



Olga Lucía Velásquez Nieto - Representante a la Cámara

**PROYECTO DE LEY N° \_\_\_\_ DE 2022 “Por el cual se modifica el Sistema General de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en esta materia”**

Bogotá, D. C., 26 de julio de 2022

Señor  
Presidente

Ciudad

**Asunto:** Radicación Proyecto de Ley “Por el cual se modifica el Sistema General de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en esta materia”.

Respetado presidente,



Radizamos ante usted el presente Proyecto de Ley “Por la cual se modifica el Sistema General de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en esta materia”. En este sentido, se presenta a consideración el presente Proyecto de Ley, para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Ley y la Constitución. Por tal motivo, adjuntamos original en formato PDF con firmas, en PDF sin firmas, y en formato Word sin firmas

De los Honorables Congresistas,

**Olga Lucía Velasquez Nieto**  
Representante a la Cámara  
Partido Alianza Verde

**JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES**  
Representante a la Cámara por Boyacá  
Partido Alianza Verde

Olga Lucía Velásquez Nieto - Representante a la Cámara

 <p><b>JUAN SEBASTIÁN GÓMEZ GONZÁLEZ</b> Representante a la Cámara por Caldas Nuevo Liberalismo</p>	<p><b>NOMBRE</b> Senadora(o) o Representante a la Cámara por Partido</p>
<p><b>NOMBRE</b> Senadora(o) o Representante a la Cámara por Partido</p>	 <p><b>IVÁN LEONIDAS NAME VASQUEZ</b> Senador de la República Partido Alianza Verde</p>
<p><b>NOMBRE</b> Senadora(o) o Representante a la Cámara por Partido</p>	<p><b>NOMBRE</b> Senadora(o) o Representante a la Cámara por Partido</p>
<p><b>NOMBRE</b> Senadora(o) o Representante a la Cámara por Partido</p>	<p><b>NOMBRE</b> Senadora(o) o Representante a la Cámara por Partido</p>
<p><b>NOMBRE</b> Senadora(o) o Representante a la Cámara por Partido</p>	<p><b>NOMBRE</b> Senadora(o) o Representante a la Cámara por Partido</p>
<p><b>NOMBRE</b> Senadora(o) o Representante a la Cámara por Partido</p>	<p><b>NOMBRE</b> Senadora(o) o Representante a la Cámara por Partido</p>



Olga Lucía Velásquez Nieto - Representante a la Cámara

<b>NOMBRE</b> Senadora(o) o Representante a la Cámara por Partido	<b>NOMBRE</b> Senadora(o) o Representante a la Cámara por Partido
---	---



Olga Lucía Velásquez Nieto - Representante a la Cámara

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE LEY**  
**Proyecto de ley N° \_\_\_\_**

**PARTE DISPOSITIVA**  
**PROYECTO DE LEY No de 2022**

Por el cual se modifica el Sistema General de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en esta materia.

“El Congreso de Colombia,

DECRETA”

**ARTÍCULO 1. OBJETO.**

La presente ley tiene como objeto, establecer la forma como se fortalecerán los procesos de vigilancia, control y optimización de los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales, por lo cual, es un deber de todos sus actores, propender armónicamente por garantizar el debido uso de los mismos, con el fin de lograr contribuir al desarrollo de la seguridad y salud en el trabajo de la fuerza productiva del país y a la vez disminuir de manera significativa las tasas de siniestralidad laboral en los sectores público y privado.

**ARTÍCULO 2. DEFINICIONES.** Con el fin de facilitar la mejor comprensión de la presente ley, se considera importante tener en cuenta, las siguientes definiciones:

**Sistema General de Riesgos Laborales:** Es el conjunto de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos, destinados a prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan.

**Accidente de trabajo.** Es accidente de trabajo todo suceso repentino que sobrevenga por causa o con ocasión del trabajo, y que produzca en el trabajador una lesión orgánica, una perturbación funcional o psiquiátrica, una invalidez o la muerte.



Olga Lucía Velásquez Nieto - Representante a la Cámara

Es también accidente de trabajo aquel que se produce durante la ejecución de órdenes del empleador, o contratante durante la ejecución de una labor bajo su autoridad, aún fuera del lugar y horas de trabajo.

Igualmente se considera accidente de trabajo el que se produzca durante el traslado de los trabajadores o contratistas desde su residencia a los lugares de trabajo o viceversa, cuando el transporte lo suministre el empleador.

También se considerará como accidente de trabajo el ocurrido durante el ejercicio de la función sindical, aunque el trabajador se encuentre en permiso sindical siempre que el accidente se produzca en cumplimiento de dicha función.

De igual forma se considera accidente de trabajo el que se produzca por la ejecución de actividades recreativas, deportivas o culturales, cuando se actúe por cuenta o en representación del empleador o de la empresa usuaria cuando se trate de trabajadores de empresas de servicios temporales que se encuentren en misión.

**Enfermedad laboral.** Es enfermedad laboral la contraída como resultado de la exposición a factores de riesgo inherentes a la actividad laboral o del medio en el que el trabajador se ha visto obligado a trabajar. El Gobierno Nacional, determinará, en forma periódica, las enfermedades que se consideran como laborales y en los casos en que una enfermedad no figure en la tabla de enfermedades laborales, pero se demuestre la relación de causalidad con los factores de riesgo ocupacional será reconocida como enfermedad laboral, conforme lo establecido en las normas legales vigentes.

**Seguridad y salud en el trabajo (SST).** Seguridad y salud en el trabajo (SST). La Seguridad y Salud en el Trabajo (SST) es la disciplina que trata de la prevención de las lesiones y enfermedades causadas por las condiciones de trabajo, y de la protección y promoción de la salud de los trabajadores. Tiene por objeto mejorar las condiciones y el medio ambiente de trabajo, así como la salud en el trabajo, que conlleva la promoción y el mantenimiento del bienestar físico, mental y social de los trabajadores en todas las ocupaciones.



Olga Lucía Velásquez Nieto - Representante a la Cámara

**Sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo (SG-SST).** El Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo (SG-SST) consiste en el desarrollo de un proceso lógico y por etapas, basado en la mejora continua y que incluye la política, la organización, la planificación, la aplicación, la evaluación, la auditoría y las acciones de mejora con el objetivo de anticipar, reconocer, evaluar y controlar los riesgos que puedan afectar la seguridad y la salud en el trabajo.

**Administradora de Riesgos Laborales.** Son las entidades del sector público y privado, encargadas de la afiliación y administración del **Sistema General de Riesgos Laborales**.

**Vigilancia.** Es el **cuidado y la supervisión de las cosas conforme una obligación o responsabilidad**.

**Control.** Instrumento de gestión que comprende la evaluación sistemática, documentada, periódica y objetiva del funcionamiento de un proceso con el fin de planear y adoptar medidas en caso de identificar hallazgos.

**Optimización.** Búsqueda de mejores resultados, más eficacia o mayor eficiencia en el desempeño de alguna tarea.

**Siniestralidad Laboral.** Eventos que sobrevienen por causa o con ocasión del trabajo y que pueden desencadenar en el afectado, una lesión orgánica, una perturbación funcional, una invalidez o la muerte.

**Intermediación.** Actividad mediante la cual una persona natural o jurídica, media o gestiona intereses en común de partes interesadas.

**Gastos administrativos.** Recursos económicos disponibles de carácter permanente, utilizados para el correcto funcionamiento y desempeño de un negocio.

**ARTICULO 3. INDICADORES DE IMPACTO.** Las administradoras de riesgos laborales deberán generar y presentar al final de cada vigencia, a las comisiones séptimas conjuntas de cámara y senado y a los actores del sistema general de riesgos laborales, los indicadores de impacto a través de los cuales se pueda conocer el grado de eficiencia y eficacia en relación con el uso adecuado de los recursos que ingresan por concepto de afiliación a riesgos laborales incluido el reporte de los gastos de administración causados anualmente.



Olga Lucía Velásquez Nieto - Representante a la Cámara

#### **ARTICULO 4°. LIMITE GASTOS DE ADMINISTRACIÓN POR LAS ADMINISTRADORAS DE RIESGOS LABORALES.**

**ARTÍCULO 1o. DEFINICIÓN DEL LÍMITE.** Sera el ministerio del trabajo, quien, en uso de sus facultades legales, realizará en los 6 meses posteriores a la entrada en vigencia de la presente ley, los estudios técnicos, actuariales y financieros, a partir de los cuales, se actualizará el límite máximo de los gastos de administración de los cuales pueden hacer uso las administradoras de riesgos laborales. De ninguna manera, dicho porcentaje podrá exceder el 8%.

Lo anterior conforme lo dispuesto en el párrafo 4 del Artículo 11 de la Ley 1562 de 2012.

**PARÁGRAFO TRANSITORIO.** Lo aquí previsto se reglamentará por el ministerio del trabajo, a más a tardar en enero de 2024.

**ARTICULO 5°.** Derogar el párrafo 5, del Artículo 11 de la Ley 1562 de 2012, que dispone, lo siguiente: *“La labor de intermediación de seguros será voluntaria en el ramo de riesgos laborales, y estará reservada legalmente a los corredores de seguros, a las agencias y agentes de seguros, que acrediten su idoneidad profesional y la infraestructura humana y operativa requerida en cada categoría para el efecto, quienes se inscribirán ante el Ministerio de Trabajo. Quien actué en el rol de intermediación, ante el mismo empleador no podrá recibir remuneración adicional de la administradora de riesgos laborales, por la prestación de servicios asistenciales o preventivos de salud ocupacional. En caso que se utilice algún intermediario, se deberá sufragar su remuneración con cargo a los recursos propios de la Administradora de Riesgos Laborales.”*

NOTA: Se elimina la labor de intermediación en el ramo de los riesgos laborales.

**ARTICULO 6°. PROHIBICIÓN PARA EJERCER EL RAMO DE LOS RIESGOS LABORALES.** Una vez se encuentre plenamente demostrado por autoridad competente que las compañías administradoras de riesgos laborales han incurrido de manera recurrente en el uso indebido de recursos propios del sistema general de riesgos laborales, , les quedará estrictamente prohibido su ejercicio en el ramo de los riesgos laborales, so pena de las acciones administrativas y legales a que haya lugar.

**PARÁGRAFO TRANSITORIO.** El Gobierno Nacional contará con seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para que reglamente, las competencias, las entidades facultadas y los criterios que definen la prohibición para ejercer en el ramo de los riesgos laborales, cuando las administradoras de riesgos laborales utilicen y destinen de forma recurrente e indebida los recursos del sistema general de riesgos laborales.

Olga Lucía Velásquez Nieto - Representante a la Cámara

**ARTICULO 7º. OBJETO DEL FONDO DE RIESGOS LABORALES.** Modifíquese, el literal D, del Artículo 12 de la Ley 1562 de 2012.

**“Artículo 12. Objeto del Fondo de Riesgos Laborales.** Modifíquese el artículo 22 de la Ley 776 de 2002, que sustituyó el artículo 88 del Decreto-ley 1295 de 1994, el cual quedará así: El Fondo de Riesgos Laborales tiene por objeto: a) Adelantar estudios, campañas y acciones de educación, prevención e investigación de los accidentes de trabajo y enfermedades laborales en todo el territorio nacional y ejecutar programas masivos de prevención en el ámbito ciudadano y escolar para promover condiciones saludables y cultura de. prevención, conforme los lineamientos de la Ley 1502 de 2011; b) Adelantar estudios, campañas y acciones de educación, prevención e investigación de los accidentes de trabajo y enfermedades laborales en la población vulnerable del territorio nacional. c) También podrán financiarse estudios de investigación que soporten las decisiones que en materia financiera, actuarial o técnica se requieran para el desarrollo del Sistema General de Riesgos Laborales, así como para crear e implementar un sistema único de información del Sistema y un Sistema de Garantía de Calidad de la Gestión del Sistema de Riesgos Laborales; d) Atendiendo el principio de solidaridad, se financiará, el 70%, de un seguro voluntario llamado seratel el cual se podrá adquirir con el fin de brindar cobertura anual tal como actualmente opera el SOAT, para garantizar el reconocimiento de las prestaciones asistenciales y económicas (por muerte, invalidez e incapacidad permanente parcial certificada por Junta de Calificación de Invalidez) derivadas de las contingencias de origen laboral (accidente y enfermedad laboral), que padezcan los trabajadores de la fuerza laboral informal del país, razón por la cual el gobierno nacional deberá reglamentar esta materia. e) Crear un sistema de información de los riesgos laborales con cargo a los recursos del Fondo de Riesgos Laborales; f) Financiar la realización de actividades de promoción y prevención dentro de los programas de atención primaria en salud ocupacional; g) Adelantar acciones de inspección, vigilancia y control sobre los actores del Sistema de Riesgos laborales; dentro del ámbito de su competencia. h) Pago del encargo fiduciario y su auditoría y demás recursos que se deriven de la administración del fondo. Parágrafo. Los recursos del Fondo de Riesgos Laborales no pertenecen al Presupuesto General de la Nación, no podrán ser destinados a gastos de administración y funcionamiento del Ministerio ni a objeto distinto del fondo previsto en la presente ley, serán manejados en encargo fiduciario, administrado por entidad financiera vigilada por la Superintendencia Financiera. En dicho encargo se deberán garantizar como mínimo, las rentabilidades promedio que existan en el mercado financiero.”





Olga Lucía Velásquez Nieto - Representante a la Cámara

**ARTÍCULO 8. VIGENCIA Y DEROGATORIA.** La presente ley regirá a partir del momento de su expedición y deroga las normas que le sean contrarias.

**OLGA LUCÍA VELÁSQUEZ NIETO**

**Representante a la Cámara**

**Por Bogotá Distrito Capital**

**JUAN SEBASTIÁN GÓMEZ GONZÁLEZ**

**Representante a la Cámara por Caldas**

**Nuevo Liberalismo**



Olga Lucía Velásquez Nieto - Representante a la Cámara

## EXPOSICION DE MOTIVOS

La Constitución Política de Colombia en su artículo 48, establece que la seguridad social debe orientarse bajo los *principios de eficiencia, universalidad y solidaridad* en los términos que establezca la Ley. Del mismo modo, la precitada norma superior consagra expresamente que no se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella.

La ley 100 de 1993, en su preámbulo define la Seguridad Social Integral como: *“Es el conjunto de instituciones, normas y procedimientos, de que disponen la persona y la comunidad para gozar de una calidad de vida, mediante el cumplimiento progresivo de los planes y programas que el Estado y la sociedad desarrollen para proporcionar la cobertura integral de las contingencias, especialmente las que menoscaban la salud y la capacidad económica, de los habitantes del territorio nacional, con el fin de lograr el bienestar individual y la integración de la comunidad.”*; de igual manera, en su capítulo I, artículo 2, literal A, hace alusión al principio de la eficiencia, así: *“Es la mejor utilización social y económica de los recursos administrativos, técnicos y financieros disponibles para que los beneficios a que da derecho la seguridad social sean prestados en forma adecuada, oportuna y suficiente”*, y se adentra en el Sistema General de Riesgos Profesionales a través de los artículos 249, 250, 251, 252, 253, 254 del libro III del referido texto normativo. Por consiguiente, es en deber del estado, garantizar que los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales, al igual que los del Sistema General de Pensiones y de Salud, se utilicen y destinen adecuadamente de acuerdo a lo previsto en la normatividad legal vigente en seguridad social, por lo cual se hace indispensable que el gobierno nacional fortalezca los procesos de vigilancia, control y optimización de los mismos.

Y es que, a pesar de que actualmente existe un bloque normativo robusto que establece la forma como se deben recaudar, distribuir y vigilar los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales, es imperativo y necesario, expedir una ley a través de la cual, se fortalezca y haga más riguroso el proceso de vigilancia, control y optimización de dineros que ingresan por concepto de afiliación y cobertura en riesgos laborales.

El gobierno nacional, determinó, la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales, mediante el Decreto Ley 1295 de 1994, por el cual se constituye el marco legal de aseguramiento para los riesgos inherentes al trabajo en Colombia, permitiendo al sector público y privado brindar cobertura en este campo a la población trabajadora del país.



Olga Lucía Velásquez Nieto - Representante a la Cámara

El Decreto Ley 1295 de 1994, el Sistema General de Riesgos Profesionales, conforme su artículo 1, quedo definido, así: *“Es el conjunto de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos, destinados a prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan.*

*El Sistema General de Riesgos Profesionales establecido en el Decreto 1295 de 1994, forma parte del Sistema de Seguridad Social Integral, establecido por la Ley 100 de 1993.*

*Las disposiciones vigentes de salud ocupacional relacionadas con la prevención de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y el mejoramiento de las condiciones de trabajo, con las modificaciones previstas en este Decreto, hacen parte integrante del sistema general de riesgos profesionales.”*

Con la entrada en vigencia del Decreto 1295 de 1994, se avanzó de manera sustancial en la estructuración, organización y administración del Sistema General de Riesgos Laborales, inspirado en un modelo progresista, inclusivo y garantista, cuyo propósito no era otro que el de promover condiciones de trabajo seguras a la fuerza laboral del país y protegerla frente a las adversidades que pudiesen presentarse con ocasión o en desarrollo de las actividades laborales realizadas.

Posteriormente, se expidió, la Ley 1562 de 2012, *“Por medio de la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional”*, la mencionada disposición normativa, como parte de su articulado, determino la forma en que se distribuirán, vigilarán y optimizarán los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales, además de definir las acciones dirigidas a fortalecer la implementación de los Sistemas de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo en el sector empresarial del país.

En relación con el monto de las cotizaciones que deben realizar los empleadores al sistema general de riesgos laborales, la Ley 1562 de 2012, señala en su Artículo 6, lo siguiente:

***“Artículo 6°. Monto de las cotizaciones.*** *El monto de las cotizaciones para el caso de los trabajadores vinculados mediante contratos de trabajo o como servidores públicos no podrá ser inferior al 0.348%, ni superior al 8.7%, del Ingreso Base de Cotización (IBC) de los trabajadores y su pago estará a cargo del respectivo empleador. El mismo porcentaje*

Olga Lucía Velásquez Nieto - Representante a la Cámara  
*del monto de las cotizaciones se aplicará para las personas vinculadas a través de un contrato formal de prestación de servicios personales, sin embargo, su afiliación estará a*

*cargo del contratante y el pago a cargo del contratista, exceptuándose lo estipulado en literal a) numeral 5 del artículo primero de esta ley. El Ministerio del Trabajo en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social en lo de su competencia adoptarán la tabla de cotizaciones mínimas y máximas para cada clase de riesgo, así como las formas en que una empresa pueda lograr disminuir o aumentar los porcentajes de cotización de acuerdo a su siniestralidad, severidad y cumplimiento del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo SG-SST.”*

Se colige del anterior artículo, que el gobierno nacional a través del ministerio del trabajo está facultado para establecer el mecanismo mediante el cual se pueden modificar o ajustar los aportes o cotizaciones al sistema general de riesgos laborales a partir del grado de madurez de los Sistemas de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo SG-SST, la variación de las tasas de siniestralidad y la severidad de las contingencias de origen laboral.

Específicamente, en relación con los recaudos, el Decreto 1072 de 2015, capítulo 3, artículo 2.2.4.3.1., señala, lo siguiente: “*Las cotizaciones al Sistema General de Riesgos Laborales se determinan de acuerdo con: 1. La actividad económica del empleador; 2. Índice de lesiones incapacitantes de cada empleador, calculado según la metodología general definida por el Ministerio del Trabajo, y 3. El cumplimiento de las políticas y la ejecución del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el trabajo.*”, y adicionalmente, con el propósito de garantizar el sostenimiento financiero del sistema general de riesgos laborales, el Decreto 1072 de 2015, en su título 4, capítulo 3, artículo 2.2.4.3.5., en lo que respecta a las fuentes de captación de recursos, estableció: “*Tabla de Cotizaciones Mínimas y Máximas. En desarrollo del artículo 27 del Decreto 1295 de 1994, se adopta la siguiente tabla de cotizaciones para cada clase de riesgo:*

### **TABLA DE COTIZACIONES MINIMAS Y MAXIMAS**

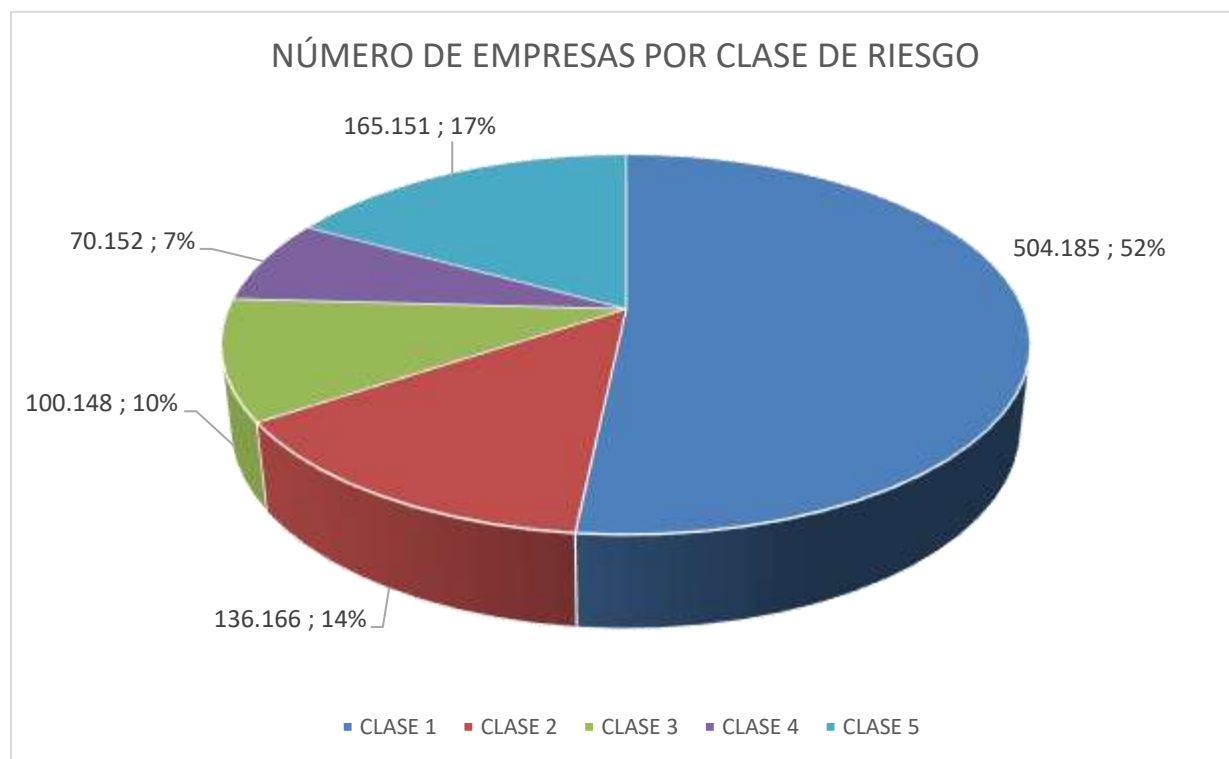
CLASE DE RIESGO	VALOR MINIMO	VALOR INICIAL	VALOR MAXIMO
I	0,348%	0.522%	0,696%
II	0,435%	1,044%	1,653%
III	0,783%	2,436%	4,089%
IV	1,740%	4,350%	6,060%
V	3,719%	6,960%	8,700%

*Toda empresa que ingrese por primera vez al Sistema General de Riesgos Laborales, cotizará por el valor correspondiente al valor inicial de la clase de riesgo que le corresponda.”*

Olga Lucía Velásquez Nieto - Representante a la Cámara

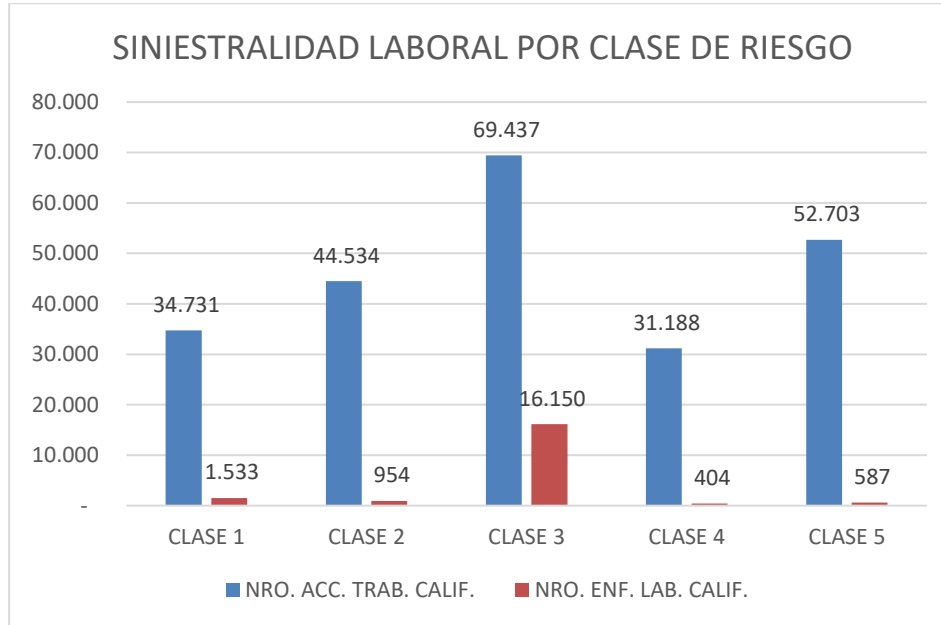
En consonancia con lo anterior, el Ministerio del Trabajo, en cumplimiento del artículo 28 del Decreto Ley 1295 de 1994, dispuso: *“El Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, previo concepto del Consejo Nacional de Riesgos Profesionales, revisará periódicamente la tabla de clasificación de actividades económicas: cuando menos una vez cada tres (3) años, e incluirá o excluirá las actividades económicas de acuerdo al grado de riesgo de las mismas, para lo cual deberá tener en cuenta los criterios de salud ocupacional emitidos por entidades especializadas.”* razón por la que en el presente año, expidió el decreto 768 de 2022, *“Por el cual se actualiza la Tabla de Clasificación de Actividades Económicas para el Sistema General de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones”*.

Es importante conocer cifras publicadas por fasecolda correspondientes al ramo de los riesgos laborales generadas durante el año 2022, las cuales corresponden a:



Fuente: Fasecolda 2022. Grafica 1. El mayor porcentaje de empresas afiliadas al sistema general de riesgos laborales se encuentran concentradas en clase de riesgo 1 con un 52%, seguida por la clase de riesgo 5 con un 17%.

Olga Lucía Velásquez Nieto - Representante a la Cámara



Fuente: Fasecolda 2022. Grafica 2. El mayor número de accidentes y enfermedades laborales reconocidas durante el año 2022, se presentaron en las empresas clasificadas en riesgo 3.

Tabla 1. Clase de riesgo y siniestralidad laboral (AT y EL)

CLASE DE RIESGO	NRO. ACC. TRAB. CALIF.	%	NRO. ENF. LAB. CALIF.	%
CLASE 1	34.731	14,9%	1.533	7,8%
CLASE 2	44.534	19,1%	954	4,9%
CLASE 3	69.437	29,9%	16.150	82,3%
CLASE 4	31.188	13,4%	404	2,1%
CLASE 5	52.703	22,7%	587	3,0%
<b>TOTAL</b>	<b>232.593</b>	<b>100,0%</b>	<b>19.628</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Fasecolda 2022. Tabla 1. El mayor porcentaje de accidentes y enfermedades laborales reconocidas durante el año 2022, se presentaron en las empresas clasificadas en riesgo 3.

Olga Lucía Velásquez Nieto - Representante a la Cámara

Tabla 2. Consolidado descripción clase de riesgo, sector económico, número de empresas, tipo de vinculación del trabajador y siniestralidad laboral (accidente y enfermedad laboral por clase de riesgo).

CLASE DE RIESGO	SECTOR ECONÓMICO	NRO. EMPRESAS	NRO. TRAB. DEP.	NRO. TRAB. INDEP.	TOTAL TRABAJADORES	PART. % TOTAL TRABAJADORES	NRO. ACC. TRAB. CALIF.	NRO. ENF. LAB. CALIF.
CLASE 1	Administración Pública Y Defensa	5.067	337.676	249.435	587.111	5,57%	3.530	136
	Agricultura, Ganadería, Caza Y Silvicultura	13.071	8.955	20.427	29.382	0,28%	262	34
	Comercio	110.726	669.551	9.871	679.422	6,45%	7.657	127
	Educación	15.573	450.906	68.765	519.671	4,93%	5.014	184
	Financiero	11.854	306.238	13.082	319.320	3,03%	1.442	94
	Hoteles Y Restaurantes	20.430	100.569	897	101.466	0,96%	3.040	20
	Industria Manufacturera	4.251	18.343	341	18.684	0,18%	185	6
	Inmobiliario	106.430	1.139.448	52.524	1.191.972	11,31%	6.965	435
	Servicio Doméstico	168.819	118.205	644	118.849	1,13%	1.034	20
	Servicios Comunitarios, Sociales Y Personales	28.024	251.931	131.261	383.192	3,64%	3.827	106
	Servicios Sociales Y De Salud	15.069	100.118	19.372	119.490	1,13%	1.602	366
	Transporte, Almacenamiento Y Comunicaciones	4.871	50.017	4.231	54.248	0,51%	173	5
CLASE 2	Administración Pública Y Defensa	1.040	35.754	7.102	42.856	0,41%	457	72
	Agricultura, Ganadería, Caza Y Silvicultura	33.146	233.491	6.422	239.913	2,28%	17.727	99
	Comercio	29.024	325.049	5.165	330.214	3,13%	7.051	120
	Construcción	336	1.557	93	1.650	0,02%	11	0
	Financiero	1.627	13.348	1.972	15.320	0,15%	67	0
	Hoteles Y Restaurantes	18.497	159.388	2.831	162.219	1,54%	4.857	87
	Industria Manufacturera	19.057	219.019	2.440	221.459	2,10%	5.124	194
	Inmobiliario	15.616	245.100	8.700	253.800	2,41%	5.671	162
	Pesca	626	3.276	97	3.373	0,03%	162	0
	Servicios Comunitarios, Sociales Y Personales	5.544	38.606	8.739	47.345	0,45%	895	10
	Servicios Sociales Y De Salud	7.963	39.496	9.328	48.824	0,46%	844	170
	Transporte, Almacenamiento Y Comunicaciones	3.690	172.375	2.095	174.470	1,66%	1.668	40



Olga Lucía Velásquez Nieto - Representante a la Cámara

CLASE DE RIESGO	SECTOR ECONÓMICO	NRO. EMPRESAS	NRO. TRAB. DEP.	NRO. TRAB. INDEP.	TOTAL TRABAJADORES	PART. % TOTAL TRABAJADORES	NRO. ACC. TRAB. CALIF.	NRO. ENF. LAB. CALIF.
CLASE 3	Agricultura, Ganadería, Caza Y Silvicultura	6.938	115.913	1.126	117.039	1,11%	4.858	308
	Comercio	20.533	150.892	2.632	153.524	1,46%	3.909	37
	Construcción	4.226	24.904	974	25.878	0,25%	532	13
	Electrico, Gas Y Agua	1.899	28.634	5.301	33.935	0,32%	1.168	10
	Hoteles Y Restaurantes	1.285	17.071	457	17.528	0,17%	594	17
	Industria Manufacturera	37.724	634.436	8.404	642.840	6,10%	24.258	671
	Inmobiliario	5.196	313.271	15.338	328.609	3,12%	12.764	507
	Minas Y Canteras	53	1.305	8	1.313	0,01%	55	1
	Organos Extraterritoriales	42	1.364	1.280	2.644	0,03%	36	2
	Servicios Comunitarios, Sociales Y Personales	5.842	80.761	16.250	97.011	0,92%	3.225	334
	Servicios Sociales Y De Salud	8.648	389.835	142.685	532.520	5,05%	14.642	14.222
	Transporte, Almacenamiento Y Comunicaciones	7.762	114.090	5.428	119.518	1,13%	3.396	28
CLASE 4	Agricultura, Ganadería, Caza Y Silvicultura	2.404	30.800	676	31.476	0,30%	2.282	31
	Comercio	12.710	82.135	4.916	87.051	0,83%	2.508	15
	Construcción	8.578	70.270	2.832	73.102	0,69%	1.860	8
	Electrico, Gas Y Agua	990	38.577	2.285	40.862	0,39%	1.065	15
	Industria Manufacturera	6.439	120.007	4.279	124.286	1,18%	5.119	102
	Inmobiliario	3.659	376.973	3.533	380.506	3,61%	6.243	55
	Minas Y Canteras	52	1.248	19	1.267	0,01%	32	1
	Pesca	149	1.382	66	1.448	0,01%	43	1
	Servicios Comunitarios, Sociales Y Personales	519	6.511	675	7.186	0,07%	325	3
CLASE 5	Transporte, Almacenamiento Y Comunicaciones	34.652	483.225	67.143	550.368	5,22%	11.711	173
	Administración Pública Y Defensa	635	37.530	3.326	40.856	0,39%	1.273	78
	Agricultura, Ganadería, Caza Y Silvicultura	955	6.864	291	7.155	0,07%	594	1
	Comercio	1.434	11.779	449	12.228	0,12%	354	7
	Construcción	100.624	773.425	28.993	802.418	7,61%	25.810	58
	Industria Manufacturera	11.951	110.139	4.026	114.165	1,08%	4.856	55
	Inmobiliario	39.625	291.596	18.697	310.293	2,94%	9.025	52
	Minas Y Canteras	6.305	146.073	2.822	148.895	1,41%	9.102	148



### Olga Lucía Velásquez Nieto - Representante a la Cámara

CLASE DE RIESGO	SECTOR ECONÓMICO	NRO. EMPRESAS	NRO. TRAB. DEP.	NRO. TRAB. INDEP.	TOTAL TRABAJADORES	PART. % TOTAL TRABAJADORES	NRO. ACC. TRAB. CALIF.	NRO. ENF. LAB. CALIF.
	Servicios Comunitarios, Sociales Y Personales	255	1.256	516	1.772	0,02%	44	1
	Servicios Sociales Y De Salud	1.964	15.944	3.798	19.742	0,19%	573	175
	Transporte, Almacenamiento Y Comunicaciones	1.403	45.475	2.247	47.722	0,45%	1.072	12
<b>TOTAL GENERAL</b>		<b>975.802</b>	<b>9.562.101</b>	<b>977.306</b>	<b>10.539.407</b>	<b>100,00%</b>	<b>232.593</b>	<b>19.628</b>

Fuente: Fasecolda 2022. Tabla 2. El número de empresas que realizan aportes al sistema general de riesgos laborales según datos reportados durante el transcurso del año 2022, corresponde a 975.802; de igual manera, se observa que los trabajadores dependientes (9.562.101) se encuentran afiliados a riesgos laborales en mayor número que los independientes (977.306), mientras que las cifras de accidentalidad laboral sobrepasan significativamente las de enfermedad laboral en el periodo referido.

Tabla 3. Administradoras de riesgos laborales, número y porcentaje de empresas afiliadas, tipo de vinculación de los trabajadores.

ARL	NRO. EMPRESAS	PORCENTAJE EMPRESAS	NRO. TRAB. DEP.	NRO. TRAB. INDEP.	TOTAL TRABAJADORES	PART. % TOTAL TRABAJADORES
ALFA	786	0,08%	55.633	159	55.792	0,53%
AURORA	74	0,01%	8.544	20	8.564	0,08%
AXA COLPATRIA	85.357	8,75%	1.408.958	36.531	1.445.489	13,72%
BOLIVAR	16.511	1,69%	803.144	20.237	823.381	7,81%
COLMENA	30.935	3,17%	771.748	89.132	860.880	8,17%
EQUIDAD	13.654	1,40%	158.539	5.590	164.129	1,56%
POSITIVA	371.424	38,06%	1.904.779	494.999	2.399.778	22,77%
SURA	457.061	46,84%	4.450.751	330.636	4.781.387	45,37%
<b>TOTAL</b>	<b>975.802</b>	<b>100,00%</b>	<b>9.562.096</b>	<b>977.304</b>	<b>10.539.400</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Fasecolda 2022. Tabla 3. La ARL SURA tiene el mayor número (457.061) y porcentaje (46.84%) de empresas afiliadas a riesgos laborales durante el transcurso del año 2022. Así mismo, el número de afiliados a riesgos laborales es mayor en el caso de los trabajadores dependientes (9.562.096) en relación con los independientes (977.304).

A partir de lo anterior, es claro que aún existe una diferencia significativa en lo que concierne a la cobertura por parte del sistema general de riesgos laborales al comparar las cifras por tipo de vinculación entre trabajadores dependientes e independientes; de igual manera continua existiendo una mayor incidencia de ocurrencia de accidentes laborales en comparación con la enfermedad laboral al verificar el comportamiento de la siniestralidad laboral en el 2022, lo que de una u otra forma genera alertas en cuanto al fortalecimiento de los mecanismos de vigilancia y control en relación con la destinación de los recursos que se recaudan por concepto de afiliación a riesgos laborales los cuales en mayor proporción deberían utilizarse en la prevención de la accidentalidad y la enfermedad laboral.

Olga Lucía Velásquez Nieto - Representante a la Cámara

Es allí, en la vigilancia y control, donde la intervención oportuna del estado, se convierte en un factor fundamental toda vez que el seguimiento al uso y la administración de los recursos que perciben las administradoras de riesgos laborales por concepto de cobertura en este campo, es el insumo para identificar si hay algo por mejorar o ajustar en las disposiciones normativas internas, o si, por el contrario, su inversión o destinación se hace actualmente con apego a la ley.

En lo que tiene que ver con la distribución de los porcentajes de la cotización a riesgos laborales, la ley 1562 de 2012, establece:

***“Artículo 11. Servicios de Promoción y Prevención. Del total de la cotización las actividades mínimas de promoción y prevención en el Sistema General de Riesgos Laborales por parte de las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales serán las siguientes:***

1. *Actividades básicas programadas y evaluadas conforme a los indicadores de Riesgos Laborales para las empresas correspondiente al cinco por ciento (5% ) del total de la cotización, como mínimo serán las siguientes: a) Programas, campañas y acciones de educación y prevención dirigidas a garantizar que sus empresas afiliadas conozcan, cumplan las normas y reglamentos técnicos en salud ocupacional, expedidos por el Ministerio del Trabajo; b) Programas, campañas y acciones de educación y prevención, dirigidas a garantizar que sus empresas afiliadas cumplan con el desarrollo del nivel básico del plan de trabajo anual de su Programa de Salud Ocupacional; c) Asesoría técnica básica para el diseño del Programa de Salud Ocupacional y el plan de trabajo anual de todas las empresas; d) Capacitación básica para el montaje de la brigada de emergencias, primeros auxilios y sistema de calidad en salud ocupacional. e) Capacitación a los miembros del comité paritario de salud ocupacional en aquellas empresas con un número mayor de 10 trabajadores, o a los vigías ocupacionales, quienes cumplen las mismas funciones de salud ocupacional, en las empresas con un número menor de 10 trabajadores; f) Fomento de estilos de trabajo y de vida saludables, de acuerdo con los perfiles epidemiológicos de las empresas; g) Investigación de los accidentes de trabajo y enfermedades laborales que presenten los trabajadores de sus empresas afiliadas.*
2. *Del noventa y dos por ciento (92% ) del total de la cotización, la Entidad Administradora de Riesgos Laborales destinará como mínimo el diez por ciento (10 %) para lo siguiente: a) Desarrollo de programas regulares de prevención y control de riesgos Laborales y de rehabilitación integral en las empresas afiliadas; b) Apoyo, asesoría y desarrollo de campañas en sus empresas afiliadas para el desarrollo de*

Olga Lucía Velásquez Nieto - Representante a la Cámara

*actividades para el control de los riesgos, el desarrollo de los sistemas de vigilancia epidemiológica y la evaluación y formulación de ajustes al plan de trabajo anual de las empresas. Los dos objetivos principales de esta obligación son: el monitoreo permanente de las condiciones de trabajo y salud, y el control efectivo del riesgo; c) Las administradoras de riesgos laborales deben desarrollar programas, campañas, crear o implementar mecanismos y acciones para prevenir los daños secundarios y secuelas en caso de incapacidad permanente parcial e invalidez, para lograr la rehabilitación integral, procesos de readaptación y reubicación laboral; d) Diseño y asesoría en la implementación de áreas, puestos de trabajo, maquinarias, equipos y herramientas para los procesos de reinserción laboral, con el objeto de intervenir y evitar los accidentes de trabajo y enfermedades Laborales; e) Suministrar asesoría técnica para la realización de estudios evaluativos de higiene ocupacional o industrial, diseño e instalación de métodos de control de ingeniería, según el grado de riesgo, para reducir la exposición de los trabajadores a niveles permisibles. La Superintendencia Financiera, podrá reducir el porcentaje del diez por ciento (10%) definido en el numeral 2 del presente artículo, de acuerdo a la suficiencia de la tarifa de cotización, sólo cuando se requiera incrementar las reservas para cubrir los siniestros por parte de las Entidades Administradoras de Riesgos laborales.*

- 3. Hasta el tres (3%) del total de la cotización se destinará para el Fondo de Riesgos Laborales. El Gobierno Nacional a través de los Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Trabajo y Salud y Protección fijará el monto correspondiente previo estudio técnico y financiero que sustente dicha variación. El estudio podrá ser contratado con recursos del Fondo de Riesgos Laborales. Parágrafo 1. Las administradoras de riesgos laborales no pueden desplazar el recurso humano ni financiar las actividades que por ley le corresponden al empleador, y deben otorgar todos los servicios de promoción y prevención sin ninguna discriminación, bajo el principio de la solidaridad, sin tener en cuenta el monto de la cotización o el número de trabajadores afiliados. Parágrafo 2. En todas las ciudades o municipios donde existan trabajadores afiliados al Sistema General de Riesgos Laborales las administradoras de riesgos Laborales deben desarrollar las actividades de promoción y prevención con un grupo interdisciplinario capacitado y con licencia de salud ocupacional propio o contratado bajo su responsabilidad. Para ampliar la cobertura, la ejecución de dichas actividades podrá realizarse a través de esquemas de acompañamiento virtual y de tecnologías informáticas y de la comunicación, sin perjuicio del seguimiento personal que obligatoriamente respalde dicha gestión. Parágrafo 3• La Entidad Administradora de Riesgos Laborales deberá presentar un plan con programas, metas y monto de los recursos que se vayan a desarrollar durante el año en promoción y prevención, al Ministerio de Trabajo para efectos de su seguimiento y cumplimiento conforme a las directrices establecidas por la*



Olga Lucía Velásquez Nieto - Representante a la Cámara

*Dirección de Riesgos Profesionales de ahora en adelante Dirección de Riesgos Laborales. Parágrafo 4. Los gastos de administración de las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales serán limitados. El Ministerio del Trabajo podrá definir tales límites, previo concepto técnico, del Consejo Nacional de Riesgos Laborales acorde con variables como tamaño de empresa, número de trabajadores, clase de riesgo, costos de operación necesarios para garantizar el cumplimiento de las normas legales vigentes, entre otras. Parágrafo 5. La labor de intermediación de seguros será voluntaria en el ramo de riesgos laborales, y estará reservada legalmente a los corredores de seguros, a las agencias y agentes de seguros, que acrediten su idoneidad profesional y la infraestructura humana y operativa requerida en cada categoría para el efecto, quienes se inscribirán ante el Ministerio del Trabajo. Quien actúe en el rol de intermediación, ante el mismo empleador no podrá recibir remuneración adicional de la administradora de riesgos laborales, por la prestación de servicios asistenciales o preventivos de salud ocupacional. En caso que se utilice algún intermediario, se deberá sufragar su remuneración con cargo a los recursos propios de la Administradora de Riesgos Laborales.”*

El Artículo 11, de la ley 1562 de 2012, en su contenido, plasma claramente la forma en que se distribuyen los recursos del sistema general de riesgos laborales, las obligaciones a cargo de las compañías administradoras de riesgos laborales y del ministerio de trabajo; Sin embargo, para fortalecer la vigilancia y el control eficiente de los mismos, es indispensable realizar estudios actuariales, técnicos y financieros mediante los cuales se pueda determinar el estado actual, la sostenibilidad financiera y en qué situación están las reservas del Sistema General de Riesgos Laborales, a fin de establecer, si es necesaria una variación en los aportes que realizan la empresas según el nivel de riesgo por actividad económica, al igual que el ajuste a la repartición de los porcentajes de que habla la ley 1562 en su artículo 11, incluido el destinado al fondo de riesgos laborales, sin dejar de lado, el poder determinar cuál es el rol de los corredores de seguros que fungen como intermediarios en riesgos laborales cuando esta función por ley se encuentra a cargo de las compañías administradoras de riesgos laborales razón por la cual resulta discutible el pago de una labor de intermediación que en poco o nada contribuye o beneficia al sistema general de riesgos laborales.

En virtud de lo antes señalado, existe jurisprudencia nacional reciente relacionada con la destinación de recursos del sistema general de riesgos laborales; es así como la sentencia C – 049 de 2022, se constituye en un precedente judicial de vital importancia razón por la que se hace necesario conocer algunos apartes del citado pronunciamiento de la corte constitucional, que declaro la inexequibilidad de la norma demandada, con base en lo siguiente:



Olga Lucía Velásquez Nieto - Representante a la Cámara

### **Norma demandada:**

*“Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 203 de la Ley 1955 de 2019 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.*

*Artículo 203. Servicios de promoción y prevención. Modifíquese el segundo inciso del párrafo 5° del artículo 11 de la Ley 1562 de 2012, el cual quedará así:*

*En caso de que se utilice algún intermediario las ARL podrán pagar las comisiones del ramo con cargo a las cotizaciones o primas, incluidas las de riesgos laborales, o con los rendimientos financieros de las inversiones de las reservas técnicas, siempre que hayan cumplido sus deberes propios derivados de la cobertura de las prestaciones del sistema, y los destine como parte de los gastos de administración. El Gobierno nacional, con base en estudios técnicos, determinará el valor máximo de estas comisiones”.*

### **La demanda:**

El demandante argumenta que el artículo 203 de la Ley 1955 de 2019 vulnera las siguientes disposiciones constitucionales: (i) la destinación específica de los recursos del Sistema General de Seguridad Social, previsto en el inciso quinto del artículo 48 de la Constitución Política; (ii) el principio de eficiencia del sistema, establecido en el inciso primero de la disposición mencionada; (iii) la regla relacionada con la creación de normas de intervención económica, tales como los artículos 150, 334, 338 y 115 de la Carta Política; (iv) el principio de competencia, señalado en los artículos 121, 122, 123, 150, 339 y 374 del texto superior, así como el principio de unidad de materia; (v) la prohibición de donaciones a la que hace referencia el artículo 355 de la Carta Política; y (vi) la violación de los principios que guían el sistema tributario (artículo 363 y numeral 9° del artículo 95 de la Constitución).

5. En términos comunes a todos los cargos, explicó Domingo de Jesús Banda Torregroza que la demanda lo que pretende es contribuir a la defensa del Estado Social de Derecho. A su juicio, la disposición controvertida termina por crear un procedimiento irregular que, además, puede afectar al Sistema General de Riesgos Laborales e impactar en los empresarios cotizantes, los trabajadores afiliados y la sociedad en general. Con mayor razón, ante el carácter reglado del Sistema General de Seguridad Social y la finalidad particular que, en este caso, exige *“prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan”*<sup>[2]</sup>.



Olga Lucía Velásquez Nieto - Representante a la Cámara

6. Así, este subsistema se basa en una actividad aseguradora, relacionada con el manejo y aprovechamiento de los recursos allí captados, con el fin de prestar un servicio de interés público. De allí que, pese a que las entidades operadoras del Sistema General de Riesgos Laborales no son entidades de seguridad social, sino personas jurídicas de derecho privado con ánimo de lucro, para el demandante, el sistema se construye sobre un seguro social. De manera que – a diferencia de los seguros comerciales- los operadores no sólo pueden perseguir la maximización de la renta, al ser garantes de obligaciones prestacionales y de instrumentos de asistencia, solidaridad y seguridad social de la población en general. Por ende, la prima de este seguro se compone por (i) el valor del riesgo debidamente calculado -prima pura-; y (ii) la contribución al costo que impone su absorción por la comunidad asegurada -gravamen adicional-, el cual comprende los gastos de administración, el margen razonable en favor del asegurador y los gastos de adquisición de cada negocio (corretaje o mercadeo). Pese a lo anterior, al tratarse de un seguro obligatorio, considero que la operación aseguradora puede “*alcanzarse al margen de todo esfuerzo comercial de corretaje dirigido hacia la población obligada*”<sup>[3]</sup>.

7. En este contexto, cuestionó que ninguna norma del Sistema de Seguridad Social, a diferencia de lo que sucede con la disposición demandada, ha autorizado a las ARL para contratar corredores de seguros, pagando su remuneración con cargo a los recursos propios del sistema; pese a que existen algunas interpretaciones judiciales que soportan tal tesis y que, a su juicio, deben reprocharse en esta sentencia<sup>[4]</sup>. Así, en términos generales, propone que el pago del corretaje se debe efectuar con recursos propios del asegurador y no con cargo a las cotizaciones del empleador.

8. Por tanto, formula los siguientes cargos:

No.	Cargo	Argumentos de la demandante
1.	Desconocimiento de la destinación específica de los recursos del Sistema de Seguridad Social, prevista en el inciso quinto del artículo 48 de la Constitución Política	Se debe tener en consideración el carácter imprescriptible de los recursos públicos de Seguridad Social, por lo cual serían apropiables sólo en virtud de su uso legítimo, al constituir recursos parafiscales con destinación específica. En efecto, tales rubros sólo podrían ser percibidos por las ARL en consideración a (i) <i>un consumo legítimo</i> , lo que supone que estén incluidos dentro de las erogaciones regulares por costos y gastos que están autorizadas por el inciso quinto del artículo 48; y (ii) <i>la apropiación regular de utilidades legítimas</i> , que benefician la rentabilidad del negocio de seguros sociales obligatorios para contingencias por riesgos laborales. En consecuencia, la jurisprudencia ha aclarado que la destinación específica de los mencionados recursos impacta no sólo en que no pueden entrar al monto global del Presupuesto General de la Nación, sino que también pertenecen al Sistema de Seguridad Social, sin que pueda confundirse con el patrimonio y las responsabilidades particulares de las ARL. Estas entidades sólo administran dichos recursos y, por ende, tales no puedan ser afectados a fines distintos de los previstos en el ordenamiento jurídico-constitucional. En consecuencia, concluyó el demandante que las cotizaciones que se pagan por los afiliados deben dirigirse a la prestación de los servicios cubiertos en su favor. La misma suerte deben seguir las reservas técnicas especiales y los rendimientos financieros, los cuales también hacen parte de los bienes constitutivos del patrimonio público, que están destinados a la prestación de un servicio públicos en el Sistema General de Riesgos Laborales. De manera que, de acuerdo con las disposiciones constitucionales, tales montos son imprescriptibles en favor de particulares. En consecuencia, afirma que el desconocimiento de este mandato constitucional implica la ineficacia de los actos jurídicos ilegítimos sobre la

Olga Lucía Velásquez Nieto - Representante a la Cámara

No.	Cargo	Argumentos de la demandante
		apropiación de tales recursos. De manera que, ante el carácter imperativo de esta disposición constitucional, la normativa legal no puede controvertirla. En consecuencia, en este caso, el artículo demandado es inconstitucional por cuanto destina recursos para el pago de corredores de seguros, al tratarse de un "gasto operacional de ventas" que, por beneficiar a la correspondiente ARL, deberían ser pagados con sus recursos propios y con cargo a sus utilidades.
2.	Desconocimiento del principio de eficiencia del sistema, establecido en el inciso 1º del artículo 48 de la Constitución	<p>El mecanismo de cierre y/o contabilización del ejercicio económico y fiscal, con liberación contable de saldos y reservas técnicas especiales (R.T.E) con sus rendimientos financieros, respecto a un período determinado, según lo ordenado legalmente para "las cuentas de acreedores", es el momento contable y la condición que permite la causación y apropiación de las utilidades a favor de las ARL, con cargo a los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales. En consecuencia, sólo en ese momento se puede y debe pagar el corretaje y los gastos empresariales o se terminaría por infringir el principio de eficiencia sistémica reforzada. Para el demandante es claro que la apropiación de utilidades sólo puede darse cuando se ha cerrado o consolidado el ejercicio económico o fiscal, por lo cual la utilidad de la administradora no aplica sobre la cotización misma, sino sobre el saldo o remanente de la prima de seguros. En este contexto, cuestiona que la disposición demandada permita que se utilicen ciertos recursos públicos con la finalidad de cubrir el corretaje, cuando lo cierto es que los montos que no se hubieren destinado, al cierre del ejercicio fiscal, para la prevención, protección y atención de trabajadores estarían sujetos a impuestos y, en consecuencia, dejarían de pertenecer al Sistema General de Riesgos Laborales. De manera que, discrepa de la autorización para pagar el corretaje y los gastos administrativos en los términos planteados, pues carece de parámetros normativos, objetivos, impersonales o que limiten esta autorización, en virtud de que tal entrega queda exclusivamente al arbitrio de la voluntad empresarial e interesada de las ARL. Tal situación puede impactar en el manejo de los recursos públicos (cotizaciones obligatorias, reservas técnicas especial y/o rendimientos financieros de las inversiones de las R.T.E). De manera que, al descontrolar el manejo de estos dineros se afecta los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales y, en consecuencia, ello causa ineficacias sistémicas. Con mayor razón, si en este caso, de ninguna manera se puede asimilar la "eficiencia del sistema" con la "eficiencia de una empresa". De acuerdo con lo afirmado en la sentencia C-137 de 2007 <i>"debe tenerse en cuenta que la racionalidad de la inversión pública difiere de la privada, pues la asignación pública de recursos se hace en consideración a una rentabilidad social, mientras la inversión privada se basa en la sostenibilidad de la inversión financiera que debe generar un margen para el empresario que comporta el costo de oportunidad de los recursos"</i>. A su juicio, los gastos imputados a corretaje en realidad son gastos operacionales de administración empresarial y, por tanto, obligaciones civiles propias e institucionales, además de ser pagos innecesarios y superfluos, por cuanto se trata de un seguro social, que es obligatorio, universal e irrenunciable.</p>
3.	Vulneración de la regla relacionada con la creación de normas de intervención económica, tales como los artículos 150.21, 334, 338 y 115 de la Carta Política, así como los cuestionamientos relacionados con el cargo de unidad de materia (art. 158 de la Constitución)	<p>Para el demandante se incumplieron las disposiciones constitucionales alegadas, en consideración a que la autorización para pagar el servicio de corretaje imputándolo a los recursos del Sistema General de Seguridad Social, termina por incumplir las exigencias específicas de las leyes de intervención económica. En consecuencia, cuestionó que se cree, en el marco de este sistema, una disposición que interviene en la economía y que ignora que el corretaje es una actividad privada, ajena a la Seguridad Social. Así, adujo que, al establecer un nuevo sistema tarifario, no se precisaron (i) los fines de esta intervención, alcances y límites a la actividad económica; (ii) los parámetros y la metodología para la imposición de impuestos, tasas y contribuciones; (iii) la fijación de los sujetos activos, pasivos, hecho generador, la base gravable y las tarifas de las cargas; (iv) la definición del sistema y el método para definir costos y beneficios; así como (v) los parámetros objetivos para el señalamiento y causación de las tarifas de corretaje. En consecuencia, cuestionó que esta información no se pueda extraer de la disposición demandada o sus antecedentes. Además, indicó que ello también termina por ignorar los numerales 1º y 2º de la Ley 1562 de 2012.</p> <p>Tampoco existe explicación de por qué esta disposición se incluyó en la Ley del Plan de Desarrollo cuando no puede asumirse que esta autorización se ajusta a un objetivo general de tal. Así, adujo que no existía conexidad objetiva y razonable en materia temática, causal, teleológica, metodológica o sistemática. En tal sentido, controvertió que la disposición se encuentre incluida en la Sección III <i>"Pacto por la equidad: política social moderna, centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercado"</i>, así como en la Subsección II sobre <i>"equidad en el trabajo"</i>, pese a que lo que termina por hacer es crear <i>"un privilegio oligopolístico, lesivo para el SGRP, los empresarios cotizantes, los trabajadores afiliados y la</i></p>

Olga Lucía Velásquez Nieto - Representante a la Cámara

No.	Cargo	Argumentos de la demandante
		<i>sociedad en general</i> <sup>[6]</sup> . Además, adujo que ello podría ser contrario a la defensa del patrimonio público y la libre competencia económica, al sólo beneficiar a las ARL, que ya no pagaran con sus recursos los gastos de corretaje, quienes tendrán incentivos para cobrar una suma mayor como remuneración por esta labor, lo cual, además, implicaría que tales se causen antes del cierre y/o consolidación del ejercicio contable, económico y fiscal. Con todo, explicó que no se beneficia con esta disposición la generación y equidad de trabajo, en tanto el procedimiento que se creó va en detrimento del valor puro e intrínseco de la cotización en el Sistema General de Seguridad Social, al perder capacidad financiera, de inversión o de generación de programas ordinarios de prevención de riesgos en las empresas afiliadas. Ello hace más gravosa la carga de parafiscales y termina por afectar la generación de empleo, en virtud de que el destino de recursos se torna ineficiente. En consecuencia, termina por incumplir las finalidades reguladas en los incisos 1° y 2° del artículo 334 de la Constitución. A su vez, adujo que se desconocían los incisos 1° y 2° del artículo 115 de la Constitución, en virtud de que no se designa correctamente la integración del Gobierno Nacional en relación con el negocio particular de la elaboración y entronización del novedoso régimen tarifario del corretaje dentro del Sistema General del Régimen Laboral. De allí que, a su juicio, debió incluirse en dicha regulación reglamentaria al Ministerio de Trabajo y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
4.	Desconocimiento del principio de competencia, señalado en los artículos 121, 122, 123, 150.3, 339.1 y 374 del texto superior	También, en opinión del demandante se desconoció (i) el principio de legalidad de las actuaciones estatales, (ii) el desempeño de funciones públicas y de los servidores públicos, así como (iii) la competencia legislativa para aprobar planes de desarrollo y (iv) la imposibilidad de reformar por esta vía la Constitución. Sobre esto último, precisó que la aprobación de la disposición demandada se efectuó al margen de la Carta Política por desconocer la destinación específica de los recursos públicos y el derecho al servicio público de Seguridad Social (art. 48). De modo que, la autorización para utilizar recursos públicos para el corretaje, a través de los gastos de administración, afecta los recursos públicos manejados por las ARL. Por lo cual, el legislador no puede, como en efecto parece suceder acá, desnaturalizar el principio de destinación específica contemplado en el numeral 5° del artículo 48 Superior. Así, reitera lo argumentado en los demás cargos con el fin de explicar la manera en la que se proyecta en la falta de competencia del Congreso para ignorar las disposiciones constitucionales ya citadas.
5.	Vulneración de la regla de prohibición de donaciones a la que hace referencia el artículo 355 de la Carta Política	El demandante indicó que la posibilidad de que, a través del pago de los gastos de corretaje, se utilicen recursos públicos del sistema implica un enriquecimiento sin causa en favor de la respectiva ARL, que termina recibiendo un auxilio o donación que desconoce el carácter colectivo, la integridad del " <i>patrimonio público</i> " y la destinación específica de los recursos parafiscales. En efecto, adujo que la disposición demandada infringía la prohibición de conceder auxilios o donaciones en favor de particulares, respecto de los cuales ello constituye un enriquecimiento sin justa causa.
6.	Violación de los principios que guían el sistema tributario (artículo 363 y numeral 9° del artículo 95 de la Constitución).	A su vez, explicó que tal pago por concepto de corretaje termina por abrir la puerta para que se dé una forma impropia de " <i>exención tributaria</i> ", en consideración a que se confundirían en la contabilidad erogaciones no prestacionales y no asistenciales que, en realidad, están sujetas a cargas tributarias. En efecto, adujo que lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 1562 de 2012 cumple con una función presupuestal, orientadora del gasto y que limita el gasto asistencial y prestacional que, a su vez, impacta en el manejo de los recursos propios del Sistema General de Riesgos Laborales. De manera que, es a partir de lo anterior que las ARL tienen que gestionar tales recursos hasta el momento de cierre del ejercicio económico, contable y fiscal correspondiente, pues sólo cuando se aplican los porcentajes dispuestos en esta norma, es que se determina un estatus " <i>tributario privilegiado sobre las clases y/o grupos y/o cuentas y/o rubros de naturaleza y función contables y sobre Movimiento Financiero de recursos propios del SGRL(cotizaciones obligatorias o primar y/o reservas técnicas financieras especiales y/o rendimientos de las inversiones financieras de las R.T.E) que a través de ellos se produce y se efectúa, en el sentido de proyectar sobre éste la cobertura de una exención tributaria que los torna (automáticamente) en exentos de gravámenes (...)</i> " <sup>[6]</sup> . En consecuencia, cuestionó que los servicios de corretaje -que pueden ser prestados directamente por la ARL o por subcontratistas- queden subsumidos en "gastos empresariales" que, en realidad, no tienen por objeto estricto y directo el pago o suministro de prestaciones laborales y, por tanto, no deben gozar de exención tributaria alguna. Con mayor razón, al no ser costos de producción o de operación para prestar los servicios derivados de riesgos laborales o gastos operacionales, derivados de la administración, logística o que supongan dar soporte organizativo. Por ello, se solicita considerar las sentencias proferidas por la Sección Cuarta del Consejo de Estado al respecto <sup>[7]</sup> . De cualquier manera, según se propone, ello es concordante con lo regulado en el artículo 476 del Estatuto





Olga Lucía Velásquez Nieto - Representante a la Cámara

No.	Cargo	Argumentos de la demandante
		Tributario que señala que se encuentran excluidos del IVA los servicios relacionados con la Seguridad Social <sup>[9]</sup> .

9. Por lo demás, a la par de los anteriores cuestionamientos, en algunos apartes de la demanda se controvierte que, presuntamente, existió una *“apropiación irregular probada y fallada indebidamente con ‘error jurisdiccional inexcusable’ y ‘vía de hecho’* en un proceso de acción popular<sup>[9]</sup> que, según se indica, se refirió a la remuneración del corretaje con recursos propios del Sistema General de Riesgos Laborales<sup>[10]</sup>. En consecuencia, cuestiona la actuación de algunas entidades como la Superintendencia Financiera de Colombia y los jueces de instancia, ante un presunto *“detrimento patrimonial”* de los recursos públicos del Sistema General de Riesgos Laborales<sup>[11]</sup>.

10. En otro subtítulo se refiere a *“la descongestión sorpresiva, las sentencias de primera instancia y de segunda instancia, la vía de hecho judicial y la acción de tutela fallida”* (fl. 41). En tal sección del documento, incluso, se citan los apartes de las sentencias controvertidas en más de ocho páginas para, al final, sustentar la supuesta existencia de algunos defectos específicos de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales (fls. 53 y 54). Incluso, cuestiona que la Corte Constitucional, en su momento, no seleccionara dicha acción de tutela (fl. 58) y aclara que, con fundamento en lo explicado, la Corte Constitucional es competente para controlar las interpretaciones judiciales (fl. 64).

11. Por último, el accionante solicitó a la Corte Constitucional que la sentencia declare inexecutable, por ser inconstitucional, el artículo 203 de la Ley 1955 de 2019 *“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 ‘Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad’”*. Asimismo, se refirió a pretensiones, declaraciones y peticiones adicionales<sup>[12]</sup>.

#### **G. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN**

109. La Corte conoció la demanda, formulada por el ciudadano Domingo de Jesús Banda Torregroza, contra el artículo 203 de la Ley 1955 de 2019 *“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 ‘Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad’”*. Tras estudiar la aptitud sustantiva de la demanda, concluyó que sólo los siguientes reproches de constitucionalidad resultaban aptos (i) inciso primero y quinto del artículo 48 de la Constitución (eficiencia del sistema y destinación específica); así como (ii) el presunto desconocimiento de la unidad de materia, al haberse integrado esta disposición en el Plan Nacional de Desarrollo lo que, a juicio del demandante, pudo implicar el desconocimiento del artículo 158 de la Constitución. En consecuencia, la Corte se abstuvo de estudiar los demás cargos formulados con sustento en los artículos 150.21, 334, 338, 115, 121, 122, 123, 150.3, 339.1, 374, 355, 363 y 95.9 de la Carta Política.

Olga Lucía Velásquez Nieto - Representante a la Cámara

110. Con fundamento en el reiterado precedente constitucional, en materia del principio de unidad de materia en las leyes del Plan, al estudiar la constitucionalidad de la disposición demandada, concluyó que la norma debía declararse inexecutable por violación del principio de unidad de materia, al no encontrar una conexidad directa o inmediata; igualmente, se trata de una norma permanente de seguridad social al margen de un fin de planeación. En consecuencia, concluyó que un debate sobre una disposición que modifica el Sistema de Riesgos Laborales debe surtir a través de una ley ordinaria, para permitir una amplia discusión sobre un tema tan sensible y que impacta, de manera permanente, en las fuentes de financiación del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

111. A renglón seguido, después de referir el contenido general y la interpretación del artículo 48 de la Constitución, la Corte concluyó que la norma demandada desconocía el inciso primero (eficiencia) y quinto (destinación específica) del artículo 48 de la Constitución. En consecuencia, concluyó que le asistía la razón al demandante y a la mayoría de los intervinientes, en tanto dicha regulación podría ir en detrimento del valor puro e intrínseco de la cotización en el Sistema General de Seguridad Social, al perder capacidad financiera, de inversión o de generación de programas ordinarios de prevención de riesgos en las empresas afiliadas. Asimismo, podría reducir los recursos parafiscales disponibles para la prestación de los servicios en el marco del Sistema de Riesgos Laborales.

112. Finalmente, una vez adoptada la decisión de declarar la inexecutable de la norma demandada, por las razones ya expuestas, se determinó la necesidad de modular sus efectos. De esta manera, se concluyó que los efectos debían ser retroactivos, pues de otra manera la decisión de la Corte carecería de sentido para garantizar la supremacía material de la Constitución, en especial, lo dispuesto en el artículo 48 superior sobre destinación específica.

### III. DECISIÓN

La Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

#### RESUELVE:

**PRIMERO.- DECLARAR INEXECUIBLE** el artículo 203 de la Ley 1955 de 2019 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022”. Esta decisión tendrá efectos **RETROACTIVOS**.

**SEGUNDO.-** La presente decisión de inexecutable surte efectos a partir de la publicación de la Ley 1955 de 2018, es decir, desde el 25 de mayo de 2019.



Olga Lucía Velásquez Nieto - Representante a la Cámara

De otro lado, sería oportuno evaluar y definir el alcance de lo que llama la norma gastos administrativos, ya que si bien existen disposiciones normativas que regulan el tema, actualmente no existe claridad frente a como las administradoras de riesgos laborales están administrando y justificando estos recursos.

Es por ello, que con la radicación en su momento del proyecto de ley 374 de 2020, se pretendía modificar lo legislado en la resolución 3544 de 2013, referente a los gastos de administración, ya que la norma señalada dispone que se puede destinar hasta el 23% de las cotizaciones para que las compañías que incursionan en el ramo de la prevención de los riesgos laborales puedan suplir sus gastos de administración razón por la que cobra sentido la intención y el propósito que tuvo el congresista Zuleta Becharen al radicar el proyecto de ley 734 de 2020, toda vez que es innegable que lo destinado a gastos de administración es desproporcionado y no se compadece de ninguna forma con las necesidades y la finalidad del sistema general de riesgos laborales.

De ahí, que se debe hacer un llamado urgente al gobierno nacional para que a través del fondo de riesgo laborales, se realicen los estudios actuariales, financieros y técnicos con el fin de lograr establecer objetivamente y razonablemente un porcentaje justo que garantice la operación de las administradoras de riesgos laborales sin que se destinen recursos obtenidos del recaudo por concepto de aportes a riesgos laborales a otros fines diferentes a lo permitido en la normatividad vigente en riesgos laborales.

Y es que la fuente de financiación del sistema de riesgos laborales depende en gran medida de los ingresos directos por concepto de las cotizaciones que garantizan la cobertura de los riesgos en el trabajo, mas no de subsidios, ni en aplicación del principio de solidaridad que es característico de los sistemas de salud y pensiones, y ni que decir el recaudo, el cual depende significativamente del poder acceder a un empleo estable, la productividad empresarial y la formalización laboral.

Dado lo anterior, es necesario considerar la posibilidad de optimizar el uso de los recursos y dineros públicos que recibe el sistema general de riesgos laborales cuya prelación es la cobertura de las contingencias derivadas del trabajo, lo que implica que deben reducirse significativamente otros rubros que no contribuyen a que se cumpla con el espíritu de lo dispuesto en el marco legal de los riesgos laborales.

Igualmente, a las administradoras de riesgos laborales que se les demuestre que recurrentemente utilizan de manera indebida los recursos del sistema general de riesgos laborales, les quedará definitivamente prohibido, operar el ramo de los riesgos laborales, so pena de las acciones administrativas y legales a las que haya lugar, lo que significa, que deben racionalizarse los gastos administrativos, además de priorizar los temas técnicos en las negociaciones comerciales con las organizaciones, de tal forma que no recaiga este



Olga Lucía Velásquez Nieto - Representante a la Cámara

proceso en acuerdos inocuos (capacitaciones a representantes de empresas fuera del país, financiación de eventos en empresas que nada tienen que ver con la prevención de riesgos laborales, suministro de publicidad diferente a la requerida para prevenir siniestralidad laboral o control de los riesgos en seguridad y salud en el trabajo) y en general, en aquellas actividades distintas a la prevención de los riesgos laborales.

Así las cosas, si bien es cierto, existe un marco normativo robusto ya señalado aquí, que brinda herramientas jurídicas a los diferentes actores del Sistema General de Riesgos Laborales, a fin de que los recursos del mismo, se administren y destinen adecuadamente, es indispensable que se genere y exija a las administradoras de riesgos laborales la presentación de reportes de indicadores de impacto anuales, a los actores del sistema general de riesgos laborales y a las comisiones de seguridad social del congreso, de tal manera que se logre establecer su uso eficiente y eficaz.

Finalmente, también es necesario considerar, que muchos de los recursos del sistema de riesgos laborales se concentran en la atención del sector formal de la economía mientras que el informal queda relegado sin la posibilidad de acceder a las bondades y beneficios del sistema general de riesgos laborales, lo que demuestra un trato desigual y desde todo punto de vista injustificable. Por tal razón, es pertinente, que el gobierno nacional apoye las agendas legislativas dirigidas a generar ayudas o subsidios parciales para que el trabajador informal pueda tener cobertura en riesgos laborales ya sea a través de un seguro similar al SOAT, cuyo pago sea anual y que cubra las contingencias derivadas de accidentes y enfermedades laborales, o promoviendo su afiliación a la ARL POSITIVA bajo unas condiciones especiales como sucede en el sistema general de pensiones.

Por consiguiente, lo expuesto anteriormente, es motivo suficiente para que desde el legislativo se de impulso a un proyecto de ley que beneficie a la fuerza productiva del país, toda vez que, si se propende por el uso adecuado de los recursos del sistema general de riesgos laborales, esto impactará de manera positiva la seguridad y salud en el trabajo del sector empresarial.

Por las anteriores consideraciones presentamos al Congreso de la República el presente proyecto de ley.

De la Honorable Congresista,

*Olga Lucía Velásquez Nieto*  
Representante a la Cámara



Olga Lucía Velásquez Nieto - Representante a la Cámara

**JUAN SEBASTIÁN GÓMEZ GONZÁLEZ**

Representante a la Cámara por Caldas

Nuevo Liberalismo