

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 305 DE 2022 CÁMARA**

**“Por medio del cual se establecen los mecanismos que propenden por el
óptimo uso de los recursos del sistema general de riesgos laborales”**

Bogotá, D.C., junio de 2023



Representante
AGMETH JOSÉ ESCAF TIGERINO
Presidente
Comisión Séptima Constitucional Permanente
Cámara de Representantes


Referencia: Ponencia negativa al Proyecto de Ley número 305 de 2022 Cámara
*“Por medio del cual se establecen los mecanismos que propenden por el óptimo
uso de los recursos del sistema general de riesgos laborales”*

Respetado Presidente:

En cumplimiento de las instrucciones impartidas por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y de los deberes establecidos en la Ley 5 de 1992, presentamos a continuación ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 305 de 2022 Cámara *“Por medio del cual se establecen los mecanismos que propenden por el óptimo uso de los recursos del sistema general de riesgos laborales”*

Atentamente,

 VÍCTOR MANUEL SALCEDO GUERRERO Representante a la Cámara Coordinador Ponente	 MARÍA EUGENIA LOPERA MONSALVE Representante a la Cámara Ponente
--	--

 <p>JUAN FELIPE CORZO ALVAREZ Representante a la Cámara Ponente</p>	<p>JORGE ALEXANDER QUEVEDO HERRERA Representante a la Cámara Ponente</p>
---	---

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 305 DE 2022 CÁMARA

“Por medio del cual se establecen los mecanismos que propenden por el óptimo uso de los recursos del sistema general de riesgos laborales”

Por instrucción de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, conforme a lo establecido en la Ley 5 de 1992, presentamos informe de ponencia negativa para primer debate del Proyecto de Ley número 305 de 2022 Cámara *“Por medio del cual se establecen los mecanismos que propenden por el óptimo uso de los recursos del sistema general de riesgos laborales”*

I. COMPETENCIA

La Comisión Séptima Constitucional Permanente, por disposición normativa, es competente para conocer del presente Proyecto de Ley, de conformidad con lo establecido por el Artículo 2° de la Ley 3 de 1992, por cuanto versa sobre: *“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”*.

II. TRÁMITE DE LA INICIATIVA Y ANTECEDENTES

El Proyecto de Ley Número 305 de 2022 Cámara *“Por medio del cual se establecen los mecanismos que propenden por el óptimo uso de los recursos del sistema general de riesgos laborales”*

fue radicado por los Honorables Representantes Olga Lucia Velásquez Nieto, Martha Lisbeth Alfonso Jurado, Wilmer Yair Castellanos Hernández, Jhon Fredi Valencia Caicedo, Jairo Reinaldo Cala Suárez, María del Mar Pizarro García, Mauricio Parodi Diaz, Hugo Danilo Lozano Pimiento, Gilma Díaz Arias, John Jairo González Agudelo, Gerson Lisímaco Montaña Arizala, Duvalier Sánchez Arango, Diógenes Quintero Amaya, Yenica Sugein Acosta Infante, Elkin Rodolfo Ospina Ospina, Aníbal Gustavo Hoyos Franco y publicado en la Gaceta del Congreso 1589 del 5 de diciembre de 2022.

Frente a los antecedentes de la iniciativa encontramos en los archivos de la corporación que en el mes de agosto del mismo año, se presentó una iniciativa similar, radicado bajo el número 090 de 2022 *“Por el cual se modifica el Sistema General de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en esta materia”*.

Dicha indicativa surtió su trámite en la comisión y fue archivado.

III. OBJETO DEL PROYECTO

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

IV. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley consta de nueve artículos incluyendo la vigencia. El primero de ellos, establece el objeto de la iniciativa, que fue referenciado en el título anterior.

El artículo segundo propone que el Ministerio de Trabajo, la Superfinanciera y la Contraloría General de la República, desde el ámbito de sus competencias presentarán semestralmente a las comisiones económicas y séptimas conjuntas de Cámara y Senado, a los actores del sistema general de riesgos laborales, un informe detallado relacionado con los indicadores de impacto asociados a la gestión que llevan a cabo las administradoras de riesgos laborales para prevenir la siniestralidad laboral en sus empresas afiliadas.

El artículo tercero establece que las Administradoras de Riesgos Laborales de manera individual deberán presentar un informe ejecutivo de gestión semestralmente a sus empresas afiliadas y a los trabajadores bajo su cobertura, así mismo, a la ciudadanía a través de audiencias públicas

El artículo cuarto crea las veedurías ciudadanas para coadyuvar a la vigilancia y control de los recursos que ejecutan las administradoras de riesgos laborales los cuales son parte del sistema de seguridad social integral.

El artículo quinto establece el límite de gastos de administración por las administradoras de riesgos laborales, estableciendo que el límite máximo de los gastos de administración de las Administradoras de Riesgos Laborales no podrá exceder el 10% a excepción de las compañías aseguradoras que operen con recursos del estado y ejerzan el ramo de los riesgos laborales y otorga un plazo de seis meses al Ministerio del Trabajo para que realice los estudios técnicos, actuariales y financieros, a partir de los cuales se actualizará dicho límite. También incluye un párrafo transitorio indicando que lo previsto en el artículo se reglamentará por el Ministerio del Trabajo, a más tardar en enero de 2024.

El artículo sexto modifica el párrafo 5 del artículo 11 de la ley 1562 de 2012

El artículo séptimo establece la prohibición para ejercer el ramo de los riesgos laborales cuando se demuestre que las compañías Administradoras de Riesgos Laborales han incurrido de manera recurrente en el uso indebido de recursos propios del sistema.

El artículo octavo establece que el Ministerio del Trabajo y la Superfinanciera, regularán técnicamente y financieramente los porcentajes de reinversión que las administradoras de riesgos laborales y los intermediarios de seguros deben garantizar a sus empresas afiliadas teniendo en cuenta el tamaño de la empresa, el grado de riesgo y las cifras de siniestralidad laboral.

Por último, el artículo noveno trata sobre vigencia y derogatoria.

V. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

La exposición de motivos del proyecto de ley publicado en la gaceta 1589 de 2022, afirma que:

- La Constitución Política de Colombia en su artículo 48, establece que la seguridad social debe orientarse bajo los *principios de eficiencia, universalidad y solidaridad* en los términos que establezca la Ley. Del mismo modo, la precitada norma superior consagra expresamente que no se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella.
- La Ley 100 de 1993, en su preámbulo define la Seguridad Social Integral como: *“Es el conjunto de instituciones, normas y procedimientos, de que disponen la persona y la comunidad para gozar de una calidad de vida, mediante el cumplimiento progresivo de los planes y programas que el Estado y la sociedad desarrollen para proporcionar la cobertura integral de las contingencias, especialmente las que menoscaban la salud y la capacidad económica, de los habitantes del territorio nacional, con el fin de lograr el bienestar individual y la integración de la comunidad.”*; de igual manera, en su capítulo I, artículo 2, literal A, hace alusión al principio de la eficiencia, así: *“Es la mejor utilización social y económica de los recursos administrativos, técnicos y financieros disponibles para que los beneficios a que da derecho la seguridad social sean prestados en forma adecuada, oportuna y suficiente”*, y se adentra en el Sistema General de Riesgos Profesionales a través de los artículos 249, 250, 251, 252, 253, 254 del libro

III del referido texto normativo. Por consiguiente, es un deber del Estado, garantizar que los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales, al igual que los del Sistema General de Pensiones y de Salud, se utilicen y destinen adecuadamente de acuerdo a lo previsto en la normatividad legal vigente en seguridad social, por lo cual se hace indispensable que el gobierno nacional fortalezca los procesos de vigilancia, control y optimización de los mismos.

- Y es que, a pesar de que actualmente existe un bloque normativo robusto que establece la forma como se deben recaudar, distribuir y vigilar los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales, es imperativo y necesario, expedir una ley a través de la cual, se fortalezca y haga más riguroso el proceso de vigilancia, control y optimización de dineros que ingresan por concepto de afiliación y cobertura en riesgos laborales.
- El gobierno nacional, determinó, la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales, mediante el Decreto Ley 1295 de 1994, por el cual se constituye el marco legal de aseguramiento para los riesgos inherentes al trabajo en Colombia, permitiendo al sector público y privado brindar cobertura en este campo a la población trabajadora del país.
- En el Decreto Ley 1295 de 1994, el Sistema General de Riesgos Profesionales, conforme su artículo 1, quedo definido, así: *“Es el conjunto de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos, destinados a prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan.*
- *El Sistema General de Riesgos Profesionales establecido en el Decreto 1295 de 1994, forma parte del Sistema de Seguridad Social Integral, establecido por la Ley 100 de 1993.*
- Posteriormente, se expidió, la Ley 1562 de 2012, *“Por medio de la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional”*; la mencionada disposición normativa, como parte de su articulado, determinó la forma en que se distribuirán, vigilarán y optimizarán los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales, además de definir las acciones dirigidas a fortalecer la implementación de los Sistemas de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo en el sector empresarial del país.
- El monto de las cotizaciones que deben realizar los empleadores al Sistema General de Riesgos Laborales, se señala en el artículo 6 la Ley 1562 de 2012.

- En consonancia con lo anterior, el Ministerio del Trabajo, en cumplimiento del artículo 28 del Decreto Ley 1295 de 1994, dispuso: *“El Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, previo concepto del Consejo Nacional de Riesgos Profesionales, revisará periódicamente la tabla de clasificación de actividades económicas: cuando menos una vez cada tres (3) años, e incluirá o excluirá las actividades económicas de acuerdo al grado de riesgo de las mismas, para lo cual deberá tener en cuenta los criterios de salud ocupacional emitidos por entidades especializadas”*, razón por la que en el presente año, expidió el decreto 768 de 2022, *“Por el cual se actualiza la Tabla de Clasificación de Actividades Económicas para el Sistema General de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones”*.
- Otro argumento utilizado por los autores frente a la necesidad del proyecto, es que existe una diferencia significativa en lo que concierne a la cobertura por parte del Sistema General de Riesgos Laborales al comparar las cifras por tipo de vinculación entre trabajadores dependientes e independientes; de igual manera continua existiendo una mayor incidencia de ocurrencia de accidentes laborales en comparación con la enfermedad laboral al verificar el comportamiento de la siniestralidad laboral en el 2022, lo que de una u otra forma genera alertas en cuanto al fortalecimiento de los mecanismos de vigilancia y control en relación con la destinación de los recursos que se recaudan por concepto de afiliación a riesgos laborales los cuales en mayor proporción deberían utilizarse en la prevención de la accidentalidad y la enfermedad laboral.
- Igualmente plantean en la exposición de motivos que, sería oportuno evaluar y definir el alcance de lo que llama la norma gastos administrativos, ya que si bien existen disposiciones normativas que regulan el tema, actualmente no existe claridad frente a como las Administradoras de Riesgos Laborales están administrando y justificando estos recursos y hace un llamado urgente al gobierno nacional para que a través del fondo de riesgo laborales, se realicen los estudios actuariales, financieros y técnicos con el fin de lograr establecer objetivamente y razonablemente un porcentaje justo que garantice la operación de las Administradoras de Riesgos Laborales sin que se destinen recursos obtenidos del recaudo por concepto de aportes a riesgos laborales a otros fines diferentes a lo permitido en la normatividad vigente.
- Finalmente, los autores plantean la necesidad de considerar la posibilidad de optimizar el uso de los recursos y dineros públicos que recibe el Sistema General de Riesgos Laborales cuya prelación es la cobertura de las contingencias derivadas del trabajo, lo que implica que deben reducirse

significativamente otros rubros que no contribuyen a que se cumpla con el espíritu de lo dispuesto en el marco legal de los riesgos laborales.

VI. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

El Sistema General de Riesgos Laborales fue creado con el fin de prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y de los accidentes que puedan ocurrirles, con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan.

Si bien la iniciativa es loable en el entendido de querer disminuir el porcentaje de administración, por las razones presentadas frente a la distribución de los recursos que se recaudan y la aparente ineficacia en la utilización de los mismos; al analizar los argumentos y la propuesta del articulado los ponentes compartimos la postura que se expresó en el primer debate del entonces Proyecto de Ley 090 de 2022, donde la comisión manifestó sus interrogantes frente a la inconveniencia de la aprobación del proyecto, lo anterior porque el proyecto carece de rigurosidad técnica frente a la sostenibilidad financiera del sistema; no presenta un estudio técnico integral *“que contemple las variables de mercado, cobertura de empresas y trabajadores, monto y suficiencia de la tarifa, así como el entorno económico y regulatorio, aspectos críticos que tiene una incidencia necesaria y directa en el desempeño del sistema ...”*¹

Postura que fue expresada en anteriores proyectos de ley por los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, de Salud y Protección Social, así como por el Ministerio del Trabajo, de la siguiente manera:

“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 administrativos 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 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.”²

¹ Observaciones de FASECOLDA al proyecto de ley 305 de 2022C.

² Comentarios del Ministerio de Hacienda a la ponencia propuesta para primer debate al Proyecto de Ley No. 090 de 2022 Cámara. Expediente 46888/2022/OFI. Radicado: 2-2022-054645 del 23 de noviembre de 2022.

En el mismo sentido el Ministerio de Salud, en concepto del 1 de febrero de 2023³, al referirse al límite de gastos de administración, indicó:

“2.3. En cuanto al artículo 5º, límite de gastos de administración por las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales, se manifiesta que, conforme a lo estipulado en el párrafo 4º del artículo 11 de la Ley 1562 de 2012, el Ministerio del Trabajo tiene la facultad de definir el límite de dichos gastos previo concepto técnico del Consejo Nacional de Riesgos Laborales, teniendo en cuenta variables como el tamaño de la empresa, número de trabajadores, clase de riesgo, costos de operación necesarios para garantizar el cumplimiento de las normas legales vigentes. Por tal razón, se estima que los gastos de administración ya posee una disposición legal que describe el criterio para fijar sus límites, siendo innecesario contar con una duplicidad normativa sobre el mismo tema.”

VII. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTOS

Con base en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, según el cual “El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.

Procedo a indicar los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa, as

“Artículo 1º. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así: (...)

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

³ Concepto sobre el PL 305/22 (C) “por medio del cual se establecen los mecanismos que propenden por el óptimo uso de los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales”. Radicado No.: 202311400179521 del 1 de febrero de 2023.

b) **Beneficio actual:** aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) **Beneficio directo:** aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.

b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.

c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...)."

Por tanto, y de forma orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Representantes, ya que es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa


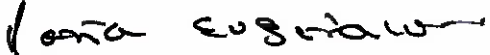

una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual.

En conclusión, este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. Sin embargo, la decisión es netamente personal en cuanto a la consideración de hallarse inmerso en un conflicto de interés, por lo que se deja a criterio de los representantes basado en la normatividad existente y a juicio de una sana lógica.

VIII. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las consideraciones anteriores, en virtud de lo establecido en la Ley 5 de 1992, rendimos informe de ponencia negativa y solicitamos a los Honorables Representantes de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, **ARCHIVAR** el Proyecto de Ley número 305 de 2022 Cámara "Por medio del cual se establecen los mecanismos que propenden por el óptimo uso de los recursos del sistema general de riesgos laborales"

Cordialmente,

 VICTOR MANUEL SALCEDO GUERRERO Representante a la Cámara Coordinador Ponente	 MARÍA EUGENIA LOPERA MONSALVE Representante a la Cámara Ponente
 JUAN FELIPE CORZO ALVAREZ Representante a la Cámara Ponente	JORGE ALEXANDER QUEVEDO HERRERA Representante a la Cámara Ponente