

Bogotá D.C., 28 de julio de 2026

Doctor

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

Secretario General del Senado

Senado de la Republica

L.C.

Asunto: Radicación Proyecto de Ley "Por medio de la cual se crea el Sistema Simplificado de Protección Laboral, la Contribución Única Simplificada para trabajadores por cuenta propia e independientes de ingresos bajos, variables o estacionales, y se dictan otras disposiciones."

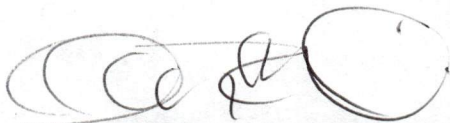
Respetado señor secretario:

Reciba cordial saludo,

En mi calidad de Senadora de la Republica y en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 139 y 140 de la Ley 5 de 1992 me permito presentar Proyecto de Ley "Por medio de la cual se crea el Sistema Simplificado de Protección Laboral, la Contribución Única Simplificada para trabajadores por cuenta propia e independientes de ingresos bajos, variables o estacionales, y se dictan otras disposiciones."

En virtud de lo anterior, solicito poner en consideración y dar el trámite legislativo correspondiente.

Cordialmente,



CLAUDIA MARGARITA ZULETA MURGAS

Senadora de la Republica

Partido Centro Democrático

Autora



CONGRESO
DE LA REPUBLICA
DE COLOMBIA

CLAUDIA
MARGARITA
ZULETA

PROYECTO DE LEY No. ____ DE 2026

"Por medio de la cual se crea el Sistema Simplificado de Protección Laboral, la Contribución Única Simplificada para trabajadores por cuenta propia e independientes de ingresos bajos, variables o estacionales, y se dictan otras disposiciones."

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto crear el Sistema Simplificado de Protección Laboral (SSPL), como un mecanismo de acceso a la protección social dirigido a trabajadores por cuenta propia, independientes y demás personas con ingresos bajos, variables o estacionales, mediante un esquema de contribución única simplificada que promueva la formalización laboral y facilite el acceso al sistema general de seguridad social.

Artículo 2º. Ámbito de aplicación. Podrán vincularse de manera voluntaria al Sistema Simplificado de Protección Laboral las personas naturales que desarrollen actividades económicas lícitas sin vínculo laboral subordinado y cuyos ingresos sean inferiores a un (01) salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV) y su capacidad económica no les permitan acceder de manera permanente al régimen contributivo ordinario.

Artículo 3º. Definiciones. Para efectos de la presente ley se entenderá por:

- a) **Sistema Simplificado de Protección Laboral:** es un mecanismo complementario del Sistema de Protección Social, creado por la presente ley, destinado a brindar cobertura frente a los riesgos derivados del trabajo a los trabajadores por cuenta propia, independientes y demás personas con ingresos bajos, variables o estacionales que no logran acceder de manera permanente al régimen contributivo ordinario. El Sistema opera mediante un esquema de contribución simplificada, flexible y proporcional a la capacidad económica del afiliado, orientado a promover la protección social y la formalización laboral.
- b) **Contribución Única Simplificada:** Es el aporte económico unificado mediante el cual los participantes del Sistema Simplificado de Protección Laboral financian la cobertura prevista en la presente ley. La Contribución Única Simplificada constituye un mecanismo de recaudo integral, simplificado y flexible, cuyo valor, periodicidad

y forma de pago serán determinados conforme a la capacidad contributiva del afiliado y a los criterios establecidos en la reglamentación, la Contribución Única Simplificada será calculada sobre un (1) salario mínimo legal mensual vigente, conforme a la tarifa integral que determine el Gobierno nacional para financiar los componentes del Sistema Simplificado de Protección Laboral. Los porcentajes progresivos previstos en la presente ley se calcularán sobre dicho valor.

- c) **Cuenta Personal de Protección Laboral:** Es el registro individual, único y portable asociado a cada participante del Sistema Simplificado de Protección Laboral, en el cual se consolidará la información relativa a las contribuciones efectuadas, los beneficios recibidos, la cobertura vigente, las prestaciones reconocidas y los demás datos necesarios para la administración del Sistema. La Cuenta Personal acompañará al afiliado durante toda su vida laboral, independientemente de la actividad económica que desarrolle o del lugar donde ejerza su trabajo dentro del territorio nacional.
- d) **Riesgos derivados del trabajo:** Son los eventos que, con ocasión, causa o como consecuencia directa del ejercicio de una actividad económica, oficio, ocupación o trabajo independiente, puedan afectar la vida, la integridad física, mental o la capacidad productiva del trabajador, generando la necesidad de prestaciones asistenciales, económicas o de rehabilitación en los términos previstos por la presente ley.
- e) **Trabajador por cuenta propia:** Es la persona natural que desarrolla de manera habitual, directa y autónoma una actividad económica, comercial, agrícola, pecuaria, pesquera, artesanal, cultural, de servicios o de cualquier otra naturaleza lícita, asumiendo los riesgos propios de su actividad y obteniendo de ella los ingresos necesarios para su subsistencia, sin encontrarse vinculada mediante contrato de trabajo.
- f) **Trabajador independiente de ingresos variables:** Es la persona natural que desarrolla una o varias actividades económicas sin vínculo laboral subordinado y cuyos ingresos presentan variaciones periódicas derivadas de la naturaleza de su actividad, de la estacionalidad, de la demanda del mercado o de la prestación ocasional de servicios, lo que dificulta el cumplimiento de esquemas tradicionales de cotización.
- g) **Capacidad contributiva parcial:** Es la aptitud económica limitada que posee una persona para efectuar aportes al Sistema Simplificado de Protección Laboral de manera proporcional a los ingresos efectivamente percibidos, atendiendo los

principios de equidad, progresividad y solidaridad, sin que dicha limitación constituya un obstáculo para acceder a mecanismos mínimos de protección social.

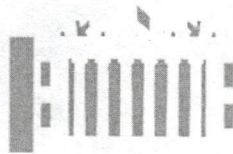
- h) **Cotización flexible:** Es el mecanismo mediante el cual las contribuciones al Sistema Simplificado de Protección Laboral podrán realizarse conforme a la periodicidad, modalidad y monto que mejor se ajusten a la realidad económica del afiliado, incluyendo pagos diarios, semanales, quincenales, mensuales, por transacción económica, por servicio prestado o mediante plataformas tecnológicas habilitadas conforme a la regulación vigente.
- i) **Portabilidad:** Es el principio y atributo del Sistema Simplificado de Protección Laboral según el cual la cobertura, las contribuciones, los beneficios y la información asociada al afiliado permanecen vinculados a su persona y no a un empleador, contratante, actividad económica específica o territorio determinado, garantizando la continuidad de la protección independientemente de los cambios en la forma de generación de ingresos o en la actividad laboral desarrollada.
- j) **Cobertura Simplificada frente a Riesgos Derivados del Trabajo:** Es el conjunto de prestaciones asistenciales, económicas, de rehabilitación, prevención y promoción previstas en la presente ley, destinadas a proteger al afiliado frente a las contingencias ocasionadas por el ejercicio de su actividad económica, conforme a las condiciones y límites establecidos en el Sistema Simplificado de Protección Laboral.
- k) **Formalización progresiva:** Es el proceso mediante el cual los participantes del Sistema Simplificado de Protección Laboral fortalecen gradualmente su capacidad económica y contributiva, permitiendo su transición ordenada hacia los regímenes ordinarios de protección social, sin perder la continuidad de los derechos adquiridos ni la trazabilidad de sus aportes.

Artículo 4º. Principios. El Sistema Simplificado de Protección Laboral (SSPL) se regirá por los siguientes principios:

- a) **Universalidad.** El Sistema promoverá el acceso progresivo a mecanismos mínimos de protección frente a los riesgos derivados del trabajo para todas las personas que desarrollen actividades económicas lícitas y que, por sus condiciones socioeconómicas o modalidad de generación de ingresos, no accedan de manera permanente a los esquemas contributivos ordinarios.
- b) **Solidaridad.** El financiamiento y funcionamiento del Sistema se fundamentarán en la cooperación entre el Estado, los afiliados y los demás actores que determine la ley,

con el propósito de garantizar la protección de las personas con menor capacidad contributiva.

- c) **Progresividad.** La incorporación al Sistema y el cumplimiento de las obligaciones contributivas se desarrollarán de manera gradual, atendiendo la evolución de la capacidad económica del afiliado y el principio de ampliación progresiva de la cobertura de la protección social.
- d) **Sostenibilidad financiera.** El diseño, administración y expansión del Sistema deberán garantizar el equilibrio financiero de sus recursos, de conformidad con los principios de eficiencia, responsabilidad fiscal y sostenibilidad del gasto público.
- e) **Eficiencia.** Los recursos del Sistema deberán administrarse de manera oportuna, transparente y eficiente, procurando la máxima cobertura posible con los menores costos administrativos.
- f) **Formalización.** El Sistema constituirá un instrumento para promover la formalización laboral, productiva y económica de los trabajadores por cuenta propia e independientes, facilitando su tránsito progresivo hacia esquemas integrales de protección social.
- g) **Portabilidad.** La protección, las contribuciones y los beneficios permanecerán asociados al trabajador, con independencia de la actividad económica que desempeñe, de la modalidad mediante la cual obtenga sus ingresos o del lugar donde ejerza su actividad.
- h) **Buena fe.** Las actuaciones de los afiliados, administradores y autoridades competentes se presumirán realizadas conforme al principio de buena fe, sin perjuicio de las acciones de verificación y control previstas en la ley.
- i) **Corresponsabilidad.** La protección frente a los riesgos derivados del trabajo constituye una responsabilidad compartida entre el Estado, los afiliados y los demás actores que participen en la financiación, administración y funcionamiento del Sistema.
- j) **Primacía de la realidad.** La aplicación de la presente ley atenderá las condiciones reales en que se desarrolla la actividad económica del afiliado, privilegiando la realidad material sobre las formas jurídicas que puedan ocultarla o desnaturalizarla.
- k) **Protección al trabajo.** El Sistema se orientará a garantizar condiciones mínimas de protección frente a los riesgos derivados del trabajo, reconociendo el trabajo, en cualquiera de sus modalidades lícitas, como fundamento del desarrollo económico y de la dignidad humana.
- l) **Equidad contributiva.** Las contribuciones al Sistema se determinarán de manera proporcional a la capacidad económica del afiliado, evitando cargas excesivas que dificulten el acceso a la protección social y promoviendo un reparto equitativo de las obligaciones.



- m) **Simplicidad administrativa.** La afiliación, el recaudo, la administración de los recursos y el reconocimiento de las prestaciones deberán realizarse mediante procedimientos sencillos, accesibles, interoperables y apoyados en herramientas tecnológicas que reduzcan las cargas administrativas para los afiliados.
- n) **Flexibilidad contributiva.** El Sistema permitirá que las contribuciones se efectúen mediante modalidades de pago acordes con la realidad económica de los trabajadores de ingresos bajos, variables o estacionales, favoreciendo la continuidad de la protección sin imponer esquemas rígidos de cotización.
- o) **Inclusión productiva.** El Sistema promoverá el acceso de los afiliados a programas de capacitación, emprendimiento, educación financiera, asociatividad e inclusión económica, con el propósito de fortalecer su capacidad productiva y facilitar su transición hacia condiciones de mayor estabilidad laboral y económica.

CAPÍTULO II

SISTEMA SIMPLIFICADO DE PROTECCIÓN LABORAL

Artículo 5º. Creación. Créase el Sistema Simplificado de Protección Laboral (SSPL), como un mecanismo complementario del Sistema de Protección Social destinado a brindar cobertura frente a los riesgos derivados del trabajo a los trabajadores por cuenta propia, independientes y demás personas con ingresos bajos, variables o estacionales que por sus ingresos inferiores a un (01) salario mínimo legal mensual vigente no puedan acceder al régimen contributivo ordinario.

El Sistema Simplificado de Protección Laboral no sustituye el Sistema General de Riesgos Laborales, no modifica las obligaciones legales de los empleadores, contratantes o afiliados al régimen ordinario, ni podrá ser utilizado para desnaturalizar relaciones laborales, eludir el cumplimiento de las obligaciones derivadas de un contrato de trabajo o reducir los niveles de protección previstos en la legislación laboral y de seguridad social.

La afiliación al Sistema únicamente procederá respecto de personas que desarrollen actividades económicas de manera autónoma e independiente. En ningún caso su utilización constituirá prueba de la inexistencia de una relación laboral cuando esta se configure conforme al principio de primacía de la realidad, ni podrá emplearse como mecanismo para sustituir trabajadores dependientes por trabajadores vinculados al presente Sistema con el propósito de disminuir costos laborales o de seguridad social.

Parágrafo. La vinculación al Sistema Simplificado de Protección Laboral no generará presunción alguna sobre la naturaleza jurídica de la actividad desarrollada por el afiliado, ni impedirá que las autoridades administrativas o judiciales competentes declaren la existencia

de una relación laboral cuando se acrediten los elementos previstos en la legislación laboral. La utilización indebida del Sistema para eludir obligaciones laborales o de seguridad social dará lugar a las investigaciones y sanciones previstas en el ordenamiento jurídico.

Artículo 6°. Registro Único Simplificado. Créase el Registro Único Simplificado de Protección Laboral (RUSPL), como el instrumento oficial de afiliación, trazabilidad y administración de la información de los afiliados al Sistema Simplificado de Protección Laboral.

El Registro será administrado por la entidad que determine el Gobierno Nacional y contendrá, como mínimo, la información relacionada con la identificación del afiliado, su actividad económica, las contribuciones efectuadas, los períodos de cobertura, las prestaciones reconocidas y la Cuenta Personal de Protección Laboral.

Con el fin de garantizar la eficiencia administrativa y la adecuada verificación de la información, el Registro interoperará con los sistemas de información de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP), la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), y las demás entidades públicas o privadas que determine el Gobierno Nacional, de conformidad con la normativa sobre protección de datos personales y seguridad de la información.

La inscripción en el Registro tendrá carácter declarativo y facilitará el acceso a los beneficios del Sistema.

La inscripción en el Registro no generará efectos sancionatorios ni dará lugar a actuaciones de fiscalización respecto de períodos anteriores al momento de la afiliación, sin perjuicio de las competencias constitucionales y legales de las autoridades encargadas de la inspección, vigilancia, control y determinación de obligaciones tributarias, parafiscales o de seguridad social.

Artículo 7°. Cuenta Personal de Protección Laboral. Cada participante contará con una Cuenta Personal de Protección Laboral (CPPL), asociada a su documento de identidad, en la cual se registrarán:

- a) Las contribuciones efectuadas;
- b) Los beneficios y prestaciones reconocidas;
- c) El historial de cobertura;
- d) Los movimientos financieros asociados a la Contribución Única Simplificada;
- e) Los demás registros que determine la reglamentación.

La Cuenta Personal de Protección Laboral será portable durante toda la vida laboral del participante y estará integrada con los sistemas de recaudo digitales habilitados conforme a la regulación vigente, incluido pero sin limitarse a billeteras digitales, depósitos electrónicos, plataformas tecnológicas, entidades financieras y demás mecanismos de pago interoperables, con el fin de facilitar la afiliación, el recaudo, la trazabilidad de las contribuciones y el acceso oportuno a las prestaciones del Sistema.

Parágrafo. El Gobierno Nacional promoverá la interoperabilidad de la Cuenta Personal de Protección Laboral con los sistemas de pagos de bajo valor, billeteras digitales, depósitos electrónicos y demás instrumentos de inclusión financiera autorizados por la regulación vigente.

CAPÍTULO III

CONTRIBUCIÓN ÚNICA SIMPLIFICADA

Artículo 8°. Contribución Única Simplificada (CUS). Créase la Contribución Única Simplificada (CUS) como el mecanismo de recaudo del Sistema Simplificado de Protección Laboral, mediante el cual los afiliados realizarán un único aporte destinado a financiar las prestaciones, beneficios y mecanismos de protección previstos en la presente ley.

La Contribución Única Simplificada se calculará tomando como referencia un (1) salario mínimo legal mensual vigente como base uniforme de financiación del Sistema, aun cuando el afiliado perciba ingresos inferiores a dicho valor. Esta base tendrá como finalidad establecer un parámetro común para la determinación de la contribución y no implicará el reconocimiento de un ingreso real equivalente para el afiliado ni modificará la naturaleza de sus ingresos.

La progresividad del Sistema recaerá exclusivamente sobre el porcentaje de la contribución que deba asumir el afiliado, de conformidad con su capacidad económica y con los niveles establecidos en la presente ley.

Para el ingreso al Sistema Simplificado de Protección Laboral, el afiliado deberá efectuar el pago mensual de la Contribución Única Simplificada equivalente al veinte por ciento (20%) del valor total de la cotización mensual obligatoria que corresponda a un salario mínimo legal mensual vigente en el régimen contributivo pleno.

de la tarifa de cotización establecida

Desde este nivel inicial de cotización, el afiliado tendrá derecho a:

- a) Permanecer afiliado al Régimen Subsidiado en Salud, conforme a las reglas previstas en la legislación vigente.
- b) La destinación de un porcentaje de la contribución al ahorro individual para la protección en la vejez, en los términos que establezca la reglamentación.
- c) La protección frente a los riesgos derivados del desarrollo de su actividad económica mediante un (seguro de amparo o mecanismo de aseguramiento) que garantice la atención en salud y el reconocimiento de las prestaciones económicas originadas en accidentes de trabajo y enfermedades derivadas de su ocupación u oficio, conforme a la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.

La Contribución Única Simplificada se efectuará mediante una única operación de recaudo y comprenderá todos los componentes del Sistema Simplificado de Protección Laboral previstos en la presente ley.

Parágrafo 1º. La contribución aumentará progresivamente conforme al mejoramiento verificable de la capacidad económica del afiliado hasta alcanzar el ciento por ciento (100 %) de la contribución plena. En ningún caso el incremento podrá fundamentarse exclusivamente en el tiempo de permanencia en el Sistema.

Parágrafo 2º. Cuando el afiliado alcance un nivel de cotización equivalente, como mínimo, al cincuenta por ciento (50 %) de la Contribución Única Simplificada plena, será incorporado al Régimen Contributivo en Salud, continuará efectuando aportes para la protección en la vejez, al seguro contra riesgos derivados de su ocupación y accederá al reconocimiento de las prestaciones económicas por licencia de maternidad, la incapacidad temporal por enfermedad común y accidentes de origen común, en los términos y condiciones establecidos en la presente ley y su reglamentación.

Parágrafo 3º. El Gobierno Nacional establecerá los niveles progresivos de cotización, los criterios para evaluar la capacidad económica del afiliado, la distribución de la Contribución Única Simplificada entre los diferentes componentes del Sistema, los mecanismos de transición entre cada nivel contributivo y las condiciones para el reconocimiento progresivo de los beneficios previstos en la presente ley, con fundamento en estudios técnicos, financieros y actuariales

Parágrafo 4º. El Gobierno nacional garantizará la incorporación progresiva de los afiliados al Sistema de Subsidio Familiar administrado por las Cajas de Compensación Familiar y reglamentará las condiciones, requisitos, niveles de acceso y gradualidad para el reconocimiento de sus prestaciones, servicios y programas. Para tal efecto, podrá establecer que dicho acceso se produzca cuando el afiliado alcance un nivel de cotización equivalente

al ochenta por ciento (80 %) de la Contribución Única Simplificada plena, de conformidad con estudios técnicos, financieros y actuariales que aseguren la sostenibilidad del Sistema.

Artículo 9°. Destinación de la Contribución Única Simplificada. Los recursos provenientes de la Contribución Única Simplificada (CUS) tendrán destinación específica y se administrarán de manera independiente de los demás recursos del Sistema General de Seguridad Social, es así como dichos recursos se destinarán de manera exclusiva a financiar:

- a) La cobertura frente a los riesgos derivados del trabajo prevista en la presente ley.
- b) Las prestaciones asistenciales y económicas reconocidas a los afiliados del Sistema.
- c) Las actividades de capacitación y gestión integral del riesgo laboral.
- d) Los costos de administración, recaudo, operación, interoperabilidad tecnológica y vigilancia del Sistema Simplificado de Protección Laboral.
- e) El Fondo de Estabilización y Reserva del Sistema Simplificado de Protección Laboral, destinado a garantizar la sostenibilidad financiera, atender desviaciones en la siniestralidad, cubrir contingencias extraordinarias y respaldar el reconocimiento oportuno de las prestaciones.

Parágrafo 1°. Los recursos de la Contribución Única Simplificada tendrán destinación específica y no podrán ser utilizados para fines diferentes a los previstos en la presente ley, ni incorporarse al presupuesto general de funcionamiento de las entidades administradoras.

Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional, previo concepto técnico y actuarial, determinará mediante reglamento la distribución porcentual de los recursos entre los diferentes componentes del Sistema, garantizando en todo caso la suficiencia financiera para la cobertura de las prestaciones, la sostenibilidad del Fondo de Estabilización y el adecuado funcionamiento del Sistema Simplificado de Protección Laboral.

Parágrafo 3°. El reconocimiento y pago de las prestaciones a cargo del Sistema Simplificado de Protección Laboral procederá hasta concurrencia de los recursos disponibles en la Contribución Única Simplificada y en el Fondo de Estabilización y Reserva, sin que ello genere obligaciones a las ya existentes en el sistema general de seguridad social.

Artículo 10°. Modalidades de cotización. La Contribución Única Simplificada podrá efectuarse mediante modalidades de cotización acordes con la naturaleza de la actividad económica desarrollada y la capacidad contributiva del afiliado, con el propósito de facilitar



la continuidad de la protección social y promover la formalización, es así como se permitirán pagos:

- a) diaria;
- b) semanal;
- c) quincenal;
- d) mensual; o
- e) estacionalmente,
- f) por servicio prestado;
- g) Por ingreso efectivamente percibido.
- h) por transacción económica;
- i) mediante plataformas digitales;
- j) billeteras digitales;
- k) códigos QR;
- l) demás mecanismos tecnológicos autorizados por el Gobierno Nacional.

Parágrafo. Con el fin de facilitar el cumplimiento de las obligaciones contributivas de los trabajadores de ingresos bajos, variables o estacionales, el Gobierno Nacional deberá autorizar mecanismos de recaudo automático que operen a través de los sistemas de pago y de los instrumentos, servicios de pago y tecnologías de acceso disponibles (tales como, pero sin limitarse a, plataformas digitales, pasarelas de pago, billeteras digitales, sistemas de pago inmediato y códigos QR interoperables), de conformidad con la regulación aplicable a los sistemas de pago y a sus participantes, incluida la contenida en el Libro 17 de la Parte 2 del Decreto 2555 de 2010 y la que expida el Banco de la República en ejercicio de sus competencias. La mención de instrumentos específicos es enunciativa y no limita el uso de otros medios, servicios o tecnologías equivalentes que permitan el pago automático de los aportes sobre los ingresos efectivamente percibidos. Lo anterior, con el propósito de permitir que dichos trabajadores realicen el pago de sus aportes parciales de manera automática sobre los ingresos efectivamente percibidos, garantizando, en todo caso, la protección de sus datos personales.

CAPÍTULO IV

COBERTURA FRENTE A LOS RIESGOS DERIVADOS DEL TRABAJO

Artículo 11°. Cobertura.

Los afiliados al Sistema Simplificado de Protección Laboral tendrán derecho a la cobertura frente a los riesgos derivados del ejercicio de la actividad económica registrada, en los términos previstos en la presente ley y su reglamentación.

Para los efectos de esta ley, la cobertura comprenderá los accidentes y las enfermedades que se produzcan con ocasión, como consecuencia directa o en desarrollo de la actividad económica ejercida por el afiliado, así como las prestaciones asistenciales, económicas, de rehabilitación e inclusión productiva, facilitando el retorno del trabajador a su actividad o su reconversión laboral cuando sea necesario.

La protección tendrá como finalidad preservar la vida, la salud, la integridad física y mental, así como la capacidad productiva del trabajador, mediante acciones orientadas a la prevención del riesgo, la atención oportuna de las contingencias y la recuperación funcional del afiliado.

La cobertura otorgada por el Sistema Simplificado de Protección Laboral tendrá naturaleza complementaria y en ningún caso sustituirá las obligaciones, prestaciones o coberturas previstas en el Sistema General de Riesgos Laborales respecto de los trabajadores que deban estar afiliados a este conforme a la legislación vigente.

Parágrafo. Cuando el afiliado desarrolle simultáneamente varias actividades económicas independientes, la cobertura comprenderá los riesgos derivados de cualquiera de ellas.

Artículo 12º. Prestaciones asistenciales. Los afiliados al Sistema Simplificado de Protección Laboral que sufran una contingencia cubierta por la presente ley tendrán derecho al reconocimiento de las prestaciones asistenciales necesarias para la atención integral, recuperación funcional y rehabilitación derivadas del riesgo protegido, conforme a los criterios de oportunidad, calidad, integralidad y continuidad. En todos los casos, el Sistema garantizará:

- a) Atención médica general y especializada.
- b) Atención de urgencias.
- c) Hospitalización.
- d) Procedimientos quirúrgicos.
- e) Suministro de medicamentos e insumos médicos.
- f) Servicios de apoyo diagnóstico y terapéutico.
- g) Rehabilitación física, funcional y ocupacional.
- h) Terapias físicas, respiratorias, ocupacionales, psicológicas y las demás que resulten clínicamente necesarias.
- i) Prótesis, órtesis, dispositivos médicos y ayudas técnicas requeridas para la recuperación o compensación de la capacidad funcional.
- j) Transporte asistencial, cuando las condiciones clínicas del afiliado lo requieran.
- k) Los demás servicios asistenciales que resulten indispensables para la recuperación integral del afiliado y que determine la reglamentación.

Las prestaciones asistenciales serán reconocidas mientras subsistan las condiciones médicas que las hagan necesarias y deberán suministrarse de manera continua e integral, conforme al concepto del profesional tratante y a los protocolos que establezca el Gobierno Nacional.

Parágrafo 1º. La prestación de los servicios asistenciales deberá garantizar la atención integral del afiliado, sin interrupciones injustificadas y con enfoque de prevención, recuperación funcional, rehabilitación e inclusión laboral o productiva.

Parágrafo 2º. El Gobierno Nacional reglamentará los criterios técnicos para el reconocimiento, autorización y prestación de los servicios asistenciales previstos en este artículo, procurando su articulación con el Sistema General de Seguridad Social en Salud y evitando duplicidades en la financiación de las prestaciones.

Artículo 13º. Prestación económica temporal. Los afiliados al Sistema Simplificado de Protección Laboral que, como consecuencia de un riesgo derivado de su actividad u oficio cubierto por la presente ley, se encuentren temporalmente imposibilitados para desarrollar su actividad económica habitual, tendrán derecho al reconocimiento de una Prestación Económica Temporal, destinada a compensar parcialmente la disminución de su capacidad de generar ingresos durante el período de recuperación.

La prestación tendrá naturaleza compensatoria, no constituirá salario ni pensión, y será incompatible con el reconocimiento simultáneo de prestaciones económicas otorgadas por el Sistema General de Riesgos Laborales por la misma contingencia.

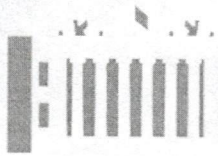
El Gobierno Nacional reglamentará las condiciones de acceso, los requisitos, el monto, la duración, el procedimiento para su reconocimiento y los mecanismos de verificación de la pérdida temporal de la capacidad para desarrollar la actividad económica.

Parágrafo: La prestación de que trata este artículo, solo procederá cuando la imposibilidad para desarrollar la actividad económica sea certificada conforme a los criterios médicos y técnicos que establezca el Gobierno Nacional. La obtención fraudulenta de la prestación dará lugar a su pérdida, al reintegro de las sumas indebidamente percibidas y a las demás acciones administrativas, civiles o penales a que haya lugar.

CAPÍTULO V

FORMALIZACIÓN Y PORTABILIDAD

Artículo 14º. Portabilidad. La cobertura, las contribuciones, los beneficios y los derechos reconocidos en el Sistema Simplificado de Protección Laboral estarán vinculados a la



persona afiliada y no a una actividad económica específica, a una plataforma tecnológica o al lugar donde esta desarrolle su trabajo.

En consecuencia, el afiliado conservará su protección con independencia de los cambios en la actividad económica que ejerza, la variación de sus fuentes de ingreso, el municipio o departamento donde desarrolle su actividad, o el medio tecnológico mediante el cual obtenga sus ingresos, siempre que mantenga las condiciones de afiliación previstas en la presente ley.

El Gobierno Nacional garantizará la interoperabilidad de los sistemas de información necesarios para asegurar la continuidad de la cobertura, la trazabilidad de las contribuciones y el reconocimiento oportuno de las prestaciones.

Artículo 15°. Asistencias para la formalización. Con el propósito de promover la formalización laboral, la inclusión productiva y el fortalecimiento de las actividades económicas desarrolladas por los afiliados, el Gobierno Nacional diseñará e implementará programas e incentivos dirigidos a los participantes del Sistema Simplificado de Protección Laboral, para tal efecto, los afiliados podrán acceder, de conformidad con los requisitos establecidos en la reglamentación, a medidas orientadas a facilitar:

- a) Programas de capacitación, certificación de competencias laborales y formación para el trabajo.
- b) Programas de emprendimiento, fortalecimiento empresarial y desarrollo productivo.
- c) Instrumentos de inclusión financiera, acceso al crédito, microcrédito y demás servicios financieros.
- d) Programas de asociatividad, economía popular, economía solidaria y cooperativismo.
- e) Programas de compras públicas, mercados inclusivos y encadenamientos productivos.
- f) Programas de asistencia técnica, transformación digital e innovación.
- g) Los demás incentivos que establezca el Gobierno Nacional para promover la formalización y el mejoramiento de las condiciones de vida de los afiliados.

Parágrafo: La participación en el Sistema Simplificado de Protección Laboral no generará por sí sola el derecho al reconocimiento automático de los incentivos previstos en el presente artículo, los cuales estarán sujetos a la disponibilidad presupuestal, los criterios de focalización y los requisitos establecidos en la reglamentación sin que ello implique la creación de nuevos programas ni la ampliación de sus apropiaciones con cargo al Presupuesto General de la Nación.

Para el desarrollo de los programas e incentivos previstos en el presente artículo, el Gobierno Nacional deberá articular acciones, celebrar convenios o establecer mecanismos de

cooperación con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), las Cámaras de Comercio, las Cajas de Compensación Familiar y demás entidades públicas, privadas o mixtas que, de acuerdo con sus competencias y objeto misional, contribuyan a la formalización laboral, la inclusión productiva, el fortalecimiento empresarial para los afiliados al Sistema Simplificado de Protección Laboral.

CAPÍTULO VI

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 16°. Administración. El Gobierno Nacional determinará la entidad o entidades responsables de la administración del Sistema Simplificado de Protección Laboral (SSPL), garantizando la adecuada gestión de los recursos, el reconocimiento oportuno de las prestaciones, la sostenibilidad financiera del Sistema y la prestación eficiente de los servicios previstos en la presente ley.

Parágrafo 1°: La entidad administradora rendirá informes anuales al Ministerio del Trabajo sobre el desempeño financiero, la cobertura, la siniestralidad, la eficiencia administrativa y la sostenibilidad del Sistema.

Parágrafo 2°. La entidad administradora deberá implementar plataformas tecnológicas interoperables que permitan la afiliación, recaudo, consulta de información, reconocimiento de prestaciones y demás trámites del Sistema a través de canales presenciales y digitales, garantizando condiciones de accesibilidad para toda la población afiliada.

Parágrafo 3°. El Gobierno Nacional podrá definir un modelo de administración centralizada o descentralizada del Sistema, directamente o mediante entidades públicas, privadas o mixtas, siempre que estas acrediten la capacidad técnica, financiera y operativa necesaria para garantizar el cumplimiento de los objetivos previstos en la presente ley, bajo la inspección, vigilancia y control de las autoridades competentes.

Artículo 17°. Implementación. El Gobierno Nacional implementará el Sistema Simplificado de Protección Laboral de manera gradual, mediante programas piloto, priorizando sectores económicos con altos índices de informalidad laboral y mayor exposición a riesgos derivados del trabajo.

Como primera fase de implementación, el Gobierno Nacional adelantará programas piloto en ciudades intermedias y municipios con altos niveles de trabajo independiente e informal, con el propósito de evaluar la operación del Sistema, la efectividad de los mecanismos de

afiliación y recaudo, el acceso a las prestaciones, la sostenibilidad financiera y el impacto sobre la formalización laboral.

La selección de los territorios objeto de los programas piloto tendrá en cuenta, entre otros criterios, los niveles de informalidad laboral, las características del tejido productivo, la capacidad institucional de las entidades territoriales, la diversidad regional y la representatividad de las diferentes actividades económicas desarrolladas por trabajadores independientes.

La implementación progresiva del Sistema estará precedida de estudios actuariales, análisis de impacto regulatorio, evaluación financiera, disponibilidad presupuestal y mecanismos de seguimiento y evaluación que permitan introducir los ajustes necesarios antes de su implementación nacional.

Artículo 18°. Inspección, vigilancia y control. El Ministerio del Trabajo ejercerá la inspección, vigilancia y control sobre el Sistema Simplificado de Protección Laboral, sin perjuicio de las competencias de la Superintendencia Financiera, la UGPP y las demás autoridades competentes. El ejercicio de estas funciones, así como la administración del Sistema, se realizará en el marco de las competencias y la capacidad institucional ya existentes de las entidades responsables, sin que la presente ley ordene la creación de nuevas plantas de personal, dependencias o apropiaciones presupuestales. Los costos de administración, recaudo, operación e interoperabilidad tecnológica se financiarán con cargo a la Contribución Única Simplificada, conforme al literal d) del artículo 9.º de la presente ley.

Artículo 19°. Vigencia y reglamentación. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

El Gobierno Nacional reglamentará la presente ley dentro de los seis (06) meses siguientes a su entrada en vigencia.

Atentamente,

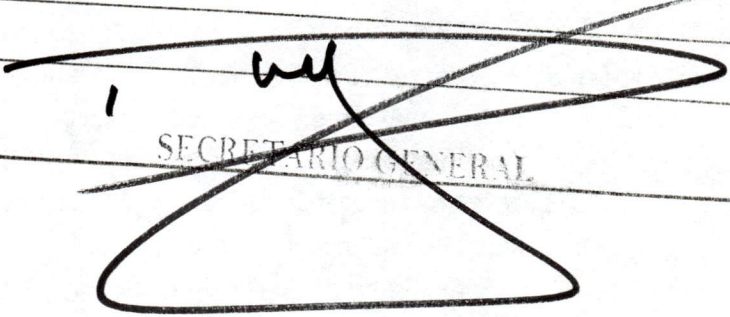


H.S. CLAUDIA MARGARITA ZULETA MURGAS
Senadora de la República
Partido Centro Democrático
Autora



SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

EL día 28 de Julio del año 2026
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley X Acto legislativo _____
No. 098/26 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por: _____


SECRETARIO GENERAL

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY No. ____ DE 2026

"Por medio de la cual se crea el Sistema Simplificado de Protección Laboral, la Contribución Única Simplificada para trabajadores por cuenta propia e independientes de ingresos bajos, variables o estacionales, y se dictan otras disposiciones."

I. OBJETO

Por medio de la cual se crea el Sistema Simplificado de Protección Laboral, la Contribución Única Simplificada para trabajadores por cuenta propia e independientes de ingresos bajos, variables o estacionales, y se dictan otras disposiciones.

II. JUSTIFICACION

La Constitución Política de 1991 definió a Colombia como un Estado Social de Derecho fundado en la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad y la prevalencia del interés general, es así como en el desarrollo de estos principios, el Constituyente consagró la seguridad social como un derecho irrenunciable y un servicio público de carácter obligatorio, cuya organización debe orientarse por los principios de universalidad, eficiencia, solidaridad, integralidad y progresividad.

No obstante, más de tres décadas después de la expedición de la Constitución, una parte importante de la población trabajadora continúa excluida del Sistema General de Seguridad Social, tales como trabajadores independientes, trabajadores por cuenta propia, personas con ingresos inferiores al salario mínimo legal mensual vigente, trabajadores rurales, trabajadores estacionales, vendedores informales permanecen en un escenario de alta vulnerabilidad social, al no reunir las condiciones económicas necesarias para asumir la totalidad de las cotizaciones exigidas por el régimen ordinario.

Esta realidad evidencia una de las principales tensiones del sistema colombiano de protección social: mientras el ordenamiento constitucional reconoce el carácter universal del derecho a la seguridad social, el diseño tradicional de acceso continúa sustentándose, en gran medida, en la capacidad contributiva plena del trabajador. En consecuencia, un amplio sector de la población queda ubicado en un espacio intermedio entre la asistencia social y la seguridad

social contributiva, sin contar con mecanismos adecuados que permitan una transición gradual hacia una verdadera protección integral.

La presente iniciativa legislativa parte del reconocimiento de esa realidad y propone la creación del Sistema Simplificado de Protección Laboral, concebido como un mecanismo de incorporación progresiva a la seguridad social para trabajadores cuyos ingresos son bajos, variables o estacionales, es menester precisar que esta propuesta no pretende sustituir el Sistema General de Seguridad Social Integral ni crear un régimen paralelo o permanente, sino establecer un instrumento de transición que permita ampliar progresivamente la cobertura, facilitar la formalización laboral y garantizar niveles crecientes de protección social conforme al mejoramiento de la capacidad económica del afiliado.

En este contexto, el proyecto introduce como eje central la Contribución Única Simplificada (CUS), mediante la cual el afiliado realizará un único aporte cuya cuantía aumentará progresivamente conforme a su capacidad contributiva, desde los primeros niveles de cotización el sistema garantizará protección en salud, ahorro para la vejez y cobertura frente a riesgos laborales, permitiendo posteriormente el acceso gradual al régimen contributivo de salud, a las prestaciones económicas derivadas de la maternidad y de las incapacidades por enfermedad común o accidente, así como a los beneficios administrados por las Cajas de Compensación Familiar.

A diferencia de modelos anteriores, esta iniciativa incorpora mecanismos modernos de recaudo mediante plataformas digitales, billeteras electrónicas, pagos inmediatos, códigos QR interoperables que permitan la acumulación de aportes parciales hasta completar el nivel de cotización correspondiente. De esta manera, el proyecto reconoce las nuevas dinámicas del mercado laboral y adapta el sistema de protección social a las formas contemporáneas de generación de ingresos.

El proyecto responde igualmente a los criterios desarrollados por la Corte Constitucional en relación con el denominado Piso de Protección Social. La Sentencia C-276 de 2021 declaró inexecutable el artículo 193 de la Ley 1955 de 2019 por vulneración del principio de unidad de materia, al considerar que una regulación estructural sobre seguridad social debía ser tramitada mediante una ley ordinaria y no mediante el Plan Nacional de Desarrollo. La Corte no cuestionó la finalidad constitucional de ampliar la cobertura de protección social, sino el vehículo normativo utilizado para su creación.

En igual sentido, la Sentencia C-277 de 2021 reconoció que el Piso de Protección Social constituye una medida subsidiaria y complementaria compatible con el principio de universalidad progresiva de la seguridad social, orientada a proteger a personas en condición de vulnerabilidad y a facilitar su incorporación al mercado laboral formal, sin sustituir el

Sistema General de Seguridad Social Integral ni desmejorar los derechos de quienes ya hacen parte de él.

La presente iniciativa legislativa recoge dichas consideraciones y las desarrolla dentro del procedimiento legislativo ordinario previsto por la Constitución, superando los cuestionamientos de naturaleza formal que dieron lugar a la inexequibilidad de la regulación anterior.

Adicionalmente, el proyecto se fundamenta en las Recomendaciones 202 y 204 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que instan a los Estados a establecer pisos nacionales de protección social y a adoptar estrategias integrales para facilitar la transición de la economía informal hacia la economía formal, mediante mecanismos de protección progresiva y ampliación gradual de la cobertura.

Desde una perspectiva comparada, la iniciativa incorpora las mejores prácticas identificadas en experiencias internacionales, tales como el modelo uruguayo, el cual adopta la cotización progresiva subsidiada; del régimen brasileño del Microempreendedor Individual (MEI), la simplicidad del recaudo mediante una contribución única; del esquema colombiano de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), el ahorro flexible para la protección en la vejez; y del antiguo Piso de Protección Social, los mecanismos básicos de protección para trabajadores de bajos ingresos. Sin embargo, el proyecto supera las limitaciones de cada uno de estos modelos mediante un sistema articulado que permite la transición gradual desde una protección mínima hacia la incorporación plena al Sistema General de Seguridad Social.

La tesis central de esta iniciativa legislativa puede sintetizarse en una premisa constitucional: la universalidad de la seguridad social no exige que todas las personas ingresen inmediatamente al mismo nivel de protección, sino que el Estado garantice mecanismos jurídicos eficaces que permitan a quienes hoy permanecen excluidos transitar de manera progresiva, gradual y sostenible hacia la cobertura plena del Sistema General de Seguridad Social. En consecuencia, este proyecto no crea un régimen excepcional ni permanente, sino un puente normativo entre la informalidad y la formalidad, orientado a hacer efectiva la igualdad material, la dignidad humana, el trabajo decente y el mandato constitucional de universalización de la seguridad social.

II. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL SISTEMA SIMPLIFICADO DE PROTECCIÓN LABORAL

La creación del Sistema Simplificado de Protección Laboral encuentra sustento directo en la Constitución Política de 1991, particularmente en la concepción del Estado Social de Derecho y en el conjunto de principios que orientan el derecho al trabajo, la seguridad social

y la intervención del Estado en la economía con el propósito de garantizar condiciones materiales de igualdad.

En ese sentido, el proyecto constituye un desarrollo legislativo de los artículos 1, 2, 13, 25, 48, 53, 93, 333 y 334 de la Constitución Política, cuya interpretación sistemática permite concluir que la universalidad de la seguridad social no exige un acceso uniforme e inmediato para toda la población, sino la construcción de mecanismos progresivos que hagan posible la incorporación gradual de quienes hoy permanecen excluidos del sistema.

2.1. El Estado Social de Derecho y la protección de las personas en condición de vulnerabilidad

El artículo 1 de la Constitución Política define a Colombia como un Estado Social de Derecho fundado, entre otros principios, en la dignidad humana, el trabajo y la solidaridad.

Esta disposición no constituye una simple declaración programática, por el contrario, representa el fundamento de todas las políticas públicas orientadas a garantizar condiciones materiales de existencia digna y a remover los obstáculos económicos y sociales que impiden el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales.

La Corte Constitucional¹ ha reconocido que el artículo 13 Superior no consagra únicamente una igualdad formal, sino un verdadero mandato de igualdad material. En la Sentencia C-371 de 2000 precisó que (...) *"si bien nuestra Constitución, en principio, reconoce la igualdad formal, propende también a una igualdad real y efectiva, de manera que las situaciones de desventaja o marginalización en la que se encuentran ciertas personas o grupos en nuestra sociedad, puedan ser corregidas"*. (...)

En la misma providencia, la Corte explicó que la igualdad sustancial *"revela (...) un carácter remedial, compensador, emancipatorio, corrector y defensivo de personas y de grupos ubicados en condiciones de inferioridad, mediante el impulso de acciones positivas de los poderes públicos"*, razón por la cual las acciones afirmativas *"están expresamente autorizadas por la Constitución (...) no para marginar a ciertas personas o grupos ni para perpetuar desigualdades, sino para aminorar el efecto nocivo de las prácticas sociales que han ubicado a esas mismas personas o grupos en posiciones desfavorables"*. (...)

En ese contexto, el Sistema Simplificado de Protección Laboral constituye una medida de diferenciación positiva constitucionalmente legítima. Su finalidad no es establecer privilegios para un grupo de trabajadores, sino remover las barreras económicas que históricamente han impedido a quienes perciben ingresos bajos, variables o estacionales acceder efectivamente al Sistema General de Seguridad Social, desarrollando así el mandato de igualdad material previsto en el artículo 13 constitucional.

¹ Sentencia C-371 de 2000, M.P Dr. Carlos Gaviria Díaz

Precisamente, los trabajadores cuyos ingresos no alcanzan un salario mínimo legal mensual vigente constituyen uno de los sectores históricamente excluidos del Sistema General de Seguridad Social Integral. Aunque desarrollan actividades productivas y generan ingresos, sus condiciones económicas les impiden asumir las cargas contributivas previstas para los trabajadores formales, circunstancia que produce una exclusión estructural incompatible con los principios que inspiran el Estado Social de Derecho.

El Sistema Simplificado de Protección Laboral responde a esa realidad constitucional mediante un esquema de incorporación progresiva que permite ampliar la cobertura sin afectar la sostenibilidad financiera del sistema ni desconocer los principios de solidaridad y capacidad contributiva.

2.2. El deber del Estado de garantizar la efectividad de los derechos sociales

El artículo 2 de la Constitución Política establece como uno de los fines esenciales del Estado garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución.

Esta disposición adquiere especial relevancia en materia de seguridad social, pues obliga al legislador a diseñar mecanismos que permitan convertir los derechos reconocidos constitucionalmente en garantías efectivamente exigibles para toda la población.

En materia de protección social, la mera existencia de un régimen contributivo no satisface por sí sola el mandato constitucional cuando una proporción significativa de trabajadores permanece materialmente excluida por razones económicas. En tales circunstancias, el deber estatal consiste en adoptar instrumentos diferenciados que permitan superar dichas barreras sin comprometer la sostenibilidad del sistema.

El presente proyecto responde precisamente a ese deber constitucional, al crear un mecanismo de cotización progresiva que reconoce la diversidad de las capacidades económicas de los trabajadores y establece una transición gradual hacia la protección integral.

2.3. El principio de igualdad material y la adopción de acciones diferenciadas

El artículo 13 de la Constitución no solamente consagra la igualdad formal ante la ley. También impone al Estado la obligación de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

La Corte Constitucional ha explicado que la igualdad material exige tratar de manera diferente a quienes se encuentran en situaciones objetivamente distintas. En consecuencia, el legislador no solo está autorizado, sino constitucionalmente obligado, a diseñar regímenes especiales cuando ello resulte necesario para corregir desigualdades estructurales y garantizar el acceso efectivo a los derechos fundamentales.

Los trabajadores con ingresos inferiores al salario mínimo legal mensual vigente presentan condiciones económicas que los diferencian claramente de quienes participan plenamente en el mercado laboral formal. Exigirles las mismas cargas contributivas previstas para trabajadores con capacidad económica superior termina convirtiéndose, en la práctica, en un obstáculo para acceder a la protección social.

El Sistema Simplificado de Protección Laboral constituye, por tanto, una medida de acción afirmativa compatible con el artículo 13 Superior, pues establece un tratamiento diferenciado objetivamente justificado, razonable y proporcionado, orientado exclusivamente a facilitar la incorporación progresiva de una población históricamente excluida del sistema de seguridad social.

2.4. El derecho al trabajo y el trabajo decente como fundamento de la protección social

El artículo 25 de la Constitución reconoce el trabajo como un derecho y una obligación social que goza de la especial protección del Estado.

Esta protección no se limita al empleo formal o subordinado. La evolución del mercado laboral evidencia la existencia de múltiples formas de generación de ingresos —como el trabajo independiente, el trabajo por cuenta propia, las actividades rurales de pequeña escala, el trabajo estacional y la economía de plataformas digitales— que constituyen manifestaciones legítimas del derecho al trabajo y que, por tanto, deben ser objeto de protección por parte del Estado.

En ese contexto, el presente proyecto reconoce que la informalidad no puede seguir siendo una causa de exclusión de la seguridad social. Por el contrario, debe constituir el punto de partida para diseñar mecanismos que permitan la transición gradual hacia condiciones de trabajo decente, en armonía con los principios desarrollados por la Organización Internacional del Trabajo y con los mandatos constitucionales de dignidad humana e inclusión social.

2.5. La seguridad social como derecho fundamental y el principio de progresividad.

El artículo 48 de la Constitución Política reconoce la seguridad social como un derecho irrenunciable y un servicio público de carácter obligatorio, cuya dirección, coordinación y control corresponden al Estado bajo los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. De igual forma, dispone que corresponde al legislador adoptar las medidas necesarias para garantizar la ampliación progresiva de su cobertura, mandato que constituye uno de los pilares estructurales del Estado Social de Derecho y uno de los principales instrumentos para la realización efectiva de la igualdad material.

La Corte Constitucional ha sostenido de manera reiterada que la seguridad social posee una doble naturaleza constitucional. De una parte, constituye un derecho fundamental que garantiza a todas las personas la protección frente a las contingencias que afectan su capacidad para procurarse condiciones dignas de existencia; de otra, representa un servicio público esencial cuya organización y funcionamiento deben orientarse a hacer efectiva la cobertura universal de toda la población.

En desarrollo de este entendimiento, la jurisprudencia constitucional ha precisado que el principio de progresividad no constituye una simple orientación de política pública, sino un verdadero mandato constitucional vinculante, que obliga al Estado a adoptar medidas concretas para ampliar de manera permanente la cobertura del sistema y mejorar gradualmente el nivel de protección reconocido a la población.

En este sentido, la H. Corte Constitucional determinó en la Sentencia T-080 de 2008²:

"El principio de progresividad implica que el Estado debe avanzar en la materialización del derecho en cabeza de todas las personas, procurando el alcance de mayores beneficios por parte de la población."

Esta interpretación resulta especialmente relevante porque evidencia que el mandato de progresividad no se satisface con la mera conservación del sistema existente, sino que exige la adopción de instrumentos normativos que permitan incorporar progresivamente a quienes aún permanecen excluidos de la protección social.

De igual forma, la H. Corte ha explicado que el principio de progresividad incorpora una doble dimensión constitucional. Por una parte, impone a las autoridades públicas el deber de ampliar gradualmente la cobertura y mejorar las prestaciones del sistema; por otra, establece una prohibición general de regresividad, conforme a la cual el Estado no puede adoptar

² Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/t-080-08.htm>

medidas que reduzcan injustificadamente el nivel de protección social previamente alcanzado.

La jurisprudencia también ha precisado que la progresividad no autoriza al Estado para aplazar indefinidamente la satisfacción de los derechos sociales. Por el contrario, ha reconocido que existen contenidos mínimos cuya garantía resulta inmediata y que el deber constitucional consiste en avanzar, tan pronto como sea posible, hacia la universalización de dichos niveles esenciales de protección.

Así lo explicó la Corte Constitucional en la Sentencia T-221 de 2006³, al señalar:

"Existen unos contenidos mínimos o esenciales de satisfacción de ese derecho que el Estado debe garantizar a todas las personas. La progresividad hace referencia al reconocimiento de prestaciones mayores y superiores; pero ese mandato no excusa el incumplimiento del deber del Estado de asegurar, tan pronto como sea posible, coberturas universales de los contenidos mínimos de esos derechos."

Esta doctrina resulta particularmente significativa para la presente iniciativa legislativa. En Colombia subsiste un amplio grupo de trabajadores cuyos ingresos son inferiores al salario mínimo legal mensual vigente o presentan una alta variabilidad derivada del trabajo independiente, rural, estacional, por cuenta propia, sin embargo, estas personas participan activamente en la economía y generan ingresos de manera permanente y resulta a todas luces evidente que las reglas actuales del régimen contributivo dificultan su incorporación efectiva al Sistema General de Seguridad Social, generando un escenario de exclusión incompatible con el mandato constitucional de universalidad.

Desde esta perspectiva, la inexistencia de mecanismos jurídicos que permitan una incorporación gradual de esta población constituye una limitación para la realización efectiva del artículo 48 Superior. La universalidad no puede entenderse únicamente como un objetivo final del sistema, sino como un deber permanente de ampliación progresiva de la cobertura mediante instrumentos jurídicos que respondan a las diversas realidades del mercado laboral colombiano.

En este contexto, el Sistema Simplificado de Protección Laboral constituye una respuesta legislativa orientada precisamente a desarrollar el principio constitucional de progresividad mediante un esquema escalonado de incorporación al Sistema General de Seguridad Social. El modelo propuesto parte del reconocimiento de que la universalidad no exige una incorporación uniforme e inmediata de toda la población al mismo nivel de protección, sino

³ Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/t-221-06.htm>

la creación de mecanismos jurídicos eficaces que permitan avanzar gradualmente hacia la cobertura plena, respetando la capacidad contributiva de cada trabajador y garantizando, desde las primeras etapas de vinculación, un núcleo esencial de protección social.

Este entendimiento encuentra igualmente respaldo en la jurisprudencia constitucional relativa a la libertad de configuración normativa del legislador en materia de seguridad social. La Corte Constitucional ha reconocido que corresponde al Congreso de la República diseñar la arquitectura institucional del sistema y definir los instrumentos mediante los cuales se materializan los principios previstos en el artículo 48 Superior.

En la Sentencia C-111 de 2006⁴, la H. Corte precisó que el legislador dispone de un amplio margen de configuración para estructurar el Sistema General de Seguridad Social, definir sus mecanismos de financiación y establecer las condiciones de acceso, siempre que respete los principios constitucionales de universalidad, solidaridad y eficiencia.

Asimismo, la H. Corte Constitucional ha reconocido que corresponde al Congreso de la República diseñar la arquitectura jurídica del Sistema General de Seguridad Social y establecer los instrumentos necesarios para hacer efectivos los principios previstos en el artículo 48 de la Constitución, siempre dentro de los límites impuestos por el ordenamiento superior.

En este sentido, a través de la Sentencia C-038 de 2004 precisó:

"Una simple lectura de los artículos 48, 49 y 365 de la Carta demuestra que corresponde a la ley determinar los elementos estructurales del sistema de seguridad social, tales como (i) concretar los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, (ii) regular el servicio, (iii) autorizar o no su prestación por particulares, (iv) fijar las competencias de la Nación y las entidades territoriales, (v) determinar el monto de los aportes y, (vi) señalar los componentes de la atención básica que será obligatoria y gratuita, entre otros. Sin embargo, lo anterior no significa que la decisión legislativa sea completamente libre (...)."

Así las cosas, la creación del Sistema Simplificado de Protección Laboral constituye un ejercicio legítimo de esa potestad de configuración legislativa. La iniciativa no establece un régimen paralelo ni sustituye el Sistema General de Seguridad Social. Por el contrario, crea un mecanismo de transición que permite desarrollar el mandato constitucional de ampliación progresiva de la cobertura, facilita la formalización laboral y hace posible que millones de

⁴ Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=20713>

trabajadores históricamente excluidos ingresen gradualmente al sistema hasta alcanzar, de manera sostenible, la protección integral prevista por el ordenamiento jurídico.

En esa medida, el proyecto de ley materializa el mandato contenido en el artículo 48 de la Constitución Política y desarrolla la interpretación que de dicho precepto ha realizado la Corte Constitucional: la universalidad de la seguridad social no exige que todas las personas ingresen inmediatamente al mismo nivel de protección, sino que el Estado garantice mecanismos jurídicos eficaces que permitan a quienes hoy permanecen excluidos transitar de manera progresiva, gradual y sostenible hacia la cobertura plena del Sistema General de Seguridad Social.

III. El Sistema Simplificado de Protección Laboral y los estándares internacionales de la Organización Internacional del Trabajo

3.1. La protección social como derecho humano y objetivo de desarrollo sostenible

La construcción de sistemas de protección social universales constituye uno de los principales compromisos asumidos por la comunidad internacional para garantizar condiciones de trabajo decente, reducir la pobreza y promover la igualdad. La Organización Internacional del Trabajo ha sostenido que la protección social no debe concebirse exclusivamente como un mecanismo de aseguramiento para quienes participan plenamente en el empleo formal, sino como un instrumento orientado a garantizar un nivel básico de seguridad económica y acceso efectivo a prestaciones sociales para toda la población.

En ese contexto, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó la Recomendación núm. 202 sobre los Pisos Nacionales de Protección Social (2012) y la Recomendación núm. 204 sobre la Transición de la Economía Informal a la Economía Formal (2015), instrumentos que constituyen el principal referente internacional para el diseño de políticas públicas dirigidas a ampliar progresivamente la cobertura de la seguridad social y facilitar la incorporación de millones de trabajadores excluidos de los sistemas tradicionales de aseguramiento.

Aunque las recomendaciones de la OIT no poseen carácter jurídicamente vinculante en los mismos términos que un convenio internacional ratificado, representan criterios autorizados de interpretación de las obligaciones derivadas de los principios del trabajo decente y de la seguridad social universal, razón por la cual constituyen una guía relevante para el ejercicio de la potestad de configuración normativa del legislador colombiano.

3.2. La Recomendación 202 de la OIT y la universalidad progresiva de la protección social

La Recomendación núm. 202 parte de una premisa fundamental: todas las personas deben gozar, como mínimo, de un nivel básico de protección social, independientemente de su situación laboral o de su capacidad contributiva.

Para alcanzar ese objetivo, la OIT recomienda a los Estados establecer pisos nacionales de protección social que aseguren progresivamente el acceso universal a servicios esenciales de salud y a garantías básicas de seguridad económica durante las distintas etapas del ciclo de vida.

Uno de los aspectos más relevantes de este instrumento consiste en reconocer expresamente que la construcción de sistemas universales de seguridad social debe realizarse de manera **progresiva**, atendiendo las capacidades económicas de cada Estado y las condiciones particulares de los grupos tradicionalmente excluidos.

En ese sentido, la Recomendación dispone que los Estados deben:

"Establecer y mantener pisos nacionales de protección social como un elemento fundamental de sus sistemas nacionales de seguridad social y aplicar estrategias para ampliar progresivamente los niveles de protección social al mayor número posible de personas."

Esta directriz coincide plenamente con el mandato previsto en el artículo 48 de la Constitución Política y con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, según la cual la universalidad no exige la incorporación inmediata de toda la población al mismo nivel de protección, sino la adopción de mecanismos que permitan ampliar gradualmente la cobertura hasta alcanzar la protección integral.

Precisamente ese es el propósito del Sistema Simplificado de Protección Laboral. La iniciativa no crea un régimen alternativo ni permanente de seguridad social, sino un mecanismo de incorporación gradual que garantiza desde las primeras etapas un núcleo básico de protección y permite que los trabajadores avancen progresivamente hacia el régimen contributivo pleno, conforme aumente su capacidad contributiva.

3.3. La Recomendación 204 y la transición hacia la formalización laboral

La Recomendación núm. 204 reconoce que millones de trabajadores desarrollan actividades económicas en condiciones de informalidad, sin acceso efectivo a la seguridad social ni a mecanismos adecuados de protección laboral.

Frente a esta realidad, la OIT advierte que las políticas públicas no deben limitarse a sancionar la informalidad, sino que deben eliminar las barreras normativas y económicas que impiden la incorporación progresiva de estos trabajadores a la economía formal.

La Recomendación señala expresamente que los Estados deben adoptar medidas destinadas a:

- facilitar la transición gradual de la economía informal hacia la economía formal;
- ampliar el acceso a la protección social;
- diseñar sistemas contributivos compatibles con la capacidad económica de los trabajadores;
- promover incentivos para la formalización y la permanencia dentro del sistema.

Estos lineamientos resultan particularmente relevantes para Colombia, donde una proporción significativa de la población ocupada desarrolla actividades independientes, rurales, estacionales o mediante plataformas digitales, con ingresos inferiores o variables respecto del salario mínimo legal mensual vigente, circunstancia que dificulta su incorporación al régimen contributivo tradicional.

En este contexto, el Sistema Simplificado de Protección Laboral responde directamente a las recomendaciones de la OIT al diseñar un mecanismo flexible de cotización, basado en la capacidad económica real del trabajador y orientado a facilitar una transición gradual hacia la formalización laboral y la protección integral de la seguridad social.

3.4. Compatibilidad del proyecto con los estándares internacionales

La presente iniciativa legislativa desarrolla los estándares contenidos en las Recomendaciones núm. 202 y núm. 204 de la Organización Internacional del Trabajo al crear un mecanismo que:

- amplía progresivamente la cobertura de la seguridad social;
- garantiza un núcleo básico de protección desde las primeras etapas de afiliación;
- facilita la incorporación de trabajadores tradicionalmente excluidos del sistema;

- promueve la formalización laboral mediante incentivos compatibles con la capacidad contributiva de los trabajadores;
- establece un esquema escalonado de acceso a las prestaciones del Sistema General de Seguridad Social, evitando que las exigencias del régimen contributivo tradicional se conviertan en una barrera para el acceso a la protección social.

En consecuencia, el Sistema Simplificado de Protección Laboral no solo desarrolla el mandato contenido en el artículo 48 de la Constitución Política, sino que armoniza el ordenamiento jurídico colombiano con los principales estándares internacionales sobre protección social universal y formalización del empleo, fortaleciendo el compromiso del Estado colombiano con el trabajo decente, la inclusión social y la reducción de la informalidad.

IV. El control constitucional del Piso de Protección Social y los fundamentos de la presente iniciativa legislativa

La creación del Sistema Simplificado de Protección Laboral encuentra un importante antecedente en el análisis efectuado por la Corte Constitucional respecto del denominado Piso de Protección Social, previsto inicialmente en el artículo 193 de la Ley 1955 de 2019 y posteriormente reglamentado mediante el Decreto 1174 de 2020.

Sin embargo, resulta indispensable precisar que la presente iniciativa no pretende restablecer el antiguo Piso de Protección Social, **ni** reproducir el contenido normativo que fue objeto de control constitucional. Por el contrario, el proyecto recoge los criterios fijados por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado para diseñar un nuevo mecanismo legal de incorporación progresiva al Sistema General de Seguridad Social, estructurado mediante el procedimiento legislativo ordinario y conforme a los parámetros constitucionales definidos por ambas corporaciones.

4.1. La Sentencia C-276 de 2021: el vicio de inconstitucionalidad fue exclusivamente procedimental

Mediante la **Sentencia C-276 de 2021**, la Corte Constitucional declaró inexecutable el artículo 193 de la Ley 1955 de 2019, que había incorporado el Piso de Protección Social dentro del Plan Nacional de Desarrollo. No obstante, la decisión no obedeció a un juicio de incompatibilidad material entre el mecanismo y la Constitución Política, sino a la vulneración del principio de unidad de materia.

En efecto, la Corte concluyó que las normas incorporadas en la ley del Plan deben guardar una relación directa e inmediata con los objetivos de planeación. Como señaló la Corporación:

"La ley que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo solo debe contener disposiciones que tengan un carácter instrumental, esto es, que tengan una relación de medio a fin para impulsar el cumplimiento del Plan (...)." Asimismo, la H. Corte precisó que el Piso de Protección Social:

"...es una disposición del sistema de seguridad social de índole transversal que debería ser regulado mediante un procedimiento legislativo ordinario."

Esta conclusión tiene una especial trascendencia para la presente iniciativa legislativa. La Corte no descartó la posibilidad constitucional de crear mecanismos diferenciados de protección social para trabajadores vulnerables; por el contrario, reconoció que una regulación de esa naturaleza debía adoptarse mediante una ley ordinaria, respetando el procedimiento legislativo previsto en la Constitución.

4.2. La Sentencia C-277 de 2021: reconocimiento de la constitucionalidad material del mecanismo

Posteriormente, mediante la Sentencia C-277 de 2021, la Corte Constitucional examinó el Decreto Legislativo 1174 de 2020, expedido durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

En esta oportunidad, la Corte declaró la medida exequible de manera condicionada, reconociendo expresamente que el Piso de Protección Social constituía una herramienta constitucionalmente admisible, siempre que fuera entendido como un mecanismo subsidiario, complementario y no sustitutivo del Sistema General de Seguridad Social.

"La Corte enfatizó que el Piso de Protección Social es una medida de atención social subsidiaria y complementaria. Por tal razón, no desplaza al sistema de seguridad social."

Igualmente, la Corporación sostuvo que dicho mecanismo debía entenderse como:

"...un instrumento de punto de partida de dignidad humana en la garantía de los derechos laborales y de seguridad social de un grupo vulnerable. De esta manera tiene

una finalidad relacionada con la efectividad del principio de universalidad progresiva de la asistencia social."

La H. Corte también descartó que la medida implicara una regresión en materia de derechos sociales, al considerar que estaba dirigida a personas que previamente carecían de protección efectiva dentro del sistema. En ese sentido afirmó:

"Los destinatarios de la medida hacen parte de un grupo especialmente vulnerable y sin acceso efectivo a trabajos formales y mecanismos de protección a la seguridad social. Por tanto, el PPS no desmejora sus condiciones previas; por el contrario, les garantiza unos contenidos mínimos de protección de seguridad social y dignidad."

Finalmente, la Corte concluyó que el mecanismo perseguía fines constitucionalmente imperativos al señalar que:

"La medida es proporcional y persigue finalidades constitucionalmente imperativas como el acceso universal a contenidos mínimos de la seguridad social, resulta idónea porque fomenta la formalización laboral."

Estas consideraciones constituyen un reconocimiento expreso de que el establecimiento de mecanismos diferenciados de incorporación progresiva a la seguridad social resulta compatible con la Constitución, siempre que tales instrumentos no sustituyan el régimen general ni impliquen una reducción de los derechos previamente adquiridos.

4.3. El Consejo de Estado y el exhorto al Congreso de la República

La interpretación efectuada por la Corte Constitucional fue posteriormente complementada por el Consejo de Estado, el cual, al resolver las controversias relacionadas con el Decreto 1174 de 2020, reconoció que la desaparición del fundamento legal del Piso de Protección Social hacía necesaria la intervención del legislador.

En ese contexto, el Consejo de Estado exhortó expresamente al Congreso de la República para que expidiera una ley que estableciera un mecanismo sustituto de protección social para la población beneficiaria del antiguo Piso de Protección Social. En el comunicado oficial de la decisión, la Corporación señaló:

"El Consejo de Estado exhortó al Congreso a que expida un proyecto de ley que contenga medidas de protección social (...) en caso de que no se haya expedido un instrumento legal sustituto de estos instrumentos de alivio para los más vulnerables."

Asimismo, exhortó al Gobierno Nacional para que la nueva regulación se ajustara a las condiciones fijadas por la Corte Constitucional en las sentencias C-276 y C-277 de 2021, destacando que dichas providencias reconocieron que el Piso de Protección Social constituía una medida adecuada para garantizar la seguridad social de personas vinculadas parcialmente al mercado laboral, trabajadores informales y demás personas con ingresos inferiores al salario mínimo, siempre que se entendiera como un mecanismo de protección complementario y respetuoso del principio de universalidad progresiva.

Este exhorto reviste una importancia determinante para la presente iniciativa, pues demuestra que la necesidad de expedir una regulación legal en esta materia no surge únicamente de una decisión de política pública, sino de un llamado expreso efectuado por una de las Altas Cortes de la República para evitar que una población históricamente vulnerable quedara desprovista de mecanismos mínimos de protección social.

En consecuencia, el Sistema Simplificado de Protección Laboral constituye la respuesta legislativa al escenario descrito por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado. La iniciativa supera el vicio procedimental identificado en la Sentencia C-276 de 2021, incorpora los criterios materiales de constitucionalidad desarrollados en la Sentencia C-277 de 2021 y atiende el exhorto formulado por el Consejo de Estado, mediante la creación de un mecanismo legal, permanente y progresivo que facilita la incorporación gradual de los trabajadores excluidos al Sistema General de Seguridad Social, en armonía con el artículo 48 de la Constitución Política y con los estándares internacionales de la Organización Internacional del Trabajo.

NECESIDAD DE LA INICIATIVA.

1. Diagnóstico de la población vulnerable

Los trabajadores independientes y por cuenta propia constituyen una población en situación de desventaja estructural frente al mercado laboral formal, en la medida en que asumen, de manera individual y sin respaldo empresarial, la totalidad de la carga prestacional y del riesgo inherente a su actividad económica. A diferencia del trabajador dependiente, no cuentan con un empleador que concurra al pago de los aportes al sistema de seguridad social ni que comparta la exposición a los riesgos laborales propios de su oficio.

Esta afirmación no es una apreciación abstracta, sino un hecho verificable en las estadísticas oficiales más recientes. Según el boletín técnico de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE, la tasa de informalidad laboral en Colombia se ubicó en 55,0 % a nivel nacional en el trimestre julio–septiembre de 2025, y asciende a 83,4 % en los centros poblados y el área rural dispersa. Cuando se observa el tamaño de la unidad económica, la

informalidad alcanza 84,7 % entre quienes trabajan en microempresas, precisamente el entorno en el que se concentra la actividad por cuenta propia.

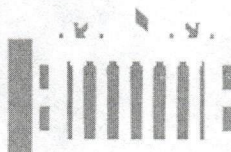
El fenómeno no es estático ni marginal: de acuerdo con cifras del DANE recogidas por la prensa económica, cerca de la mitad del crecimiento del empleo registrado en 2025 de 791.000 nuevos ocupados frente a 2024 correspondió a trabajadores por cuenta propia, jornaleros y peones, y empleados domésticos, modalidades con alta propensión a la informalidad. Esto confirma que el trabajo independiente no es un segmento residual del mercado laboral, sino uno de sus principales motores de crecimiento, lo que hace urgente diseñar un esquema de protección social ajustado a su realidad.

La consecuencia de fondo de esta desprotección se refleja en la cobertura del sistema pensional, aunque aquí es necesario ser precisos sobre el origen de cada cifra. En una intervención pública ante el Congreso de Asofondos en abril de 2026, el Superintendente Financiero, César Ferrari, señaló que, de los 7,9 millones de adultos mayores de 60 años en Colombia, solo 2,28 millones cuentan con una mesada pensional, es decir, cerca del 29 %; se trata de una declaración oficial recogida por la prensa económica, no de un informe técnico con metodología publicada. Estudios previos del Banco de la República (2019-2020) y de Colpensiones junto con la Universidad Javeriana (2021) han ubicado esa misma cobertura entre el 23 % y el 25 %, con bases poblacionales ligeramente distintas. Más allá de la cifra puntual que se use, el conjunto de fuentes coincide en un hecho: la cobertura pensional en Colombia no ha superado, en ningún estudio de la última década, el 30 % de los adultos mayores. El estudio de Colpensiones y la Universidad Javeriana sobre la economía “*silver*” encontró, adicionalmente, que apenas el 11 % de la población ocupada (dato de 2021) tenía acceso a una pensión, proporción que cae de forma más pronunciada entre quienes ejercen actividades independientes e informales.

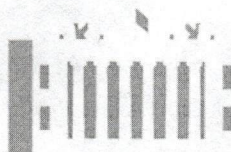
Frente a esta realidad, el Estado ya ha debido habilitar mecanismos alternos para la población con ingresos inferiores al SMLMV: al cierre de octubre de 2025, el programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) de Colpensiones registraba 2.096.614 personas vinculadas, de las cuales 1.205.817 se mantenían como ahorradoras activas.

Es importante precisar que esta cifra no corresponde exclusivamente a trabajadores independientes: el BEPS también vincula a trabajadores dependientes de tiempo parcial con ingresos inferiores a un salario mínimo. Aun así, su magnitud evidencia que la incapacidad de acceder de forma permanente al régimen contributivo ordinario no es una excepción marginal, sino la condición de un universo poblacional amplio dentro del cual los independientes y por cuenta propia son el componente mayoritario, dado que concentran la informalidad medida por el DANE que requiere un tratamiento diferenciado.

2. Magnitud del problema: La informalidad como condición estructural



Indicador	Cifra	Fuente y periodo
Tasa de informalidad laboral, total nacional	55,0 %	DANE, GEIH, trim. jul.–sep. 2025
Informalidad en centros poblados y rural disperso	83,4 %	DANE, GEIH, trim. jul.–sep. 2025
Informalidad de ocupados en microempresas	84,7 %	DANE, GEIH, trim. jul.–sep. 2025
Participación del cuenta propia, jornaleros y servicio doméstico en el crecimiento del empleo 2025	50 %	DANE / El Colombiano, cierre 2025
Adultos mayores (60+) sin mesada pensional (declaración pública, no informe con metodología propia)	71 %*	Superintendente Financiero, César Ferrari, Congreso de Asofondos, abril de 2026
Adultos mayores con acceso a pensión contributiva (rango según estudio/año)	23 % – 29 %*	Banco de la República (2019-2020); Colpensiones–U. Javeriana (2021); prensa económica (2024-2026)
Ocupados (población laboral activa) que logran acceder a una pensión	11 %	Colpensiones – U. Javeriana, estudio Economía Silver, dato de 2021
Personas vinculadas al mecanismo BEPS por ingresos < 1 SMLMV (incluye independientes y dependientes de tiempo parcial)	2.096.614	Colpensiones, corte octubre de 2025
De ellas, ahorradoras activas en BEPS	1.205.817	Colpensiones, corte octubre de 2025
Aporte total del independiente a salud y pensión (a su cargo)	28,5 % del IBC	12,5 % salud + 16 % pensión, Ley 100/1993 y Ley 2277/2022



Indicador	Cifra	Fuente y periodo
Aporte al Piso de Protección Social (ingresos < 1 SMLMV)	15 % del ingreso	14 % BEPS + 1 % seguro inclusivo — Decreto 1174 de 2020

Fuente : Elaboración propia (*) Cifras con salvedad metodológica: el dato de 29 % proviene de una declaración pública, no de un boletín técnico con ficha metodológica propia; el rango de 23 %-29 % refleja mediciones de distintos años y bases poblacionales (adultos mayores entre 6,8 y 7,9 millones, según el estudio).

Fuentes: DANE (GEIH, boletín de ocupación informal, trim. jul.–sep. 2025); declaración del Superintendente Financiero, César Ferrari, Congreso de Asofondos, recogida por El País (Cali), abril de 2026; Banco de la República, Revista ESPE, “Sistema pensional colombiano: descripción, tendencias demográficas y análisis macroeconómico”; Colpensiones – Pontificia Universidad Javeriana, estudio sobre economía Silver (2021-2022); Colpensiones, boletín “Cifras clave sobre pensiones, programa BEPS y Ley Pensional” (octubre de 2025); Ley 100 de 1993, Ley 2277 de 2022 y Decreto 1174 de 2020.

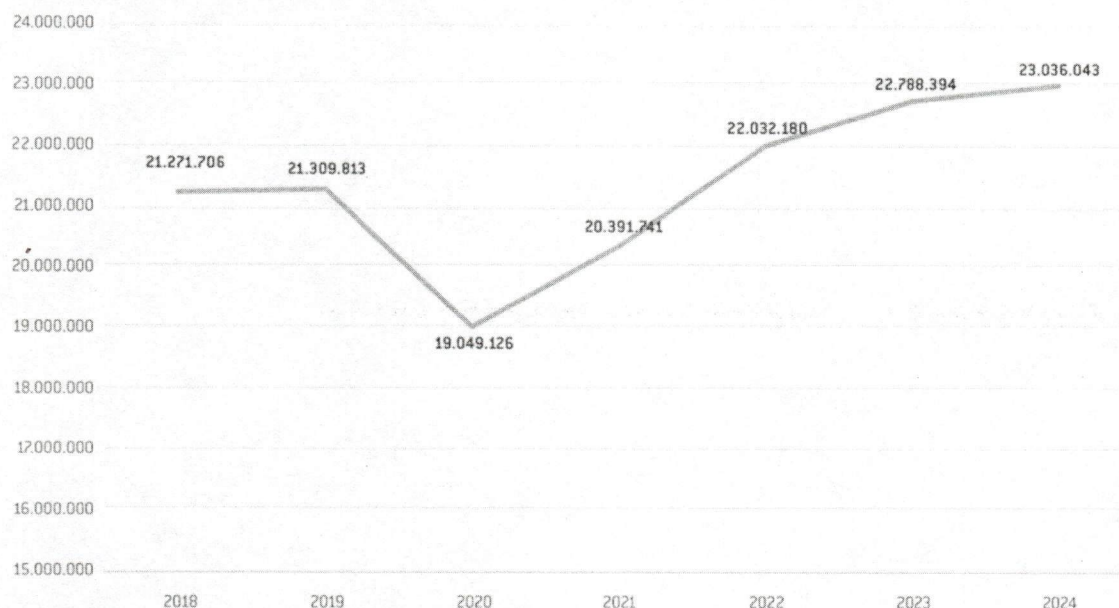
Entre 2018 y 2024, el número total de trabajadores en Colombia mostró una trayectoria marcada por una fuerte contracción en 2020, seguida de una recuperación progresiva hasta alcanzar un nuevo máximo histórico en 2024. La caída en 2020, de más de 2,2 millones de ocupados, refleja el impacto inmediato de la pandemia del COVID-19 sobre la actividad económica y el empleo, especialmente en sectores intensivos en contacto humano como comercio, transporte y servicios personales.

La pérdida masiva de empleos en el marco de la pandemia en 2020 es coherente con lo documentado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2021), que señaló a Colombia como uno de los países latinoamericanos con mayor afectación laboral durante ese año. La posterior recuperación no solo evidencia un rebote económico, sino también el efecto de políticas de estímulo y reapertura productiva; sin embargo, el aumento en el número de trabajadores no necesariamente se traduce en mejoras en la calidad del empleo.

La evolución de la posición ocupacional revela un cambio estructural paulatino pero significativo: el empleo asalariado aumentó su participación del 42,3 % en 2018 al 48,4 % en 2024, mientras que el trabajo independiente disminuyó del 57,7 % al 51,6 % en el mismo periodo. Este comportamiento sugiere una tendencia hacia formas de empleo más formales y estables, posiblemente asociada a esfuerzos institucionales por incentivar la contratación formal y mejorar el cumplimiento laboral. Sin embargo, esta transición ha sido lenta y enfrenta obstáculos estructurales como la baja productividad, el alto costo de la formalización

y la fragmentación del aparato productivo, especialmente en zonas rurales y en actividades de baja escala. Como advierte la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal, 2023), la persistencia de la informalidad en América Latina requiere políticas integrales que combinen incentivos, capacitación y simplificación normativa.

Gráfica 1. Evolución de trabajadores en Colombia



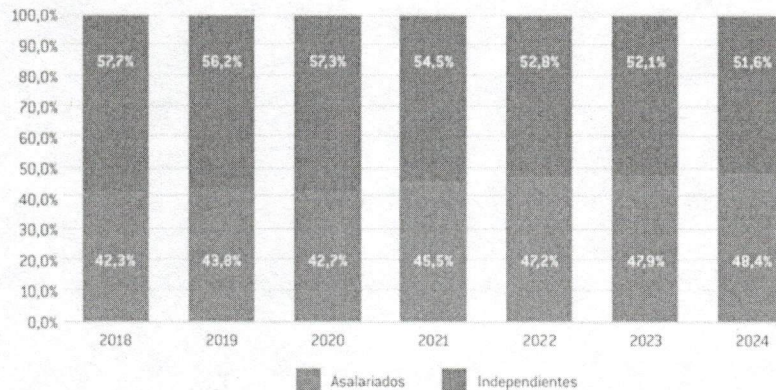
Fuente: GEIH-DANE. Cálculos: CPC.

Aunque el aumento del empleo asalariado puede interpretarse como una señal positiva de formalización, este avance debe analizarse con cautela. La proporción de trabajadores con contrato formal escrito pasó de 34,2 % en 2018 a 39,6 % en 2024 con una caída significativa en 2020 (31,8 %) producto del choque pandémico, seguida por una recuperación sostenida. Si bien este repunte refleja la reactivación de sectores formales y cierta estabilidad institucional, el hecho de que apenas 4 de cada 10 ocupados cuenten con contrato escrito pone en evidencia las limitaciones del sistema laboral para garantizar condiciones básicas de formalidad y protección.

La persistencia de altos niveles de informalidad, especialmente entre los trabajadores independientes, cuyas tasas de afiliación a seguridad social siguen por debajo del 20 %, resalta la desconexión entre el tipo de ocupación y el acceso efectivo a derechos laborales (Consejo Privado de Competitividad [CPC], 2024). Estos resultados refuerzan la necesidad de reformar el marco de contribuciones y contratación, en particular para el empleo no

asalariado, mediante esquemas proporcionales, flexibles y adaptados a la heterogeneidad productiva del país (Banco Mundial, 2022; OIT, 2023a).

Gráfica 2. Posición ocupacional de trabajadores



Nota metodológica: En este documento se clasifican como **asalariados** quienes en la GEIH reportaron ser trabajadores de empresa particular, del gobierno o empleados domésticos con contrato escrito; y como **independientes** a los trabajadores por cuenta propia, empleados domésticos sin contrato, patrones, trabajadores familiares sin remuneración y jornaleros.

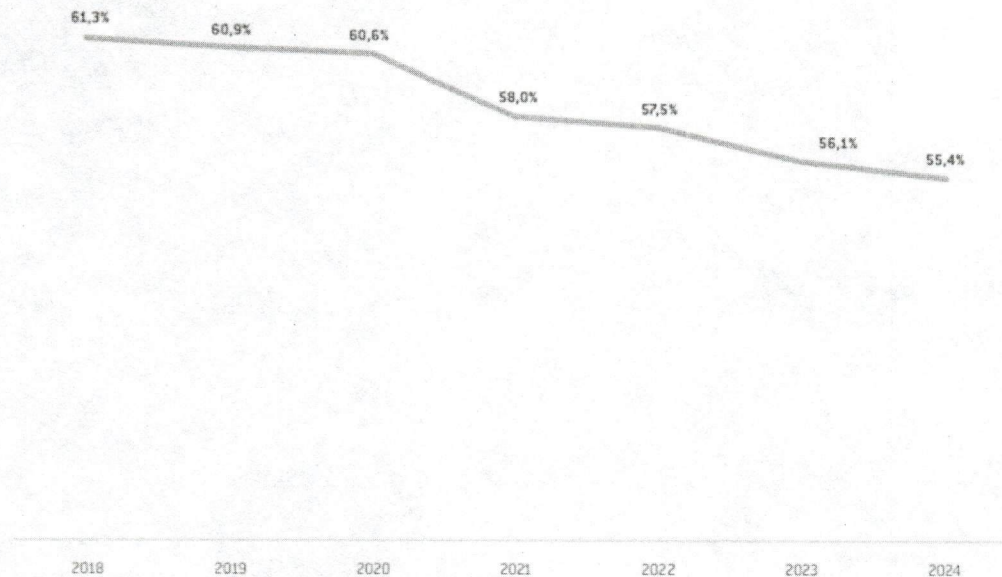
Fuente: GEIH-DANE. Cálculos: CPC.

En Colombia la informalidad laboral no es un fenómeno coyuntural ni un residuo en vías de extinción: es la condición mayoritaria del mercado de trabajo. En 2024, el 55,4 % de los trabajadores ocupados no cotizaba al sistema de seguridad social (*CPC, Informe nacional de competitividad 2025-2026*, pp. 301, 302, 315 y 317). La cifra equivale a más de la mitad del empleo nacional operando sin protección social básica.

Lo determinante para el legislador no es el nivel, sino la trayectoria. Entre 2018 y 2024 la informalidad pasó de 61,3 % a 55,4 % (*CPC, Informe nacional de competitividad 2025-2026*, p. 302, Gráfica 4), es decir, apenas seis puntos porcentuales en siete años, en un período que incluyó la mayor expansión del empleo asalariado de la última década y un máximo histórico de ocupación con 23.036.043 trabajadores en 2024 (*CPC, Informe nacional de competitividad 2025-2026*, p. 299, Gráfica 1).

La conclusión es inevitable, el crecimiento económico y las reformas normativas adoptadas hasta la fecha han demostrado ser insuficientes para incorporar a esta población, y sin una intervención legislativa específica el fenómeno persistirá.

Gráfica 4. Informalidad: porcentaje de trabajadores que no cotizan a seguridad social



Fuente: GEIH-DANE. Cálculos: CPC.

Fuente: Consejo Privado de Competitividad, Informe nacional de competitividad 2025-2026, p. 302.

3. El peso desproporcionado del trabajo por cuenta propia

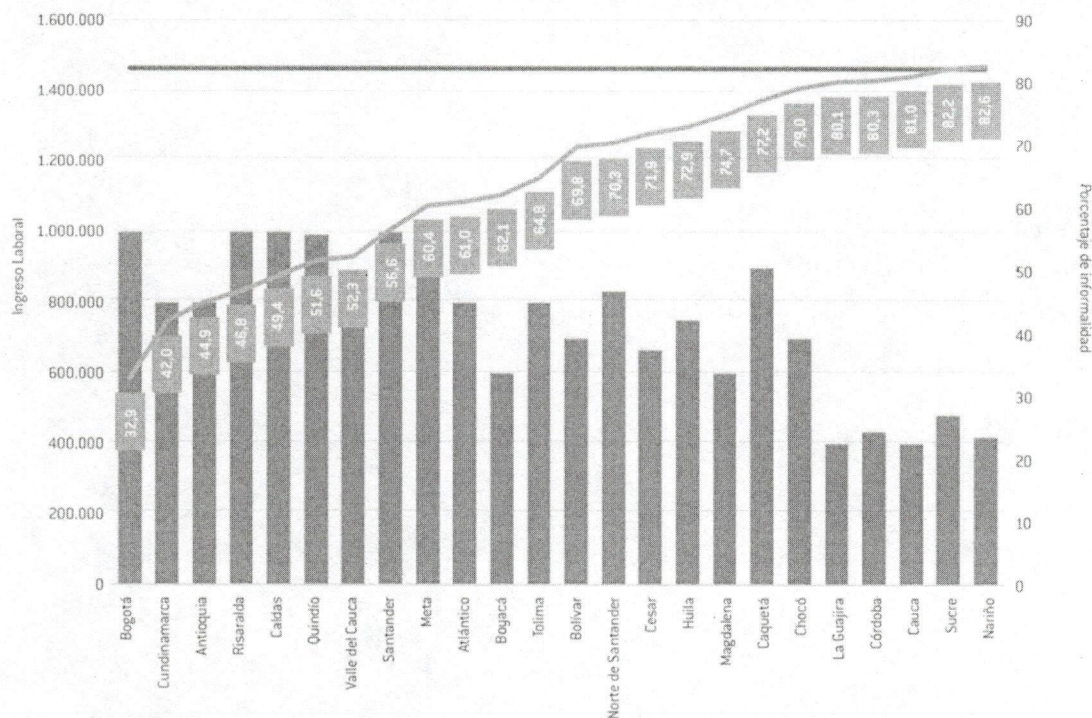
Colombia presenta la mayor proporción de trabajadores independientes sobre el empleo total entre los países de la OCDE. Los independientes representan el 46,6 % del empleo, frente a 24,6 % en Chile, 31,4 % en México, 8,4 % en Dinamarca y 4,6 % en Noruega (*CPC, Informe nacional de competitividad 2025-2026, p. 296, con datos del Banco Mundial (2023)*). Medida como tasa de autoempleo, la brecha es igualmente elocuente: 46,6 % en Colombia frente a 6,8 % en Canadá y menos del 10 % en Alemania y Dinamarca (*Unidad de Trabajo Especial, Audiencia Pública Reforma Laboral, 12 ago. 2024, p. 1, Gráfica 1, con datos OCDE 2023*).

En el orden interno, los independientes constituían el 51,6 % de los ocupados en 2024 (*CPC, Informe nacional de competitividad 2025-2026, pp. 299-300, Gráfica 2*), y el autoempleo comprende el 44 % de la fuerza laboral (*CPC, Informe nacional de competitividad 2025-2026, p. 318*). Esta magnitud no es una anomalía estadística que el sistema pueda seguir tratando como excepción: es el perfil mayoritario del trabajo en Colombia.

La brecha territorial

La informalidad presenta una heterogeneidad territorial profunda. Mientras en las principales ciudades se ubica alrededor del 43 %, en departamentos rurales como Nariño, Sucre y Cauca supera el 81 % (*CPC, Informe nacional de competitividad 2025-2026, p. 317, con datos DANE 2024*). En las zonas rurales la informalidad supera el 80 % y, en algunas mediciones, el 85 % (*CPC, Informe nacional de competitividad 2025-2026, pp. 298 y 303*). El ordenamiento departamental es contundente: Bogotá registra 32,9 % de informalidad, mientras Nariño alcanza 82,6 %, Sucre 82,2 %, Cauca 81,0 %, Córdoba 80,3 %, La Guajira 80,1 % y Chocó 79,0 % (*CPC, Informe nacional de competitividad 2025-2026, p. 313, Gráfica 16*).

Gráfica 16. Mediana del ingreso laboral para informales y porcentaje de informalidad 2024



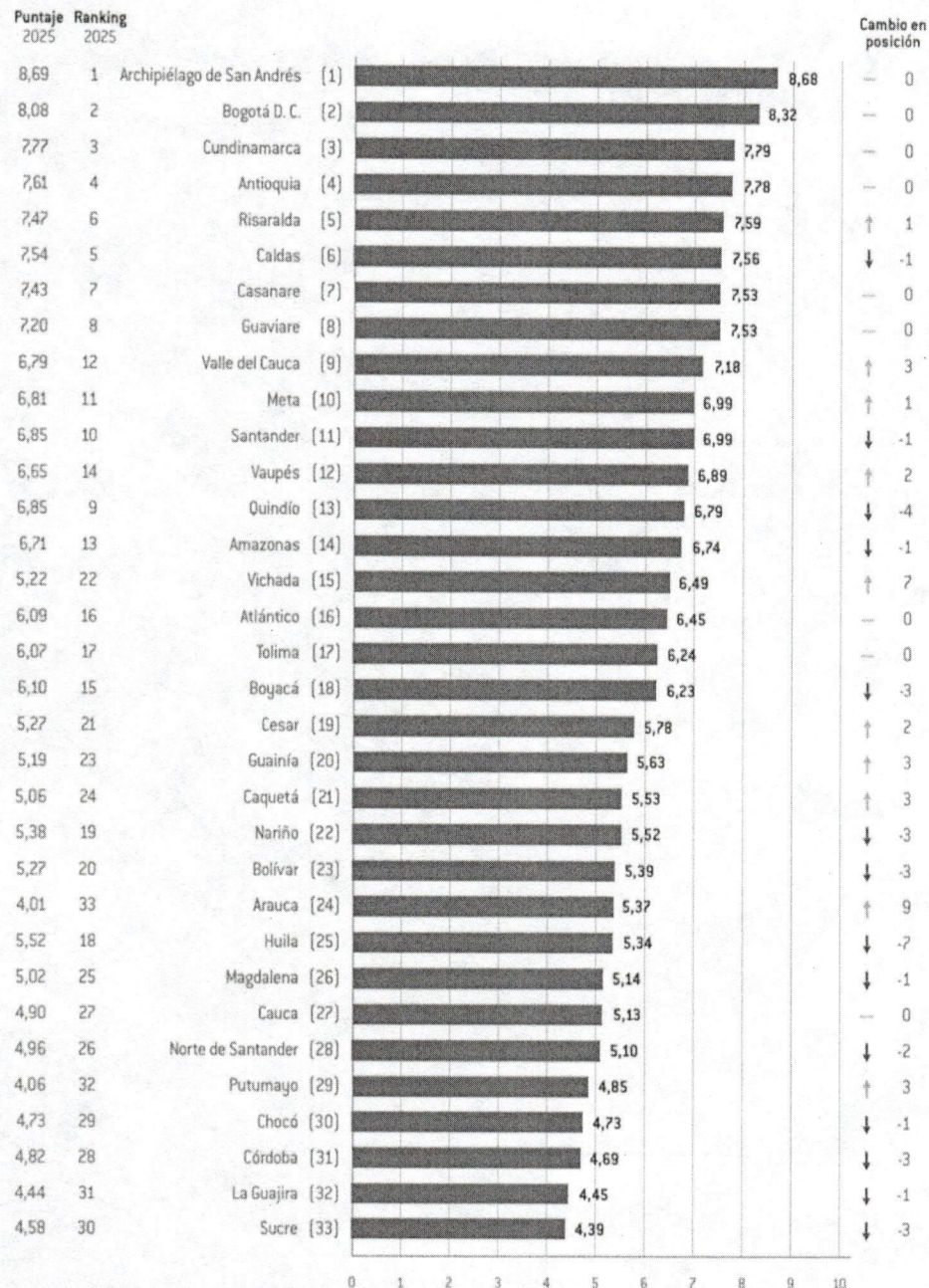
Fuente: GEIH 2024-DANE. Cálculos: CPC

Nota: El SMMLV para 2024 fue de COP 1.462.000, incluyendo el auxilio de transporte.

Esta dispersión territorial fundamenta directamente el artículo del proyecto relativo a la implementación gradual mediante programas piloto. El Índice Departamental de Competitividad 2026 confirma el patrón en el pilar de mercado laboral: mientras el Archipiélago de San Andrés obtiene 8,68 sobre 10, Bogotá 8,32 y Cundinamarca 7,79, en el extremo opuesto se ubican Sucre con 4,39, La Guajira, Córdoba y Chocó (*CPC y U. del*

Rosario, *Índice departamental de competitividad 2026*, p. 35, Gráfica 13). La focalización de los pilotos debe atender esta realidad.

Gráfica 13. Puntaje y posición en el pilar de mercado laboral en el IDC 2026 y avance frente al recálculo de 2025



Fuente: CPC y SCORE-Universidad del Rosario.

5. La correlación entre informalidad y pobreza

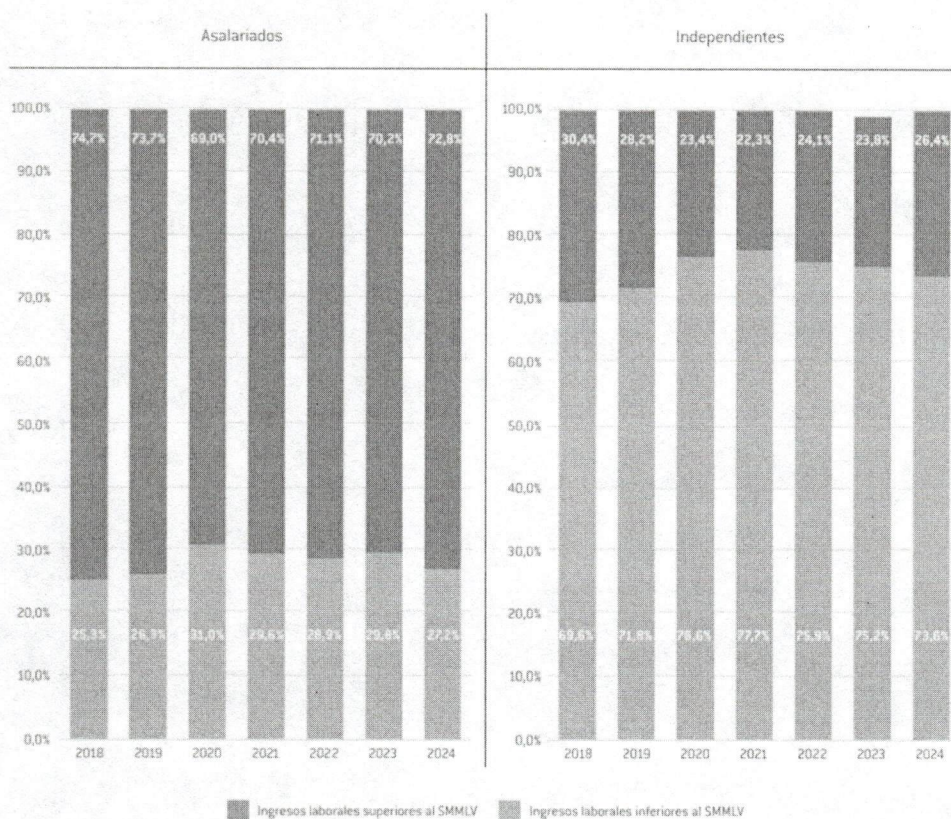
La informalidad no es una categoría administrativa: es un determinante directo de la pobreza. La Guajira, con una informalidad del 84 %, registra un 67 % de su población en pobreza

monetaria (CPC y Red Pro, Trabajo incluyente para superar la pobreza, p. 14, Gráfica 2). En Riohacha, donde la informalidad alcanza el 67 %, el 32 % de los trabajadores vive en pobreza monetaria (Unidad de Trabajo Especial, Audiencia Pública Reforma Laboral, 12 ago. 2024, p. 1, con datos GEIH-DANE 2023). A nivel nacional, la pobreza monetaria se ubicó en 31,8 % en 2024, con 42,5 % en áreas rurales frente a 28,6 % en zonas urbanas (CPC, Informe nacional de competitividad 2025-2026, pp. 277-278, con datos DANE 2025).

6. La mayoría de los independientes gana menos de un salario mínimo

En 2024, el 75,2 % de los trabajadores independientes percibía ingresos laborales inferiores al salario mínimo legal mensual vigente (CPC, Informe nacional de competitividad 2025-2026, p. 308, Gráfica 10, cálculos propios sobre GEIH-DANE). La proporción se ha mantenido entre 69,6 % y 77,7 % durante todo el período 2018-2024, sin tendencia a la mejora. En mediciones complementarias, el 78,7 % de los trabajadores por cuenta propia registra ingresos inferiores al SMMLV (CPC, Informe nacional de competitividad 2025-2026, pp. 321 y 322). Entre los asalariados, en contraste, la proporción es del 29,8 % (CPC, Informe nacional de competitividad 2025-2026, p. 308, Gráfica 10).

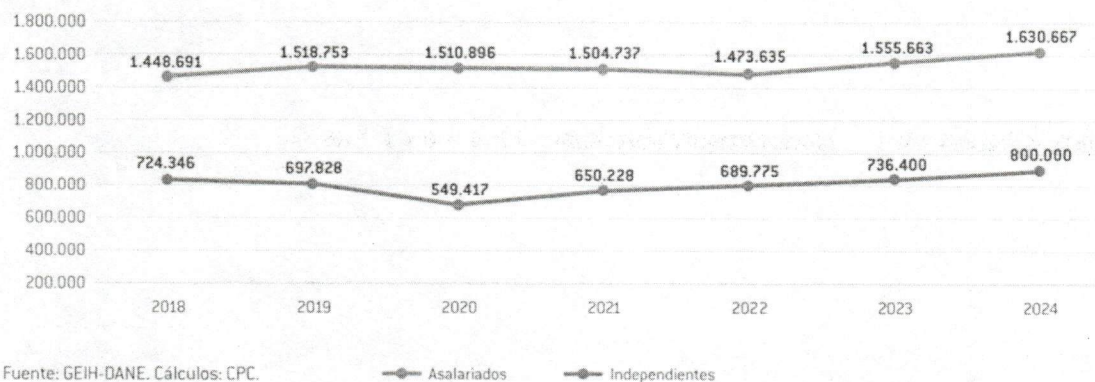
Gráfica 10. Porcentaje de trabajadores con ingresos inferiores al SMMLV



Fuente: GEIH-DANE. Cálculos: CPC.

La magnitud de la brecha de ingresos es igualmente reveladora. En 2024 la mediana del ingreso laboral real de los asalariados fue de COP 1.630.667, mientras la de los independientes se ubicó en COP 800.000 (*CPC, Informe nacional de competitividad 2025-2026*, pp. 309-310, *Gráfica 12*): un trabajador independiente percibe aproximadamente el 49 % de lo que percibe un asalariado. En 2023, el ingreso promedio de los trabajadores por cuenta propia fue de COP 1.011.922, frente a un salario mínimo de COP 1.160.000 (*CPC, Informe nacional de competitividad 2025-2026*, pp. 312 y 317, con datos DANE 2024), es decir, el ingreso medio del sector se situaba por debajo del umbral legal de cotización.

Gráfica 12. Mediana de ingresos laborales reales, año base 2024



El Decreto 780 de 2016, artículo 3.2.7.1, reiterado por la Ley 1955 de 2019, obliga a los trabajadores independientes a cotizar sobre una base mínima equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente, aun cuando sus ingresos reales se sitúen por debajo de ese umbral (*CPC, Informe nacional de competitividad 2025-2026*, pp. 301 y 323). En 2024, el costo de esa cotización mensual bordeaba los COP 450.000 (*CPC, Informe nacional de competitividad 2025-2026*, p. 301), suma inalcanzable para la mayoría de los trabajadores independientes y rurales, cuyas actividades están marcadas por la estacionalidad y la baja productividad.

Las tarifas que componen esa carga son de 12,5 % para salud y 16 % para pensión, calculadas sobre una base fija que no considera los ingresos reales (*CPC, Informe nacional de competitividad 2025-2026*, p. 324). En sectores de subsistencia comercio informal urbano, agricultura familiar el peso de estas contribuciones puede representar más del 30 % del ingreso mensual disponible (*CPC, Informe nacional de competitividad 2025-2026*, p. 324, con referencia a OIT (2023)).

El diagnóstico técnico sobre esta norma es inequívoco y proviene del sector privado organizado, que la califica como un impuesto de entrada a la formalidad.

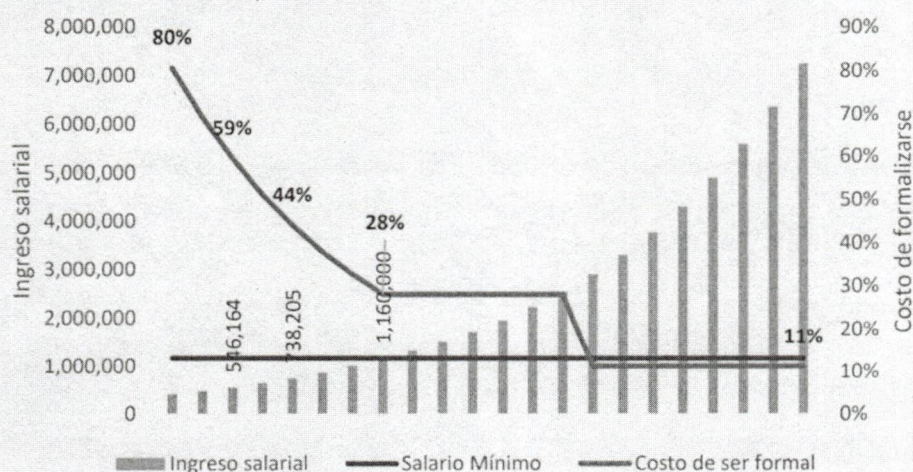
7. El costo de formalizarse

La evidencia más contundente para sustentar el diseño de la Contribución Única Simplificada es la curva del costo relativo de la formalización. Ese costo no es neutro respecto del ingreso: es abiertamente regresivo.

Para un trabajador con ingresos de COP 546.164, el costo de formalizarse equivale al 80 % de su ingreso. Con COP 738.205, el 59 %. Con ingresos cercanos a un salario mínimo (COP 1.160.000), el 28 %. Y para los ingresos altos, apenas el 11 % (*CPC, ProBogotá y ProPacífico, Ideas para un mejor empleo en Colombia, p. 4, Gráfica 4, elaboración con base en Alvarado, Meléndez y Pantoja (2021)*). El costo relativo de la formalización cae a medida que el ingreso laboral aumenta y se estabiliza después de los 2,5 salarios mínimos (*CPC, ProBogotá y ProPacífico, Ideas para un mejor empleo en Colombia, p. 4. En el mismo sentido, Consejo Privado de Competitividad y Red Pro. Trabajo incluyente para superar la pobreza, Óp. cit., p. 15, Gráfica 3*).

En términos económicos, el sistema vigente cobra proporcionalmente siete veces más al trabajador más pobre que al trabajador de mayores ingresos por acceder exactamente a la misma protección. Ese resultado contradice el principio de progresividad y el de equidad contributiva, y constituye la justificación técnica directa del esquema de contribución proporcional al Ingreso Base de Cotización Simplificado previsto en el artículo 8.º del proyecto.

Gráfica 4. Costo de formalizarse para trabajadores independientes



Fuente: Elaboración CPC, tomando ejemplo de (Alvarado et al., 2021).

8. El anclaje del salario mínimo y su efecto sobre la informalidad

El salario mínimo colombiano cumple una función que excede la remuneración: opera como umbral legal de contratación formal y como base de aportes a la seguridad social, subsidios estatales y sanciones laborales (*CPC, Informe nacional de competitividad 2025-2026, p. 312*). Su nivel relativo es el más alto de los países comparados: el salario mínimo equivale al 92,3 % del salario medio de los trabajadores a tiempo completo, frente a 73,7 % en México y 57,0 % en promedio en la OCDE (*CPC, Informe nacional de competitividad 2025-2026, p. 297, con datos OCDE 2024*).

Estudios del Banco de la República muestran que cuando el salario mínimo excede ciertos niveles relativos de productividad —por ejemplo, comparado con el percentil 70 de los ingresos laborales— aumenta la probabilidad de informalidad, especialmente entre trabajadores de baja calificación o en sectores de baja productividad (*CPC, Informe nacional de competitividad 2025-2026, p. 305, citando Banco de la República (2025), Nueva evidencia del efecto del salario mínimo sobre la informalidad laboral, Borradores de Economía No. 1104*). Entre 2018 y 2024 el SMMLV creció 68,1 % en términos nominales y 16,1 % en términos reales (*CPC, Informe nacional de competitividad 2025-2026, pp. 304-305*), mientras la productividad total de los factores aportó menos de un punto porcentual anual al crecimiento del producto (*CPC, Informe nacional de competitividad 2025-2026, p. 306*).

El proyecto no propone modificar el salario mínimo ni cuestionar su función protectora. Propone, en cambio, desacoplar el acceso a la protección frente a los riesgos del trabajo de un umbral de ingreso que hoy excluye a tres de cada cuatro trabajadores independientes.

9. El vacío de cobertura frente a los riesgos derivados del trabajo

La dualidad del sistema

El mercado laboral colombiano opera bajo un régimen dual. Mientras el 74,8 % de los asalariados se encuentra formalizado, apenas el 16,2 % de los trabajadores independientes accede a esquemas formales (*CPC, Informe nacional de competitividad 2025-2026, p. 301, Tabla 1, con datos GEIH 2024*). Dicho de otro modo, el 83,8 % de los independientes es informal (*CPC, Informe nacional de competitividad 2025-2026, pp. 301 y 322*).

Tabla 1. Proporción de trabajadores formales e informales por posición ocupacional, 2024

Condición	Asalariados	Independientes	Total
Formal	74,8 %	16,2 %	44,6 %
Informal	25,2 %	83,8 %	55,4 %

Fuente: GEIH 2024. Cálculos del Consejo Privado de Competitividad, Informe nacional de competitividad 2025-2026, p. 301, Tabla 1.

La cobertura efectiva es aún menor que la formalidad nominal

La cifra de cotización efectiva es todavía más severa que la de formalidad. Solo el 18,1 % de los trabajadores independientes realizó cotizaciones al sistema pensional según cifras del DANE (CPC, *Informe nacional de competitividad 2025-2026*, pp. 317 y 323, con datos DANE 2024); en cálculos alternativos, la proporción desciende al 16,1 % (CPC, *Informe nacional de competitividad 2025-2026*, p. 312, cálculos CPC sobre GEIH 2024). Más del 84 % de los independientes no cotiza al sistema pensional (CPC, *Informe nacional de competitividad 2025-2026*, p. 320), y las tasas de afiliación de este grupo a la seguridad social se mantienen por debajo del 20 % (CPC, *Informe nacional de competitividad 2025-2026*, p. 300).

En materia contractual, el 80,6 % de los trabajadores por cuenta propia no tiene contrato de ninguna naturaleza, y entre los patrones empleadores la cifra asciende al 93,9 % (CPC, *ProBogotá y ProPacífico, Ideas para un mejor empleo en Colombia*, p. 3, Gráfica 2, con datos GEIH 2022). A nivel general, solo el 39,6 % de los ocupados cuenta con contrato escrito (CPC, *Informe nacional de competitividad 2025-2026*, pp. 300-301, Gráfica 3); apenas cuatro de cada diez trabajadores.

la ausencia de amparo frente al riesgo ocupacional

El punto que fundamenta de manera más directa el articulado propuesto es el siguiente: el trabajador informal no solo carece de pensión y de aportes a salud. Carece de la posibilidad misma de que un evento que afecte su capacidad productiva sea reconocido como riesgo derivado del trabajo.

El caso de los trabajadores informales no existe forma de distinguir las afectaciones en salud comunes de las de origen laboral, de modo que la atención corre por cuenta del régimen general de salud y, en palabras del propio diagnóstico,

Esta constatación tiene tres consecuencias que el proyecto de ley busca corregir. Primera: el trabajador que se accidenta ejerciendo su actividad económica pierde ingresos sin compensación alguna, lo que con frecuencia precipita al hogar a la pobreza. Segunda: el costo asistencial se traslada íntegramente al régimen subsidiado de salud, financiado con recursos públicos, de modo que el Estado ya está asumiendo el costo del riesgo sin recibir contribución alguna por él. Tercera: la ausencia de prevención y de gestión del riesgo en estas actividades perpetúa tasas de siniestralidad que nadie mide ni gestiona.

La dimensión fiscal de este traslado es medible. Colombia registra que el 15,1 % de su población está en riesgo de incurrir en gastos catastróficos asociados a atención quirúrgica entendidos como pagos directos de bolsillo que superan el 10 % de los ingresos totales, frente a un promedio OCDE de 6,81 % (*CPC, Informe nacional de competitividad 2025-2026, p. 259, con datos del Banco Mundial (2022)*). El país ocupa la posición 8 entre 14 países de la región en este indicador.

La cobertura simplificada frente a los riesgos derivados del trabajo prevista en los artículos 11.º a 13.º del proyecto no crea, por tanto, un gasto nuevo: ordena, cuantifica y financia un riesgo que hoy ya se materializa y cuyo costo ya se está pagando, solo que de manera desordenada, tardía y con cargo exclusivo al erario.

El vacío de cobertura en aseguramiento

La baja penetración del aseguramiento en los territorios de mayor informalidad confirma que el mercado por sí solo no está resolviendo la protección de esta población. El Índice Departamental de Competitividad 2026 mide la cobertura de seguros como indicador del pilar de sistema financiero, y los resultados en los departamentos con mayor informalidad son críticos: Amazonas obtiene 0,51 sobre 10 y Chocó 0,18 sobre 10 (*CPC y U. del Rosario, Índice departamental de competitividad 2026, Óp. cit., indicador FIN-1-3, pp. 51 y 55*), ubicándose en las posiciones 30 y 33 entre 33 departamentos.

El sistema pensional no protegió a esta población

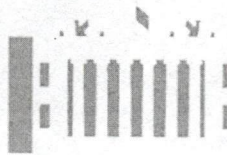
Los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) y el programa Colombia Mayor no fueron concebidos como complemento del sistema pensional, sino como respuesta a sus fallas estructurales (*CPC, Informe nacional de competitividad 2025-2026, p. 274*). El diseño del sistema de la Ley 100 resultó regresivo: se estima que cerca del 90 % de los subsidios del Régimen de Prima Media se focalizan en hogares no pobres, lo que equivale al 2,6 % del producto interno bruto (*CPC, Informe nacional de competitividad 2025-2026, p. 274, citando Forero et al. (2021)*). El gasto público en pensiones ronda el 3,4 % del PIB en la última década (*CPC, Informe nacional de competitividad 2025-2026, p. 274, citando Ospina-Tejeiro et al. (2024)*).

Un sistema que destina el equivalente al 2,6 % del PIB a subsidiar a hogares no pobres, mientras el 84 % de los trabajadores independientes permanece sin cobertura alguna, no puede considerarse un sistema que haya cumplido su función distributiva. El proyecto que se somete a consideración no compite con ese sistema ni pretende sustituirlo: atiende a la población que aquel dejó por fuera, y lo hace sin acudir a recursos del Presupuesto General de la Nación.

10. Comparación internacional

ÍTEM/LEY	Uruguay – MIDES	Brasil – MEI	Colombia – BEPS	Colombia – Piso de Protección Social
Norma	Ley 18.874/2011	LC 123/2006	Acto Legislativo 01 de 2005 Ley 1328/2009	Artículo 193 de la Ley 1955 de 2019 PND D.L.1174/2020
Objetivo	Formalización vulnerable	Formalización microemprendedor	Ahorro vejez	Protección mínima
Cobija a	Personas o pequeños emprendimientos de hogares en condición de vulnerabilidad socioeconómica que producen, comercializan bienes o prestan servicios y cumplen requisitos de ingresos. No pueden tener personal dependiente (salvo excepciones previstas por la ley).	Trabajadores independientes o pequeños emprendedores con ingresos dentro del límite legal anual del MEI y dedicados a actividades autorizadas. Generalmente corresponde a negocios unipersonales con posibilidad limitada de contratar empleados.	Sin capacidad de cotizar	Ingresos <1 SMMLV
Naturaleza	Formalización	Formalización	Ahorro	Protección social
% de Aporte	25 % el primer año; 50 % el segundo; 75 % el tercero; 100 % a partir del cuarto año.	5 % del salario mínimo (12 % para transportadores autónomos de carga), más valores fijos según la actividad.	Voluntario. El Estado reconoce un incentivo del 20 % sobre el ahorro anual.	El empleador o contratante aporta el 15 % del ingreso mensual , distribuido así: 14 % a BEPS y 1 % al Seguro Inclusivo administrado por Colpensiones.
Ver Base	Cinco Bases Fictas de Contribución (BFC).	Salario mínimo	No existe ingreso base de cotización; depende del	Ingreso mensual inferior a un salario mínimo.

			ahorro voluntario.	
Quién aporta	Estado+beneficiario durante la etapa de subsidio progresivo.	Trabajador	El ciudadano realiza aportes voluntarios.	Empleador/contratante
Subsidio	Sí. El Estado asume el porcentaje no pagado durante la etapa progresiva	No. El beneficio consiste en una tarifa reducida y simplificada	Sí. El Estado otorga un incentivo equivalente al 20 % del ahorro acumulado.	No existe subsidio directo; es un esquema obligatorio para quienes cumplen los requisitos legales.
Cobertura	Integral. Jubilación y demás beneficios del sistema uruguayo	Acceso al INSS: pensión por edad, incapacidad, maternidad, pensión de sobrevivientes, entre otros.	Beneficio económico periódico para la vejez, sin generar pensión.	Incluye BEPS para la vejez, Seguro Inclusivo y afiliación al Sistema General de Riesgos Laborales. No incorpora cotización al régimen contributivo de pensiones.
Recaudo	Pago mensual al Banco de Previsión Social (BPS).	Pago mensual mediante el DAS-MEI.	Aportes voluntarios administrados por Colpensiones	Pago mensual integrado realizado por el empleador o contratante-PILA
Formaliza	Sí	Sí	No	Parcial protege al trabajador, pero no crea una categoría empresarial o tributaria especial.
Riesgos laborales	Sí, dentro del sistema de seguridad social.	Sí	No	Sí, mediante afiliación obligatoria al Sistema General de Riesgos Laborales.
Elemento Diferenciador	Cotización progresiva subsidiada por el Estado para facilitar la transición a la formalidad.	Cotización baja, fija y de fácil cumplimiento para incentivar la formalización masiva.	Incentiva el ahorro para personas excluidas del sistema pensional, pero no formaliza la	Garantiza una protección mínima para trabajadores de bajos ingresos, aunque no constituye un verdadero régimen de formalización empresarial o laboral.



			actividad económica.	
--	--	--	-------------------------	--

Referencias

Banco Mundial. (2022). *Indicadores de gasto catastrófico en salud y productividad laboral*. Washington D.C.: Grupo Banco Mundial.

Colpensiones. (2025). *Cifras clave sobre pensiones, programa BEPS y Ley Pensional, octubre de 2025*. Bogotá: Administradora Colombiana de Pensiones.

Comité Autónomo de la Regla Fiscal. (2025). *Informe de seguimiento fiscal, primer semestre de 2025*. Bogotá: CARF.

Confecámaras. (2023). *Informe de dinámica empresarial y tejido productivo en Colombia*. Bogotá: Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio.

Congreso de la República de Colombia. (2003). *Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal*. Bogotá.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2019). *Documento Conpes 3956. Política de Formalización Empresarial*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Consejo Privado de Competitividad. (2025). *Informe Nacional de Competitividad 2025-2026*. Bogotá: CPC.

Consejo Privado de Competitividad; ProBogotá; ProPacífico. (s. f.). *Ideas para un mejor empleo en Colombia*. Bogotá: CPC.

Consejo Privado de Competitividad; Red Pro. (2023). *Trabajo incluyente para superar la pobreza*. Bogotá: CPC y Red Pro.

Consejo Privado de Competitividad; Universidad del Rosario. (2026). *Índice Departamental de Competitividad 2026*. Bogotá: CPC y Universidad del Rosario.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2024). *Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)*. Bogotá: DANE.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2022). *Encuesta de Micronegocios (EMICRON)*. Bogotá: DANE.

Presidencia de la República de Colombia. (2016). *Decreto 780 de 2016, Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social*. Bogotá.

Presidencia de la República de Colombia. (2020). *Decreto 1174 de 2020, sobre el Piso de Protección Social*. Bogotá.

Unidad de Trabajo Especial. (2024). *Audiencia Pública Reforma Laboral, 12 de agosto de 2024*. Bogotá.

IMPACTO FISCAL

El artículo 7.º de la Ley 819 de 2003 dispone que el impacto fiscal de todo proyecto de ley que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios deberá hacerse explícito y ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

El presente proyecto de ley guarda compatibilidad con el Marco Fiscal a Mediano Plazo y no representa un gasto adicional para la Nación. El presente proyecto no otorga beneficios tributarios ni ordena erogaciones con cargo al Presupuesto General de la Nación.

CONFLICTOS DE INTERÉS E IMPEDIMENTOS

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, se considera pertinente efectuar las siguientes consideraciones respecto de la eventual configuración de conflictos de interés durante el trámite legislativo del presente proyecto de ley.

La iniciativa tiene por objeto crear el Sistema Simplificado de Protección Laboral (SSPL) y la Contribución Única Simplificada (CUS), con el propósito de ampliar progresivamente la cobertura de la protección social de trabajadores por cuenta propia, independientes y demás personas con ingresos bajos, variables o estacionales, promoviendo su formalización laboral y su tránsito gradual hacia el Sistema General de Seguridad Social.

Se trata de una regulación de carácter general, abstracto e impersonal, dirigida a desarrollar los mandatos constitucionales contenidos en los artículos 25, 48, 53 y 333 de la Constitución Política, así como los principios de universalidad, solidaridad, progresividad y eficiencia que orientan el Sistema de Seguridad Social. En consecuencia, sus disposiciones no establecen beneficios individuales, privilegios particulares, exenciones específicas ni tratamientos preferenciales en favor de personas determinadas o de un grupo identificable de destinatarios.

Por el contrario, el proyecto regula un mecanismo de política aplicable de manera general a una categoría amplia e indeterminada de personas que, por sus condiciones económicas y laborales, actualmente enfrentan dificultades para acceder al régimen contributivo ordinario de seguridad social. La finalidad de la iniciativa consiste en ampliar la cobertura de la protección social, fortalecer la formalización laboral y materializar el principio constitucional de universalidad progresiva, objetivos que corresponden al interés general.

En ese contexto, no se advierte, de manera objetiva y en abstracto, la existencia de circunstancias que configuren un conflicto de interés directo, particular y actual para los miembros del Congreso de la República derivado del trámite de la presente iniciativa.

No obstante, de conformidad con lo previsto en los artículos 182 de la Constitución Política y 286 y siguientes de la Ley 5ª de 1992, corresponde a cada congresista evaluar, bajo su responsabilidad y atendiendo las circunstancias particulares de su situación personal, familiar, profesional, económica o patrimonial, si en su caso concreto concurre alguna causal que pueda dar lugar a la declaración de impedimento o recusación.

En consecuencia, la presente exposición de motivos se limita a efectuar una valoración general del proyecto, sin sustituir el análisis individual que corresponde realizar a cada integrante del Congreso de la República, en ejercicio de los principios de transparencia, moralidad, imparcialidad y responsabilidad que orientan la función legislativa.

Atentamente,

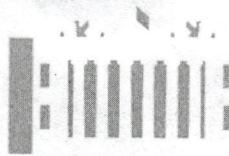


H.S. CLAUDIA MARGARITA ZULETA MURGAS

Senadora de la República

Partido Centro Democrático

Autora



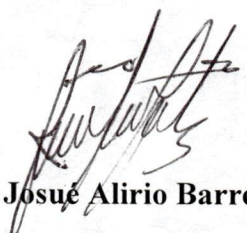
CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA

CLAUDIA
MARGARITA
ZULETA

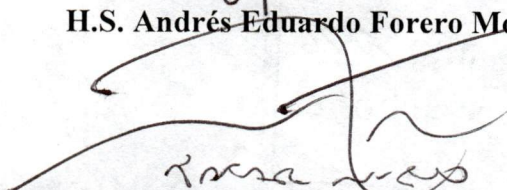
AUTORES



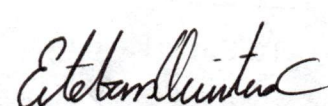
H.S. Andrés Eduardo Forero Molina



H.S. Josué Alirio Barrera Rodríguez

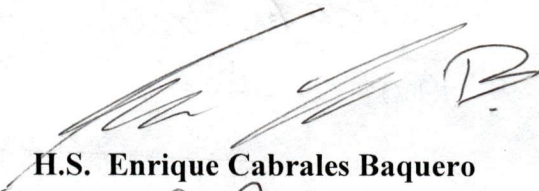


H.S. Rafael Nieto Loaiza

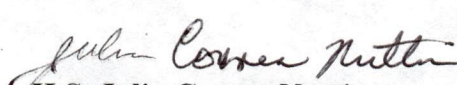


H.S. Esteban Quintero Cardona

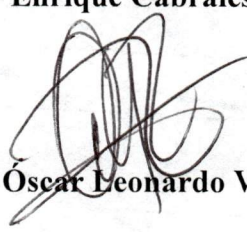
H.S. Hernán Darío Cadavid Márquez



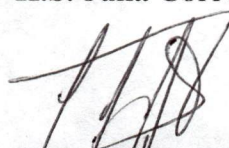
H.S. Enrique Cabrales Baquero



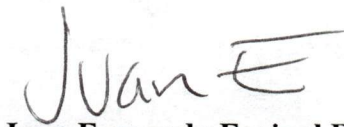
H.S. Julia Correa Nuttin



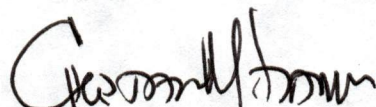
H.S. Óscar Leonardo Villamizar M.



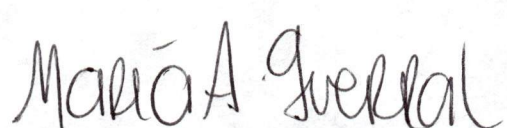
H.S. Carlos Manuel Meisel Vergara



H.S. Juan Fernando Espinal Ramírez



H.S. Christian Munir Garcés Aljure



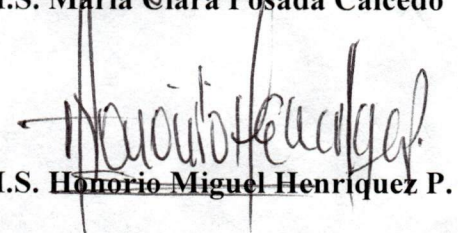
H.S. María Angélica Guerra López



H.S. María Clara Posada Caicedo



H.S. Juan Fernando Caicedo Callejas



H.S. Honorio Miguel Henríquez P.

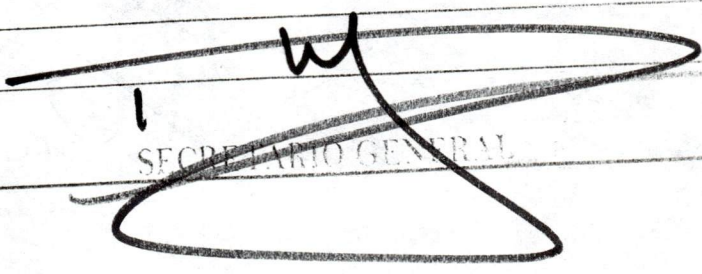


H.S. Zandra María Bernal Rincón



SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

EL día 28 de Julio del año 2026
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley X Acto legislativo _____
No. 096/26 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por _____


SECRETARIO GENERAL