



3. Despacho del Viceministro Técnico

Honorable Congresista
AGMETH JOSÉ ESCAF TIJERINO
Comisión Séptima Constitucional Permanente
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8-62
Ciudad



Radicado: 2-2022-054645
Bogotá D.C., 23 de noviembre de 2022 11:46

Radicado entrada
No. Expediente 46888/2022/OFI

Asunto: Comentarios a la ponencia propuesta para primer debate al Proyecto de Ley No. 090 de 2022 Cámara, “Por el cual se modifica el Sistema General de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en esta materia”.

Respetado Congresista,

De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia propuesto para primer debate al Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto “establecer la forma como se fortalecerán los procesos de vigilancia, control y optimización de los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales, por lo cual, es un deber de todos sus actores, propender armónicamente por garantizar el debido uso de los mismos, con el fin de lograr contribuir al desarrollo de la seguridad y salud en el trabajo de la fuerza productiva del país.”¹

El proyecto de ley propone, principalmente, las siguientes medidas: i) el Ministerio del Trabajo actualizará el límite de gastos de administración de las administradoras de riesgos laborales el cual no podrá exceder el 13% (sin aclarar la base de liquidación); y, ii) modifica uno de los objetos establecidos hoy en cabeza del fondo de Riesgos Laborales relacionado con otorgar un incentivo económico a la prima de un seguro de riesgos laborales como incentivo al ahorro de la población BEPS o aquella que esté en un programa de formalización, y en su remplazo propone financiar el 70% de un seguro voluntario llamado Seratel el cual se podrá adquirir con el fin de brindar cobertura anual, tal como actualmente opera el SOAT, para garantizar el reconocimiento de las prestaciones asistenciales y económicas derivadas de las contingencias de origen laboral que padezcan los trabajadores de la fuerza laboral informal del país.

Esta cartera no encuentra que la propuesta de nuevo límite de gastos esté soportada en un estudio técnico ni define su base liquidación. Es importante tener en cuenta que establecer un nuevo límite a los gastos administrativos² podría afectar la sostenibilidad financiera del Sistema General de Riesgos Laborales en el evento en que los gastos de administración necesarios para el funcionamiento del Sistema resulten superiores al límite establecido por la iniciativa legislativa, toda vez que en este evento las Administradoras tendrían que acudir a recursos propios para solventar la

¹ Artículo 1 del Proyecto de Ley, Gaceta del Congreso de la República No 1206 de 2022

² Se asume que la iniciativa hace referencia al 13% de las primas emitidas.



diferencia, lo cual podría reducir su solvencia y afectar su permanencia en el aseguramiento del Sistema, y además la garantía de satisfacción de los derechos de la población trabajadora colombiana.

Es preciso resaltar que el límite de gastos administrativos que rige para las Administradoras fue definido por el Ministerio del Trabajo mediante la Resolución 3544 de 2013³, y que asciende al 23% de las cotizaciones recaudadas por las Administradoras.

En cuanto a la propuesta de financiar el 70% de un seguro voluntario llamado Seratel, es importante resaltar que el Decreto 1563 de 2016⁴ reglamentó la afiliación voluntaria al Sistema General de Riesgos Laborales (SGRL), la cual incluye a los trabajadores informales, definiendo todos los aspectos relevantes del seguro, incluida la tabla de clasificación de ocupaciones u oficios más representativos, con base en la cual se determina la tasa de cotización al Sistema. Igualmente, es necesario señalar que los recursos de las Administradoras y del Fondo de Riesgos Laborales (FRL), adscrito al Ministerio del Trabajo, no cuentan actualmente con apropiaciones del Presupuesto General de la Nación, sin embargo, conforme al artículo 89 del Decreto-Ley 1295 de 1994 dicho Fondo sí tiene estipulado dentro de sus fuentes de recursos la posibilidad de recibir aportes del Presupuesto General de la Nación, lo que permite concluir que la propuesta de norma podría llegar a implicar costos fiscales que no están previstos en las restricciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en las proyecciones de gastos de mediano plazo del Sector.

Adicionalmente, esta propuesta estaría desconociendo el piso de protección social, que se encuentra conformado, entre otros, por un Seguro Inclusivo que ampara al trabajador de los riesgos derivados de la actividad laboral y de las enfermedades cubiertas por Beneficios Económicos Periódicos – (BEPS)⁵. Vale la pena además que se estudien posibles incentivos perversos hacia la informalidad.

Según las estimaciones realizadas por la Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social de este Ministerio, en 2023 se podrían financiar el 70% de 474 mil pólizas equivalentes a igual número de trabajadores informales asegurados. El costo per cápita a cargo del FRL correspondería en precios de 2022 a \$199.238 anuales, mientras que el costo per cápita para el tomador sería de \$85.388 anuales⁶. No obstante, es pertinente aclarar que los parámetros con base en los cuales se determinan las estimaciones parten de supuestos sobre los niveles de riesgo y niveles de ingresos de la población ocupada informal, así como de la estructura de gastos de funcionamiento para la conformación del seguro, la cual se asume sería prestada por las ARL, los amparos y coberturas, entre otros.

³ Por la cual se define el límite de los gastos de administración de las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales.

⁴ 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.

⁵ Decreto 1833 de 2016 "Por medio del cual se compilan las normas del Sistema General de Pensiones". Ver artículo 2.2.13.14.1.2

⁶ De acuerdo con cifras del DANE, el número de ocupados informales en el trimestre mayo – julio correspondió a 12.832.000 personas. Una estimación del posible costo de aseguramiento de esta población al seguro voluntario, con base en la información estadística del SGRL, asumiendo una tasa de cotización promedio ponderada del 2,37%, un Ingreso Base de Cotización de 1 SMLMV, una tasa de afiliación del 100% y una densidad de cotización del 100%. La prima anual que recaudaría el seguro correspondería a \$3,65 billones, de los cuales, \$2,55 billones deberían ser financiados por el FRL (70%) y \$1,10 billones quedarían a cargo de los tomadores del seguro, con base en lo estipulado en el proyecto de Ley. Sin embargo, es lógico argumentar que el seguro voluntario no tendría una demanda del 100% de la población ocupada informal, y a su vez, que en caso de que fuera así, el FRL no tendría la capacidad de financiar el 70% de dicho costo. De hecho, tomando el saldo a diciembre de 2021 del FRL, solo se podría financiar hasta el 14,2%.

Considerando que el saldo acumulado por el FRL antes de la entrada en vigencia de la Ley no se puede distribuir, se asume que los recursos que genere el Fondo a partir de 2023 corresponden a la fuente de financiamiento del seguro voluntario 'Seratel'. Por tanto, asumiendo un crecimiento de las primas emitidas del SGRL del 6,5% real, una rentabilidad del portafolio de inversiones del FRL del orden del 5% real, una tasa de descuento del 10%, y considerando que el 100% de los recursos generados a partir de 2023 (descontando el saldo acumulado con anterior a dicha vigencia) son utilizados para el financiamiento del 70% del costo del seguro voluntario 'Seratel', se encuentra que en el periodo 2023 – 2032 se totalizarían recursos por \$996 mil millones en valor presente de la vigencia 2022, los cuales otorgarían a lo largo del mismo periodo cobertura del 70% para una totalidad aproximada de 8 millones de pólizas, con crecimientos constantes en el porcentaje de población informal cubierta, la cual pasaría del 3,7% en 2023 al 9,1% en 2032 (se asume un crecimiento anual del 1% en la población ocupada informal del país).





Por último, se recuerda la necesidad de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003⁷, el cual establece que toda iniciativa debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.

En lo anteriores términos, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al Proyecto de ley del asunto y manifiesta la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de la responsabilidad fiscal y presupuestal vigente.

Cordialmente,

GONZALO HERNÁNDEZ JIMÉNEZ

Viceministro Técnico

OAJ/DGRESS/DGPPN

Elaboró: Diego Mauricio Olivera Rodriguez

Revisó: Germán Andres Rubio Castiblanco

Vo.Bo. VT: Maria Paula Valderrama

Con Copia: Dr. [Ricardo Alfonso Alborno Barreto](#), Secretario Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes UJ 1488/2022



47FK oEUx y5Or u592 9yHc mSWk tO4=
Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>

⁷ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones