

Bogotá D.C.18 ,junio de 2025

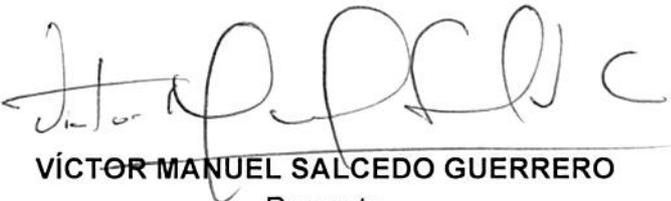
Honorable Representante
GERARDO YEPES
Presidenta Comisión Séptima
Cámara de Representantes

Asunto: Informe de Ponencia para Primer Debate Proyecto de Ley No. 513 de 2025 Cámara *“por medio del cual se establecen los mecanismos para fortalecer el sistema general de riesgos laborales, el aseguramiento en vida y sus coberturas asociadas, así como propender por el óptimo uso de sus recursos y se crea el beneficio de protección para ocupaciones informales”*

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento del honroso encargo que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, el pasado 26 de marzo de 202 y en desarrollo de lo dispuesto en la Ley 5ª de 1992 art. 150, 153 y 156, en nuestra calidad de ponentes, nos permitimos radicar informe de Ponencia al proyecto descrito en el asunto.

Cordialmente,

 <p>JUAN FELIPE CORZO ÁLVAREZ Coordinador Ponente</p>	<p>HÉCTOR DAVID CHAPARRO CHAPARRO Ponente</p>
 <p>VÍCTOR MANUEL SALCEDO GUERRERO Ponente</p>	

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE:

CONTENIDO

- I. Trámite y Antecedentes.
- II. Objeto y contenido del Proyecto de Ley.
- III. Exposición de motivos.
- IV. Fundamentos jurídicos
- V. Consideración de los ponentes
- VI. Conflicto de intereses.
- VII. Proposición.

I. TRÁMITE Y ANTECEDENTES.

Trámite

El Proyecto de Ley fue radicado el 25 de febrero de 2025 en la Secretaría General del Senado de la República, con la autoría de las Representantes Olga Lucia Velásquez Nieto, Olga Beatriz González Correa, María del Mar Pizarro García, Gloria Liliana Rodríguez Valencia. Esta iniciativa fue publicada en la Gaceta 206 de 2025

Por reparto, la Secretaría General envió el expediente a la Comisión Séptima Constitucional permanente de la Cámara de Representantes, donde fueron designados para primer debate en la Comisión, como coordinador ponente al Representante Juan Felipe Corzo Álvarez y como ponentes a los Representantes Héctor David Chaparro Chaparro Y Víctor Manuel Salcedo Guerrero.

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 Lucía 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 Díaz, 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, Anibal 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.

II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY.

El Proyecto de Ley tiene como objeto fortalecer el Sistema General de Riesgos Laborales, el aseguramiento en vida y sus coberturas asociadas, así como propender por el óptimo uso de sus recursos y crear el beneficio de protección para ocupaciones informales. Incluye un total de 29 artículos organizados en 3 títulos principales:

TÍTULO I: Fortalecimiento del Sistema General de Riesgos Laborales (Arts. 2-14)

TÍTULO II: Beneficio Solidario por Riesgo Ocupacional - BSRO (Arts. 15-24)

TÍTULO III: Normas Generales en el Régimen de Seguros (Arts. 25-29)

El Proyecto de Ley 513 de 2025 propone modificaciones al Sistema General de Riesgos Laborales orientadas hacia la optimización de recursos y la ampliación de cobertura. Las principales medidas incluyen el ajuste de los gastos administrativos de las ARL del 23% actual al 20% base, con posibilidad de adiciones específicas según criterios de cobertura geográfica, atención a población de bajos ingresos y actividades de alta siniestralidad, así como el establecimiento de un límite del 10% para la intermediación y la definición de prohibiciones expresas para el financiamiento de actividades no relacionadas directamente con la prevención de riesgos laborales. El proyecto también

contempla el fortalecimiento de los mecanismos de vigilancia y control mediante la implementación de veedurías ciudadanas, la obligatoriedad de presentar informes anuales ante las comisiones económicas y séptimas conjuntas del Congreso, la realización de audiencias públicas de rendición de cuentas y la aplicación de un régimen sancionatorio para las ARL que demuestren uso indebido de recursos del sistema.

La disposición más relevante del proyecto corresponde a la creación del Beneficio Solidario por Riesgo Ocupacional (BSRO), dirigido a trabajadores del sector informal beneficiarios de programas del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el cual será financiado con el 23% del Fondo de Riesgos Laborales y administrado por aseguradoras de vida autorizadas para el manejo de Beneficios Económicos Periódicos. Adicionalmente, el proyecto establece un sistema de incentivos vinculado a la reducción de la siniestralidad laboral, reglamenta la variación de cotizaciones según indicadores de impacto, determina la obligación de las ARL de ejercer la subrogación contra terceros responsables por dolo o culpa grave, y fortalece aspectos técnicos como el establecimiento de una reserva especial mínima para enfermedad laboral equivalente al 10% del capital requerido y la implementación de mecanismos de cobertura para el riesgo de deslizamiento pensional.

III. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Proyecto de Ley 513 de 2025 desarrolla su propuesta a partir de un análisis del Sistema General de Riesgos Laborales que examina aspectos relacionados con la administración de recursos y el alcance de la cobertura de protección.

El proyecto incorpora información estadística del sector correspondiente a 2022, según la cual el sistema registra 975.802 empresas afiliadas y más de 10.5 millones de trabajadores, con 232.593 accidentes de trabajo y 19.628 enfermedades laborales reportadas, presentando una distribución donde el 52% de las empresas se clasifican en clase de riesgo I y se observa una mayor incidencia de siniestralidad en la clase de riesgo III.

La fundamentación del proyecto identifica cuatro aspectos del funcionamiento actual del sistema que requieren atención: a) los gastos administrativos que pueden alcanzar hasta el 23% de las cotizaciones conforme a la Resolución 3544 de 2013, b) los mecanismos de vigilancia y control que requieren fortalecimiento mediante estudios actuariales y técnicos, c) el papel de la intermediación ejercida por corredores de seguros en relación con las funciones que corresponden legalmente a las ARL, y d) la

ausencia de cobertura para el sector informal que representa aproximadamente el 48% de la fuerza laboral colombiana.

La exposición de motivos hace referencia al precedente establecido por la Sentencia C-049 de 2022, que declaró inexecutable una disposición del Plan Nacional de Desarrollo por consideraciones relacionadas con el principio de unidad de materia y los principios de eficiencia y destinación específica de los recursos de seguridad social.

La propuesta se estructura en tres componentes principales: 1. la optimización de recursos a través de la racionalización de gastos administrativos y el establecimiento de prohibiciones para actividades no relacionadas con la prevención de riesgos laborales, 2. el fortalecimiento de los mecanismos de control y transparencia mediante reportes anuales de indicadores de impacto ante las comisiones del Congreso y la implementación de veedurías ciudadanas, y 3. la ampliación de cobertura al sector informal mediante la creación del Beneficio Solidario por Riesgo Ocupacional financiado con recursos del Fondo de Riesgos Laborales.

La exposición de motivos plantea que, considerando la existencia de un marco normativo establecido, se requiere una ley que fortalezca los procesos de vigilancia y control de los recursos del sistema, así como la extensión de la protección a sectores que actualmente no cuentan con cobertura, en desarrollo del principio constitucional de solidaridad.

IV. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I. MARCO CONSTITUCIONAL, LEGAL Y FISCAL

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. La 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** define la Seguridad Social Integral como *"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"*.

I. EVOLUCIÓN NORMATIVA DEL SISTEMA

Norma	Año	Aporte Principal
Decreto Ley 1295	1994	Organizó y administró el Sistema General de Riesgos Profesionales, constituyendo el marco legal de aseguramiento para riesgos inherentes al trabajo
Ley 1562	2012	Modificó el Sistema de Riesgos Laborales determinando la distribución, vigilancia y optimización de recursos, y definió acciones para fortalecer la implementación de Sistemas de Gestión SST

V. CONSIDERACIÓN DE LOS PONENTES

El Proyecto de Ley 513 de 2025, aunque presenta objetivos aparentemente nobles en términos de optimización de recursos y ampliación de cobertura, presenta serias deficiencias técnicas, jurídicas y financieras que comprometen tanto la sostenibilidad del Sistema General de Riesgos Laborales como su eficiencia operativa. El presente análisis identifica las principales inconveniencias que harían inadecuada la aprobación de esta iniciativa legislativa en su forma actual.

I. INCONSTITUCIONALIDAD POR DESTINACIÓN INDEBIDA DE RECURSOS PARAFISCALES

El aspecto más problemático del proyecto radica en la creación del Beneficio Solidario por Riesgo Ocupacional (BSRO) financiado con el 23% del Fondo de Riesgos Laborales. Esta disposición contraviene directamente el precedente establecido por la Sentencia C-049 de 2022, donde la Corte Constitucional fue enfática al proteger "el valor puro e intrínseco de la cotización" del sistema de riesgos laborales. La utilización de recursos parafiscales generados por las cotizaciones del sector formal para beneficiar a trabajadores informales que no contribuyen al sistema constituye una desviación de la destinación específica de estos recursos, violando los principios constitucionales de eficiencia y destinación específica consagrados en el artículo 48 de la Constitución Política.

La Sentencia C-452 de 2002 estableció claramente que los recursos parafiscales tienen una naturaleza específica y deben destinarse exclusivamente a los fines para los cuales fueron creados. Al redirigir el 23% del Fondo hacia una población no contributiva, el proyecto desconoce esta jurisprudencia consolidada y compromete la sostenibilidad financiera del sistema para sus afiliados actuales. Esta redistribución forzosa podría reducir significativamente la capacidad del sistema para atender las necesidades de los 10.5 millones de trabajadores formales que actualmente cotizan, generando un subsidio cruzado que carece de justificación técnica y jurídica.

II. IMPACTO FINANCIERO NEGATIVO Y RIESGO DE INSOLVENCIA

El proyecto subestima gravemente el impacto financiero de sus disposiciones. La reducción de gastos administrativos del 23% al 20%, aunque en principio positiva, se combina perversamente con la destinación del 23% del Fondo de Riesgos Laborales para el BSRO, generando una presión financiera doble sobre las ARL. Considerando que el sistema maneja aproximadamente \$2.1 billones anuales en cotizaciones, la derivación del 23% del Fondo de Riesgos Laborales hacia el sector informal representaría una sangría de recursos superior a los \$140.000 millones anuales que dejarían de estar disponibles para el fortalecimiento del sistema formal.

Esta redistribución ocurre en un contexto donde las ARL ya enfrentan desafíos de sostenibilidad, particularmente en el reconocimiento de enfermedades laborales que han mostrado un crecimiento exponencial. Los datos de FASECOLDA revelan que la clase de riesgo III concentra el 82.3% de las enfermedades laborales reconocidas, lo que implica una carga financiera creciente que requiere el máximo de recursos disponibles. La limitación adicional de la intermediación al 10% podría desincentivar la comercialización del producto en segmentos de difícil acceso, reduciendo paradójicamente la cobertura del sistema.

III. DEFICIENCIAS EN EL DISEÑO DEL BSRO Y RIESGOS OPERATIVOS

El diseño del BSRO presenta múltiples falencias técnicas que comprometen su viabilidad operativa. La administración del beneficio por parte de aseguradoras de vida autorizadas para manejar Beneficios Económicos Periódicos (BEPs) carece de la experiencia específica en riesgos laborales que poseen las ARL, creando un sistema paralelo ineficiente y potencialmente conflictivo. La ausencia de criterios técnicos claros para la determinación de montos, la definición imprecisa de "ocupación informal" y la falta de mecanismos de control de fraude representan riesgos operativos significativos.

La coordinación requerida entre múltiples entidades (aseguradoras de vida, DPS, Ministerio del Trabajo) introduce complejidades administrativas innecesarias que contradicen el principio de eficiencia que el proyecto pretende promover. La experiencia internacional demuestra que los sistemas de protección social paralelos generan duplicidades, ineficiencias y conflictos de competencia que terminan perjudicando a los beneficiarios. El proyecto no presenta estudios actuariales que soporten la sostenibilidad financiera del BSRO ni análisis de impacto que justifiquen la viabilidad de la propuesta a las ARL ajustar sus estructuras operativas sin afectar la continuidad del servicio.

En conclusión, el Proyecto de Ley 513 de 2025, en su configuración actual, presenta riesgos significativos para la estabilidad y sostenibilidad del Sistema General de Riesgos Laborales. La destinación de recursos parafiscales hacia población no

contributiva constituye una violación del marco jurisprudencial establecido y compromete la capacidad del sistema para atender a sus afiliados actuales. El diseño del BSRO carece del rigor técnico necesario y puede generar un sistema paralelo ineficiente que compita por recursos con el sistema formal.

VI. CONFLICTO DE INTERESES.

Según lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, corresponde al autor del proyecto y el ponente de un Proyecto de Ley enunciar las posibles circunstancias en las que se podría incurrir en conflicto de interés por parte de los congresistas que participen de la discusión y votación del Proyecto de Ley. En ese sentido, señala el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019 lo siguiente:

“ARTÍCULO 1º El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así:

ARTÍCULO 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones. Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

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.

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.”

Atendiendo el anterior apartado legal, se considera que en el caso de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que eventualmente puedan generar un conflicto de interés por parte de los congresistas que participen en el debate y votación. Lo anterior, entendiendo el carácter general de lo propuesto en la iniciativa legislativa.

Es menester señalar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente Proyecto de Ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

VII. PROPOSICIÓN.

Con fundamento en las anteriores consideraciones y argumentos, en el marco de la Constitución Política y la Ley, proponemos a la Honorable Comisión Séptima de la Cámara de Representantes dar **Archivar** el Proyecto de Ley No. 513 de 2025 Cámara *“por medio del cual se establecen los mecanismos para fortalecer el sistema general de riesgos laborales, el aseguramiento en vida y sus coberturas asociadas, así como propender por el óptimo uso de sus recursos y se crea el beneficio de protección para ocupaciones informales.* conforme al texto propuesto.

De los Honorables Representantes,

 JUAN FELIPE CORZO ÁLVAREZ Coordinador Ponente	HÉCTOR DAVID CHAPARRO CHAPARRO Ponente
 VÍCTOR MANUEL SALCEDO GUERRERO Ponente	

