes vencido, sobre una base mínima de cotización del 40% del valor mensual de los ingresos causados para quienes están obligados a llevar contabilidad o los efectivamente percibidos para los que no tienen dicha obligación, sin incluir el valor del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Sin perjuicio de lo anterior, quienes no están obligados a llevar contabilidad y decidan llevarla en debida forma, podrán tomar como ingresos para determinar la base de cotización el valor causado o el efectivamente percibido. En estos casos será procedente la imputación de costos y deducciones siempre que se cumplan los criterios determinados en el artículo 107 del Estatuto Tributario y sin exceder los valores incluidos en la declaración de renta de la respectiva vigencia.

Los trabajadores independientes con ingresos netos mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente que celebren contratos de prestación de servicios personales, u ordenes de prestación de servicios (OPS) cotizarán mes vencido al Sistema de Seguridad Social Integral, sobre una base mínima del 40% del valor mensualizado del contrato, sin incluir el valor del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Cuando las personas objeto de la aplicación de la presente ley perciban ingresos de forma simultánea provenientes de la ejecución de varias actividades, contratos, o de órdenes de prestación de servicios, las cotizaciones correspondientes serán efectuadas a partir de la suma total de los ingresos percibidos de conformidad con la normatividad aplicable, el Ingreso Base de cotización será el cuarenta por ciento (40%) de la suma del total de los ingresos percibidos.

Parágrafo: Para la implementación de la presente ley, el Gobierno Nacional creará un mecanismo que permita identificar y monitorear los trabajadores independientes que no reportan la totalidad de sus ingresos y perciben ingresos por montos superiores a los 3 SMMLV facilitando que realicen sus aportes, de manera gradual hasta llegar al cuarenta por ciento (40%) de la suma del total de los ingresos percibidos

ARTÍCULO 3. PRESUNCIÓN DE COSTOS. Para efectos de la determinación del ingreso base de cotización de los trabajadores independientes por cuenta propia y para quienes celebren contratos de prestación de servicios personales que impliquen subcontratación y/o compra de insumos o

expensas, la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales - UGPP deberá, atendiendo a los datos estadísticos producidos por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, por el Banco de la República, por la Superintendencia de Sociedades u otras entidades cuyas estadísticas fueren aplicables, determinar un esquema de presunción de costos.

No obstante, lo anterior, los obligados podrán establecer costos diferentes de los definidos por el esquema de presunción de costos de la UGPP, siempre y cuando cuenten con los documentos que soporten los costos y deducciones, los cuales deben cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 107 del Estatuto Tributario y demás normas que regulen las exigencias para la validez de dichos documentos.

La UGPP podrá aplicar el esquema de presunción previsto en este artículo a los procesos de fiscalización en curso y a los que se inicien respecto de cualquier vigencia fiscal y a los que, siendo precedente y sin requerir el consentimiento previo, estén o llegaren a estar en trámite de resolver a través de revocación directa y no dispongan de una situación jurídica consolidada por pago.

ARTÍCULO 4. INFORMACIÓN A LOS COTIZANTES. Los operadores de información o a quienes estos contraten como terceros para operar la liquidación de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral, tendrán como condición habilitante de funcionamiento y de suscripción de convenios con las Administradoras del Sistema de Seguridad Social Integral, administradoras de aportes parafiscales y entidades financieras encargadas del recaudo de los aportes, la obligación de otorgar a los aportantes asesorías, advertencias y avisos acerca de la importancia de realizar el pago de aportes en la fecha establecida o efectuar reporte de novedad de retiro cuando el contrato o la orden de prestación de servicios, la afiliación como independiente por cuenta propia e independientes con contratos diferentes a prestación de servicios personales estén cercanos a expirar o concurra la situación de no continuar efectuando aportes sin haber reportado novedad de retiro.

En todo caso, el trabajador independiente, contratista o prestador de servicios, deberá informar al operador de información o a quienes estos contraten, sobre el plazo de ejecución previsto en el contrato. Vencido dicho plazo, será obligatorio que el operador deshabilite al aportante del sistema a efectos de evitar cobros adicionales una vez haya finalizado el mismo. En todo caso, para que opere esta deshabilitación se requerirá que el aportante ratifique dentro de los 30 días previos a la fecha de terminación del contrato o la orden de prestación de servicios la información inicialmente reportada.

Para el cumplimiento de las disposiciones aquí estipuladas, el operador de información o el tercero contratado tendrá la obligación de explicar de manera didáctica, sencilla y entendible la generación de intereses de mora y demás cobros adicionales con cargo al aportante cuando no se paguen los aportes de manera oportuna o no se efectúe la novedad de retiro, así como proceder a realizar las operaciones necesarias de comunicación de la información, orientación y colaboración establecidas en el Decreto 780 de 2016, o aquel que lo modifique o sustituya, para que el aportante evite cometer errores en la liquidación y omisiones en el reporte de novedades de retiro.

Artículo 5. USO DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES (TIC) Para efectuar la liquidación asistida, asesorías, advertencias, comunicación de la información y avisos de que trata el artículo anterior, los operadores de información deberán utilizar correos electrónicos, mensajería de texto, canales de contacto con los aportantes y la totalidad de la capacidad de los sistemas o mecanismos tecnológicos suscritos en los convenios de operación para garantizar el flujo oportuno de información de liquidación de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral.

El Ministerio de Salud y Protección Social, en conjunto con el Ministerio de Trabajo y la Unidad Administrativa Especial Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección, reglamentarán lo dispuesto en el presente artículo.

ARTÍCULO 6. CONVENIOS EN EL RECAUDO DE LOS APORTES. Los Operadores de Información y las entidades financieras que recauden aportes parafiscales por medio de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes deberán suscribir los convenios para la prestación de sus servicios con todas las Administradoras del Sistema General de Seguridad Social Integral que así lo soliciten. Las Administradoras del Sistema General de Seguridad Social Integral que lo consideren pertinente podrán solicitar que la dispersión de recursos, por parte de las entidades financieras que recauden los aportes, se realice de manera conjunta y en la periodicidad requerida por estas.

ARTÍCULO 7. VIGENCIA Y DEROGATORIA. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias

Atentamente,


 HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO
 Senador Coordinador Ponente

Comisión Séptima Constitucional Permanente
LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., a los (15) quince días del mes de diciembre del año dos mil veintidós (2022) - En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso de la República, Informe de Ponencia para Segundo Debate, Pliego de Modificaciones y Texto Propuesto para Segundo Debate.

INFORME DE PONENCIA PARA: SEGUNDO DEBATE
NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: N° 117/2022 SENADO.

TÍTULO: "POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE EL INGRESO BASE DE COTIZACIÓN DE LOS INDEPENDIENTES AL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES TENDIENTES A GARANTIZAR LAS SITUACIONES MÍNIMAS DE LOS CONTRATISTAS".

INICIATIVA: H. S. ENRIQUE CABRALES BAQUERO

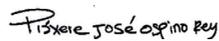
PONENTES SEGUNDO DEBATE		
HH.SS. PONENTES (14-09-2022)	ASIGNADO (A)	PARTIDO
HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO	PONENTE UNICO	CENTRO DEMOCRÁTICO

NÚMERO DE FOLIOS: VEINTISIETE (27)
RECIBIDO EL DÍA: JUEVES (15) DE DICIEMBRE DE 2022.
HORA: 1:44 P.M.

Teniendo en cuenta lo dispuesto en artículo 156 de Reglamento Interno del Congreso (Ley 5ª de 1992), remito a su despacho en medio electrónico para su publicación en la Gaceta del Congreso de la República, de la siguiente ponencia, así:

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

El secretario,


 PRAXERE JOSE OSPINO REY
 SECRETARIO DE LA COMISIÓN SÉPTIMA

C O N T E N I D O

Gaceta número 1683 - Jueves, 15 de diciembre de 2022

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

	Págs.
Informe de ponencia para primer debate y pliego de modificaciones al Proyecto de Ley 129 de 2022 Senado, por medio del cual se garantiza el acceso a los productos de higiene menstrual a las personas que los necesiten y se dictan otras disposiciones.	1
Ponencia para segundo debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 117/2022 Senado, por medio del cual se establece el ingreso base de cotización de los independientes al sistema general de seguridad social y se dictan otras disposiciones tendientes a garantizar las situaciones mínimas de los contratistas”	7