



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 203

Bogotá, D. C., jueves, 7 de marzo de 2024

EDICIÓN DE 6 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 POSITIVA PARA PRIMER DEBATE
PROYECTO DE LEY NUMERO 109 DE 2023 SENADO

por medio de la cual se regula la contratación de personas y aportes a la seguridad social en las plataformas digitales y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, Diciembre 13 de 2023

Senadora
MARTHA PERALTA
Presidenta Comisión Séptima
Senado de la República
Ciudad.

Respetada señora Presidenta,

En cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima del Senado de la República, y con fundamento en los artículos 150, 153 y 156 de la 5ª de 1992, nos permitimos rendir ponencia positiva para primer debate al proyecto de ley 109 de 2023 "POR MEDIO DE LA CUAL SE REGULA LA CONTRATACIÓN DE PERSONAS Y APORTES A LA SEGURIDAD SOCIAL EN LAS PLATAFORMAS DIGITALES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

La presente ponencia se desarrolla en los siguientes términos

1. Antecedentes en el trámite legislativo del proyecto.
2. Objeto del Proyecto de Ley.
3. Derecho Comparado.
4. Justificación de la Iniciativa.
5. Contenido de la iniciativa y pliego de modificaciones.
6. Impacto Fiscal.
7. Proposición.
8. Texto propuesto para primer debate.

Cordialmente,

JOSUE ALIRIO BARRERA
PONENTE
Senador
Partido Centro Democrático
BEATRIZ LORENA RIOS CUELLAR
PONENTE
Senadora
Partido Colombia Justas Libres

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY 109 DE 2023 SENADO "POR MEDIO DE LA CUAL SE REGULA LA CONTRATACIÓN DE PERSONAS Y APORTES A LA SEGURIDAD SOCIAL EN LAS PLATAFORMAS DIGITALES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

1. ANTECEDENTES EN EL TRÁMITE LEGISLATIVO DEL PROYECTO

Como antecedente de este proyecto de ley 109 de 2023, tenemos que fue radicado el pasado 23 de agosto de 2023, por el senador HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO, como autor principal y los congresistas: ENRIQUE CABRALES BAQUERO, CARLOS MEISEL, ESTEBAN QUINTERO, ANDRES GUERRA HOYOS, OSCAR VILLAMIZAR, y el suscrito JOSUE ALIRIO BARRERA, entre otros.

Fue repartido a la Comisión Séptima del Senado de la República, en donde honrosamente fuimos designados como BEATRIZ LORENA RIOS CUELLAR y JOSUE ALIRIO BARRERA quienes procedemos a rendir ponencia positiva para ser debatido y aprobado el proyecto de ley que nos encomendara la mesa directiva de la Comisión Séptima del Senado.

Es de aclarar que este proyecto de ley había sido radicado con anterioridad, el 20 de julio de 2020 por H.S. ÁLVARO URIBE VÉLEZ, RUBY HELENA CHAGÚI SPATH, PAOLA ANDREA HOLGUÍN MORENO, NICOLÁS PÉREZ VÁSQUEZ, AMANDA ROCÍO GONZÁLEZ, MARÍA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA, ERNESTO MACÍAS TOVAR, FERNANDO NICOLÁS ARAUJO RUMIE, CARLOS MANUEL MEISEL, JOSÉ ABDULIO GAVIRIA, SANTIAGO VALENCIA GONZÁLEZ, JOHN HAROLD SUAREZ, HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO, GABRIEL JAIME VELASCO OCAMPO, CARLOS FELIPE MEJIA MEJIA, ALEJANDRO CORRALES ESCOBAR, PALOMA SUSANA VALENCIA LASERNA, RICHARD ALFONSO AGUILAR VILLA, ANA MARÍA CASTAÑEDA GOMEZ, JOSÉ RITTER LÓPEZ, DIDIER LOBO CHINCHILLA, ARTURO CHAR CHALJUB y por los H.R. YENICA ACOSTA, JUAN MANUEL DAZA OSCAR DARIO PEREZ, JOSÉ JAIME USCATEGUI ESTEBAN QUINTERO, JUAN FERNANDO ESPINAL, ENRIQUE CABRALES BAQUERO, JOHN JAIRO BERRIO, HÉCTOR ÁNGEL ORTIZ, CESAR EUGENIO MARTÍNEZ, LUIS FERNANDO GÓMEZ, JHON JAIRO BERMUDEZ, MARGARITA RESTREPO, JAIRO CRISTANCHO, JOSÉ VICENTE CARREÑO, JUAN DAVID VÉLEZ, EDWARD DAVID RODRÍGUEZ, RUBÉN DARÍO MOLANO, HERNÁN GARZÓN, MILTON HUGO ÁNGULO, ÁLVARO HERNÁN PRADA, GUSTAVO LONDOÑO, JENNIFER KRISTIN ARIAS, JUAN PABLO CELIS, GABRIEL JAIME VALLEJO, OSCAR

<p>VILLAMIZAR, RICARDO FERRO, quienes en su mayoría, consintieron en radicar nuevamente la iniciativa en la legislatura 2020 – 2021, en donde le correspondió a la Ex Senadora MILLA PATRICIA ROMERO liderar la ponencia positiva del proyecto de ley 75 de 2021 acumulado con el proyecto de ley 148 de 2021 “Por medio de la cual se regula el trabajo digital económicamente dependiente realizado a través de empresas de intermediación digital que hacen uso de plataformas digitales en Colombia” .</p> <p>En ambas legislaturas no se alcanzó a surtir el primer debate del mismo al no lograr un consenso de articulado con otros los otros proyectos de ley con los cuales se acumuló en ese entonces, proyecto de ley 221 de 2020 Senado y 246 de 2020 Senado de autoría de HH. SS: CARLOS EDUARDO GUEVARA VILLABON, AYDEE LIZARAZO CUBILLOS, MANUEL VIRGÚEZ PIRAQUIVE HH. RR IRMA LUZ HERRERA RODRIGUEZ el primero y de HH. RR: MAURICIO ANDRES TORO ORJUELA, JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA el segundo.</p> <p>2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY</p> <p>El proyecto de ley 109 de 2023 “Por medio de la cual se regula la contratación de personas y aportes a la seguridad social en las plataformas digitales y se dictan otras disposiciones.” tiene por objeto regular la contratación entre las Empresas de Intermediación Digital, plataformas y los contratistas colaboradores, de plataformas de reparto, para la prestación de los servicios ofrecidos por las plataformas.</p> <p>3. DERECHO COMPARADO</p> <p>GOBIERNO AUTÓNOMO MUNICIPAL DE LA PAZ (BOLIVIA)</p> <p>La regulación en el Municipio de la Paz (Bolivia), se establece por medio del Decreto Municipal No. 005 de 2017, la cual en sus artículos dispone sobre la regulación del servicio privado de transporte de pasajeros lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 1° Su objeto es regular el servicio privado de transporte de pasajeros contratados mediante plataformas tecnológicas y determinar los requisitos, procedimiento y condiciones que se deberán seguir para la prestación del citado servicio. • Artículo 5° En este artículo se dispone de unos principios necesarios para el desarrollo de la prestación del servicio de transporte privado en la ciudad, los cuales los anuncian como: (i) Accesibilidad, (ii) Buena Fe, (iii) Calidad, (iv) eficiencia y eficacia y (v) seguridad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 7° La noción legal del servicio privado del transporte del Decreto lo dispone este artículo, “por la cual los operadores satisfacen el las necesidades de traslado de usuarios, de un origen y un destino, que no está sujeto a horarios ni recorridos, siendo el usuario el que solicita el servicio y fija el lugar de destino a través del uso de las plataformas tecnológicas, cuya tarifa estimada es previamente acordada entre partes y es determinada a través de la plataforma tecnológica y efectuada mediante pago electrónico”. • Artículo 8° Respecto a las responsabilidades civiles, el decreto las recoge en este artículo, disponiendo que la empresa de movilidad colaborativa será solidariamente responsable con el operador, en caso de existir responsabilidad civil de cualquier índole. <p>Como se observa en este país, se regula vía decreto lo concerniente a las plataformas de movilidad sin regular otros tipos de plataformas, o referirse al vínculo contractual entre los que denominaremos colaboradores y la plataforma o el intermediario. Por lo que la propuesta legislativa que nos ocupa se torna innovadora en la materia.</p> <p>MONTEVIDEO (REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY)</p> <p>Según dispone el Decreto No. 36.197 del 16 de diciembre de 2016, proferida por la junta Departamental de Montevideo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 1° Dispone que el transporte de pasajeros en vehículos privados contratado a través del uso de plataformas que unen la oferta y la demanda de movilidad dentro de los límites del departamento de Montevideo serán regidos por lo dispuesto en este decreto. • Artículo 5° Dispone que los vehículos deberán contar con un permiso otorgado por la intendencia de Montevideo para operar y solo se otorgara a personas físicas. • Artículo 6° La intendencia de Montevideo llevara un registro de los vehículos con el permiso otorgado, las personas y la aplicación que unen la oferta y la demanda. • Artículo 7° La intendencia podrá estipular máximos en las tarifas regidas en la prestación del servicio de transporte. <p>En igual sentido que en Bolivia, se ciñe a la regulación de la prestación del servicio de transporte de personas a través de plataformas, sin regular temas como los que la iniciativa legislativa que nos ocupa propone, en beneficio de los colaboradores, esto es, de las personas que generan ingresos a través de plataformas ampliando</p>
<p>el marco de aplicación a todas las plataformas y lo más importante de la iniciativa, permitiendo que ellas tengan acceso a los aportes y beneficios de la Seguridad Social Integral, Salud con los beneficios del régimen contributivo, cotización a pensión y aportes y cobertura en riesgos laborales.</p> <p>MENDOZA (REPÚBLICA ARGENTINA)</p> <p>El Decreto Reglamentario de la Ley Provincial de Movilidad 9.086 del 31 de Julio de 2018, en su Capítulo VI, artículos 55 y ss disponen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 55° Dispone que las plataformas electrónicas que presten el servicio de transporte privado, deberán regirse por lo dispuesto en la Ley 9.086 a las condiciones de prestación y registración que en este reglamento disponga. • Artículo 56° Dispone que las plataformas electrónicas deberán registrarse en la dirección provincial de transporte como (Empresas de Redes de Transporte o ERT), para la prestación formal del servicio en la provincia de Mendoza. • Artículo 62° Las Empresas de Redes de Transporte (ERT) son solidariamente responsables por el cumplimiento de las obligaciones impuestas a los permisionarios y conductores por los Artículos 59 y 61 de la Ley N. 9086, respectivamente. <p>Siguiendo la misma línea de los anteriores se circunscribe la reglamentación en este Estado de la Republica de Argentina, a regular lo concerniente a las plataformas de transporte de pasajeros, dejando de lado, en nuestro concepto, la regulación de la forma de contratación de los colaboradores en las plataformas de reparto, que es a hacia donde está dirigido el proyecto de ley que nos avoca, así como los deberes de éstas y los derechos de aquellos, sobre todo en lo que concierne al acceso a los beneficios en salud del régimen contributivo, como el pago de y reconocimiento de incapacidades y licencias de maternidad y paternidad, cobertura en riesgos laborales y cotizaciones a pensión.</p> <p>REPÚBLICA DE COSTA RICA</p> <p>En costa rica se regula el sistema de economía colaborativa por medio de la ley numero 51 del 20 de junio de 2019 “Ley para establecer la política pública del desarrollo de la economía colaborativa en Puerto Rico”, la finalidad de dicha iniciativa es estimular la presencia de nuevas empresas en el país e impulsar las existentes, que facilitan el intercambio de bienes y servicios a través de plataformas digitales y otras tecnologías</p>	<p>Consideramos que es la reglamentación vía legislación que mas se asemeja a lo que pretendemos con esta iniciativa, sobre todo en lo que respecta al vínculo contractual y la terminología utilizada por cuanto, no es dable establecer dentro de la definición, en nuestro país, de contrato laboral o de relación laboral a todas las personas que generan ingresos a través de este modelo de negocio por ausencia de continua, dependencia y subordinación, por lo que el término utilizado en Costa Rica, colaborador, aplica de manera mas precisa a la característica de la relación contractual de estas personas, sin que ello implique que se exonere tanto a la plataforma como al colaborador de los aportes y por ende se pierdan los beneficios que traen los aportes a la seguridad social.</p> <p>REPÚBLICA PORTUGUESA</p> <p>En la ley 45 de 2018 “Régimen legal para la actividad de transporte individual y remunerado de pasajeros en vehículos sin prestaciones desde plataformas electrónicas”, con esta ley se establece el régimen jurídico de la actividad de transporte individual y remunerado de pasajeros en vehículos ordinarios a partir de plataforma electrónica (TVDE, “transporte individual e remunerado de pasajeros en vehículos descaracterizados a partir de plataforma electrónica”, por sus siglas en portugués) y el régimen jurídico de las plataformas electrónicas que organizan y ponen a disposición servicios TVDE.</p> <p>De acuerdo con el régimen transitorio, las plataformas electrónicas y las operadoras de TVDE tendrán, respectivamente, 60 y 120 días a partir de la fecha de entrada en vigor de la ley para adaptar su actividad a las nuevas exigencias legales.</p> <p>Haciendo un análisis la Ley 45 de 2018 se compone de unas características particulares</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se impone a los conductores de TVDE la obligatoriedad de formación para la prestación del servicio. • Los operadores de TVDE se les impone la obligación de suscribir un seguro común y un seguro de responsabilidad civil y de accidentes personales específicos. • La ley establece como límite máximo de tiempo de conducción diez horas diarias (independientemente del número de plataformas en las que el conductor preste servicios). • Los operadores de TVDE tendrán que ser necesariamente sociedades.

- La ley exige que los conductores al servicio de los operadores de TVDE tengan un vínculo laboral.

De nuevo vemos como la legislación internacional se ha enfocado en la regulación de las plataformas de servicios de transporte, pero a diferencia de las legislaciones analizadas con anterioridad, dentro del marco del derecho comparado, llama la atención que este país europeo haya endilgado la figura de la relación laboral, subordinación directa a la relación entre la plataforma y el colaborador o intermediario y una vez analizada la misma, se logra concluir la presencia indisoluble de las características de la relación laboral, la continuidad en la misma y la intención del legislador europeo de que todas las relaciones contractuales en ese ámbito sean de índole laboral por cuanto se configuran en ese país para la mayoría de las personas la caracterización propia de la relación laboral.

4. JUSTIFICACION DE LA INICIATIVA

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2015), la economía digital está presente en la economía mundial y en diferentes sectores, tales como la banca, el comercio, el transporte, la educación, la publicidad, los medios de comunicación, entre otros. Esto debido a la transformación que están generando las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), que a su vez transforman las modalidades de interacción y las relaciones sociales.

En ese sentido, para la OCDE es de suma importancia que los gobiernos fomenten el emprendimiento, el empleo y la inclusión electrónica, propendiendo porque los ciudadanos reciban una educación, formación y capacitación en materia de TIC, que les dote de las capacidades necesarias para utilizar estas tecnologías y gestionen los riesgos de sus propias actividades económicas y sociales en línea (OCDE, 2015). Por ello la importancia de incluir en las agendas nacionales el tema de las TIC y las agendas digitales, dado que son decisivas para impulsar el crecimiento económico y social en cada país (OCDE, 2015)

En Colombia, un estudio de Fedesarrollo hecho en julio del 2020 ha abordado el fenómeno de las plataformas, la productividad y el empleo en Colombia: según este estudio un posible cálculo de las personas prestadoras del servicio en plataformas de transporte y domicilios puede llegar a ser un número cercano a las 200 mil personas (0.9% de la población ocupada), que prestan servicios a través de plataformas digitales sin que su forma de contratación, afiliación, cotización y

aportes al Sistema de seguridad social esté claramente definido ni regulado. Dicha situación además de generar informalidad, sitúa en una posición de desventaja frente a otras personas vinculadas mediante contrato de trabajo a los prestadores de servicios a través de plataformas.

Un crecimiento bastante importante si se tiene en cuenta que en el año 2018 se estimaban total de 20 -25 mil personas.

Así mismo, según el estudio de Fedesarrollo estas personas tienen un ingreso promedio de 780 mil pesos al mes, un ingreso menor al salario mínimo legal mensual vigente. Por último, se calcula que la participación de estas plataformas en el PIB de la Nación puede llegar a ser de 2.1 billones de pesos (0.2% del PIB).

El código sustantivo del trabajo en el artículo 23 establece que son tres los elementos determinantes para predicar que una relación contractual es de índole laboral, estos son: prestación personal del servicio, remuneración y subordinación. Esta última no hace presencia en el común de las relaciones contractuales que desarrollan los prestadores del servicio y las plataformas o entidades de intermediación digital, de allí que no en todos los casos, se puede configurar como una relación laboral desde el punto de vista estricto, es por ello que la regulación que trae el Código Sustantivo del Trabajo no sea aplicable a este tipo de relaciones o de prestación de servicios, no a todas, no a la mayoría, sin que ello implique desconocimiento de los derechos mínimos que deben rodear al prestador de este servicio que en el texto propuesto se ha denominado colaborador contratista, precisamente para diferenciar esta *sui generis* relación, que si bien aparentemente pareciera ser laboral, vista en la práctica, en algunos casos particulares, por la ausencia de los elementos constitutivos de la misma, no termina siendo laboral. Sin que sea esta la justificación para desconocer los derechos a la Seguridad Social que por mandato del artículo 48 de la Constitución Política se le deben reconocer y garantizar a todas las personas, entre ellos a los colaboradores contratistas que han encontrado en la prestación de servicios a través de plataformas, una fuente de ingresos, únicos en algunas situaciones y adicionales en otros casos.

Para Fedesarrollo *“La protección constitucional del trabajo, que involucra el ejercicio de la actividad productiva tanto del empresario como la del trabajador o del servidor público, no está circunscrita exclusivamente al derecho a acceder a un empleo sino que, por el contrario, es más amplia e incluye, entre otras, la facultad subjetiva para trabajar en condiciones dignas, para ejercer una labor conforme a los principios mínimos que rigen las relaciones laborales y a obtener la contraprestación acorde*

con la cantidad y calidad de la labor desempeñada. Desde el Preámbulo de la Constitución, se enuncia como uno de los objetivos de la expedición de la Constitución de 1991, el asegurar a las personas la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz. Es decir, el trabajo es un principio fundante del Estado Social de Derecho”.

Si bien las plataformas favorecen la innovación, la bancarización, el uso de tecnologías, la formalización, incentiva la flexibilización de horarios, genera ingresos extras, opciones de ingresos para migrantes y el pago de impuestos por parte de los aliados, además de que genera efectos no medidos en PIB (Bienestar al consumidor y medio ambiente) y multiplicidad de otros beneficios en negocios aliados: Uso del internet, aceptación de medios digitales de pago, mayor pago de impuestos, registro de contabilidad y registro de Cámara y Comercio. Desde la perspectiva laboral, las plataformas generan beneficios diversos a diferentes tipos de prestadores de servicios: beneficios de libertad de horarios, trabajos complementarios, acceso al mercado laboral y alternativas laborales, ingresos económicos para familias en situación de desempleo, ocupación del tiempo libre, entre otras.

Aspectos todos ellos que deben ser valorados al momento de legislar sobre la forma de contratación o vínculo contractual de las personas que generan ingresos a través de las plataformas digitales o de sus intermediarios. Lo anterior por cuanto proveer una legislación inflexible, drástica, cerrada, cercenaría las posibilidades de crecimiento de ese modelo de negocio y obviamente generaría vulnerabilidad en las personas, ciudadanos, familias que perciben ingresos a través de esta forma de asociación colaborativa, bien sea ingresos totales para su manutención o bien sea ingresos adicionales a sus fuentes originarias básicas de remuneración pro vital.

Todo esto sin dejar de reconocer que es importante para ambos extremos, las plataformas y los colaboradores, tener seguridad, no solo seguridad democrática, como pilar fundamental del desarrollo productivo, sino seguridad social, esto es, que los colaboradores, estén amparados como garantía de su derecho fundamental a la seguridad social, ante cualquier contingencia o siniestro derivado de la actividad que desempeñan. Así las cosas es necesario que los colaboradores, los ciudadanos y las familias que generan ingresos, en algunos casos adicionales, en otros vitales, estén cubiertos y se les garantice el acceso a la salud, a la protección ante cualquier accidente dentro de sus funciones o el desarrollo de su actividad, así como alguna

enfermedad que pueda ocasionar o surgir en el transcurso de las mismas, sin dejar de lado la importancia que tienen los aportes a la seguridad social, para alcanzar a reunir las semanas de cotización necesarias para acceder al derecho a la pensión de vejez o en casos más gravosos, dejar causado el derecho a la pensión de sobrevivientes o a la pensión de invalidez.

Haciendo un análisis del mercado laboral, se observa que los cambios en el mercado han generado demandas simultáneas por mayor flexibilidad y generación de oportunidades laborales, y una mayor formalidad/seguridad laboral.

Lo anterior ha llevado a proponer cuatro nuevas direcciones en el equilibrio actual, que no son excluyentes:

1. Flexibilización en trabajo asalariado (cotización por semanas, cotización por horas)
2. Formalizar el trabajo independiente (alternativas de cotización para los que ganen menos de 1 salario mínimo mensual)
3. Crear un "sandbox" para un sector de plataformas que pueda llevar a una mayor formalización.
4. Reducción de la informalidad que se encuentra en su mayoría en los trabajadores cuenta propia que ganan un salario mínimo o menos y les sale muy costoso cotizar a pensión

Por ello, con el fin de evitar que las plataformas se conviertan en reproductor de informalidad, se justifica la presente iniciativa legislativa, para garantizar los derechos de los colaboradores, como los denominamos en el texto propuesto e implementar medidas que eviten la multiplicidad de la informalidad a través de las plataformas digitales o tecnológicas. En aras de garantizar la igualdad no se propone crear un nuevo régimen, sino adaptar al actual Sistema de Seguridad Social los beneficios y aportes que deben hacer tanto plataformas y colaboradores a dicho sistema en su propio bienestar.

La economía colaborativa surge como consecuencia directa del apoyo y fomento al emprendimiento, en ejercicio y disfrute del derecho a la libertad de empresa. Por esto las Empresas de Intermediación Digital han implementado un modelo de negocio que permite conectar a diferentes personas a través de plataformas móviles, de forma tal que un consumidor o cliente final accede a diferentes servicios,

como financieros, de transporte, cuidado de animales, legales, tareas domésticas, etcétera, de forma inmediata y con bajos costos de transacción en el marco del rendimiento individual de quien presta el servicio directamente al consumidor final. Emprendimientos que deben ser apoyados en cuanto pueden ser generadores de empleo y de productividad y crecimiento en términos económicos, sin dejar de lado la protección prevalente de las personas que generan ingresos o prestan sus servicios en este modelo de negocio.

5. CONTENIDO DE LA INICIATIVA Y PLIEGO DE MODIFICACIONES

El texto radicado originalmente, consta de 11 artículos que se resumen de la siguiente manera:

Artículo	Resumen
1. Objeto.	Regular la contratación entre las Empresas de Intermediación Digital, plataformas y los contratistas colaboradores, de plataformas de reparto.
2. Definiciones	Empresas de Intermediación Digital que prestan servicios a través de plataformas digitales. Plataforma Contratista Colaborador
3. Naturaleza del Contrato.	El contrato que celebre la plataforma digital con el contratista colaborador será de naturaleza civil y deberá constar en un documento físico o digital.
4. Formalidades	Como mínimo: el objeto del contrato, las partes, honorarios; derechos y obligaciones del contratista colaborador; duración, causales de terminación; cesión, sanciones por incumplimiento; obligaciones y derechos, calificaciones e incentivos por el buen servicio.
5. De las Empresas de Intermediación Digital	no podrá asignar de forma obligatoria un cliente al Contratista colaborador, no podrá limitar el acceso a la oferta a los contratistas colaboradores con base en el número de servicios realizados, no podrá ejercer control sobre la forma como un contratista colaborador realiza la prestación del servicio, podrá establecer requisitos mínimos para vincular a los contratistas colaboradores no podrán desconectar de sus plataformas a los contratistas colaboradores, sin haber

	agotado un procedimiento ceñido a las reglas del debido proceso.
6. Aportes a la Seguridad Social	La base de cotización para los aportes del contratista colaborador al Sistema de Seguridad Social será el 40% del total de los ingresos. La plataforma aportará el 60% de la cotización total y el contratista colaborador pagará el 40% restante.
7. Vinculación de contratistas colaboradores a través de los Beneficios Económicos Periódicos – BEPS-	Los contratistas colaboradores que tengan ingresos inferiores a un salario mínimo legal mensual vigente, podrán ser vinculados al sistema de seguridad social en pensiones a través de los Beneficios Económicos Periódicos –BEPS
8. Solidaridad.	El incumplimiento de las formalidades y requisitos exigidos en esta ley generará solidaridad de la Plataforma frente al contratista colaborador ante un eventual siniestro.
9. Fiscalización.	La UGPP será la entidad encargada de fiscalizar los aportes al Sistema de Seguridad Social.
10. Legalización.	La plataforma deberá cumplir con las normas vigentes que regulen el sector en el cual prestan sus servicios.
11. Vigencia.	La presente ley comenzará a regir a partir de la fecha de su promulgación.

Se proponen las siguientes modificaciones al texto original

ARTICULO ORIGINAL	MODIFICACION SUGERIDA	JUSTIFICACION
Artículo 3. Naturaleza del Contrato. El contrato que celebre la plataforma digital con los proveedores de servicios o bienes ofrecidos para	Artículo 3. Naturaleza del Contrato. El contrato que celebre la plataforma digital o Empresa de Intermediación digital con los proveedores de	Para dar claridad y blindar la contratación de las personas naturales, independiente del contratante, sea la plataforma directamente



ser comercializados se registrará por las normas comerciales. El contrato que celebre la plataforma digital con el contratista colaborador será de naturaleza civil y deberá constar en un documento físico o digital.	servicios o bienes ofrecidos para ser comercializados se registrará por las normas comerciales. El contrato que celebre la plataforma digital o Empresa de Intermediación digital con el contratista colaborador será de naturaleza civil y deberá constar en un documento físico o digital.	o la Empresa de Intermediación Digital que utiliza la plataforma.
Artículo 6. Aportes a la Seguridad Social. Para efectos de la validez del contrato se exigirá que el colaborador contratista esté afiliado al Sistema General de Pensiones, Sistema General de Seguridad Social en Salud y al Sistema de Riesgos Laborales. La base de cotización para los aportes del contratista colaborador al Sistema de Seguridad Social Integral referido en el inciso anterior, será el 40% del total de los ingresos pagados por la plataforma o Empresa de Intermediación Digital al contratista colaborador. La plataforma aportará el 60% de la cotización total	Artículo 6. Aportes a la Seguridad Social. Para efectos de la validez del contrato se exigirá que el colaborador contratista esté afiliado al Sistema General de Pensiones, Sistema General de Seguridad Social en Salud y al Sistema de Riesgos Laborales. La base de cotización para los aportes del contratista colaborador al Sistema de Seguridad Social Integral referido en el inciso anterior, será el 40% del total de los ingresos pagados por la plataforma o Empresa de Intermediación Digital al contratista colaborador. La plataforma o Empresa de	Para dar claridad sobre la responsabilidad de los aportes a la seguridad social, en atención a quien figure como contratante.

y el contratista colaborador pagará el 40% restante. Los aportes al Sistema de Riesgos Laborales serán asumidos en su totalidad por la plataforma. Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará la distribución de aportes de cada una de las plataformas en caso de que el contratista colaborador preste sus servicios a varias plataformas.	Intermediación Digital. aportará el 60% de la cotización total y el contratista colaborador pagará el 40% restante. Los aportes al Sistema de Riesgos Laborales serán asumidos en su totalidad por la plataforma o Empresa de Intermediación Digital Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará la distribución de aportes de cada una de las plataformas o Empresa de Intermediación Digital en caso de que el contratista colaborador preste sus servicios a varias plataformas.	
--	---	--

6. IMPACTO FISCAL Y CONFLICTO DE INTERESES

El presente proyecto de ley 109/2023 senado, "Por medio de la cual se regula la contratación de personas y aportes a la seguridad social en las plataformas digitales y se dictan otras disposiciones." al no ordenar gasto a corto plazo, no comprende un impacto fiscal directo e inmediato y en consecuencia no requiere cumplir con lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, ni se encuentra condicionado al aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

De otro lado, es necesario remitirnos a la Jurisprudencia del primer nivel hermenéutico en materia constitucional; la Honorable Corte Constitucional quien en la sentencia C-625 de 2010 con ponencia del Honorable Magistrado Nilson pinilla estableció que:

<p><i>“Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2002 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 previsiones 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.</i></p> <p><i>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 compatibilidad en el marco fiscal de mediano plazo; (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgara un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto a la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de 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.</i></p> <p><i>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 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 errónea, 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 7° de la ley 819 de 2003 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 al trámite respectivo.</i></p> <p><i>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</i></p>	<p><i>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.</i></p> <p><i>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.</i></p> <p>Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre 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 Ley 5ª de 1992, que establece la obligación al autor del proyecto presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán 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. Frente al presente proyecto, se considera que no genera conflictos de interés, puesto que no trae beneficios particulares, actuales y directos, conforme a lo dispuesto en la ley, dado que, el objeto del proyecto versa sobre el mejoramiento de las condiciones para que más personas puedan acceder al sistema de seguridad social integral y en concreto las personas que se perciben ingresos a través de las plataformas de reparto.</p> <p>Sin embargo, si algún familiar dentro de los grados enunciados por la ley pertenece a la población que pueda impactar la presente iniciativa, el Congresista deberá presentar un conflicto de interés, frente del cual se presume su improcedencia por considerar que esta ley cobijará a toda la población objeto del mismo por igual y sus efectos regirán para el futuro.</p> <p>Finalmente, se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de intereses que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, no exime del deber del Congresista de identificar causales adicionales.</p>
<p>6. PROPOSICIÓN</p> <p>Por las razones expuestas, en consideración al artículo 153 de la ley 5 de 1992, respetuosamente solicitamos a los Honorables Senadores de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, discutir y aprobar en Primer Debate el Proyecto de Ley 109 de 2023 “Por medio de la cual se regula la contratación de personas y aportes a la seguridad social en las plataformas digitales y se dictan otras disposiciones.”</p> <p>De los Honorables Senadores,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">  <p>JOSUE ALIRIO BARRERA PONENTE Senador Partido Centro Democrático</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>BEATRIZ LORENA RIOS CUELLAR PONENTE Senadora Partido Colombia Justas Libres</p> </div> </div> <p>7. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY 109 DE 2023 “POR MEDIO DE LA CUAL SE REGULA LA CONTRATACIÓN DE PERSONAS Y APORTES A LA SEGURIDAD SOCIAL EN LAS PLATAFORMAS DIGITALES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.”</p> <p style="text-align: center;">El Congreso de Colombia</p> <p style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p>Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto regular la contratación entre las Empresas de Intermediación Digital, plataformas y los contratistas colaboradores, de plataformas de reparto, para la prestación de los servicios ofrecidos por las plataformas.</p>	<p>Artículo 2. Definiciones. Para efectos de la presente ley, sin perjuicio de otras definiciones técnicas, entiéndase las siguientes:</p> <p>Empresas de Intermediación Digital que prestan servicios a través de plataformas digitales. Serán Empresas de Intermediación Digital (EID) todas las personas jurídicas legalmente constituidas cuyo objeto social sea realizado por conducto de plataformas y a través de personas naturales.</p> <p>Plataforma: Es la aplicación digital que intermedia entre un usuario o consumidor o cliente final y un proveedor de bienes o servicios.</p> <p>Contratista Colaborador: Persona natural que presta sus servicios de manera autónoma, personal, directa, por cuenta propia y con recursos materiales o intangibles propios, a través de una o varias plataformas y ejecuta el servicio o bien ofrecido por ésta para un consumidor final o cliente, pudiendo ser este último persona natural o jurídica.</p> <p>Artículo 3. Naturaleza del Contrato. El contrato que celebre la plataforma digital o Empresa de Intermediación digital con los proveedores de servicios o bienes ofrecidos para ser comercializados se registrará por las normas comerciales. El contrato que celebre la plataforma digital o Empresa de Intermediación digital con el contratista colaborador será de naturaleza civil y deberá constar en un documento físico o digital.</p> <p>Artículo 4. Formalidades del Contrato Civil. El documento que se suscriba para la contratación civil de que trata el artículo anterior, deberá contener como mínimo: el objeto del contrato, las partes, los honorarios en su cuantía, forma de pago y periodicidad; derechos y obligaciones de la plataforma y del contratista colaborador; termino de duración, formas y causales de terminación; posibilidad de ceder o no</p>

el contrato, sanciones por incumplimiento; obligaciones y derechos de ambas partes, calificaciones e incentivos por el buen servicio y demás que reglamente el Gobierno Nacional.

Parágrafo. En caso de que el contratista colaborador sea objeto de calificaciones por parte de la Empresa de Intermediación Digital, plataformas, usuarios o clientes finales, éstas pertenecerán al contratista colaborador y será obligación de la Empresa de Intermediación Digital entregar y certificar dichas calificaciones.

Artículo 5. De las Empresas de Intermediación Digital. Estas empresas se ceñirán por las siguientes actuaciones, sin perjuicio de otras que no estén contempladas en la presente ley: i) no podrá asignar de forma obligatoria un cliente al Contratista colaborador, quien podrá decidir si acepta o niega proveer un servicio a un determinado cliente o usuario; la Empresa de Intermediación Digital no podrá limitar el acceso a la oferta a los contratistas colaboradores con base en el número de servicios realizados, mediante el uso de algoritmos, imposiciones de reglamentos o cualquier otra medida; ii) no podrá ejercer control sobre la forma como un contratista colaborador realiza la prestación del servicio, sin perjuicio de los estándares mínimos de calidad del servicio establecidos previamente por las Empresas de Intermediación Digital ; iii) podrá establecer requisitos mínimos para vincular a los contratistas colaboradores elegibles para utilizar su aplicación; iii) Las Empresas de Intermediación Digital no podrán desconectar de sus plataformas a los contratistas colaboradores, sin haber agotado un procedimiento ceñido a las reglas del debido proceso.

Artículo 6. Aportes a la Seguridad Social. Para efectos de la validez del contrato se exigirá que el colaborador contratista esté afiliado al Sistema General de Pensiones, Sistema General de Seguridad Social en Salud y al Sistema de Riesgos Laborales.

La base de cotización para los aportes del contratista colaborador al Sistema de Seguridad Social Integral referido en el inciso anterior, será el 40% del total de los ingresos pagados por la plataforma o Empresa de Intermediación Digital al contratista colaborador. La plataforma o Empresa de Intermediación Digital, aportará el 60% de la cotización total y el contratista colaborador pagará el 40%

restante. Los aportes al Sistema de Riesgos Laborales serán asumidos en su totalidad por la plataforma o Empresa de Intermediación Digital

Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará la distribución de aportes de cada una de las plataformas o Empresa de Intermediación Digital en caso de que el contratista colaborador preste sus servicios a varias plataformas.

Artículo 7. Vinculación de contratistas colaboradores a través de los Beneficios Económicos Periódicos –BEPS- Los contratistas colaboradores que tengan ingresos inferiores a un salario mínimo legal mensual vigente, podrán ser vinculados al sistema de seguridad social en pensiones a través de los Beneficios Económicos Periódicos –BEPS-, en cuyo caso, la empresa de intermediación digital quedará a cargo del aporte mínimo mensual, definido por la junta directiva de la administradora de BEPS para cada anualidad.

Artículo 8. Solidaridad. El incumplimiento de las formalidades y requisitos exigidos en esta ley respecto de las cotizaciones y aportes al Sistema De Seguridad Social Integral, generará solidaridad de la Plataforma frente al contratista colaborador ante un eventual siniestro o afectación de la salud con ocasión de la prestación del servicio.


Artículo 9. Fiscalización. La Unidad De Gestión Pensional Y Parafiscales UGPP será la entidad encargada de fiscalizar los aportes al Sistema de Seguridad Social de que trata esta ley en favor del Contratista Colaborador.

Artículo 10. Legalización. La plataforma deberá cumplir con las normas vigentes que regulen el sector en el cual prestan sus servicios.

Artículo 11. Vigencia. La presente ley comenzará a regir a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables congresistas,


JOSUE ALIRIO BARRERA
 PONENTE
 Senador
 Partido Centro Democrático


BEATRIZ LORENA RIOS CUELLAR
 PONENTE
 Senadora
 Partido Colombia Justas Libres

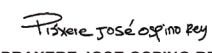
Comisión Séptima Constitucional Permanente

LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., a los siete (7) días del mes marzo del año dos mil veinticuatro (2024) - 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, a saber:

INFORME DE PONENCIA PARA: PRIMER DEBATE
NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: 109 DE 2023 SENADO
TÍTULO DEL PROYECTO: "POR MEDIO DE LA CUAL SE REGULA LA CONTRATACIÓN DE PERSONAS Y APORTES A LA SEGURIDAD SOCIAL EN LAS PLATAFORMAS DIGITALES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"
INICIATIVA HH. SS HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO, CARLOS MEISEL VERGARA, ANDRÉS GUERRA HOYOS, ESTEBAN QUINTERO CARDONA, ENRIQUE CABRALES BAQUERO, JOSÉ VICENTE CARRENO CASTRO, MARÍA FERNANDA CABAL MOLINA, CIRO RAMÍREZ CORTÉS, ALIRIO BARRERA RODRÍGUEZ, H. R. OSCAR VILLAMIZAR MENESES.
RADICADO: EN SENADO: 23-08-2023
EN COMISIÓN: 31-08-2023
GACETA DEL CONGRESO DONDE ESTA EL TEXTO ORIGINAL: 1127/2023
NÚMERO DE FOLIOS: VEINTIUNO(21)
RECIBIDO EL DÍA: MIERCOLES (6) DE MARZO DE 2024.

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