

Bogotá D.C., 04 de junio de 2025

Honorables Senadores
PONENTES PROYECTO DE LEY
Reforma Laboral
SENADO DE LA REPÚBLICA
La Ciudad

Asunto: Comentarios Fasecolda al proyecto de ley 311 de 2024s-166 de 2023C ACUMULADO con los proyectos 192 23C y 256 23C-REFORMA LABORAL

Honorables Senadores,

De manera atenta, nos permitimos remitir desde la Federación de Aseguradores Colombianos – Fasecolda, los comentarios del sector asegurador a la ponencia para cuarto debate del proyecto de ley 311 de 2024s-166 de 2023C ACUMULADO con los proyectos de ley 192 23C y 256 23C-Reforma Laboral.

El sector asegurador celebra esta iniciativa que busca mejorar las condiciones de los trabajadores colombianos, avanzando hacia un marco normativo que promueva el trabajo digno y decente, el respeto a la remuneración justa, el acceso efectivo a la seguridad social y la sostenibilidad del empleo formal en Colombia.

Con el propósito de enriquecer el debate y construir la mejor reforma para el país, nos permitimos presentar los siguientes comentarios:

1. Artículo 29. Seguridad social y riesgos laborales en plataformas digitales de reparto”

En relación con el tercer inciso del presente artículo que establece:

“...El Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará la forma de cotización al sistema integral de seguridad social de los trabajadores independientes y autónomos en servicios de reparto que mensualmente generen ingresos inferiores al salario mínimo diario...”

Es importante precisar que la protección de los derechos de los trabajadores, especialmente en materia de pensiones y riesgos laborales, encuentra fundamento en los principios constitucionales de dignidad humana (Artículo 1), solidaridad (Artículo 2) y la especial protección del trabajo (Artículo 25). En este sentido, el artículo 48 de la Constitución establece que la seguridad social es un derecho

irrenunciable y que el Estado tiene la obligación de garantizar su progresividad, incluyendo las prestaciones económicas derivadas de riesgos laborales, resaltando que ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente.

En ese sentido, no es claro en el texto del proyecto de ley, si el permitir cotizaciones al sistema integral de seguridad social, generará a su vez pensiones por un valor inferior al salario mínimo legal mensual vigente, o existirá algún mecanismo de asunción por parte del Estado, para garantizar el cumplimiento del mandato constitucional referido.

En el caso específico de las pensiones por invalidez derivadas de accidentes o enfermedades laborales, el artículo 13 de la Ley 776 de 2002, establece que ninguna prestación (pensión) puede ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente.

Esta disposición se alinea con el mandato constitucional de garantizar condiciones de vida digna (Art. 53) y con el principio de protección al trabajador en situación de vulnerabilidad, como lo es quien sufre una pérdida de capacidad laboral. Por ello, normas como el artículo 28 de la Ley 2381 de 2024 fijan como Ingreso Base de Cotización (IBC) para el Sistema General de Riesgos Laborales (SGRL) el SMMLV, incluso para trabajadores con ingresos inferiores, asegurando así que, en caso de invalidez, reciban una pensión que les permita subsistir

Flexibilizar este piso por debajo del salario mínimo, sin ajustar las prestaciones del SGRL, afectaría no solo la sostenibilidad del sistema sino también el derecho fundamental a la seguridad social (Art. 48 CP), pues dejaría en desprotección a trabajadores que, por su alta exposición a riesgos (como los repartidores de plataformas digitales), dependen de este mecanismo para acceder a una pensión digna.

Por lo tanto, se recomienda mantener el IBC en el SMMLV para riesgos laborales, en consonancia con los principios constitucionales de justicia social y garantía de derechos mínimos. Cualquier modificación debería asegurar que no se vulneren las prestaciones económicas esenciales, en cumplimiento del bloque de constitucionalidad y de los tratados internacionales de derechos laborales ratificados por Colombia.

2. Artículo 36. Medidas de formalización y aportes a la Seguridad Social en Micronegocios y hogares

El artículo en cuestión establece que las microempresas y hogares podrán realizar pagos al Sistema General de Seguridad Social bajo modalidades de tiempo parcial, permitiendo incluso cotizaciones proporcionales cuando los ingresos mensuales sean inferiores a un salario mínimo legal mensual vigente.

Sin embargo, esta flexibilización genera inquietudes respecto a su compatibilidad con el marco constitucional y legal que protege los derechos de los trabajadores, particularmente en lo concerniente al Sistema General de Riesgos Laborales.

Actualmente, el sistema exige que las cotizaciones se calculen sobre una base mínima equivalente al salario mínimo, garantizando así que las prestaciones económicas, como las pensiones por invalidez, no sean inferiores a este monto. Esta disposición encuentra sustento en principios constitucionales fundamentales como la dignidad humana, la solidaridad y la especial protección del trabajo, consagrados en los artículos 1, 2 y 25 de la Constitución.

Además, el artículo 48 de la Carta establece que la seguridad social es un derecho irrenunciable y que el Estado debe garantizar su progresividad, incluyendo prestaciones que en ningún caso pueden ser inferiores al salario mínimo. Este mandato se refuerza con el artículo 13 de la Ley 776 de 2002, que prohíbe expresamente pensiones por invalidez inferiores al salario mínimo, y con el artículo 28 de la Ley 2381 de 2024, que fija el ingreso base de cotización para riesgos laborales en el salario mínimo, incluso para trabajadores con ingresos menores.

El proyecto de ley al permitir cotizaciones inferiores al salario mínimo sin ajustar las prestaciones del sistema de riesgos laborales podría dejar a estos trabajadores sin acceso a una pensión digna, vulnerando el artículo 53 de la Constitución, que garantiza condiciones de vida digna, y afectando la sostenibilidad misma del sistema al reducir su base contributiva sin mecanismos de compensación.

Por ello, resulta indispensable mantener el ingreso base de cotización en el salario mínimo para el sistema de riesgos laborales, en consonancia con los principios constitucionales de justicia social y garantía de derechos mínimos.

Cualquier modificación en esta materia debe asegurar que no se menoscaben las prestaciones económicas esenciales, cumpliendo así con el bloque de constitucionalidad y los tratados internacionales de derechos laborales ratificados por Colombia.

La protección de los trabajadores, especialmente aquellos en mayor situación de vulnerabilidad, debe ser el eje central de cualquier reforma al sistema de seguridad social.

Lo anterior, también plantea implicaciones importantes en el funcionamiento de la financiación del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS).

3. Artículo 38. Unidad de Trabajo Especial

Se entiende con este artículo, que se permite que trabajadores tengan una remuneración inferior a un SMMLV explicado por no trabajar durante todo el mes, sin embargo, no se hace referencia explícita a que el trabajo parcial deba ser remunerado proporcionalmente con base en el SMMLV por los días o semanas trabajados. Se recomienda incorporar esta aclaración para evitar precarización del empleo o que esta reforma valde que en Colombia se puede trabajar con una remuneración inferior al salario mínimo.

En el caso de los riesgos laborales, debe tenerse en cuenta que de acuerdo con el artículo 13 de la Ley 776 de 2002, ninguna pensión en el marco de las prestaciones económicas reconocidas por el Sistema General de Riesgos Laborales puede ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente, lo que justifica que las normas actuales, como el artículo 28 de la Ley 2381 de 2024, establezcan que para el Sistema de Riesgos Laborales, el ingreso base de cotización será el salario mínimo legal mensual vigente, aún en casos de trabajadores que laboran por periodos inferiores a un mes y devengan mensualmente menos de 1 SMMLV.

Lo anterior tiene como objetivo garantizar que, por ejemplo, en caso de invalidez de un trabajador por causas laborales, pueda recibir al menos un salario mínimo legal mensual vigente para su sostenimiento, teniendo en cuenta que no podría trabajar dado su estado de pérdida de capacidad laboral que generó la pensión a cargo del Sistema General de Riesgos Laborales.

En el caso del SGSSS, flexibilizar el IBC por debajo del SMMLV sin establecer mecanismos de subsidio o compensación pone en riesgo la suficiencia del recaudo para financiar el plan de beneficios en salud (PBS) del Régimen Contributivo. Esta situación podría deteriorar la calidad y continuidad de la atención, afectar la sostenibilidad del sistema de salud, y generar un traslado de cargas al régimen subsidiado sin respaldo fiscal suficiente. Se recomienda que toda cotización al SGSSS preserve al menos un IBC igual al SMMLV, o que se establezcan reglas claras sobre quién asumirá el diferencial entre lo cotizado y el costo completo del aseguramiento en salud.

Teniendo en cuenta lo anterior, se recomienda mantener las disposiciones de la Ley 2381 de 2024 frente al Ingreso Base de Cotización para la cotización del Sistema General de Riesgos Laborales, pues flexibilizar el piso para que el IBC pueda ser inferior al salario mínimo, iría en contra del bienestar de los trabajadores afectados y tendría que ir acompañado de una flexibilización en las prestaciones económicas que otorga el SGRL para que puedan calcularse sobre la base del IBC sobre el cual se cotizó, así sea inferior al salario mínimo y de esta forma evitar el deterioro sobre la sostenibilidad del sistema.

Específicamente en cuanto a la creación de la UTE, se desconoce la existencia de un estudio técnico previo que soporte la necesidad y condiciones de operación de esta unidad, por lo que es incierto su propósito, viabilidad, funciones y operación.

De hecho, con lo que se expresa en el Artículo 38 podría entenderse como una unidad que operaría como una presunta intermediaria de aportes, lo cual genera inquietudes e incertidumbre sobre su posible interacción con otros actores del SGRL y el flujo de recursos del sistema.

Por otra parte el parágrafo 4 del artículo 38 establece que los aportes realizados a través de la Unidad de Trabajo Especial (UTE) permitirán al aportante contar con un ahorro que eventualmente le facilite el acceso a pensiones de vejez, invalidez o sobrevivencia, de acuerdo con lo definido en el sistema pensional. Si bien esta disposición apunta a ampliar la cobertura del sistema y reconocer trayectorias laborales atípicas o intermitentes, su aplicación sin ajustes podría comprometer la sostenibilidad del sistema y generar inconsistencias estructurales, especialmente por las siguientes razones:

- a. La Constitución Política de Colombia en su artículo 48 garantiza que las pensiones del sistema contributivo no pueden ser inferiores al Salario Mínimo Mensual Legal Vigente (SMMLV). Permitir que personas coticen por debajo del salario mínimo, incluso por periodos parciales a través de la UTE, implica una disminución significativa en los ingresos que alimentan el sistema, mientras que las prestaciones seguirían calculándose sobre un mínimo legal que no puede reducirse, por mandato constitucional.

Esto rompe el principio de equilibrio entre contribuciones y beneficios, que es fundamental para garantizar la sostenibilidad actuarial del sistema. Es decir, se reducen los ingresos sin reducir proporcionalmente las obligaciones del sistema, lo cual puede traducirse en un mayor déficit fiscal o requerimientos adicionales de financiación pública a futuro.

- b. Las pensiones de invalidez y sobrevivencia del sistema General de Pensiones no se financian únicamente con los aportes individuales, sino que dependen de un esquema de aseguramiento colectivo, operado por el seguro previsional, que protege a los afiliados ante la ocurrencia de eventos súbitos e imprevisibles. Este seguro se financia con una parte de las cotizaciones al sistema, y su cobertura requiere que el aporte mínimo se calcule sobre un salario mínimo completo.

Permitir aportes inferiores al salario mínimo generaría lagunas en la financiación del seguro previsional, comprometiendo la capacidad de las aseguradoras o del sistema para responder ante eventos de invalidez o fallecimiento del cotizante. Esto afecta el principio de mutualidad, crea inequidad frente a los cotizantes del sistema tradicional y pone en riesgo la viabilidad técnica del esquema asegurador.

En conclusión, si bien la creación de la Unidad de Trabajo Especial (UTE) parte de una intención loable de ampliar la cobertura del sistema de seguridad social a

trabajadores con ingresos inferiores al salario mínimo, la forma en que está concebido el parágrafo 4 del artículo 38 plantea serias tensiones con los principios estructurales y financieros del sistema pensional general.

En particular, el reconocimiento de prestaciones como vejez, invalidez y sobrevivencia a partir de cotizaciones inferiores al salario mínimo no resulta coherente con la garantía constitucional que exige que las pensiones contributivas no sean inferiores al SMMLV, ni con las condiciones técnicas del seguro previsional, el cual requiere una base mínima de cotización para su viabilidad.

Por ello, es importante señalar que los aportes realizados a través de la UTE no pueden generar expectativas equivalentes a las prestaciones del sistema pensional contributivo tradicional. En su lugar, deberán contemplarse mecanismos alternativos de protección social o beneficios proporcionales, con estructuras diferenciadas de aseguramiento, que sean sostenibles y ajustadas al nivel de ingreso y cotización del trabajador.

4. Artículo 58-Garantías Laborales, Sindicales y de Seguridad Social para los Teletrabajadores

El segundo numeral del artículo 58, establece que las ARL deben garantizar la cobertura de los accidentes de trabajo y enfermedades laborales de los trabajadores transnacionales en el país donde se encuentren trabajando y establece la posibilidad de contratar seguros adicionales en el extranjero que correrán por cuenta del empleador.

Se recomienda eliminar este numeral ya que su redacción no parece articulada con la definición de “teletrabajo transnacional” contenida en el artículo 56 del proyecto de ley, en el que es claro que las prestaciones asistenciales de un trabajador en caso de accidente o enfermedad deben cubrirse mediante un seguro contratado por el empleador.

Esperamos que los comentarios compartidos sean tenidos en cuenta y ayuden a enriquecer la iniciativa legislativa.

El gremio asegurador queda a su disposición.

Con un cordial y atento saludo,



LUIS EDUARDO CLAVIJO
Vicepresidente Jurídico
FASECOLDA