INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 374 DE 2020 CÁMARA "POR LA CUAL SE MODIFICA EL SISTEMA GENERAL DE RIESGOS LABORALES"

Bogotá, D.C., noviembre de 2020
Honorable Representante:
JUAN DIEGO ECHAVARRÍA SÁNCHEZ
Presidente
Comisión Séptima Constitucional Permanente
Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate Proyecto de Ley Número 374 de 2020 Cámara "*Por la cual se modifica el Sistema General de Riesgos Laborales*"

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento del encargo encomendado por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, y de acuerdo con el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley Número 374 de 2020 Cámara "*Por la cual se modifica el Sistema General de Riesgos Laborales*".

El contenido temático de esta ponencia se presenta de la siguiente manera:

1. Antecedentes.
1.1. Radicación del proyecto.
1.2. Trámite del proyecto en Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.
2. Contenido del proyecto de ley.
2.1. Aspectos a resaltar de la exposición de motivos del proyecto.
2.1.1. Objetivo y relevancia del proyecto de Ley.
2.1.1.1. Responsabilidades a cargo de las ARL.
2.1.1.2. Carga económica a la nómina que representan las ARL.
2.1.1.3. Naturaleza pública de los recursos que administran las ARL.
2.1.1.4. El monto de los recursos que administran las ARL.
2.1.2. Normatividad relevante.
2.1.3. Problemática a resolver.
2.1.3.1. El elevado límite de gastos administrativos en que pueden incurrir las ARL.
2.1.3.2. La elevada cotización a ARL como porcentaje del Ingreso Base de Cotización (IBC).

2.1.3.3. La separación en el reporte de información financiera de las ARL de los recursos que estas administran por las cotizaciones al Sistema General de Riesgos Laborales, del resto de recursos que puedan administrar.
2.1.3.4. La definición de la elaboración y presentación de un informe de inspección, vigilancia y control sobre el uso de los recursos parafiscales administrados por las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales.
2.1.4. Beneficios de la iniciativa.
3. Consideraciones de los ponentes con respecto al proyecto de ley.
3.1. Consideraciones de carácter legal y constitucional.
3.2. Consideraciones de conveniencia.
4. Conceptos institucionales.
4.1. Superintendencia Financiera de Colombia.
4.2. Federación de Aseguradores Colombianos – Fasecolda.
4.3. Contraloría General de la República.
5. Conclusiones de las consideraciones de los ponentes con respecto al proyecto de ley y los conceptos.
6. Declaración de impedimento.
7. Pliego de modificaciones.
8. Proposición con que termina el informe de ponencia.

1. ANTECEDENTES.

1.1. Radicación del proyecto.

De conformidad con la Gaceta del Congreso 829 del 1 de septiembre de 2020, el Proyecto de Ley Número 374 de 2020 Cámara "*Por la cual se modifica el Sistema General de Riesgos Laborales*" fue radicado con las firmas de 29 parlamentarios de diversos partidos políticos, que corresponden a los Representantes Erasmo Elías Zuleta Bechara, Wilmer Carrillo Mendoza, Hernando Guida Ponce, José Eliecer Salazar López, Harold Augusto Valencia Infante, Oscar Tulio Lizcano, Elbert Diaz Lozano, Astrid Sánchez Montes de Oca, Anatolio Hernández Lozano, Teresa Enríquez Rosero, Alonso José del Rio, Martha P. Villalba, Mónica María Raigoza, Jorge Eliecer Tamayo Marulanda, Alfredo Rafael Deluque, Norma Hurtado Sanchez, Jorge Enrique Burgos Lugo, José Edilberto Caicedo Sastoque, Faber Alberto Muñoz, Milene Jarava Diaz, José Gabriel Amar Sepulveda, Cesar Augusto Lorduy, John Jairo Roldan Avendaño, Jhon Arley Murillo Benítez, Nestor Leonardo Rico Rico, Fabian Castillo Suarez, Alfredo Ape Cuello Baute, Juan Diego Echavarría Sánchez y Alejandro Carlos Chacón.

1.2. Trámite del proyecto en Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

El día 18 de septiembre de 2020 por instrucciones de la mesa directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, fuimos

designados como ponentes del Proyecto de Ley Número 374 de 2020 Cámara "*Por la cual se modifica el Sistema General de Riesgos Laborales*" los Representantes Jennifer Kristin Arias Falla, Mauricio Andrés Toro Orjuela y Jorge Enrique Benedetti

Posteriormente, el día 29 de octubre de 2020 la mesa directiva de la Comisión Séptima otorgó a los ponentes de la iniciativa un plazo para la presentación de la ponencia para primer debate, ante la prórroga solicitada en razón a la necesidad de contar con algunos conceptos.

2. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY.

El proyecto de ley consta de 6 artículos incluyendo la vigencia. En el primero de ellos, se establece el objetivo de la iniciativa, que no es otro que el de regular gastos de administración de las entidades administradoras de riesgos laborales, las cotizaciones al Sistema General de Riesgos Laborales, los reportes de información financiera e informes de inspección, vigilancia y control que, sobre el uso de los recursos del Sistema, deberá realizar el Ministerio de Trabajo.

El artículo segundo del proyecto establece que el límite máximo de los gastos de administración de las ARLs no podrá ser superior al 8% de las cotizaciones. Además de lo anterior, establece que las ARLs que superen el límite serán intervenidas para administrar o liquidar por parte de la Superintendencia Financiera de Colombia, conforme a la reglamentación expedida por el Gobierno Nacional. En el texto del artículo, también se incorpora que los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales no podrán usarse para adquirir activos fijos, ni en actividades distintas a prevenir, proteger o atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencias del trabajo que desarrollan. Este apartado cobra relevancia si se tiene en cuenta que en sectores como el de salud, por solo poner un ejemplo, la desviación de los recursos parafiscales hacia otros fines fue recurrente con algunos casos emblemáticos en tiempos recientes.

Según los autores, este artículo mantiene la estructura del artículo 23 de la Ley 1438 de 2011 que trata sobre el Sistema General de Seguridad Social en Salud, otro de los componentes del Sistema de Seguridad Social Integral del país.

ARTICULO PROPUESTO PROYECTO DE LEY	**LEY 1438 DE 2011 "*Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.*"**
ARTÍCULO 2°. GASTOS DE ADMINISTRACIÓN DE LAS ENTIDADES ADMINISTRADORAS DE RIESGOS LABORALES. El Gobierno Nacional fijará el porcentaje de gasto de administración de las	ARTÍCULO 23. GASTOS DE ADMINISTRACIÓN DE LAS ENTIDADES PROMOTORAS DE SALUD. El Gobierno Nacional fijará el porcentaje de gasto de administración de las Entidades Promotoras de

Entidades Administradoras de Riesgos Laborales, con base en criterios de eficiencia, estudios actuariales y financieros y criterios técnicos. Dicho porcentaje no podrá ser superior al 8% de las cotizaciones. Las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales que superen el límite de gastos de administración establecido en el presente artículo, serán intervenidas para administrar o liquidar por parte de la Superintendencia Financiera de Colombia conforme al reglamento expedido por el Gobierno Nacional. Los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales no podrán usarse para adquirir activos fijos, ni en actividades distintas a prevenir, proteger o atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencias del trabajo que desarrollan. PARÁGRAFO TRANSITORIO. Lo previsto en este artículo se reglamentará para que el porcentaje máximo de administración entre a regir a más tardar el primero de enero de 2024. El Gobierno Nacional contará con seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para hacer las revisiones necesarias con base en estudios técnicos sobre el porcentaje máximo señalado en el presente artículo y podría realizar las modificaciones del caso.	Salud, con base en criterios de eficiencia, estudios actuariales y financieros y criterios técnicos. Las Entidades Promotoras de Salud que no cumplan con ese porcentaje entrarán en causal de intervención. Dicho factor no podrá superar el 10% de la Unidad de Pago por Capitación. Los recursos para la atención en salud no podrán usarse para adquirir activos fijos, ni en actividades distintas a la prestación de servicios de salud. Tampoco lo podrá hacer el Régimen Subsidiado. PARÁGRAFO TRANSITORIO. Lo previsto en este artículo se reglamentará para que el porcentaje máximo de administración entre a regir a más tardar el primero de enero de 2013. El Gobierno Nacional contará con seis (6) meses para hacer las revisiones necesarias con base en estudios técnicos sobre el porcentaje máximo señalado en el presente artículo y podría realizar las modificaciones del caso. Hasta tanto no se defina el Régimen Subsidiado seguirá manejando el 8%.

El artículo tercero disminuye el límite superior de las cotizaciones al Sistema de Riesgos Laborales de un 8.7% a un 4.3%. Este porcentaje de cotización máxima guarda relación con las cotizaciones que se realizan en países comparables a nivel iberoamericano como Bolivia (1.7%), Brasil (máximo 3%, 0.1% sobre la producción facturada en el sector agropecuario y 0.8% para empleadores domésticos), 4.3% para el caso de Chile, 1.7% en Panamá, 1.84% en Perú y 0.5% en Portugal.

ARTICULO PROPUESTO PROYECTO DE LEY	**LEY 1562 DE 2012** **Por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional.**
ARTÍCULO 3°. El artículo 6º de la Ley 1562 de 2012 quedara así: “ARTÍCULO 6o. MONTO DE LAS COTIZACIONES. El monto de las cotizaciones para el caso de los trabajadores vinculados mediante contratos de trabajo o como	ARTÍCULO 6o. 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 superior al 4.3%, del Ingreso Base de Cotización (IBC) de los trabajadores y su pago estará a cargo del respectivo empleador. El mismo porcentaje 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 el literal a) numeral 5 del artículo 2o de esta ley. El Ministerio de 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.”	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 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 el literal a) numeral 5 del artículo 2o de esta ley. El Ministerio de 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.

El artículo cuarto del proyecto establece que las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales deberán manejar en cuentas bancarias y contables separadas los recursos parafiscales de las cotizaciones al Sistema General de Riesgos Laborales, de manera que se diferencien del resto de los recursos que puedan administrar dichas empresas.
El artículo quinto del proyecto de ley establece que, el Ministerio de Trabajo con la coadyuvancia de la Superintendencia Financiera de Colombia y de la Superintendencia Nacional de Salud en lo de su competencia, serán los competentes para inspeccionar, vigilar y controlar todas las funciones asignadas a las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales incluyendo el uso de los recursos parafiscales que estas últimas administran. Así mismo establece que el Ministerio de Trabajo presentará un informe al Congreso de la República referente al uso de los recursos parafiscales administrados por las ARL.

Por último, el artículo 6º trata sobre derogatorias y vigencia.

2.1. Aspectos a resaltar de la exposición de motivos del proyecto.
2.1.1. Objetivo y relevancia del proyecto de Ley.

Conforme consta en la exposición de motivos del proyecto de ley, según los autores, este tiene como objetivo regular los gastos de administración de las entidades administradoras de riesgos laborales, las cotizaciones al Sistema General de Riesgos Laborales, los reportes de información financiera e informes de inspección, vigilancia y

control que, sobre el uso de los recursos del Sistema, deberá realizar el Ministerio de Trabajo.

La relevancia de la iniciativa radica en que el Sistema General de Riesgos Laborales hace parte del Sistema de Seguridad Social Integral creado en la Ley 100 de 1993 conforme a lo establecido en su artículo 8º que reza:

> "*ARTÍCULO 8o. CONFORMACIÓN DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL. El Sistema de Seguridad Social Integral es el conjunto armónico de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos y está conformado por los regímenes generales establecidos para pensiones, salud,* ***riesgos profesionales*** *y los servicios sociales complementarios que se definen en la presente ley.*"[1]

A pesar de lo anterior, en los últimos años la atención tanto del ejecutivo como del legislativo se ha concentrado más en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y de pensiones, que en el de riesgo laborales.

No obstante lo anterior, el Sistema General de Riesgos Laborales cobra vital importancia, entre otras por las responsabilidades a su cargo, la carga económica a la nómina que representa, la naturaleza pública de los recursos que administran las ARL y el monto de los recursos que administra.

A continuación, se señala brevemente la relevancia de esta iniciativa, conforme consta en la exposición de motivos.

2.1.1.1. Responsabilidades a cargo de las ARL.

El artículo 2º del Decreto 1295 de 1994 "*Por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales*" estableció como objetivos del Sistema General de Riesgos Profesionales:

> *"ARTICULO 2o. OBJETIVOS DEL SISTEMA GENERAL DE RIESGOS PROFESIONALES. El Sistema General de Riesgos Profesionales tiene los siguientes objetivos:*
>
> *a. Establecer las* ***actividades de promoción y prevención*** *tendientes a mejorar las condiciones de trabajo y salud de la población trabajadora, protegiéndola contra los riesgos derivados de la organización del trabajo que puedan afectar la salud individual o colectiva en los lugares de trabajo tales como los físicos, químicos, biológicos, ergonómicos, psicosociales, de saneamiento y de seguridad.*

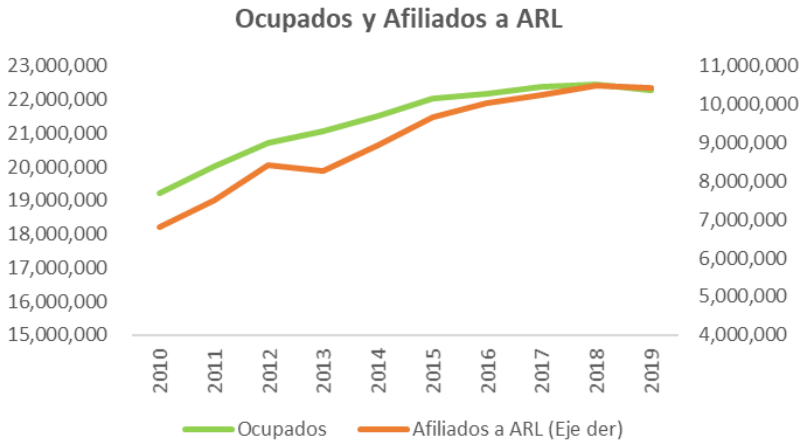
[1] Conforme a la Ley 1562 de 2012, "*Por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional*", la expresión "*riesgos profesionales*" se entiende como "*riesgos laborales*" y "*enfermedad profesional*" se entiende como "*enfermedad laboral*".

*b. Fijar las **prestaciones de atención de la salud de los trabajadores y las prestaciones económicas por incapacidad temporal** a que haya lugar frente a las contingencias de accidente de trabajo y enfermedad profesional.*

*c. Reconocer y pagar a los afiliados las **prestaciones económicas por incapacidad permanente parcial o invalidez**, que se deriven de las contingencias de accidente de trabajo o enfermedad profesional y muerte de origen profesional.*

*d. Fortalecer las **actividades tendientes a establecer el origen de los accidentes de trabajo** y las enfermedades profesionales y el control de los agentes de riesgos ocupacionales"*

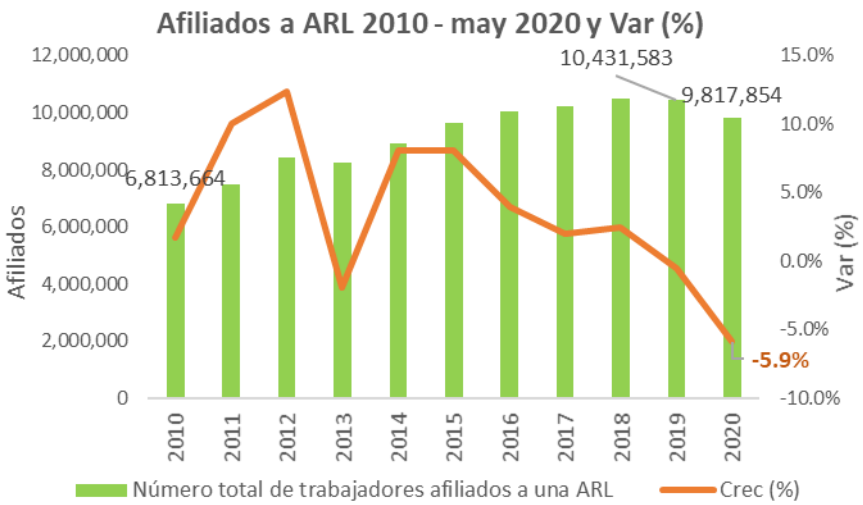
Como se puede observar, las principales responsabilidades asignadas por ley a las ARL son de suprema importancia y más si se tiene en cuenta el incremento tanto de ocupados como de afiliados a ARL en Colombia. Es así como el número de ocupados pasó de 19.2 millones de personas en 2010 a 22.2 millones en 2019 (16% más) y el de afiliados a ARL paso de 6.8 millones a 10.4 millones en el mismo periodo de tiempo (un incremento de 53%).



Fuente: Fasecolda, DANE. 2020 a mayo.

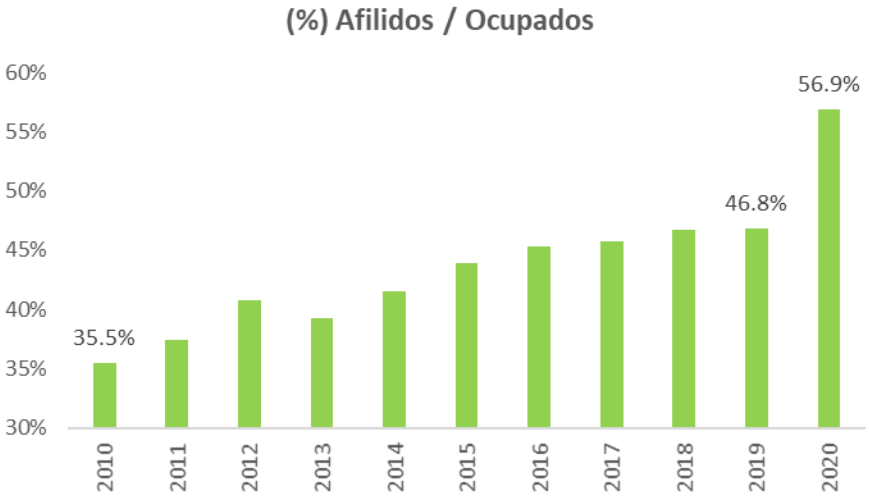
2.1.1.2. Carga económica a la nómina que representan las ARL.

Como se enunciaba anteriormente, el número de trabajadores afiliados a ARL paso de 6.7 a 10.4 millones de personas, lo que representó un incremento del 53% en el número de afiliados, aunque la tasa de crecimiento anual de los mismos ha presentado una tendencia decreciente desde el 2015.



Fuente: Fasecolda, DANE. 2020 a mayo.

De otra parte, la proporción de afiliados a ARL con respecto al número total de ocupados pasó de un 35% en 2010 a un 46.8% en 2019.



Fuente: Fasecolda, DANE. 2020 a mayo.

Conforme a lo establecido en el Decreto 1295 de 1994 "*Por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales*" en su artículo 17, en la Ley 1562 de 2012 "*Por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional*" en su artículo 6, y en el Decreto 1072 de 2015, adicionado por el Decreto 1563 de 2016 en su artículo en su artículo 2.2.4.2.5.7, el monto de las cotizaciones a riesgos laborales en

Colombia, se encuentra en un rango entre 0.348% y 8.7% del Ingreso Base de Cotización (IBC) de los trabajadores.

Clase de Riesgo	Sección 1	Sección 2	Sección 3	Sección 4	Sección 5	Sección 6	Sección 7	Sección 8	Sección 9	Sección 10	Sección 11
I	0,348%	0,443%	0,522%	0,602%	0,681%	0,761%	0,840%	0,920%	0,999%	1,079%	1,158%
II	0,530%	0,787%	1,044%	1,301%	1,558%	1,815%	2,072%	2,329%	2,586%	2,843%	3,100%
III	1,717%	2,077%	2,436%	2,795%	3,155%	3,514%	3,874%	4,233%	4,592%	4,952%	5,311%
IV	2,871%	3,240%	3,610%	3,980%	4,350%	4,720%	5,090%	5,460%	5,830%	6,200%	6,570%
V	3,339%	3,857%	4,374%	4,891%	5,408%	5,926%	6,443%	6,960%	7,477%	7,995%	8,700%

Lo anterior, implica que por concepto de cotizaciones a ARL la nómina en el país tiene un sobrecosto de entre 0.348% y 8.7%.

2.1.1.3. Naturaleza pública de los recursos que administran las ARL.

Una de las razones que motiva la presente iniciativa con respecto a la administración, cotización y vigilancia de los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales, es que los mismos son de naturaleza pública, y no pueden utilizarse para fines distintos a los establecidos en la Constitución y la ley.

Al respecto, el artículo 48 de la Constitución Política establece lo siguiente:

> *"Artículo 48. La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley.*
>
> *…*
>
> ***No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella. (…)"***

En el mismo sentido y desarrollando el señalado mandato, la Ley 100 de 1993 dispuso:

> "*Artículo 9º. Destinación de los Recursos. No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella. (Resaltado fuera de texto)*".

La Corte Constitucional ha reiterado lo anterior en múltiples sentencias, como en la C-460/13 en la que manifestó:

"Las Administradoras de Riesgos Laborales ***tienen como fuentes de financiación las cotizaciones que realizan los empleadores*** *y las transferencias del Sistema General de Participaciones. Aunque, también resulta una importante fuente de capitalización los rendimientos financieros producto de la administración de estos recursos.* ***En general, éstos tienen naturaleza parafiscal, es decir pública, luego su destinación es específica y no pueden dejar de invertirse en la satisfacción de obligaciones que la ley haya dispuesto****.*

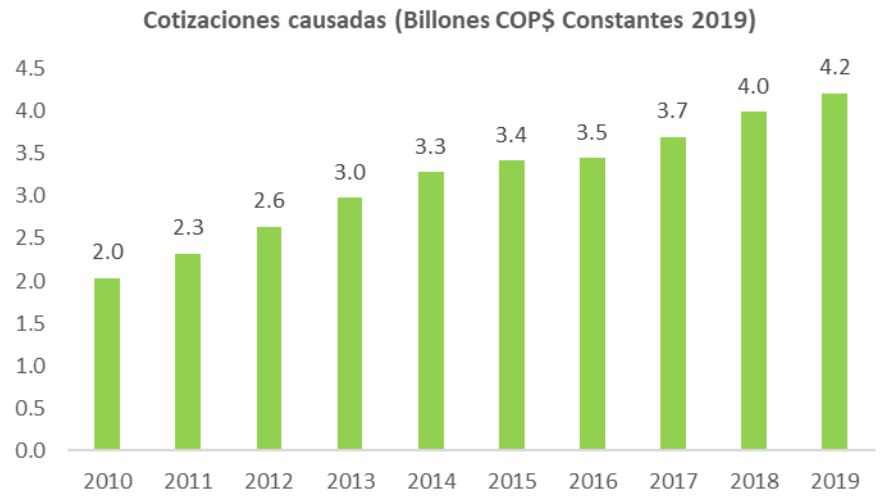
…

En concreto, se sostuvo en sentencia C-979 de 2010 en relación con el necesario equilibrio entre UPC y POS que "debe recordarse que la UPC es un recurso parafiscal que se reconoce como una prima de seguro a las EPS con el propósito de que garanticen a sus usuarios las coberturas incluidas en el Plan Obligatorio de Salud –POS. Es la Corte la que ha reclamado un equilibrio entre la UPC y el POS que permita su financiación en condiciones de sostenibilidad, como lo formula entre otros fallos, la sentencia T-760 de 2008, pero ***también es importante destacar que la jurisprudencia constitucional exige que dichos recursos se destinen en primer lugar a la financiación de la prestación de los servicios de salud, después a los costos administrativos envueltos en dicha prestación en condiciones de eficiencia, por supuesto, y solamente al final de la operación es posible que los particulares que concurren en la prestación obtengan una legítima ganancia****."*

Por lo anterior, y en aras de una vigilancia estricta sobre el cumplimiento del uso de los recursos parafiscales que administran las ARL, se hace necesaria la rendición de cuentas pública de los recursos administrados por estas instituciones, así como una contabilidad independiente y en cuentas separadas de los recursos que administran para realizar satisfactoriamente este seguimiento.

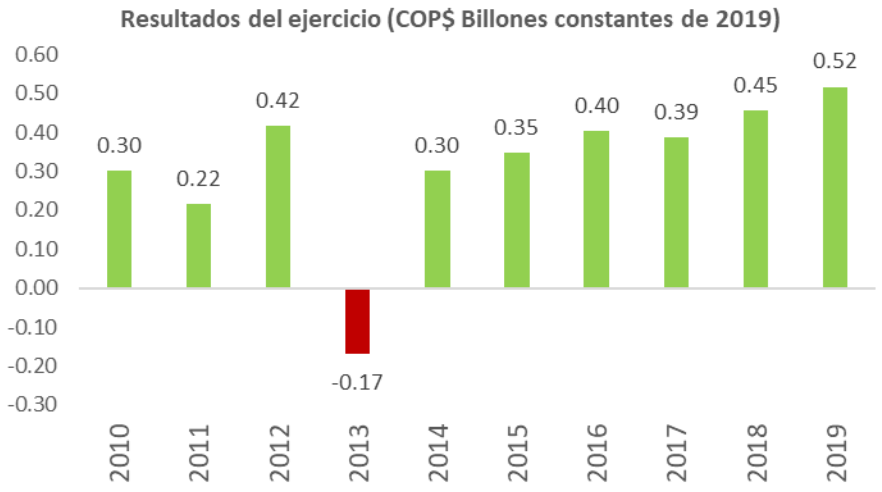
2.1.1.4. El monto de los recursos que administran las ARL.

Como resultado del número de trabajadores afiliados a las ARL y sus respectivas cotizaciones, los ingresos de dichas entidades por concepto de primas devengadas han tenido un crecimiento importante al pasar de COP$ 2.0 billones en 2010 a COP$ 4.2 billones en 2019, lo que representa un incremento de un 107% durante dicho período (cifras en pesos constantes del año 2019).



Fuente: Superfinanciera.

En lo que respecta a los resultados del ejercicio (utilidades) de las ARL, estás también han presentado un comportamiento creciente desde el año 2010 hasta el 2019, totalizando durante ese periodo la suma de COP$ 3.1 billones de utilidades.



Fuente: Superfinanciera.

2.1.2. Normatividad relevante.

La normatividad relevante en referencia al Sistema General de Riesgos Laborales es:

- Ley 100 de 1993 "*Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones*".

- Decreto 1295 de 1994 "*Por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales*".
- Ley 1562 de 2012 "*Por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional.*"
- Decreto 1563 de 2016 "*Por el cual se adiciona al capítulo 2 del título 4 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1072 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo, una sección 5 por medio de la cual se reglamenta la afiliación voluntaria al sistema general de riesgos laborales y se dictan otras disposiciones.*"
- Resolución N 3544 de 2013 del Ministerio de Trabajo "*Por la cual se define el limite de los gastos de administración de las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales*".

2.1.3. Problemática a resolver.

Conforme a lo manifestado por los autores de la iniciativa, los asuntos a resolver a través de la presente iniciativa son 4:

1. Un elevado límite de gastos administrativos en que pueden incurrir las ARL.
2. Una elevada cotización a ARL como porcentaje del Ingreso Base de Cotización (IBC).
3. La separación en el reporte de información financiera de las ARL de los recursos que estas administran por las cotizaciones al Sistema General de Riesgos Laborales del resto de recursos que puedan administrar.
4. La definición de la elaboración y presentación de un informe de inspección, vigilancia y control sobre el uso de los recursos parafiscales administrados por las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales.

A continuación, se desarrolla cada uno de los anteriores aspectos.

2.1.3.1. El elevado límite de gastos administrativos en que pueden incurrir las ARL.

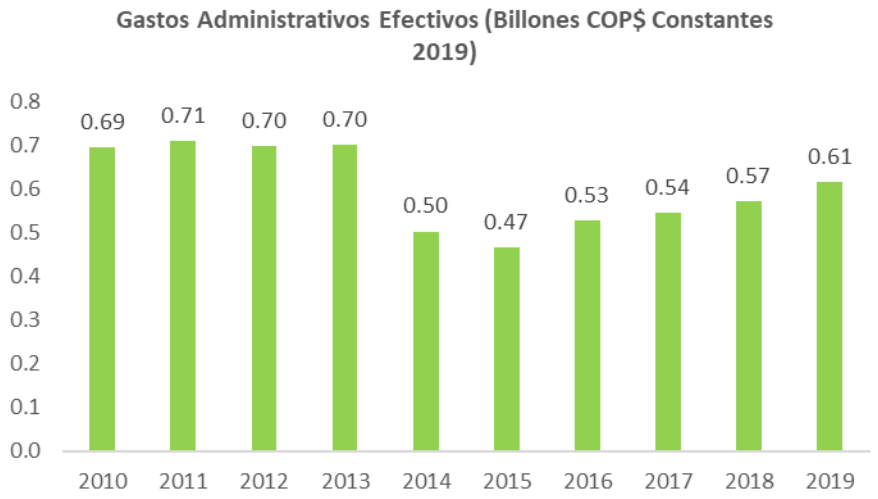
Como se enunció anteriormente, conforme a lo establecido en el artículo 8º de la Ley 100 de 1993, el Sistema General de Riesgos Laborales hace parte del Sistema de Seguridad Social Integral creado en la Ley 100 de 1993, en donde también se encuentran el Sistema General de Seguridad Social en Salud y los regímenes de pensiones.

Así mismo, los recursos que administran las ARLs son recursos parafiscales, es decir de naturaleza pública, por lo que se debe siempre y en todo momento velar por el uso transparente, eficiente y eficaz de los mismos.

Pero, además de lo anterior, los recursos administrados por las ARL se deben utilizar en primer lugar en la financiación del Sistema General de Riesgos Laborales, después

a los costos administrativos envueltos en dichas actividades y únicamente después de ello, los particulares que intervengan en dicho proceso podrían obtener una legitima ganancia.

En lo que respecta a los costos administrativos en que incurren las ARL, del 2010 al 2019 estos han ascendido en promedio a los COP$ 602 mil millones de pesos por año (en pesos constantes del año 2019), totalizando la suma de COP$ 6.02 billones de pesos en los últimos 10 años.



Fuente: Superfinanciera.

Si se comparan los límites a los gastos administrativos establecidos por la normatividad vigente en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, en los regímenes de pensiones y en el Sistema General de Riesgos Laborales, en este último, el límite es mucho más amplio y sin justificación alguna. Estos analizados como proporción de los ingresos o cotizaciones.

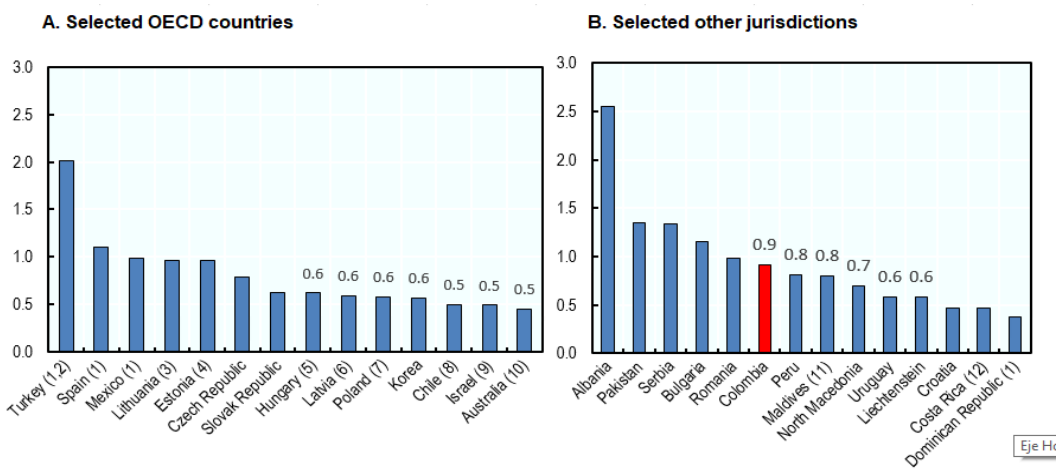
En el siguiente cuadro se resumen los límites establecidos en la normatividad de gastos administrativos como proporción de las cotizaciones que administran para el sistema de salud, pensiones y riesgos profesionales:

	SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD	**REGÍMENES DE PENSIONES**	**SISTEMA GENERAL DE RIESGOS LABORALES**
	LEY 1438 DE 2011	LEY 100 DE 1993	LEY 1562 DE 2012
	ARTÍCULO 23. GASTOS DE ADMINISTRACIÓN DE LAS ENTIDADES PROMOTORAS DE SALUD. El Gobierno Nacional fijará el porcentaje de gasto de administración de las Entidades Promotoras de Salud, con base en	ARTÍCULO 20. MONTO DE LAS COTIZACIONES. La tasa de cotización continuará en el 13.5%* del ingreso base de cotización. En el **régimen de prima media** con prestación definida el 10.5% del ingreso	ARTÍCULO 11. SERVICIOS DE PROMOCIÓN Y PREVENCIÓN. Del total de la cotización las actividades mínimas de promoción y prevención en el Sistema General

	criterios de eficiencia, estudios actuariales y financieros y criterios técnicos. Las Entidades Promotoras de Salud que no cumplan con ese porcentaje entrarán en causal de intervención. **Dicho factor no podrá superar el 10% de la Unidad de Pago por Capitación.** Los recursos para la atención en salud no podrán usarse para adquirir activos fijos, ni en actividades distintas a la prestación de servicios de salud. Tampoco lo podrá hacer el Régimen Subsidiado. PARÁGRAFO TRANSITORIO. Lo previsto en este artículo se reglamentará para que el porcentaje máximo de administración entre a regir a más tardar el primero de enero de 2013. El Gobierno Nacional contará con seis (6) meses para hacer las revisiones necesarias con base en estudios técnicos sobre el porcentaje máximo señalado en el presente artículo y podría realizar las modificaciones del caso. **Hasta tanto no se defina el Régimen Subsidiado seguirá manejando el 8%.**	base de cotización se destinará a financiar la pensión de vejez y la constitución de reservas para tal efecto. El **3% restante sobre el ingreso base de cotización se destinará a financiar los gastos de administración y la pensión de invalidez y sobrevivientes.** En **el régimen de ahorro individual con solidaridad** el 10% del ingreso base de cotización se destinará a las cuentas individuales de ahorro pensional. Un 0.5% del ingreso base de cotización se destinará al Fondo de Garantía de Pensión Mínima del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad y el **3% restante se destinará a financiar los gastos de administración, la prima de reaseguros de Fogafín, y las primas de los seguros de invalidez y sobrevivientes.** A partir del 1o. de enero del año 2004 la cotización se incrementará en un uno por ciento (1%) sobre el ingreso base de cotización. Adicionalmente, a partir del 1o. de enero del año 2005 la cotización se incrementará en medio por ciento (0.5%) y otro medio punto (0.5%) en el año 2006. A partir del 1o. de enero del año 2008, el Gobierno Nacional podrá incrementar en un (1%) punto adicional la cotización por una sola vez, siempre y cuando el crecimiento del producto interno bruto sea igual o superior al 4% en promedio durante los dos (2) años anteriores. ….. ● (16% hoy día)	de Riesgos Laborales por parte de las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales serán las siguientes: … PARÁGRAFO 4o. Los gastos de administración de las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales serán limitados. El Ministerio de Trabajo podrá definir tales límites, previo concepto técnico, del Consejo Nacional de Riegos 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. …. Resolución 3544 de 2013 del Ministerio de Trabajo "Por la cual se define el límite de los gastos de administración de las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales" … Artículo 1. Definición del Límite. Las Administradoras de Riesgos Laborales no podrán utilizar más del **23% de las cotizaciones**, para sus gastos de administración. …
PORCENTAJE DE GASTOS DE ADMINISTRACIÓN / INGRESOS	Régimen subsidiado: **8%** Régimen contributivo: **10%**	**3%/16% = 18.75%**	**23%**

En el caso de pensiones, para el régimen de ahorro individual con solidaridad, de conformidad con la OCDE, para el año 2018 en promedio, **las comisiones o recargos efectivos de los Fondos de Pensiones de Colombia por administrar recursos ascendieron al 0.9% del total del portafolio**, mientras que en países como Republica Dominicana se cobra el 0.4%, en Chile, Israel o Australia se cobra el 0.5% y en Corea del Sur o Uruguay el 0.6%.

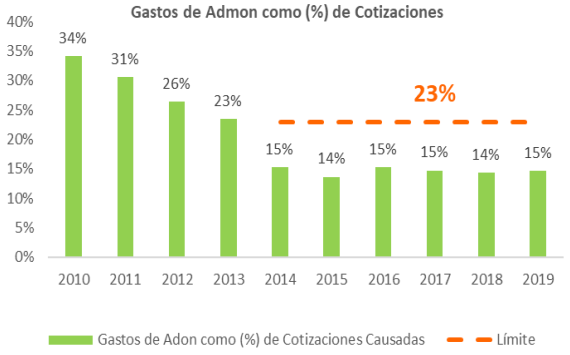
Aún el 18.75% de límite de gastos administrativos como proporción de las cotizaciones que administran en los sistemas de pensiones, parece exagerado con respecto al 0.9% efectivo en Colombia y de otros países como se observa a continuación:

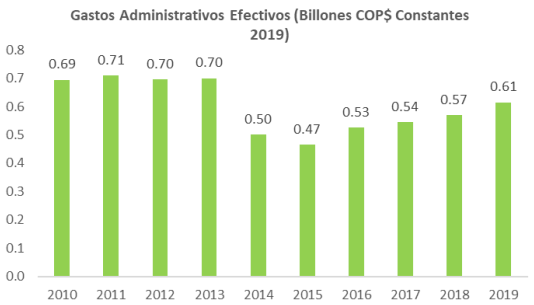


Fuente: OCDE.

Gastos administrativos o comisiones cobradas en los planes de contribución definida (% del total de activos)

En el caso del Sistema General de Riesgos Laborales, los gastos de administración efectivos de las ARL en Colombia como proporción de las cotizaciones, han pasado de un 34% en 2010 a un 15% en 2019. Aunque este porcentaje ha disminuido como proporción de las cotizaciones, los gastos administrativos en pesos han permanecido casi que constantes alrededor de los COP$ 602 mil millones de pesos por año (Pesos constantes del año 2019).





Fuente: Superfinanciera.

Así las cosas, el límite de gastos administrativos determinado por el Ministerio de Trabajo a través de la Resolución Nº 3544 de 2013 de 23%, luce exagerado con respecto a los del sistema de salud (8% en régimen subsidiado y 10% en régimen contributivo) y a los límites de los sistemas de pensiones.

Por todo lo anterior, disponer un límite de gastos administrativos menor al establecido en la actualidad en el Sistema General de Riesgos Laborales es un imperativo.

2.1.3.2. La elevada cotización a ARL como porcentaje del Ingreso Base de Cotización (IBC).

Tal como se enuncio anteriormente, conforme a la normatividad actual el monto de las cotizaciones a riesgos laborales en Colombia se encuentra en un rango entre 0.348% y 8.7% del Ingreso Base de Cotización (IBC) de los trabajadores.

Clase de Riesgo	Sección 1	Sección 2	Sección 3	Sección 4	Sección 5	Sección 6	Sección 7	Sección 8	Sección 9	Sección 10	Sección 11
I	0,348%	0,443%	0,522%	0,602%	0,681%	0,761%	0,840%	0,920%	0,999%	1,079%	1,158%
II	0,530%	0,787%	1,044%	1,301%	1,558%	1,815%	2,072%	2,329%	2,586%	2,843%	3,100%
III	1,717%	2,077%	2,436%	2,795%	3,155%	3,514%	3,874%	4,233%	4,592%	4,952%	5,311%
IV	2,871%	3,240%	3,610%	3,980%	4,350%	4,720%	5,090%	5,460%	5,830%	6,200%	6,570%
V	3,339%	3,857%	4,374%	4,891%	5,408%	5,926%	6,443%	6,960%	7,477%	7,995%	8,700%

Lo anterior, además de representar un cargo a la nómina que encarece los salarios y por ende desincentiva la demanda de mano de obra formal, no se compadece con las cotizaciones que se pagan en países comparables con Colombia.

Con base en la información recopilada por la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) para el año 2018, a continuación, se transcriben las características de financiación de algunos países de Iberoamérica comparables con el nuestro[2]:

"***Bolivia: 1,71 %*** *de aporte patronal. Se realiza a las Administradoras de Fondos de Pensiones, en forma de prima para el seguro a largo plazo, que tiene por fin cubrir las pensiones del trabajador por jubilación por Riesgo Profesional cuando sufre un accidente de trabajo o adquiere una enfermedad durante el desempeño de su actividad laboral.*

[2] Banco de información de los sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos (2018).

Brasil: *Empresario: Cotización adicional del* ***1%, 2% ó 3%,*** *de acuerdo con el riesgo de la actividad desarrollada por la empresa.* ***Titular de explotación agraria****:* ***0,1%*** *sobre el valor de la producción facturada. Los* ***empleadores domésticos*** *aportan un* ***0,8%*** *para el financiamiento del seguro contra accidentes de trabajo.*

Chile: *El empleador debe cotizar un 0,915% de las remuneraciones mensuales imponibles de sus trabajadores, más una* ***cotización adicional diferenciada****, que va desde un* ***0 a un 3,4%*** *según la actividad y riesgo, porcentaje que podrá recargarse hasta en un 100% en caso de que no se cumplan normas de prevención y de seguridad y aumente la accidentabilidad efectiva. A partir de enero 2019 será de un 0,91%, y desde enero 2020 corresponderá sólo a un* ***0,9%.***

Panamá: *Se financia por cotizaciones del empleador, adaptadas a los índices de frecuencia, según la naturaleza de la empresa y el riesgo de la actividad, La prima promedio es del* ***1,7%*** *del salario básico.*

Perú: *Aportes a cargo del empleador y la tasa de aportación es fijada por las entidades públicas y privadas que ofrecen la cobertura tanto de las prestaciones sanitarias como de las prestaciones económicas. Las entidades públicas ofrecen las siguientes tasas: entre* ***0,90 % y 10%*** *de la remuneración asegurable para las prestaciones económicas y entre* ***0,63% y 1,84%*** *de la remuneración asegurable para las prestaciones de salud. Tiene tasas especiales de aportación de acuerdo el nivel de riesgo que se tenga en las actividades a desarrollar, que va desde el 0,63% al 1,83%. En materia de seguros privados se financia con la prima.*

Portugal: *Accidentes de trabajo: las primas de seguro las pagan las empresas, variables en función del riesgo. Enfermedades profesionales****:*** ***0,5%*** *a cargo de las empresas o de los trabajadores por cuenta propia*."

Conforme a los anteriores comparativos internacionales, se es evidente que una tasa de hasta el 8.7% como se puede pagar en Colombia, es muy alta, y si en otros países con esquemas similares al nuestro (por ejemplo, Chile), el sistema ha funcionado con una cotización de hasta un 4.3% (0.9%+3.4%), pues en Colombia no tendría por qué cotizarse más. Cotizaciones aún más bajas encontraríamos si lo comparamos con el caso de Bolivia, Brasil o Panamá.

2.1.3.3. La separación en el reporte de información financiera de las ARL de los recursos que estas administran por las cotizaciones al Sistema General de Riesgos Laborales, del resto de recursos que puedan administrar.

Durante la preparación de la presente iniciativa, según los autores, al indagar sobre los estados financieros de las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales que operan en Colombia desde 2010 hasta la fecha, se encontró que estados financieros como el

balance general y estado de resultados de algunas de ellas, correspondían a estados financieros agregados de todas las actividades que desarrollan las entidades aseguradoras en los diferentes ramos que operan.

Lo anterior equivale a contar con estados financieros que mezclan la administración de recursos parafiscales (de naturaleza pública) con recursos de actividades de seguros esencialmente privados como por ejemplo seguros de vida, pensiones obligatorias y voluntarias y educativos, entre otros.

Por esto, se hace necesario ordenar que los recursos que administren las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales correspondientes al recaudo de las cotizaciones al Sistema General de Riesgos Laborales se deban manejar en cuentas bancarias y contables separadas del resto de los recursos que puedan administrar dichas instituciones y que no puedan hacer unidad de caja con otros recursos que administren.

Esto facilitaría las labores de inspección, vigilancia y control sobre los recursos de naturaleza pública que administran las ARL.

2.1.3.4. La definición de la elaboración y presentación de un informe de inspección, vigilancia y control sobre el uso de los recursos parafiscales administrados por las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales.

Como se enuncio anteriormente, los recursos que se cotizan al Sistema General de Riesgos Laborales son de naturaleza pública, y no pueden utilizarse para fines distintos a los establecidos en la Constitución y la ley. Esto queda claramente establecido en uno de los incisos del artículo 48 de la Constitución Política que establece:

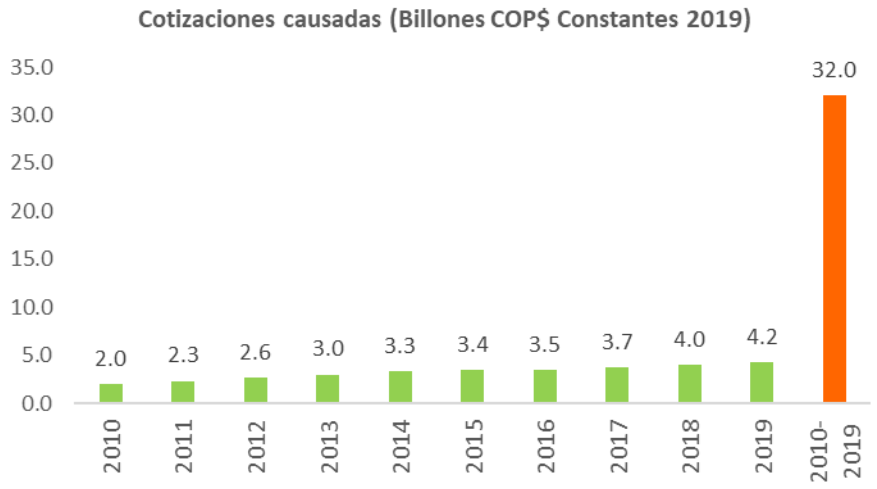
> *"Artículo 48. La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley.*
>
> *…*
>
> ***No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella. (…)"***

El mismo mandato se incorporó en la Ley 100 de 1993 cuando se establece:

> "*Artículo 9º. Destinación de los Recursos. No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella. (Resaltado fuera de texto)*".

Por lo anterior, una vigilancia y entrega de cuentas estricta por parte de las autoridades correspondientes, se hace necesaria a fin de conocer el uso de los recursos

parafiscales que administran las ARL que en los últimos 10 años sumaron más de COP$ 31 billones de pesos (en pesos constantes del año 2019)



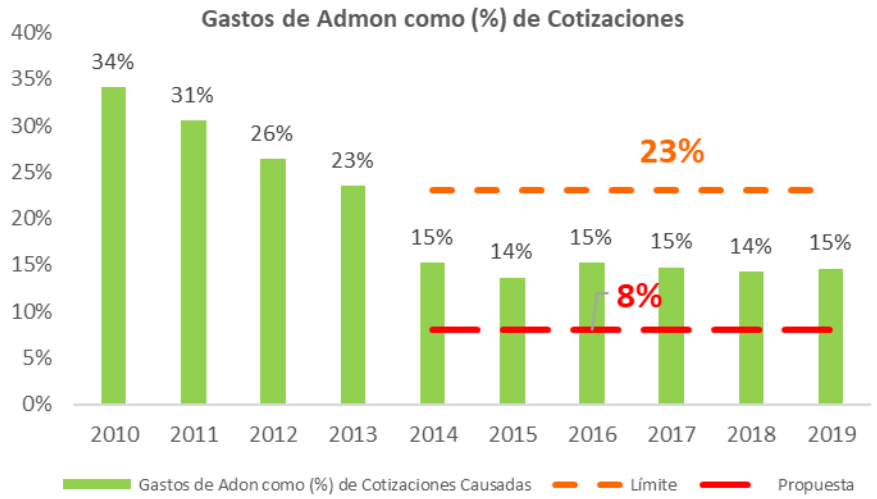
Fuente: Superfinanciera.

Como antecedente del uso indebido de recursos parafiscales en fines ajenos al Sistema General de Seguridad Social, el país en los últimos años fue testigo del caso Saludcoop. En este, la Superintendencia Nacional de Salud, en primer lugar, y posteriormente la Contraloría General de la República, lograron comprobar que dicha institución empleaba recursos del sector salud en asuntos ajenos al aseguramiento tales como la adquisición de infraestructura, inversiones, préstamos, donaciones, servicio de la deuda, entre otros. Es decir, la entidad consideraba que los recursos que recibía por la Unidad de Pago por capitación (UPC) eran propios y los podía utilizar para sufragar gastos diferentes a los permitidos en la Constitución y la ley.

Aunque el anterior proceso auditor se desarrolló sobre Saludcoop en el sector salud, no se encontraron informes periódicos que dieran cuenta del adecuado uso de los recursos que administran las ARL en el país, por lo cual la presente iniciativa establece dicha responsabilidad en cabeza del Ministerio de Trabajo, sin perjuicio del resto de funciones de inspección, vigilancia y control competencia de la Superintendencia Financiera y la Superintendencia Nacional de Salud.

2.1.4. Beneficios de la iniciativa.

1. Procura por un gasto eficiente de los recursos parafiscales del Sistema General de Riesgos Laborales al disminuir el límite máximo de los gastos administrativos de un 23% con respecto a las cotizaciones, a un 8%. Este porcentaje guarda relación con el porcentaje de gastos administrativos ejecutado en el sector salud, por ejemplo.



Fuente: Superfinanciera.

2. Disminuye el límite máximo de cotización a las ARL de un 8.7% actual, a un 4.3% del IBC. Esta disminución en el límite máximo hace que por un lado de minimicen las cargas parafiscales a la nómina que encarecen los salarios incrementando la informalidad laboral, y de otra parte ubica las cotizaciones en un rango más cercano a las empleadas por otros países de la región haciendo el país más competitivo.

3. Incrementa la transparencia y control sobre la utilización de los recursos parafiscales del sistema general de riesgos laborales, al establecer que las ARL deberán manejar en cuentas bancarias y contables separadas del resto de los recursos que puedan administrar dichas entidades, los recursos parafiscales provenientes de las cotizaciones a riesgos laborales. Además, se establece que anualmente el Ministerio de Trabajo deberá presentar un informe a las comisiones séptimas del Congreso de la República, sobre el uso de los recursos administrados por las ARL.

3. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES CON RESPECTO AL PROYECTO DE LEY.

3.1. Consideraciones de carácter legal y constitucional.

Además de las disposiciones constitucionales relacionadas con la competencia de iniciativa legislativa por parte del Congreso de la República, los asuntos tratados en el presente proyecto son acordes a lo establecido en el artículo 150 de la Constitución Política que trata sobre las funciones que ejerce el Congreso al hacer las leyes. El articulo 150 precitado establece:

"*ARTICULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*
…
12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, ***contribuciones parafiscales*** *en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley.*
…
19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:
...
d) Regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público; ... **"** (Resaltado fuera de texto)

De otra parte, la Ley 3 de 1992 "*Por la cual se expiden normas sobre las Comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones.*", en su artículo 2º establece:

"*ARTÍCULO 2o. <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 754 de 2002. El nuevo texto es el siguiente:> Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.*

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:
…
Comisión Séptima.

Compuesta de catorce (14) miembros en el Senado y diecinueve (19) en la Cámara de Representantes, conocerá de: estatuto del servidor público y trabajador particular; régimen salarial y prestacional del servidor público; organizaciones sindicales; sociedades de auxilio mutuo; ***seguridad social****; cajas de previsión social; fondos de prestaciones; carrera administrativa; servicio civil; recreación; deportes; salud, organizaciones comunitarias; vivienda; economía solidaria; asuntos de la mujer y de la familia*." (Resaltado fuera de texto)

3.2. Consideraciones de conveniencia.

Tal como lo manifestaron los actores de la iniciativa en la exposición de motivos, por lo menos serian 3 los beneficios que traería el presente proyecto de ley:

1. Incrementa la transparencia y control sobre la utilización de los recursos parafiscales del sistema general de riesgos laborales, al establecer que las ARL

deberán manejar en cuentas bancarias y contables separadas del resto de los recursos que puedan administrar dichas entidades, los recursos parafiscales provenientes de las cotizaciones a riesgos laborales. Además, se establece que anualmente el Ministerio de Trabajo deberá presentar un informe a las comisiones séptimas del Congreso de la República, sobre el uso de los recursos administrados por las ARL.

2. Procura por un gasto eficiente de los recursos parafiscales del Sistema General de Riesgos Laborales al disminuir el límite máximo de los gastos administrativos con respecto a las cotizaciones.

3. Procura por una disminución de la carga parafiscal o sobrecostos a la nómina disminuyendo el límite máximo de cotización a las ARL.

4. CONCEPTOS INSTITUCIONALES.

4.1. Superintendencia Financiera de Colombia.

La Superintendencia Financiera de Colombia, el 15 de octubre de 2020 allegó comunicación a los ponentes manifestando algunas observaciones con respecto al proyecto de ley.

En esta comunicación, manifestó observaciones con respecto a los siguientes aspectos: (a) Gastos de administración de las entidades administradoras de riesgos laborales (artículo 2); (b) Monto de las cotizaciones (artículo 3); (c) Recursos administrados por las entidades administradoras de riesgos laborales (artículo 4); y (d) Inspección, vigilancia y control del sistema general de riesgos laborales. A continuación, se hace una breve descripción de las principales observaciones con respecto a los anteriores asuntos:

a) Gastos de administración de las entidades administradoras de riesgos laborales (artículo 2).

- Manifiesta la Superfinanciera que "*Por la anterior razón, se reitera que es necesario que el número que se establezca como techo sea definido mediante un estudio financiero que de cuenta de las realidades financieras de la Administración de Riesgos Laborales, sin limitaciones en la ley. Es decir, se sugiere eliminar cualquier tipo de limite o tope, que genere inflexibilidades a futuro por cuenta de la Ley, así como imposiciones de intervención por superar el límite del 8%, por parte de este ente de vigilancia y control.*"

- En otro apartado señala la Superintendencia: "*Ahora bien, con respecto al inciso 3 del artículo 2º, el cual establece que "Los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales no podrán usarse para adquirir activos fijos, ni en actividades*

distintas a prevenir, proteger o atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencias del trabajo que desarrollan", es preciso aclarar que, como parte de su régimen prudencial las entidades aseguradoras deben constituir reservas técnicas que reflejan sus obligaciones con los tomadores y asegurados. En el caso particular del ramo de riesgos laborales, las ARL deben constituir las reservas técnicas que reflejan los siniestros reportados y ocurridos pendientes de reporte, estos pasivos deben ser respaldados con los activos definidos en el régimen de inversiones definido por la Ley y que reglamenta el Gobierno Nacional.

En este sentido, las entidades tienen que destinar parte de la prima a la adquisición de dichos activos, dicho esto, es importante que texto del articulo reconozca que las ARL puedan utilizan parte de la cotización a riesgos laborales para la adquisición de los activos que deben respaldar dichas reservas."

b) Monto de las cotizaciones (artículo 3).

- Manifiesta la Superfinanciera que "*Con relación a las disposiciones del artículo 3º del Proyecto de Ley, en el que se pretende que "El monto de las cotizaciones para el caso de los trabajadores vinculados mediante contratos de trabajo o como servidores públicos no podrá ser superior al 4.3%, del Ingreso Base de Cotización (IBC) de los trabajadores y su pago estará a cargo del respectivo empleador" ,se estima de la mayor importancia mencionar que el análisis comparativo que contiene la exposición de motivos puede proponer que, frente a los pares de la región, la tasa de cotización en Colombia es alta y si bien dicha comparación resulta relevante para ubicar a Colombia dentro del escenario internacional, no evalúa las condiciones propias de los riesgos laborales dentro de nuestro país y las coberturas que le otorga el sistema. Es por ello que, este parámetro debe es reflejar el comportamiento de la siniestralidad propia de la población asegurada la cual, dependiendo de las condiciones de desarrollo del país, la madurez y alcance del sistema de protección laboral y la constitución del aparato productivo de cada geografía, puede resultar sustancialmente diferente.*"

c) Recursos administrados por las entidades administradoras de riesgos laborales (artículo 4).

- Manifiesta la Superfinanciera que: "*El artículo 4 del texto radicado del Proyecto de Ley, tiene la intención de facilitar la identificación de la información contable relacionada con el SGRL, al imponer la obligación de manejar los recursos de las cotizaciones en cuentas bancarias y contables separadas del resto de los recursos. Sin embargo, debe hacerse claridad en que hoy las ARL reportan a la SFC la información del ramo de Riesgos Laborales de forma separada, y es*

posible conocer la mayoría de la información relevante de este ramo respecto de primas, siniestros, reservas técnicas, así mismo las entidades cuentan con modelos de asignación de costos que permiten separar los distintos rubros del gasto señalando los que son atribuibles al ramo de riesgos laborales."

- Manifiesta la Superfinanciera que: "*No obstante, la propuesta de la iniciativa implicaría la separación de la cuentas bancarias lo que puede implicar un sobrecosto financiero y una sobrecarga operativa para las ARL, lo que iría en contra del objetivo de disminuir costos de administración, máxime si se tiene en cuenta que hoy ya existen las herramientas para la inspección, vigilancia y control del ramo. Por lo anterior, la SFC, de manera respetuosa sugiere la eliminación de este artículo.*"

d) Inspección, vigilancia y control del sistema general de riesgos laborales.

- Manifiesta la superintendencia: "*En lo que respecta al primer inciso del artículo 5, esta entidad considera que la Ley 1562 de 2012 ya establece las labores de inspección, vigilancia y control del Sistema General de Riesgos Laborales, y asigna las responsabilidades que a cada entidad le corresponden, por lo cual, establecer en otra ley disposiciones similares resultaría redundante con la Ley vigente.*"

4.2. Federación de Aseguradores Colombianos – Fasecolda.

La Federación de Aseguradores Colombianos – Fasecolda, allegó comunicación a los ponentes manifestando algunas observaciones con respecto al proyecto de ley. En esta comunicación, manifestó observaciones con respecto a los siguientes aspectos: (a) Monto de las cotizaciones (Artículo 3 del proyecto de ley); y (b) Gastos de administración de las entidades administradoras (Artículo 2 del proyecto de ley).

Con respecto a los asuntos relacionados al manejo en cuentas bancarias y contables separadas de los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales, del resto de recursos que puedan manejar las aseguradoras y de su reporte independiente a la Superfinanciera, así como de la inspección, vigilancia y control del uso de estos recursos parafiscales en cabeza del Ministerio de Trabajo, el gremio no se manifestó.

A continuación, se hace una breve descripción de las principales observaciones con respecto al monto de cotizaciones y gastos de administración dadas a conocer por la institución.

a) Monto de las cotizaciones (Artículo 3 del proyecto de ley).

Con respecto a este apartado, la agremiación destaca los siguientes elementos:

- Que "*La principal observación consiste en que unificar la tarifa de una población determinada y disminuir los gastos del Sistema General de Riesgos Laborales, sin un análisis detallado y específico de los elementos determinantes de la tarifa, compromete la suficiencia de los recursos del sistema y puede generar un retroceso significativo en materia de protección al sector laboral formal..*"
- Que "*ya existen leyes y normas que regulan la revisión integral de la clasificación de actividades del sistema y, por tanto, su tarifa aplicable*".
- Que "*es necesario implementar la normatividad asociada a las cotizaciones diferenciales en función de la siniestralidad para cada categoría de riesgo, por lo cual, las empresas que hagan una buena gestión en prevención de riesgos puedan reducir su tarifa de cotización.*"
- Que "*Adicionalmente, el impacto de esta iniciativa se mide en la disminución de las primas, pero no considera en ningún momento su siniestralidad. En el Gráfico 10 del anexo se explica detalladamente este punto. Los datos permiten verificar que se genera una disminución del 17.2% sobre las primas recibidas por el sistema actualmente, porcentaje con el cual habría que hacer frente al 100% de los siniestros que ocurren, sin un análisis actuarial que garantice que esos recursos son suficientes para la siniestralidad de estas actividades.*"
- Que el valor de las cotizaciones recaudadas por las ARL no se puede comparar con las de otros subsistemas (salud y pensiones) porque los porcentajes de cotización son más bajos.
- Que "A pesar de la tasa de cotización oscila entre 0.522% y 6.9% del ingreso base de cotización de cada trabajador, su promedio de cotización es de 2.3%, tasa que es considerablemente inferior a la prevista en otros países, e incluso con recursos muy por debajo de lo que se percibe por salud y pensión.
- Que los porcentajes de cotización aplicados en Colombia son entre 0.522% y 6.96%, siendo el promedio de cotización de 2.3% y estos se encuentran en los rangos regionales analizados por la entidad y que se relacionan en la siguiente tabla:

Tabla 1. Tasa de cotización según clase de riesgo

Región	Rango según clase de riesgo	
	Clase de riesgo más baja	Clase de riesgo más alta
África	2,8%	8,0%
Asia	0,7%	6,7%
Europa	2,84%	6,95%
América	1,5%	7,1%

Fuente: Fasecolda

b) Gastos de administración de las entidades administradoras (Artículo 2 del proyecto de ley).

Con respecto a este apartado, la agremiación destaca los siguientes elementos:

- Que "*La principal observación consiste en que unificar la tarifa de una población determinada y disminuir los gastos del Sistema General de Riesgos Laborales, sin un análisis detallado y específico de los elementos determinantes de la tarifa, compromete la suficiencia de los recursos del sistema y puede generar un retroceso significativo en materia de protección al sector laboral formal..*"
- Que "*(ii) la determinación de los gastos necesarios para su administración requiere considerar los elementos que caracterizan la operación del sistema, tanto en sus componentes de prevención e indemnizatorio.*"
- Que "*Respecto del segundo punto nodal del proyecto de ley, es pertinente señalar que la ley 1562 de 20123 prevé un mecanismo para establecer el tope de los gastos del sistema, medida que consideramos necesaria y óptima.*"
- Que "*En adición a lo anterior, la iniciativa de revisión propuesta requiere un examen profundo del funcionamiento integral del sistema que, según lo previsto por la Ley 1562 de 2012, debe adelantarse en el seno del Consejo Nacional de Riesgos, que preside el Gobierno Nacional, a partir de un estudio técnico que, a su vez, debe ser analizado y discutido por sus miembros que pertenecen al sector empresarial, trabajador y asegurador, lo cual garantiza independencia de la decisión sobre elementos de análisis netamente técnicos.*"
- Que el valor de las cotizaciones recaudadas por las ARL no se puede comparar con las de otros subsistemas (salud y pensiones) porque los porcentajes de cotización son más bajos.
- Que "*Si se compara el sistema de riesgos laborales frente al resto de los subsistemas de la seguridad social en Colombia en lo referente al gasto administrativo, el porcentaje de los aportes destinado para este rubro en el sistema de pensiones es en promedio el 1.2%, régimen contributivo de salud es del 10% y en riesgos laborales el tope es del 23%, actualmente se aproxima al 14% destinado a este rubro..*"

4.3. Contraloría General de la República.

La Contraloría General de la Republica, allegó comunicación al autor de la iniciativa, quien remitió a los ponentes los comentarios. A continuación, se transcriben los comentarios a cada artículo por parte de la entidad:

Artículo 1. Objeto.

CGR: *"Comentarios CGR: la CGR considera importante y oportuno la expedición de esta normativa que busca garantizar una mayor disponibilidad de recursos para el SGRL, así como un mejor seguimiento a los mismos, por parte de las entidades con competencia."*

Artículo 2. Gastos de administración de las entidades administradoras de riesgos laborales.

CGR: "*Comentarios CGR: como se mencionó previamente, existen dudas frente al origen y definición del 8%, como límite superior del porcentaje de gastos de administración*."

Artículo 3. El artículo 6º de la Ley 1562 de 2012 quedara así:

CGR: "*Comentarios CGR: como se mencionó previamente, existen dudas frente al origen y definición del 4.3%, como porcentaje máximo permitido como Ingreso Base de Liquidación.*"

Artículo 4. Recursos administrados por las entidades administradoras de riesgos laborales.

CGR: "*Comentarios CGR: se considera relevante esta iniciativa, para una mejor y más efectiva vigilancia sobre estos recursos recaudados.*"

Artículo 5. Inspección, vigilancia y control del sistema general de riesgos laborales.

CGR: *"Comentarios CGR: se considera de suma importancia este artículo para conocer de manera detallada y permanente el adecuado uso de estos recursos. Igualmente, se sugiere incluir a la Contraloría General de la República (CGR), como máximo órgano de control fiscal del país y quién tiene claramente definido examinar los recursos parafiscales (tanto la cotización de los trabajadores y el aporte de los empleadores es de carácter público) que están a cargo de las ARL, tal como lo realiza en las Entidades Promotoras de Salud (EPS), Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y Cajas de Compensación Familiar (CCF), entidades del Sistema de Seguridad Social del país.*

Podría incluirse una expresión al final de este artículo que contemple lo siguiente:

"Lo anterior, sin perjuicio de las funciones de vigilancia y control a cargo de la Contraloría General de la República".

5. CONCLUSIONES DE LAS CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES CON RESPECTO AL PROYECTO DE LEY Y LOS CONCEPTOS.

a) Con respecto al artículo 2º del proyecto de ley, referente a los gastos de administración de las entidades administradoras de riesgos profesionales.

Los ponentes entienden las observaciones de la Contraloría General de la República y la Superintendencia Financiera en el sentido que el límite propuesto en la iniciativa se desprende de un análisis comparativo, en particular, con el Sistema General de Seguridad Social en Salud del régimen subsidiado, cuyo límite de gastos de administración es del 8%, y que lo ideal sería que dicho porcentaje propuesto se desprendiera de un análisis técnico, una vez convalidadas las cifras por las respectivas entidades de control.

Dado que dicho análisis no se ha realizado desde el año 2013 después de la expedición de la Resolución 3544, por parte del Ministerio de Trabajo, y que a pesar de no contarse con un estudio técnico al respecto, sí se cuenta con los referentes del sector salud en el régimen contributivo y subsidiado y el hecho que dicho limite corresponda a casi una cuarta parte de las cotizaciones es exagerado, los ponentes consideramos que el límite se debería ajustar al establecido en el Sistema General de Seguridad Social en Salud del régimen contributivo, cuyo límite de gastos de administración es del 10%.

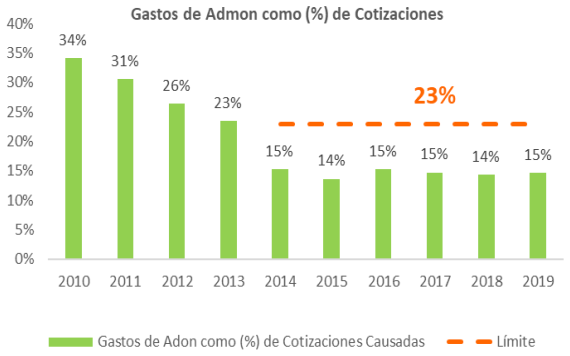
Para el caso del Sistema General de Riesgos Laborales, los ponentes consideran que el límite de estos gastos de administración busca:

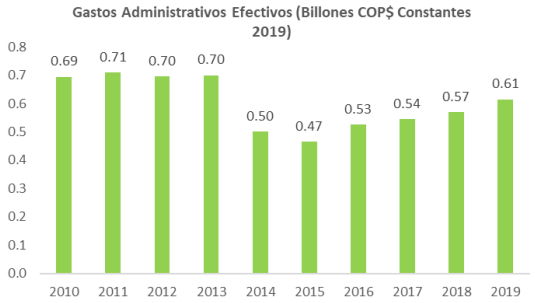
1. Prevenir que las ARL realicen excesiva utilización de recursos públicos que deben ser destinados a la seguridad social para la adquisición de activos fijos cuya propiedad no es de todos los cotizantes, sino de las aseguradoras.

2. Prevenir un compromiso excesivo de la liquidez que necesitan las ARL para cumplir con su mandato legal.

3. Evitar un incremento injustificado en los gastos de administración a través de la incorporación de rubros contables que no son necesarios para garantizar la prestación de los servicios y obligaciones de las ARL.

Con respecto al resto del contenido del articulado referente a las facultades de intervención en caso de incumplimiento de dicho limite por parte de la Superintendencia Financiera de Colombia y al régimen de transición para que este entre en vigencia a partir del año 2024, los ponentes consideran que estas facultades son análogas a las que se presentan en el sector salud, y por ende no tendría por qué establecerse condiciones preferenciales y/o diferenciales para el Sistema General de Riesgos Profesionales.





Fuente: Superfinanciera.

b) Con respecto al artículo 3º del proyecto de ley, referente al límite máximo del monto de las cotizaciones.

Los ponentes entienden las observaciones de la Contraloría General de la República y la Superintendencia Financiera en el sentido que el límite propuesto en la iniciativa se desprende de un análisis comparativo, en particular, con las tarifas cobradas en países vecinos de la región, y no de un estudio detallado de la tarifa óptima para el país. Sin embargo, considerando que en la actualidad la tarifa máxima cobrada corresponde a un 6.96%, no tiene sentido que el límite legal conforme al artículo 6º de la Ley 1562 de 2012, continúe en un 8.7%, y por lo tanto se propone que el límite máximo corresponda al 6.96% durante los siguientes 5 años a partir de la expedición de la presente ley y de un 5% en adelante.

Cotizaciones Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales	
Bolivia	1.7% Empleador
Brasil	1%, 2% o 3% conforme a riesgo. Empleador. Para explotación agraria 0.1% sobre el valor de la producción facturada.
Chile	Entre 0.9% y 3.4% según riesgo. Empleador.
Panamá	Prima promedio del 1.7% Empleador
Perú	Para prestaciones de salud entre 0.63% y 1.84%, por el Empleador.
Portugal	0.5% con cargo al Empleador
Colombia	Entre 0.348% y 8.7% según riesgo por Empleador. (Art. 13 Dec 1772 de 1994)

c) Con respecto a los artículos 4º y 5º del proyecto de ley, referente a la contabilización independiente de los recursos parafiscales administrados por las ARL y de la vigilancia de su uso por parte de las entidades competentes.

El concepto emitido por la Superintendencia Financiera de Colombia resalta una de las razones por las cuales esta iniciativa es de bastante importancia. Informa, dicha entidad lo siguiente:

> "*Ahora bien, con respecto al inciso 3 del artículo 2º, el cual establece que "Los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales no podrán usarse para adquirir activos fijos, ni en actividades distintas a prevenir, proteger o atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencias del trabajo que desarrollan", es preciso aclarar que, como parte de su régimen prudencial las entidades aseguradoras deben constituir reservas técnicas que reflejan sus obligaciones con los tomadores y asegurados. En el caso particular del ramo de riesgos laborales, las ARL deben constituir las reservas técnicas que reflejan los siniestros reportados y ocurridos pendientes de reporte, estos pasivos deben ser respaldados con los activos definidos en el régimen de inversiones definido por la Ley y que reglamenta el Gobierno Nacional.*
>
> *En este sentido, las entidades* ***tienen que destinar parte de la prima a la adquisición de dichos activos, dicho esto, es importante que texto del articulo reconozca que las ARL puedan utilizan parte de la cotización a riesgos laborales para la adquisición de los activos que deben respaldar dichas reservas****.*"

Los ponentes consideramos que dicho concepto, proviniendo de una de las entidades llamadas a vigilar los recursos parafiscales (públicos) que administran las ARL es sumamente grave, pues esto va en contravía, como se citó anteriormente en la iniciativa, del uso que se le puede dar a los recursos parafiscales conforme a la Constitución y la Ley.

Sobre este particular, los ponentes insisten en que los recursos de las instituciones de la Seguridad Social no se pueden destinar o utilizar para fines distintos a ella. Lo anterior desde la perspectiva de la Corte Constitucional, que en sentencia C-663-98 MP Eduardo Cifuentes Muñoz manifestó:

> *"Lo que el artículo 48 de la Constitución persigue es que los recursos - cualquiera sea su naturaleza - destinados a solventar los derechos que protege el sistema de seguridad social - como salud y pensiones - no se desvíen a satisfacer otro tipo de necesidades. Se trata, en últimas, de establecer garantías reforzadas para impulsar el cumplimiento adecuado de los derechos prestacionales mencionados. No obstante, para dar cabal cumplimiento a lo dispuesto en la precitada norma constitucional, es necesario que tales recursos*

mantengan, por lo menos, su poder adquisitivo. ***En dichas condiciones, resulta adecuado autorizar a las entidades de seguridad social encargadas de administrarlos para que puedan invertirlos en el mercado financiero****, siempre que ello esté rodeado de controles para disminuir los eventuales riesgos y de garantías para asegurar al usuario que, en cualquier caso, su derecho será satisfecho.*

Desde ninguna perspectiva puede confundirse la destinación de los recursos de las entidades de la seguridad social para fines diferentes de esta, con la inversión de tales recursos a través del sector privado o de títulos o bonos de la Nación. En el primer caso, los recursos se utilizan y agotan en el cumplimiento de objetivos que poco o nada se relacionan con la satisfacción de los derechos constitucionales que debe realizar el sistema de seguridad social. En el segundo caso, dichos recursos se trasladan temporalmente a una entidad - pública o privada - que debe devolverlos integralmente, además de reportar la rentabilidad mínima a la que tantas veces se ha hecho referencia. En este caso, los recursos no se agotan en la obtención de finalidades alternativas, sino que se revierten al sistema conjuntamente con el rendimiento que han producido.". (Subrayado fuera de texto).

Así las cosas, la inversión de los recursos de la seguridad social en activos fijos o de poca liquidez, tales como a los que se hace referencia en el inciso 3º del artículo 2º, es claramente una inversión de recursos que "*..se utilizan y agotan en el cumplimiento de objetivos que poco o nada se relacionan con la satisfacción de los derechos constitucionales que debe realizar el sistema de seguridad social.*".

Al respecto, el artículo 48 de la Constitución Política establece lo siguiente:

"Artículo 48. La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley.

…

No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella. (…)"

En el mismo sentido y desarrollando el señalado mandato, la Ley 100 de 1993 dispuso:

"*Artículo 9º. Destinación de los Recursos. No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella. (Resaltado fuera de texto)*".

La Corte Constitucional ha reiterado lo anterior en múltiples sentencias como en la C-460/13, magistrado ponente Alberto Rojas Ríos, donde manifestó:

> *"Las Administradoras de Riesgos Laborales* ***tienen como fuentes de financiación las cotizaciones que realizan los empleadores*** *y las transferencias del Sistema General de Participaciones. Aunque, también resulta una importante fuente de capitalización los rendimientos financieros producto de la administración de estos recursos.* ***En general, éstos tienen naturaleza parafiscal, es decir pública, luego su destinación es específica y no pueden dejar de invertirse en la satisfacción de obligaciones que la ley haya dispuesto****.*
>
> *…*
>
> *En concreto, se sostuvo en sentencia C-979 de 2010 en relación con el necesario equilibrio entre UPC y POS que "debe recordarse que la UPC es un recurso parafiscal que se reconoce como una prima de seguro a las EPS con el propósito de que garanticen a sus usuarios las coberturas incluidas en el Plan Obligatorio de Salud –POS. Es la Corte la que ha reclamado un equilibrio entre la UPC y el POS que permita su financiación en condiciones de sostenibilidad, como lo formula entre otros fallos, la sentencia T-760 de 2008, pero* ***también es importante destacar que la jurisprudencia constitucional exige que dichos recursos se destinen en primer lugar a la financiación de la prestación de los servicios de salud, después a los costos administrativos envueltos en dicha prestación en condiciones de eficiencia, por supuesto, y solamente al final de la operación es posible que los particulares que concurren en la prestación obtengan una legítima ganancia****."*

Lo anterior, sin perjuicio que la misma Corte Constitucional en sentencia C-262-2013 MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, si permite que de los gastos de administración, únicamente, se realicen inversiones en activos fijos en el caso del sector salud, cuando manifestó:

> "***En este orden de ideas, el componente de gastos de administración de la UPC no está afectado por la prohibición del inciso segundo y puede ser usado por las EPS para la adquisición de activos fijos****, cuando ello sea necesario para garantizar la operación en estricto sentido de la EPS o con cargo a la utilidad razonable que el sistema les reconoce –recuérdese que según la*

nueva normativa esa utilidad está comprendida en el porcentaje que se reconoce como gasto de administración-. Esta interpretación es necesaria para garantizar el adecuado funcionamiento del SGSSS, pues ciertos activos fijos, como lo señala la definición contable, son requeridos para el giro ordinario de una empresa, como las EPS. Otros activos fijos pueden ser también adquiridos por las EPS con la porción de esos gastos de administración que corresponde a su utilidad, ya que en tanto recursos propios, pueden dedicarse a las finalidades que elija la entidad según su razón social. Con ese porcentaje de utilidad, y con sujeción a las reglas de integración vertical, las EPS pueden entonces invertir en infraestructura médica y de esa forma contribuir a la ampliación de la cobertura del SGSSS."

Además de lo anterior, con respecto a la contabilización independiente de los recursos parafiscales que administran las aseguradoras provenientes del Sistema General de Riesgos Laborales, la Superfinanciera conceptuó que: "*Sin embargo, debe hacerse claridad en que hoy las ARL reportan a la SFC la información del ramo de Riesgos Laborales de forma separada, y es posible conocer* ***la mayoría*** *de la información relevante de este ramo respecto de primas, siniestros, reservas técnicas, …*" (Resaltado fuera de texto).

Al respecto los ponentes consideran que no es suficiente con que se conozca "***la mayoría***" de la información relevante tratándose de recursos públicos, sino que se deben conocer las fuentes y usos de **todos** los recursos públicos en detalle, tal como las cuentas del balance general independiente de las ARL que permitan hacer una vigilancia efectiva del uso de los mismos. Esto entre otras obliga a que no se mezclen y unifique en una sola cuenta recursos públicos y privados al unificar recursos del ramo de las ARL con las de los demás ramos que puedan operar las aseguradoras, como sucede hoy día.

Los ponentes consideran relevante especificar en el artículo 4º que será la Superintendencia Financiera de Colombia la responsable de emitir el Plan Único de Cuentas para las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales. Así mismo, también coinciden en que es importante considerar la recomendación de la Contraloría General de la Republica, en el sentido de adicionar al final del artículo 5º la expresión "*Lo anterior, sin perjuicio de las funciones de vigilancia y control a cargo de la Contraloría General de la República*".

6. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTO.

De conformidad con el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, a continuación, se describen algunas circunstancias o eventos que podrían generar un eventual conflicto de interés para la discusión y votación del

proyecto, de acuerdo al artículo 286 de la misma Ley, aclarando que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos, por lo que estos no se limitan a los aquí expuestos. Esta descripción es de manera meramente orientativa:

• Que, de la participación o votación de este proyecto, surja para el congresista un beneficio particular, actual y directo, en los términos del artículo 286 de la Ley 5ª, por la participación en la propiedad de una Administradora de Riesgos Laborales (ARL).

7. PLIEGO DE MODIFICACIONES.

Los ponentes, luego de analizado el texto del articulado propuesto en el proyecto de ley, realizaron las siguientes modificaciones, anteriormente relacionadas:

Proyecto de ley original	Modificaciones propuestas	Justificación
PROYECTO DE LEY NÚMERO 310 DE 2020 CÁMARA "Por la cual se modifica el Sistema General de Riesgos Laborales" El Congreso de la República de Colombia DECRETA:	**Igual**	El título reúne el objeto principal del proyecto.
ARTÍCULO 1°. OBJETIVO. La presente ley tiene como objetivo regular los gastos de administración de las entidades administradoras de riesgos laborales, las cotizaciones al Sistema General de Riesgos Laborales, los reportes de información financiera e informes de inspección vigilancia y control que, sobre el uso de los recursos del Sistema, deberá realizar el Ministerio de Trabajo.	**Igual**	El objeto es claro y expresa los principales contenidos del articulado.
ARTÍCULO 2°. GASTOS DE ADMINISTRACIÓN DE LAS ENTIDADES ADMINISTRADORAS DE RIESGOS LABORALES. El Gobierno Nacional fijará el porcentaje de gasto de administración de las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales, con base en criterios de eficiencia, estudios	ARTÍCULO 2°. GASTOS DE ADMINISTRACIÓN DE LAS ENTIDADES ADMINISTRADORAS DE RIESGOS LABORALES. El Gobierno Nacional fijará el porcentaje de gasto de administración de las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales, con base en criterios de eficiencia, estudios	Si bien los ponentes compartimos la intención del artículo propuesto por los autores para disminuir el máximo que las ARL pueden disponer para sus gastos de administración, consideramos que dicho porcentaje debe ser de máximo del 10%. Lo anterior, en la medida que

actuariales y financieros y criterios técnicos. Dicho porcentaje no podrá ser superior al 8% de las cotizaciones. Las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales que superen el límite de gastos de administración establecido en el presente artículo, serán intervenidas para administrar o liquidar por parte de la Superintendencia Financiera de Colombia conforme al reglamento expedido por el Gobierno Nacional. Los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales no podrán usarse para adquirir activos fijos, ni en actividades distintas a prevenir, proteger o atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencias del trabajo que desarrollan. PARÁGRAFO TRANSITORIO. Lo previsto en este artículo se reglamentará para que el porcentaje máximo de administración entre a regir a más tardar el primero de enero de 2024. El Gobierno Nacional contará con seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para hacer las revisiones necesarias con base en estudios técnicos sobre el porcentaje máximo señalado en el presente artículo y podría realizar las modificaciones del caso.	actuariales y financieros y criterios técnicos. Dicho porcentaje no podrá ser superior al **10%** de las cotizaciones. Las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales que superen el límite de gastos de administración establecido en el presente artículo, serán intervenidas para administrar o liquidar por parte de la Superintendencia Financiera de Colombia conforme al reglamento expedido por el Gobierno Nacional. Los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales no podrán usarse para adquirir activos fijos, ni en actividades distintas a prevenir, proteger o atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencias del trabajo que desarrollan. PARÁGRAFO TRANSITORIO. Lo previsto en este artículo se reglamentará para que el porcentaje máximo de administración entre a regir a más tardar el primero de enero de 2024. El Gobierno Nacional contará con seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para hacer las revisiones necesarias con base en estudios técnicos sobre el porcentaje máximo señalado en el presente artículo y podría realizar las modificaciones del caso.	efectivamente consideramos que los gastos de administración deben ser equiparables entre los diferentes componentes y regímenes del sistema de seguridad social. En ese sentido, como se pudo observar en las tablas incluidas en los acápites correspondientes al “Contenido del proyecto de ley” y “El elevado límite de gastos administrativos en que pueden incurrir las ARL”, tanto la Ley 1438, para efectos de las aseguradoras en salud, como la Ley 100, para efectos de las entidades administradoras de pensiones, tienen un porcentaje autorizado para costos de administración muchísimo menor que el de las ARL. Dicho escenario diferenciado, en el que las ARL cuentan con una amplitud mucho mayor para sus gastos de administración resulta injustificado, especialmente al observar que los requerimientos a entidades de pensiones y salud son mucho más altos en términos de población afiliada y costos de servicios. En consecuencia, al encontrar que el otro sistema de aseguramiento, como es el caso de las entidades promotoras de salud, permite el 10% de costos de administración, se considera que este resulta un porcentaje apropiado y que ha demostrado ser suficiente para soportar tales cargas en entidades que prestan un servicio que es más usado.
ARTÍCULO 3°. El artículo 6º de la Ley 1562 de 2012 quedara así: “ARTÍCULO 6o. MONTO DE LAS COTIZACIONES. El monto de las cotizaciones para el caso de los trabajadores vinculados	ARTÍCULO 3°. El artículo 6º de la Ley 1562 de 2012 quedara así: “ARTÍCULO 6o. MONTO DE LAS COTIZACIONES. El monto de las cotizaciones para el caso de los trabajadores vinculados	El artículo tercero disminuye el límite superior de las cotizaciones al Sistema de Riesgos Laborales de un 8.7% a un 4.3%, como se explicó en la ponencia.

mediante contratos de trabajo o como servidores públicos no podrá ser superior al 4.3%, del Ingreso Base de Cotización (IBC) de los trabajadores y su pago estará a cargo del respectivo empleador. El mismo porcentaje 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 el literal a) numeral 5 del artículo 2o de esta ley. El Ministerio de 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.”	mediante contratos de trabajo o como servidores públicos no podrá ser superior al 5%, del Ingreso Base de Cotización (IBC) de los trabajadores y su pago estará a cargo del respectivo empleador. El mismo porcentaje 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 el literal a) numeral 5 del artículo 2o de esta ley. El Ministerio de 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. Parágrafo transitorio. Durante los primeros cinco (5) años a partir de la expedición de la presente ley, el límite al que se refiere el inciso primero del presente artículo podrá ser de hasta un 6.96%.”	Este porcentaje de cotización máximo guarda relación, de acuerdo con los autores, con las cotizaciones que se realizan en países comparables a nivel iberoamericano como Bolivia (1.7%), Brasil (máximo 3%, 0.1% sobre la producción facturada en el sector agropecuario y 0.8% para empleadores domésticos), 4.3% para el caso de Chile, 1.7% en Panamá, 1.84% en Perú y 0.5% en Portugal. En la medida que actualmente, en el Decreto que reglamenta la Ley 1562, se permite que la cotización sea de máximo el 6.96%, se propone que dicho límite se mantenga por 5 años y después el porcentaje máximo de cotización disminuya al 5%, en atención a la comparación con los países pares. Especialmente, ante el riesgo que significa que en el cualquier momento la cotización se pueda subir hasta el 8.7%, porcentaje que se considera desproporcionado y que se asume como adecuado al compararse con países desarrollados y no con economías pares a la colombiana.
ARTICULO 4º. RECURSOS ADMINISTRADOS POR LAS ENTIDADES ADMINISTRADORAS DE RIESGOS LABORALES. Los recursos que administren las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales	ARTICULO 4º. RECURSOS ADMINISTRADOS POR LAS ENTIDADES ADMINISTRADORAS DE RIESGOS LABORALES. Los recursos que administren las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales	El artículo se mantiene casi en su integridad, pues se considera que este es uno de los elementos centrales del proyecto, especialmente para garantizar el adecuado cuidado y administración de recursos que son públicos por su

correspondientes al recaudo de las cotizaciones al Sistema General de Riesgos Laborales se deberán manejar en cuentas bancarias y contables separadas del resto de los recursos que puedan administrar dichas instituciones y no podrán hacer unidad de caja con otros recursos que manejen. Las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales deberán reportar a la Superintendencia Financiera de Colombia la información financiera que esta requiera incluidos los estados financieros, de forma independiente, en referencia a los recursos que administren del Sistema General de Riesgos Laborales.	correspondientes al recaudo de las cotizaciones al Sistema General de Riesgos Laborales se deberán manejar en cuentas bancarias y contables separadas del resto de los recursos que puedan administrar dichas instituciones y no podrán hacer unidad de caja con otros recursos que manejen. Las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales deberán reportar a la Superintendencia Financiera de Colombia la información financiera que esta requiera incluidos los estados financieros, de forma independiente, en referencia a los recursos que administren del Sistema General de Riesgos Laborales. **La Superintendencia Financiera de Colombia, emitirá el Plan Único de Cuentas para las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales.**	naturaleza de parafiscales. Se adiciona un inciso para que la Superintendencia Financiera asuma la obligación de emitir un Plan Único de Cuentas, necesario para garantizar esas cuentas bancarias y contable separadas.
ARTICULO 5º. INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL DEL SISTEMA GENERAL DE RIESGOS LABORALES. El Ministerio de Trabajo además de las funciones y facultades ya establecidas en otras disposiciones y con la coadyuvancia de la Superintendencia Financiera de Colombia y de la Superintendencia Nacional de Salud en lo de su competencia, será el competente para inspeccionar, vigilar y controlar todas las funciones asignadas a las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales incluyendo el uso de los recursos parafiscales que estas últimas administran.	ARTICULO 5º. INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL DEL SISTEMA GENERAL DE RIESGOS LABORALES. El Ministerio de Trabajo además de las funciones y facultades ya establecidas en otras disposiciones y con la coadyuvancia de la Superintendencia Financiera de Colombia y de la Superintendencia Nacional de Salud en lo de su competencia, será el competente para inspeccionar, vigilar y controlar todas las funciones asignadas a las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales incluyendo el uso de los recursos parafiscales que estas últimas administran.	El artículo se mantiene casi en su integridad, pues se considera fundamental reiterar las competencias de vigilancia y control de las instituciones responsables como el Ministerio del Trabajo, la Superintendencia de Salud y la Superintendencia Financiera, especialmente en lo que tiene que ver con el adecuado uso de los recursos parafiscales que administran las ARL. Así mismo, como parte de las estrategias de transparencia y acceso a la información, postulados constitucionales del Estado colombiano que son de mucha importancia en materia de recursos públicos, como los parafiscales, es absolutamente

Anualmente el Ministerio de Trabajo presentará un informe a las comisiones séptimas del Congreso de la República, sobre el uso de los recursos parafiscales administrados por las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales durante el año inmediatamente anterior y de las medidas adoptadas en caso de encontrarse usos indebidos de los mismos.	Anualmente el Ministerio de Trabajo presentará un informe a las comisiones séptimas del Congreso de la República sobre el uso de los recursos parafiscales administrados por las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales durante el año inmediatamente anterior y de las medidas adoptadas en caso de encontrarse usos indebidos de los mismos. **Lo anterior, sin perjuicio de las funciones de vigilancia y control a cargo de la Contraloría General de la República.**	pertinente la presentación de un informe sobre el uso de dichos recursos por parte de la cartera de trabajo, que permita, eventualmente, fortalecer el control ciudadano frente a la labor que realizan las ARL. Se adiciona un inciso con el fin de dejar explícito que la Contraloría también debe actuar en estos escenarios y que su rol es fundamental para el cuidado de lo público.
ARTÍCULO 6°. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	**Igual**	

8. PROPOSICIÓN CON QUE TERMINA EL INFORME DE PONENCIA.

PROPOSICIÓN

Por las consideraciones anteriores solicitamos a los Honorables Representantes de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de Ley número 374 de 2020 Cámara "*Por la cual se modifica el Sistema General de Riesgos Laborales*".

Cordialmente,

Jorge Enrique Benedetti Martelo
Coordinador Ponente

Jennifer Kristin Arias Falla
Ponente

Mauricio Andrés Toro Orjuela
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 374 DE 2020 CÁMARA "POR LA CUAL SE MODIFICA EL SISTEMA GENERAL DE RIESGOS LABORALES".

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. OBJETIVO. La presente ley tiene como objetivo regular los gastos de administración de las entidades administradoras de riesgos laborales, las cotizaciones al Sistema General de Riesgos Laborales, los reportes de información financiera e informes de inspección, vigilancia y control que, sobre el uso de los recursos del Sistema, deberá realizar el Ministerio de Trabajo.

ARTÍCULO 2°. GASTOS DE ADMINISTRACIÓN DE LAS ENTIDADES ADMINISTRADORAS DE RIESGOS LABORALES. El Gobierno Nacional fijará el porcentaje de gasto de administración de las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales, con base en criterios de eficiencia, estudios actuariales y financieros y criterios técnicos. Dicho porcentaje no podrá ser superior al 10% de las cotizaciones.

Las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales que superen el límite de gastos de administración establecido en el presente artículo, serán intervenidas para administrar o liquidar por parte de la Superintendencia Financiera de Colombia conforme al reglamento expedido por el Gobierno Nacional.

Los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales no podrán usarse para adquirir activos fijos, ni en actividades distintas a prevenir, proteger o atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencias del trabajo que desarrollan.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Lo previsto en este artículo se reglamentará para que el porcentaje máximo de administración entre a regir a más tardar el primero de enero de 2024. El Gobierno Nacional contará con seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para hacer las revisiones necesarias con base en estudios técnicos sobre el porcentaje máximo señalado en el presente artículo y podría realizar las modificaciones del caso.

ARTÍCULO 3°. El artículo 6º de la Ley 1562 de 2012 quedará así:

ARTÍCULO 6o. 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 superior al 5%, del Ingreso Base de Cotización (IBC) de los trabajadores y su pago estará a cargo del respectivo empleador.

El mismo porcentaje 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 el literal a) numeral 5 del artículo 2o de esta ley.

El Ministerio de 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.

Parágrafo transitorio. Durante los primeros 5 años a partir de la expedición de la presente ley, el límite al que se refiere el inciso primero del presente artículo podrá ser de hasta un 6.96%.

ARTICULO 4º. RECURSOS ADMINISTRADOS POR LAS ENTIDADES ADMINISTRADORAS DE RIESGOS LABORALES. Los recursos que administren las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales correspondientes al recaudo de las cotizaciones al Sistema General de Riesgos Laborales se deberán manejar en cuentas bancarias y contables separadas del resto de los recursos que puedan administrar dichas instituciones y no podrán hacer unidad de caja con otros recursos que manejen.

Las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales deberán reportar a la Superintendencia Financiera de Colombia la información financiera que esta requiera incluidos los estados financieros, de forma independiente, en referencia a los recursos que administren del Sistema General de Riesgos Laborales.

La Superintendencia Financiera de Colombia, emitirá el Plan Único de Cuentas para las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales.

ARTICULO 5º. INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL DEL SISTEMA GENERAL DE RIESGOS LABORALES. El Ministerio de Trabajo además de las funciones y facultades ya establecidas en otras disposiciones y con la coadyuvancia de la Superintendencia Financiera de Colombia y de la Superintendencia Nacional de Salud en lo de su competencia, será el competente para inspeccionar, vigilar y controlar todas las funciones asignadas a las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales incluyendo el uso de los recursos parafiscales que estas últimas administran.

Anualmente el Ministerio de Trabajo presentará un informe a las comisiones séptimas del Congreso de la República, sobre el uso de los recursos parafiscales administrados por las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales durante el año inmediatamente anterior y de las medidas adoptadas en caso de encontrarse usos indebidos de los mismos.

Lo anterior, sin perjuicio de las funciones de vigilancia y control a cargo de la Contraloría General de la República.

ARTÍCULO 6°. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Jorge Enrique Benedetti Martelo
Coordinador Ponente

Jennifer Kristin Arias Falla
Ponente

Mauricio Andrés Toro Orjuela
Ponente