



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 1846

Bogotá, D. C., miércoles, 1° de octubre de 2025

EDICIÓN DE 23 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.secretariassenado.gov.co

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 294 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.

Bogotá, de 2025

Doctor

JULIÁN LÓPEZ

Presidente de la Cámara de Representantes

Colombia

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Cámara de Representantes

Asunto: Radicación de proyecto de ley

Apreciado señor Secretario:

Con toda atención me permito presentar ante la Honorable Cámara de Representantes el Proyecto de Ley número 294 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.

Olga Lucía Velásquez
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Alianza Verde

OLGA BEATRIZ GONZALEZ CORREA
Representantes la Cámara por Tolima
Partido Liberal

PROYECTO DE LEY NÚMERO 294 DE 2025
CÁMARA DE REPRESENTANTES

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.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente 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.

TÍTULO I

FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA
GENERAL DE RIESGOS LABORALES

CAPÍTULO I

Optimización de los recursos de riesgos
laborales

Artículo 2°. Límite de gastos de administración por las Administradoras de Riesgos Laborales. El Ministerio del Trabajo, en un plazo no mayor a un (1) año a partir de la promulgación de esta ley, determinará el límite máximo de los gastos de administración de los cuales pueden hacer uso las Administradoras de Riesgos Laborales, considerando variables como el tamaño de la empresa, número de trabajadores, clase de riesgo, cobertura geográfica, población de bajos ingresos cubierta y costos de operación necesarios para garantizar el cumplimiento de las normas legales vigentes.

Parágrafo 1°. El porcentaje destinado para los gastos de administración de las Administradoras de Riesgos Laborales será de hasta el 20% y se establecerán valores adicionales en función de los siguientes conceptos:

1. Por cobertura geográfica del 2%, cuando la respectiva Administradora del Riesgo Laboral opere con sucursales directas en por lo menos 23 departamentos donde al menos 3 estén ubicadas en departamentos de cuarta categoría.

2. Por cubrimiento de población de bajos ingresos, un 2% adicional.

Para los efectos de la presente ley se entenderá población de bajos ingresos, los trabajadores que devenguen máximo un salario mínimo mensual vigente y deberá reconocerse el porcentaje adicional, cuando el número de dichos trabajadores afiliados a la respectiva Administradora representen más del 50% del total de sus afiliados.

3. Por cubrimiento en actividades de alta siniestralidad o de interés público un 1%. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social publicará antes del 30 de junio de cada año las actividades que serán cubiertas con estas variables por alta siniestralidad o de especial interés como política de incentivo estatal.

Parágrafo 2°. El Ministerio del Trabajo determinará anualmente los límites de gastos administrativos de acuerdo con las variables antes referidas. En todo caso, no serán inferiores al promedio de los del sector asegurador en general.

Artículo 3°. *Recaudos pila micro y pequeña empresa*

En los casos de empleadores con menos de 10 trabajadores y que deban realizarse a través de la Planilla Única de Liquidación de Aportes (PILA), no generarán costos a cargo de las Administradoras de Riesgos Laborales y, de ser necesario, estará integrada con los demás componentes del Sistema Integral de Seguridad Social.

Artículo 4°. *Prohibiciones en el uso de los recursos del Sistema de Riesgos Laborales.* Los gastos administrativos de las Administradoras de Riesgos Laborales no incluyen los recursos destinados para actividades de promoción y prevención en el Sistema General de Riesgos Laborales. En todo caso, se prohíbe financiar con recursos del Sistema de Riesgos Laborales, entre otros, eventos empresariales, capacitaciones a representantes de empresas dentro y fuera del país, suministro de publicidad, bienes y gastos diferentes a los requeridos para el control de los riesgos laborales asegurados.

En ningún caso las Administradoras de Riesgos Laborales podrán efectuar devoluciones o retornos en dinero o bienes a las empresas afiliadas o a la aportante.

Artículo 5°. *Subrogación por responsabilidad por culpa grave y dolo*

Cuando se demuestre a título de culpa grave o dolo que un tercero fue causante de un riesgo laboral amparado por el Sistema General de Riesgos Laborales, las ARL deberán subrogarse contra el tercero responsable por las prestaciones asistenciales y económicas pagadas al trabajador afectado o sus beneficiarios.

Artículo 6°. *Incentivos por mejora en indicadores en la reducción de siniestralidad y optimización de gastos administrativos.* Adiciónese el Literal d al artículo 88 del Decreto Ley 1295 de 1994, así:

Crear incentivos destinados a fomentar la mejora de los indicadores de reducción de siniestralidad, los cuales deberán ser reglamentados por el Ministerio de Hacienda dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley, teniendo en cuenta los indicadores específicos de siniestralidad.

Parágrafo. El Ministerio del Trabajo, dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, dispondrá los mecanismos y establecerá los procedimientos y criterios, para que, de los recursos del Fondo de Riesgos Laborales, se otorguen incentivos financieros a las Administradoras de Riesgos Laborales que logren mejoras significativas en los indicadores de impacto del Sistema, como la reducción de la siniestralidad y la optimización de la administración de recursos.

Artículo 7°. *Variación de las cotizaciones del Sistema General de Riesgos Laborales.* El Ministerio del Trabajo reglamentará, en un plazo máximo de seis (6) meses a partir de la promulgación de la presente ley, la variación de las cotizaciones del Sistema General de Riesgos Laborales, de acuerdo con los indicadores de impacto, especialmente la siniestralidad y la accidentalidad laboral de las empresas afiliadas y aportantes, con base en la “TABLA DE COTIZACIONES MÍNIMAS Y MÁXIMAS” y “LA VARIACIÓN DEL MONTO DE COTIZACIÓN” establecidas en los artículos 27 y 33 del Decreto Ley 1295 de 1994 o demás normas que complementen, deroguen o sustituyan.

Artículo 8°. *Modificación del parágrafo 5° del artículo 11 de la Ley 1562 de 2012.* Modifíquese el parágrafo 5°, del artículo 11 de la Ley 1562 de 2012, al cual se le incorpora el siguiente párrafo:

En el Sistema de Riesgos Laborales, en ningún caso se podrá reconocer porcentaje de intermediación superior al 10% de la cotización, ni reconocer incentivos o beneficios a cualquier otro título tales como bonificación, sobrecomisión, o similares, lo cual controlará las entidades competentes de su vigilancia y control.

Parágrafo. El Ministerio del Trabajo y la Superintendencia Financiera, regularán técnica y financieramente los porcentajes de inversión en promoción y prevención 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, siempre

garantizando la suficiencia de la prima, de acuerdo con lo establecido en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, o demás normas que la regulen, complementen o sustituyan.

Artículo 9°. Reserva especial de enfermedad laboral. La Superintendencia Financiera de Colombia contará con un tiempo de 3 meses para la consolidación de información y con un mes adicional para el diseño y aplicación de modelos idóneos para la estimación de los montos máximos que las Administradoras de Riesgos Laborales deberán tener para la reserva especial de enfermedad laboral según lo dispuesto en el Decreto número 2555 de 2010. Este tiempo deberá ser suficiente para contar con resultados de contraste y así dar cumplimiento a los presupuestos de control y revisión. Después de este período de dos (2) meses las Administradoras de Riesgos Laborales podrán liberar los excesos en el siguiente mes. Estos cálculos deberán realizarse con periodicidad semestral.

Parágrafo. En todo caso la reserva especial por enfermedad laboral no podrá ser inferior al monto de 10% del capital requerido para la constitución del ramo de riesgo laborales, actualizado cada año con el IPC.

Artículo 10. Aseguramiento de riesgo de deslizamiento.

Adiciónese el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, con el siguiente parágrafo:

Parágrafo II. De igual manera, el Gobierno nacional podrá establecer mecanismos de cobertura que permitan a las aseguradoras que tengan aprobado el ramo de riesgos laborales cubrir el riesgo del incremento que, con base en el aumento del salario mínimo legal mensual vigente, podrían tener las pensiones de invalidez y/o sobrevivencia en dicho ramo, en caso de que dicho incremento sea superior a la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor certificada por el DANE para el respectivo año. El Gobierno nacional determinará los costos que resulten procedentes en la aplicación de estos mecanismos de cobertura.

Artículo 11. Asunción de obligaciones pensionales no contempladas en el cálculo actuarial.

Las obligaciones de pago de las reservas del ramo de Riesgos Laborales que se encuentren insolutas y aquellas que se deban pagar a futuro, por concepto de pensiones o reliquidaciones que no se encuentren incluidas en el cálculo actuarial aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en desarrollo del artículo 80 de la Ley 1753 de 2015 y su decreto reglamentario, así se hayan derivado de fallos judiciales ejecutoriados en cualquier tiempo, serán asumidas por la Nación y transferidas al Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional (FOPEP).

Le corresponderá a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) la elaboración del cálculo actuarial correspondiente y la inclusión de dichas obligaciones en la nómina

de pensionados, las cuales serán pagadas con los recursos trasladados al Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional (FOPEP) con cargo al Presupuesto General de la Nación.

CAPÍTULO 2

Fortalecimiento vigilancia, inspección y control en el Sistema General de Riesgos Laborales

Artículo 12. Fortalecimiento de la vigilancia y control en riesgos laborales a través de los indicadores de impacto. Las Administradoras de Riesgos Laborales presentarán anualmente a las comisiones económicas y séptimas conjuntas de Cámara y Senado y 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 para prevenir la siniestralidad laboral en sus empresas afiliadas, así como sobre la destinación y administración de los recursos que ingresan por concepto de cobertura en esta materia. Los indicadores de impacto estarán asociados a los controles de ley establecidos por el Ministerio del Trabajo, la Superintendencia Financiera de Colombia y la Contraloría General de la República, en el ámbito de sus competencias.

El Ministerio del Trabajo y la Contraloría General de la República emitirán un concepto sobre el informe presentado por las Administradoras de Riesgos Laborales, de acuerdo con sus respectivas competencias. Dicho concepto será remitido a las comisiones económicas y séptimas conjuntas de Cámara y Senado para su análisis y consideración. El informe deberá ser presentado a más tardar el 30 de junio de cada año.

Artículo 13. Sanciones para operar el ramo de los riesgos laborales.

La Superintendencia Financiera de Colombia podrá aplicar el régimen sancionatorio de las entidades vigiladas a las Administradoras de Riesgos Laborales cuando se demuestre mediante el proceso sancionatorio, el uso indebido y reiterado de los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales. La ley establecerá las causales específicas, el procedimiento y los efectos de esta medida, garantizando en todo caso los derechos de los trabajadores afiliados y la continuidad en la prestación de los servicios.

Artículo 14. Rendición de cuentas en riesgos laborales. Las Administradoras de Riesgos Laborales, de manera individual, deberán presentar un informe de gestión anual a sus empresas afiliadas y a los trabajadores bajo su cobertura, así como a la ciudadanía a través de audiencias públicas.

Artículo 15. Veeduría ciudadana en riesgos laborales. Se crearán veedurías ciudadanas para coadyuvar a la vigilancia y control de los recursos que ejecutan las Administradoras de Riesgos Laborales destinados al Sistema General de Riesgos Laborales.

Parágrafo 1°. El Gobierno nacional reglamentará en un plazo no mayor a seis (6) meses a partir de la promulgación de esta ley, los requisitos y el proceso de conformación de las veedurías ciudadanas, así como sus funciones específicas, derechos y deberes. La reglamentación incluirá los requisitos técnicos que estas deben cumplir, así como planes de capacitación sobre el funcionamiento del Sistema de Seguridad Social en Riesgos Laborales y la reglamentación sobre su flujo de recursos.

Parágrafo 2°. Las veedurías ciudadanas presentarán informes semestrales de sus hallazgos y recomendaciones a las entidades competentes, quienes deberán dar respuesta a los mismos en un plazo no mayor a tres (3) meses.

TÍTULO II

BENEFICIO SOLIDARIO POR RIESGO OCUPACIONAL (BSRO)

Artículo 16. *Beneficio Solidario por Riesgo Ocupacional (BSRO).*

Créese el Beneficio Solidario por Riesgo Ocupacional (BSRO), dirigido a la población informal beneficiaria de cualquiera de los programas del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS). Este beneficio consistirá en una ayuda económica reconocible a aquellos individuos que, debido a accidentes o enfermedades relacionadas con su ocupación informal, se encuentren imposibilitados para realizar actividades productivas, el cual será administrado por una aseguradora de vida con autorización para la explotación del ramo de Beneficios Económicos Periódicos (BEP).

Artículo 17. *Beneficiarios.* El Beneficio Solidario por Riesgo Ocupacional (BSRO), estará dirigido a la población de ocupación informal que cumpla con los siguientes requisitos:

1. Formar parte de los beneficiarios de cualquiera de los programas del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS).
2. No estar vinculado laboralmente.
3. El accidente o enfermedad deberá ser con causa o con ocasión de la ocupación informal del beneficiario.

Artículo 18. *Monto del beneficio.* El monto del beneficio será determinado por la Aseguradora de Vida encargada de la administración de acuerdo con la cobertura definida y los recursos disponibles.

Artículo 19. *Administración del beneficio.* El beneficio será administrado por la Aseguradora de Vida designada, para lo cual coordinará con el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social.

Artículo 20. *Operación del beneficio.* La Aseguradora de Vida designada implementará un modelo de operación o aseguramiento acorde con las necesidades y posibilidades del beneficio,

garantizando que con los recursos disponibles se tenga la mayor cobertura posible.

Artículo 21. *Financiación del beneficio.* Aplicando el principio de solidaridad definido en la Constitución Política de Colombia, el beneficio será financiado con los recursos del 23% del Fondo de Riesgos Laborales, que se constituye con los aportes de todos los cotizantes al Sistema General de Riesgos Laborales.

Parágrafo. Adiciónese el Literal i) de la Ley 1562 de 2012, así:

- i) Financiar el Beneficio Solidario por Riesgo Ocupacional (BSRO).

Artículo 22. *Riesgos cubiertos.* Los beneficios cubrirán los riesgos generados por accidentes o enfermedades relacionadas con la ocupación informal del beneficiario que serán definidos por la Aseguradora designada en coordinación con el Ministerio del Trabajo y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Artículo 23. *Coexistencia con el sistema de seguridad social en salud.*

La Cobertura no suplirá la del régimen subsidiado en salud.

Artículo 24. *Beneficios para el núcleo familiar en caso de fallecimiento.* Al momento en que el desempeño ocupacional del núcleo familiar se vea disminuido en caso de muerte, este beneficio pasará al cónyuge y/o compañero permanente, primer grado de consanguinidad y/o primer grado de afinidad. En caso de haber dos o más posibles beneficiarios, dicho beneficio será distribuido de manera equitativa entre las partes. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) definirá la aplicabilidad de este beneficio en dichos eventos.

Artículo 25. (Nuevo) *Apropiación presupuestal.* La apropiación de los recursos para el funcionamiento de este Fondo será realizada de manera inmediata al momento de la entrada en vigencia de esta ley.

Los beneficios empezarán a aplicarse dentro de los seis (6) meses después de la promulgación de la presente ley.

TÍTULO III

NORMAS GENERALES EN EL RÉGIMEN DE SEGUROS

Artículo 26. *Fortalecimiento del aseguramiento.* Con el fin específico de fortalecer el aseguramiento de riesgos de vida y las coberturas asociadas de la población colombiana, las entidades y organismos del Estado, las entidades públicas de todos los niveles, las entidades territoriales, así como las Empresas y sociedades de economía mixta con participación pública, deberán asociarse o celebrar convenios y/o contratos interadministrativos o de asociación con la aseguradora pública de vida, con el fin de aunar esfuerzos para cubrir con seguros de grupo, individuales o colectivos a sus grupos de interés internos y externos; con especial énfasis en la población vulnerable o de bajos ingresos.

Lo anterior en aplicación del principio de solidaridad, en ejercicio del deber de colaboración armónica y aunando esfuerzos para el logro de las políticas públicas para ampliar las coberturas en programas de protección y bienestar a la población.

Artículo 27. Especialidad de las aseguradoras en los procesos de selección.

Las invitaciones, convocatorias y procesos de selección, en procesos de contratación de seguros, tanto de entidades públicas como privadas, deberán permitir la libre participación de oferentes, y no podrán solicitar ofertas para el aseguramiento de riesgos sobre la vida, y de riesgos generales exigiendo que se realice por una sola aseguradora, por los que se deberá permitir la participación de aseguradoras de vida en dichos procesos. Hacerlo implicaría atentar contra las condiciones de mercado, selección objetiva y contra la regulación en materia de seguros, lo cual será supervisado por la Superintendencia de industria y comercio, con sujeción al régimen sancionatorio de acuerdo con las normas que rigen la competencia.

Artículo 28. Seguro de vida de seguridad y vigilancia privada. En los términos de lo dispuesto en el artículo 5° de la Ley 1920 de 2018 o norma que la sustituya, cada empresa, cooperativa especializada, departamento de seguridad y vigilancia privada contratará anualmente un seguro de vida grupo o colectivo vida que ampare al personal operativo de su respectiva organización. Dicho seguro se constituye en un seguro obligatorio, colectivo o de grupo bajo el criterio de pluralidad de asegurados, no contributivo y con designación de beneficiarios a título gratuito.

Artículo 29. Efectos de la mora en las cotizaciones de trabajadores independientes obligatorios y voluntarios. El no pago de dos (2) períodos consecutivos de las cotizaciones de los trabajadores independientes dará lugar a la suspensión de la afiliación por parte de la Administradora de Riesgos Laborales, excepto para los trabajadores independientes obligatorios cuya cotización está a cargo del contratante en los riesgos IV y V.

Para tal efecto, la entidad Administradora de Riesgos Laborales deberá enviar a la última dirección conocida del afiliado una comunicación por correo certificado en un plazo no mayor a un (1) mes después del no pago de los aportes, señalando la situación de incumplimiento y las consecuencias que le acarrea. La comunicación constituirá al afiliado en mora.

Durante el período de suspensión no habrá lugar al reconocimiento y pago de las prestaciones económicas del Sistema General de Riesgos Laborales.

Artículo 30. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

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°, quedó 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 número 1295 de 1994, forma parte del Sistema de Seguridad Social Integral, establecido por la Ley 100 de 1993.

Las disposiciones vigentes de salud ocupacional relacionadas con la prevención de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y el mejoramiento de las condiciones de trabajo, con las modificaciones previstas en este decreto, hacen parte integrante del Sistema General de Riesgos Profesionales”.

Con la entrada en vigencia del Decreto número 1295 de 1994, se avanzó de manera sustancial en la estructuración, organización y administración del Sistema General de Riesgos Laborales, inspirado en un modelo progresista, inclusivo y garantista, cuyo propósito no era otro que el de promover condiciones de trabajo seguras a la fuerza laboral del país y protegerla frente a las adversidades que pudiesen presentarse con ocasión o en desarrollo de las actividades laborales realizadas.

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.

En relación con el monto de las cotizaciones que deben realizar los empleadores al Sistema General de Riesgos Laborales, la Ley 1562 de 2012, señala en su artículo 6°, lo siguiente:

“Artículo 6°. 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 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 literal a) numeral 5 del artículo primero de esta ley. El Ministerio del 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”.

Se colige del anterior artículo, que el Gobierno nacional a través del Ministerio del Trabajo está facultado para establecer el mecanismo mediante el cual se pueden modificar o ajustar los aportes o cotizaciones al Sistema General de Riesgos Laborales a partir del grado de madurez de los Sistemas de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo SG-SST, la variación de las tasas de siniestralidad y la severidad de las contingencias de origen laboral.

Específicamente, en relación con los recaudos, el Decreto número 1072 de 2015, Capítulo 3, artículo 2.2.4.3.1., señala, lo siguiente: “Las cotizaciones al Sistema General de Riesgos Laborales se determinan de acuerdo con: 1. La actividad económica del empleador; 2. Índice de lesiones incapacitantes de cada empleador, calculado según la metodología general definida por el Ministerio del Trabajo, y 3. El cumplimiento de las políticas y la ejecución del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo”, y adicionalmente, con el propósito de garantizar el sostenimiento financiero del Sistema General de Riesgos Laborales, el Decreto número 1072 de 2015, en su Título 4, Capítulo 3, artículo 2.2.4.3.5., en lo que respecta a las fuentes de captación de recursos, estableció: “Tabla de Cotizaciones Mínimas y Máximas. En desarrollo del artículo 27 del Decreto número 1295 de 1994, se adopta la siguiente tabla de cotizaciones para cada clase de riesgo:

TABLA DE COTIZACIONES MINIMAS Y MAXIMAS

CLASE DE RIESGO	VALOR MINIMO	VALOR INICIAL	VALOR MAXIMO
I	0,348%	0,522%	0,696%

II	0,435%	1,044%	1,653%
III	0,783%	2,436%	4,089%
IV	1,740%	4,350%	6,960%
V	3,719%	6,960%	8,700%

Toda empresa que ingrese por primera vez al Sistema General de Riesgos Laborales, cotizará por el valor correspondiente al valor inicial de la clase de riesgo que le corresponda”.

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 número 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.

Es importante conocer cifras publicadas por Fasecolda correspondientes al ramo de los riesgos laborales generadas durante el año 2022, las cuales corresponden a:



Fuente: Fasecolda 2022. Gráfica 1. El mayor porcentaje de empresas afiliadas al Sistema General de Riesgos Laborales se encuentran concentradas en clase de riesgo 1 con un 52%, seguida por la clase de riesgo 5 con un 17%.



Fuente: Fasecolda 2022. Gráfica 2. El mayor número de accidentes y enfermedades laborales reconocidas durante el año 2022, se presentaron en las empresas clasificadas en riesgo 3.

Tabla 1. Clase de riesgo y siniestralidad laboral (AT y EL)

CLASE DE RIESGO	NRO. ACC. TRAB. CALIF.	%	NRO. ENF. LAB. CALIF.	%
CLASE 1	34.731	14,9%	1.533	7,8%
CLASE 2	44.534	19,1%	954	4,9%
CLASE 3	69.437	29,9%	16.150	82,3%
CLASE 4	31.188	13,4%	404	2,1%
CLASE 5	52.703	22,7%	587	3,0%
TOTAL	232.593	100,0%	19.628	100,0%

Fuente: Fasecolda 2022. Tabla 1. El mayor porcentaje de accidentes y enfermedades laborales reconocidas durante el año 2022, se presentaron en las empresas clasificadas en riesgo 3.

Tabla 2. Consolidado descripción clase de riesgo, sector económico, número de empresas, tipo de

vinculación del trabajador y siniestralidad laboral (accidente y enfermedad laboral por clase de riesgo).

CLASE DE RIESGO	SECTOR ECONÓMICO	EMPRESAS	RAB. DEP.	AB. INDEP.	RABAJADORES	% N. TOTAL RABAJADORES	TRAB. CALIF.	F. LAB. CALIF.
CLASE 1	ión Pública Y Defensa	267	876	9.435	987.221	5,57%	3.532	136
	Agricultura, ganadería, Caza Y Silvicultura	3.273	995	427	29.382	1,28%	262	34
	Comercio	15.726	3.259	289	79.422	6,45%	7.657	127
	Educación	5.573	296	8.765	19.671	4,25%	5.224	264
	Financiero	1.894	238	282	19.320	3,27%	1.442	94
	Hotelería Y Restaurantes	1.439	259	827	11.466	1,98%	3.240	20
	Industria Manufacturera	299	343	340	8.684	1,28%	485	6
	Inmobiliario	6.439	448	514	19.272	8,32%	4.225	425
	Servicio Doméstico	8.829	225	644	28.829	1,27%	1.274	20
	Servicios de consultoría, Sociales Y Personales	8.224	279	1.261	83.222	3,54%	3.827	126
	Sociedad Y De Salud	2.659	228	372	19.420	1,27%	1.622	366
	Transporte, Almacenamiento Y Comunicaciones	2.871	227	239	34.228	1,52%	273	5

CLASE 2	ión Pública Y Defensa	222	754	221	2.95	1,47%	427	71
	Agricultura, ganadería, Caza Y Silvicultura	3.246	428	422	39.273	1,28%	7.727	99
	Comercio	9.224	2.229	265	32.224	3,27%	7.259	122
	Construcción	776	227	22	1.522	0,22%	22	0
	Financiero	2.227	328	272	15.222	1,25%	227	0
	Hotelería Y Restaurantes	2.227	328	272	15.222	1,54%	2.227	27
	Industria Manufacturera	2.227	229	422	22.222	1,22%	5.224	224
	Inmobiliario	5.226	222	322	13.222	1,47%	5.272	222
	Minería	226	276	27	3.272	0,27%	222	0
	Servicios de consultoría, Sociales Y Personales	5.224	226	729	47.222	1,47%	229	22
	Sociedad Y De Salud	2.227	428	328	222	1,47%	224	272
	Transporte, Almacenamiento Y Comunicaciones	2.222	272	225	72.222	1,62%	2.228	422
CLASE 3	Agricultura, ganadería, Caza Y Silvicultura	228	223	226	17.222	1,22%	2.228	328

	Silvicultura							
	Comercio	0.533	83a	83a	53.544	1,49%	3.909	37
	Construcción	118	904	904	35.898	0,35%	53a	13
	Gas Y Agua	899	894	30a	33.925	0,32%	1.188	30
	Industria Y Restaurantes	185	873	437	37.558	0,17%	394	17
	Industria Manufacturera	7.744	436	494	42.820	6,16%	4.398	63
	Inmobiliario	396	271	338	18.609	3,12%	1.764	307
	Industria Y Comercio	53	305	8	1.333	0,01%	55	1
	Órganos interterritoriales	41	864	180	1.644	0,03%	36	2
	Servicios comunitarios, Sociales Y Personales	840	376	290	37.001	0,04%	3.115	334
	Sociales Y De Salud	648	835	1.685	30.510	5,05%	4.642	14.111
	Transporte, Alimento Y Comunicaciones	360	190	408	19.598	1,33%	3.396	18
LASE 4	Agricultura, minería, Caza Y Silvicultura	494	800	896	30.476	0,37%	1.181	30

	Comercio	1.730	185	906	87.193	0,89%	1.598	15
	Construcción	598	170	83a	73.111	0,69%	1.860	8
	Industria, Gas Y Agua	990	577	185	10.861	0,39%	1.065	15
	Industria Manufacturera	439	107	179	14.186	1,08%	5.109	100
	Inmobiliario	899	873	533	80.906	3,61%	6.143	55
	Industria Y Comercio	51	148	19	1.107	0,01%	31	1
	Pesca	149	380	66	1.448	0,01%	43	1
	Servicios comunitarios, Sociales Y Personales	599	501	895	7.086	0,07%	305	3
	Transporte, Alimento Y Comunicaciones	4.652	115	3.143	10.398	5,11%	11.711	173
LASE 5	Industria Pública Y Defensa	635	530	306	896	0,39%	1.173	78
	Agricultura, minería, Caza Y Silvicultura	995	864	39	7.155	0,07%	394	1
	Comercio	434	779	119	11.118	0,11%	394	7
	Construcción	0.614	405	993	11.408	3,61%	5.810	98

	Industria Manufacturera	1,979	139	1116	14,165	1,18%	1,896	55
	Inmobiliario	10,615	596	1,097	11,103	1,04%	10,015	51
	Industria Y Comercio	395	173	811	11,895	1,11%	10,111	148
	Servicio comunitario, Sociales Y Personal	255	296	306	1,771	0,01%	44	1
	Sociales Y De Salud	964	964	398	19,741	0,19%	373	175
	Transporte, Alimento Y Comunicaciones	493	475	147	17,311	0,15%	1,171	11
TOTAL GENERAL		5,611	1,101	7,306	339,497	100,00%	10,393	19,618

Fuente: Fasecolda 2022. Tabla 2. El número de empresas que realizan aportes al sistema general de riesgos laborales según datos reportados durante el transcurso del año 2022, corresponde a 975.802; de igual manera, se observa que los trabajadores dependientes (9.562.101) se encuentran afiliados a riesgos laborales en mayor número que los independientes (977.306), mientras que las cifras de accidentalidad laboral sobrepasan significativamente las de enfermedad laboral en el periodo referido.

Tabla 3. Administradoras de riesgos laborales, número y porcentaje de empresas afiliadas, tipo de vinculación de los trabajadores.

ARL	NRO. EMPRESAS	PORCENTAJE EMPRESAS	NRO. TRAB. DEPEND.	NRO. TRAB. INDEP.	TOTAL TRABAJADORES	PART. % TOTAL TRABAJADORES
ALFA	786	0,08%	55.633	159	55.792	0,53%
AURORA	74	0,01%	8.544	20	8.564	0,08%
AXA COLPATRIA	85.357	8,75%	1.408.958	36.531	1.445.489	13,72%
BOLIVAR	16.511	1,69%	803.144	20.137	823.281	7,81%
COLMENA	30.935	3,17%	771.748	89.132	860.880	8,17%
EQUIDAD	13.654	1,40%	198.539	5.500	164.119	1,56%
POSITIVA	371.424	38,06%	1.904.779	494.999	2.399.778	22,77%
SURA	457.061	46,84%	4.450.751	330.636	4.781.387	45,37%
TOTAL	975.802	100,00%	9.562.096	977.304	10.539.400	100,00%

Fuente: Fasecolda 2022. Tabla 3.

La ARL SURA tiene el mayor número (457.061) y porcentaje (46.84%) de empresas afiliadas a riesgos laborales durante el transcurso del año 2022. Así mismo, el número de afiliados a riesgos laborales es mayor en el caso de los trabajadores dependientes (9.562.096) en relación con los independientes (977.304).

A partir de lo anterior, es claro que aún 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 continúa 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.

Es allí, en la vigilancia y control, donde la intervención oportuna del Estado, se convierte en un factor fundamental toda vez que el seguimiento al uso y la administración de los recursos que perciben las Administradoras de Riesgos Laborales por concepto de cobertura en este campo, es el insumo para identificar si hay algo por mejorar o ajustar en las disposiciones normativas internas, o si, por el contrario, su inversión o destinación se hace actualmente con apego a la ley.

En lo que tiene que ver con la distribución de los porcentajes de la cotización a riesgos laborales, la Ley 1562 de 2012, establece:

“Artículo 11. Servicios de promoción y prevención. Del total de la cotización las actividades mínimas de promoción y prevención en el Sistema General de Riesgos Laborales por parte de las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales serán las siguientes:

1. Actividades básicas programadas y evaluadas conforme a los indicadores de Riesgos Laborales para las empresas correspondiente al cinco por ciento (5%) del total de la cotización, como mínimo serán las siguientes: a) Programas, campañas y acciones de educación y prevención dirigidas a garantizar que sus empresas afiliadas conozcan, cumplan las normas y reglamentos técnicos en salud ocupacional, expedidos por el Ministerio del Trabajo; b) Programas, campañas y acciones de educación y prevención, dirigidas a garantizar que sus empresas afiliadas cumplan con el desarrollo del nivel básico del plan de trabajo anual de su Programa de Salud Ocupacional; c) Asesoría técnica básica para el diseño del Programa de Salud Ocupacional y el Plan de Trabajo Anual de todas las empresas; d) Capacitación básica para el montaje de la brigada de emergencias, primeros auxilios y sistema de calidad en salud ocupacional. e) Capacitación a los miembros del comité paritario de salud ocupacional en aquellas empresas con un número mayor de 10 trabajadores, o a los vigías ocupacionales, quienes cumplen las mismas funciones de salud ocupacional, en las empresas con un número menor de 10 trabajadores; f) Fomento de estilos de trabajo y de vida saludables, de acuerdo con los perfiles epidemiológicos de las empresas; g) Investigación de los accidentes de trabajo y enfermedades laborales que presenten los trabajadores de sus empresas afiliadas.

2. Del noventa y dos por ciento (92%) del total de la cotización, la Entidad Administradora de Riesgos Laborales destinará como mínimo el diez por ciento (10%) para lo siguiente: a) Desarrollo de programas regulares de prevención y control de riesgos Laborales y de rehabilitación integral en las empresas afiliadas; b) Apoyo, asesoría y desarrollo de campañas en sus empresas afiliadas para el desarrollo de actividades para el control de los riesgos, el desarrollo de los sistemas de vigilancia epidemiológica y la evaluación y formulación de ajustes al plan de trabajo anual de las empresas. Los dos objetivos principales de esta obligación son: el monitoreo permanente de las condiciones de trabajo y salud, y el control efectivo del riesgo; c) Las Administradoras de Riesgos Laborales deben desarrollar programas, campañas, crear o implementar mecanismos y acciones para prevenir los daños secundarios y secuelas en caso de incapacidad permanente parcial e invalidez, para lograr la rehabilitación integral, procesos de readaptación y reubicación laboral; d) Diseño y asesoría en la implementación de áreas, puestos de trabajo, maquinarias, equipos y herramientas para los procesos de reinserción laboral, con el objeto de intervenir y evitar los accidentes de trabajo y enfermedades laborales; e) Suministrar asesoría técnica para la realización de estudios evaluativos de higiene ocupacional o industrial, diseño e instalación de métodos de control de ingeniería, según el grado de riesgo, para reducir la exposición de los trabajadores a niveles permisibles. La Superintendencia Financiera, podrá reducir el porcentaje del diez por ciento (10%) definido en el numeral 2 del presente artículo, de acuerdo a la suficiencia de la tarifa de cotización, sólo cuando se requiera incrementar las Reservas para cubrir los siniestros por parte de las Entidades Administradoras de Riesgos laborales.

3. Hasta el tres (3%) del total de la cotización se destinará para el Fondo de Riesgos Laborales. El Gobierno nacional a través de los Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Trabajo y Salud y Protección fijará el monto correspondiente previo estudio técnico y financiero que sustente dicha variación. El estudio podrá ser contratado con recursos del Fondo de Riesgos Laborales. Parágrafo 1°. Las Administradoras de Riesgos Laborales no pueden desplazar el recurso humano ni financiar las actividades que por ley le corresponden al empleador, y deben otorgar todos los servicios de promoción y prevención sin ninguna discriminación, bajo el principio de la solidaridad, sin tener en cuenta el monto de la cotización o el número de trabajadores afiliados. Parágrafo 2°. En todas las ciudades o municipios donde existan trabajadores afiliados al Sistema General de Riesgos Laborales las Administradoras de Riesgos Laborales deben desarrollar las actividades de promoción y prevención con un grupo interdisciplinario capacitado y con licencia de salud ocupacional propio o contratado bajo su responsabilidad. Para ampliar la cobertura, la ejecución de dichas

actividades podrá realizarse a través de esquemas de acompañamiento virtual y de tecnologías informáticas y de la comunicación, sin perjuicio del seguimiento personal que obligatoriamente respalde dicha gestión. Parágrafo 3. La Entidad Administradora de Riesgos Laborales deberá presentar un plan con programas, metas y monto de los recursos que se vayan a desarrollar durante el año en promoción y prevención, al Ministerio de Trabajo para efectos de su seguimiento y cumplimiento conforme a las directrices establecidas por la Dirección de Riesgos Profesionales de ahora en adelante Dirección de Riesgos Laborales. Parágrafo 4. Los gastos de administración de las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales serán limitados. El Ministerio del Trabajo podrá definir tales límites, previo concepto técnico, del Consejo Nacional de Riesgos 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. Parágrafo 5º. La labor de intermediación de seguros será voluntaria en el ramo de riesgos laborales, y estará reservada legalmente a los corredores de seguros, a las agencias y agentes de seguros, que acrediten su idoneidad profesional y la infraestructura humana y operativa requerida en cada categoría para el efecto, quienes se inscribirán ante el Ministerio del Trabajo. Quien actúe en el rol de intermediación, ante el mismo empleador no podrá recibir remuneración adicional de la administradora de riesgos laborales, por la prestación de servicios asistenciales o preventivos de salud ocupacional. En caso de que se utilice algún intermediario, se deberá sufragar su remuneración con cargo a los recursos propios de la Administradora de Riesgos Laborales”.

El artículo 11, de la Ley 1562 de 2012, en su contenido, plasma claramente la forma en que se distribuyen los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales, las obligaciones a cargo de las compañías Administradoras de Riesgos Laborales y del Ministerio de Trabajo; sin embargo, para fortalecer la vigilancia y el control eficiente de los mismos, es indispensable realizar estudios actuariales, técnicos y financieros mediante los cuales se pueda determinar el estado actual, la sostenibilidad financiera y en qué situación están las reservas del Sistema General de Riesgos Laborales, a fin de establecer, si es necesaria una variación en los aportes que realizan las empresas según el nivel de riesgo por actividad económica, al igual que el ajuste a la repartición de los porcentajes de que habla la Ley 1562 en su artículo 11, incluido el destinado al fondo de riesgos laborales, sin dejar de lado, el poder determinar cuál es el rol de los corredores de seguros que fungen como intermediarios en riesgos laborales cuando esta función por ley se encuentra a cargo de las compañías Administradoras de Riesgos Laborales razón por la cual resulta discutible el pago de una labor de intermediación que en poco o

nada contribuye o beneficia al Sistema General de Riesgos Laborales.

En virtud de lo antes señalado, existe jurisprudencia nacional reciente relacionada con la destinación de recursos del Sistema General de Riesgos Laborales; es así como la Sentencia C-049 de 2022, se constituye en un precedente judicial de vital importancia.

En esa decisión, “La Corte conoció la demanda, formulada por el ciudadano Domingo de Jesús Banda Torregroza, contra el artículo 203 de la Ley 1955 de 2019, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. Tras estudiar la aptitud sustantiva de la demanda, concluyó que solo los siguientes reproches de constitucionalidad resultaban aptos (i) inciso primero y quinto del artículo 48 de la Constitución (eficiencia del sistema y destinación específica); así como (ii) el presunto desconocimiento de la unidad de materia, al haberse integrado esta disposición en el Plan Nacional de Desarrollo lo que, a juicio del demandante, pudo implicar el desconocimiento del artículo 158 de la Constitución. En consecuencia, la Corte se abstuvo de estudiar los demás cargos formulados con sustento en los artículos 150.21, 334, 338, 115, 121, 122, 123, 150.3, 339.1, 374, 355, 363 y 95.9 de la Carta Política.

Con fundamento en el reiterado precedente constitucional, en materia del principio de unidad de materia en las leyes del Plan, al estudiar la constitucionalidad de la disposición demandada, concluyó que la norma debía declararse inexecutable por violación del principio de unidad de materia, al no encontrar una conexidad directa o inmediata; igualmente, se trata de una norma permanente de seguridad social al margen de un fin de planeación. En consecuencia, concluyó que un debate sobre una disposición que modifica el Sistema de Riesgos Laborales debe surtirse a través de una ley ordinaria, para permitir una amplia discusión sobre un tema tan sensible y que impacta, de manera permanente, en las fuentes de financiación del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

A renglón seguido, después de referir el contenido general y la interpretación del artículo 48 de la Constitución, la Corte concluyó que la norma demandada desconocía el inciso primero (eficiencia) y quinto (destinación específica) del artículo 48 de la Constitución. En consecuencia, concluyó que le asistía la razón al demandante y a la mayoría de los intervinientes, en tanto dicha regulación podría ir en detrimento del valor puro e intrínseco de la cotización en el Sistema General de Seguridad Social, al perder capacidad financiera, de inversión o de generación de programas ordinarios de prevención de riesgos en las empresas afiliadas. Asimismo, podría reducir los recursos parafiscales disponibles para la prestación de los servicios en el marco del Sistema de Riesgos Laborales”.

De otro lado, 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.

Es por ello, que con la radicación en su momento del Proyecto de Ley 374 de 2020, se pretendía modificar lo legislado en la Resolución número 3544 de 2013, referente a los gastos de administración, ya que la norma señalada dispone que se puede destinar hasta el 23% de las cotizaciones para que las compañías que incursionan en el ramo de la prevención de los riesgos laborales puedan suplir sus gastos de administración razón por la que cobra sentido la intención y el propósito que tuvo el Congresista Zuleta Becharen al radicar el proyecto mencionado, toda vez que es innegable que lo destinado a gastos de administración es desproporcionado y no se compadece de ninguna forma con las necesidades y la finalidad del sistema general de riesgos laborales.

De ahí, que se debe hacer 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.

Y es que la fuente de financiación del Sistema de Riesgos Laborales depende en gran medida de los ingresos directos por concepto de las cotizaciones que garantizan la cobertura de los riesgos en el trabajo, mas no de subsidios, ni en aplicación del principio de solidaridad que es característico de los sistemas de salud y pensiones, y ni qué decir el recaudo, el cual depende significativamente del poder acceder a un empleo estable, la productividad empresarial y la formalización laboral.

Dado lo anterior, es necesario 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.

Igualmente, a las Administradoras de Riesgos Laborales que se les demuestre que recurrentemente utilizan de manera indebida los recursos del Sistema General de Riesgos Laborales, les quedará definitivamente prohibido, operar el ramo de los riesgos laborales, *so pena* de las acciones administrativas y legales a las que haya lugar, lo que significa, que deben racionalizarse los gastos administrativos, además de priorizar los temas

técnicos en las negociaciones comerciales con las organizaciones, de tal forma que no recaiga este proceso en acuerdos inocuos (capacitaciones a representantes de empresas fuera del país, financiación de eventos en empresas que nada tienen que ver con la prevención de riesgos laborales, suministro de publicidad diferente a la requerida para prevenir siniestralidad laboral o control de los riesgos en seguridad y salud en el trabajo) y en general, en aquellas actividades distintas a la prevención de los riesgos laborales.

Así las cosas, si bien es cierto, existe un marco normativo robusto ya señalado aquí, que brinda herramientas jurídicas a los diferentes actores del Sistema General de Riesgos Laborales, a fin de que los recursos del mismo, se administren y destinen adecuadamente, es indispensable que se genere y exija a las administradoras de riesgos laborales la presentación de reportes de indicadores de impacto anuales, a los actores del Sistema General de Riesgos Laborales y a las comisiones de seguridad social del Congreso, de tal manera que se logre establecer su uso eficiente y eficaz.

Finalmente, también es necesario considerar, que muchos de los recursos del Sistema de Riesgos Laborales se concentran en la atención del sector formal de la economía mientras que el informal queda relegado sin la posibilidad de acceder a las bondades y beneficios del Sistema General de Riesgos Laborales, lo que demuestra un trato desigual y desde todo punto de vista injustificable. Por tal razón, es pertinente, que el Gobierno nacional apoye las agendas legislativas dirigidas a generar ayudas o subsidios parciales para que el trabajador informal pueda tener cobertura en riesgos laborales ya sea a través de un seguro similar al SOAT, cuyo pago sea anual y que cubra las contingencias derivadas de accidentes y enfermedades laborales, o promoviendo su afiliación a la ARL POSITIVA bajo unas condiciones especiales como sucede en el Sistema General de Pensiones.

El Documento CONPES 3456 de 2007 estableció la estrategia para garantizar la continuidad en la prestación pública de los servicios de aseguramiento en el Sistema de Riesgos Profesionales 1 a través de la Administradora de Riesgos Profesionales entre otros, y señaló que la participación del Gobierno nacional en el sector de aseguramiento en salud y Riesgos Profesionales debe hacerse a través de una entidad competitiva y que busque regular positivamente el sector, identificando a LA PREVISORA VIDA S. A. Compañía de Seguros para construir alternativas que garanticen la participación estatal en el aseguramiento de riesgos profesionales, atendiendo el traslado de los afiliados del INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES (ISS) y sus potenciales nuevos usuarios, para lo cual requirió del INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES (ISS) realizar la cesión de activos, pasivos y contratos del negocio de Riesgos Profesionales, a título oneroso, a LA PREVISORA VIDA S. A. El Gobierno nacional mediante Decreto número 600 de 2008, reglamentó

la cesión de activos, pasivos y contratos, prevista en el artículo 155 de la Ley 1151 de 2007.

De acuerdo con lo establecido en los artículos 71 numeral 4 y 326 numeral 1 literal b) del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, la Superintendencia Financiera impartió la autorización de la cesión de activos, pasivos y contratos de la ARP del ISS a la Previsora Vida S. A. mediante Resolución número 1293 del 11 de agosto de 2008.

El 13 de agosto de 2008 se suscribió el contrato de cesión de activos, pasivos y contratos de la ARP del ISS a La Previsora Vida S. A., mediante el cual se establece que la fecha de la operación de enajenación de activos, pasivos y contratos de la ARP del ISS a La Previsora Vida S. A. será a partir del 1° de septiembre de 2008.

La ARP del ISS hizo entrega a La Previsora Vida S. A. de la reserva matemática por valor de \$2.748.636.387.592 correspondiente a 23.351 pensiones activas en la nómina de agosto de 2008.

Mediante Escritura Pública número 1260 del 30 de octubre de 2008 de la Notaría 74 del Círculo de Bogotá, se protocolizó el cambio de nombre de la compañía LA PREVISORA VIDA S. A., por POSITIVA COMPAÑÍA DE SEGUROS S. A., con inscripción en la Superintendencia Financiera de Colombia de la misma fecha.

Traslado de Pensiones a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP).

De conformidad con lo establecido en los estatutos sociales de la Compañía, Positiva es una sociedad anónima de economía mixta de la rama ejecutiva del orden nacional, organizada como entidad aseguradora, vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia.

1 Hoy Sistema de Riesgos Laborales – Ley 1562 de 2012

Positiva realiza actividades relacionadas con la gestión de administración y pagos de obligaciones pensionales causadas durante la operación que ejerció el Instituto de Seguros Sociales en el ramo de riesgos laborales.

De acuerdo con lo estipulado en el artículo 80 de la Ley 1753 de 2015, las pensiones que actualmente están a cargo de Positiva, cuyos derechos fueron causados originalmente en el Instituto de Seguros Sociales, serán administradas por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) y pagadas por el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional (FOPEP), previo el traslado de la reserva actuarial correspondiente.

El Presidente de la República mediante Decreto número 1437 de 2015, definió que a partir del 30 de junio de 2015, las pensiones que actualmente están a cargo de Positiva, cuyos derechos fueron causados originalmente en el Instituto de Seguros Sociales serán administradas por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (en adelante

UGPP) y a partir del mes siguiente se efectuará el respectivo pago a través del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional (FOPEP).

El artículo 4° del citado decreto, estableció que Positiva trasladará el 1 de julio de 2015, con valoración a 30 de junio de 2015, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional - Cuenta Fondo de Pensiones Públicas de Nivel Nacional (FOPEP), los recursos correspondientes a las inversiones de la reserva matemática con corte a 31 de diciembre de 2014 de la nómina de pensionados cuyos derechos fueron causados en el Instituto de Seguros Sociales.

En virtud de la asignación de competencias indicada, Positiva efectuó el traslado del portafolio de inversiones de la reserva matemática ARL al Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional - Cuenta Fondo de Pensiones Públicas de Nivel Nacional (FOPEP) correspondiente a 23.064 pensiones por valor de \$3.407.372.651.196.

El parágrafo 1° del mencionado artículo, señaló que el valor de la reserva que corresponde a los cálculos actuariales adicionales que sea necesario efectuar por los derechos pensionales que no se encuentren incluidos en el cálculo actuarial inicialmente aprobado y de fallos judiciales de procesos que se encuentren en curso a la fecha de entrada en vigencia del Decreto número 1437 de 2015, será trasladado por Positiva a la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional - Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional (FOPEP), en la medida en que los cálculos actuariales sean aprobados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el fin de financiar el pago de las pensiones en los valores a que haya lugar.

Ahora bien, para aquellos derechos pensionales que no fueron inicialmente incluidos en el cálculo actuarial, la Compañía continuó trasladando los recursos necesarios para el ajuste en el mismo, asumiendo de esta forma un mayor valor con sus recursos propios, puesto que las reservas técnicas recibidas del ISS en virtud del convenio de cesión de activos, pasivos y contratos suscritos con La Previsora Vida S. A., hoy Positiva Compañía de Seguros S. A., ya habían sido agotadas debido al acatamiento de la totalidad de las obligaciones adquiridas en virtud del mencionado convenio ya que la población de pensionados fue trasladada a la UGPP, en cumplimiento del artículo 80 de la Ley 1753 de 2015. Teniendo en cuenta lo anterior, desde el año 2020 hasta el 2023 el Gobierno nacional venía incluyendo en la Ley del Presupuesto un artículo que establecía que las obligaciones de pago de las reservas a cargo de Positiva que se encuentren insolutas y las que se deban pagar a futuro, por aquellas pensiones o reliquidaciones que no se encuentren incluidas en el cálculo actuarial aprobado en desarrollo del artículo 80 de la Ley 1753 de 2015 y su decreto reglamentario, así se hayan derivado de fallos judiciales ejecutoriados en cualquier tiempo, sean asumidos por la Nación. Esta

situación no fue definida para las vigencias 2024 y 2025. De conformidad con la necesidad expuesta, se solicita que a partir de 2026 y de aquí en adelante, las obligaciones de pago de las reservas del ramo de Riesgos Laborales a cargo de Positiva Compañía de Seguros S. A. que se encuentren insolutas y las que se deban pagar a futuro, por aquellas pensiones o reliquidaciones que no se encuentren incluidas en el cálculo actuarial aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en desarrollo del artículo 80 de la Ley 1753 de 2015 y sus decretos reglamentarios, así se hayan derivado de fallos judiciales ejecutoriados en cualquier tiempo, serán asumidas por la Nación y transferidas al Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional (FOPEP).

II. CONFLICTO DE INTERESES

Con base en el artículo 3° 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, así:

“Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5ª 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.

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.

 Olga Lucía Velásquez Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde	 OLGA BEATRIZ GONZALEZ CORREA Representantes la Cámara por Tolima Partido Liberal
---	---

El día 2 de septiembre del año 2025

Se hizo presentado en este despacho el

Acto Legislativo

294

Con su correspondiente

discusión, suscrito Por:

#2 Olga Lucía Velásquez y otros

SECRETARÍA GENERAL

PROYECTO DE LEY NÚMERO 368 DE 2025
CÁMARA

por medio de la cual se prohíbe el uso de los sistemas de armas autónomas letales, se regula el uso de los sistemas de armas semiautónomas letales en el sector de la defensa y seguridad nacional y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., septiembre de 2025

Doctor,

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Cámara de Representantes

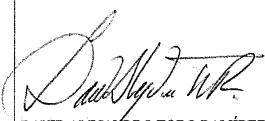
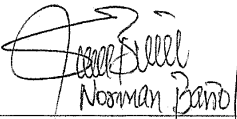
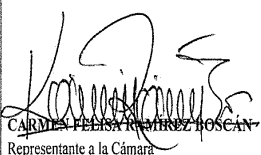
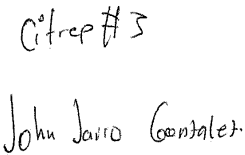
E. S. D.

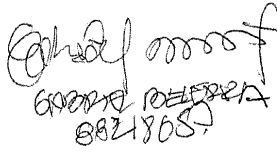
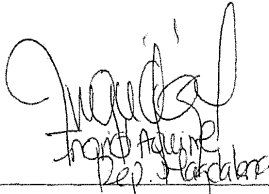
Referencia: Radicación proyecto de ley

En nuestra condición de Congresistas del Honorable Congreso de la República, radicamos el presente Proyecto de Ley número 368 de 2025 Cámara que busca prohibir el uso de sistemas de armas autónomas letales en el territorio nacional y establecer un marco normativo estricto para el uso y desarrollo de sistemas de armas semiautónomas letales en el sector defensa.

De tal forma, ponemos a consideración del Congreso de la República este proyecto para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la ley. Adjunto original en formato digital PDF con firmas y una copia en formato Word.

De los Honorables Congresistas,

 DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ Representante a la Cámara por Antioquia. Pacto Histórico.	 NORMAN BANO
 ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO Representante a la Cámara por Nariño Coalición Pacto Histórico	 CARMES FELISA RAMÍREZ ROSCÁN Representante a la Cámara Circunscripción Internacional
	 John David Gonzalez

 * Gabriel E. Barrado D. Rep. Cámara - Meta	 GABRIEL E. BARRADO D. 8821805
 David Razo	 Juan Carlos Rep. Cámara

PROYECTO DE LEY NÚMERO 368 DE 2025
CÁMARA

por medio de la cual se prohíbe el uso de los sistemas de armas autónomas letales, se regula el uso de los sistemas de armas semiautónomas letales en el sector de la defensa y seguridad nacional y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto de la ley. Esta ley tiene por objeto prohibir el uso de sistemas de armas autónomas letales en el territorio nacional y establecer un marco normativo estricto para el uso y desarrollo de sistemas de armas semiautónomas letales en el sector defensa, garantizando su implementación conforme a la protección de los derechos humanos, al Derecho Internacional Humanitario, y a la aplicación de los principios establecidos por la presente ley.

Artículo 2°. Definiciones. Para efectos de la presente ley se adoptan las siguientes definiciones:

Sistemas de Armas Autónomas Letales. Sistema que se caracteriza por la integración de componentes tecnológicos desde hardware y software, que una vez activado puede seleccionar, identificar y atacar objetivos militares de forma totalmente autónoma, sin intervención ni aprobación humana.

Sistemas de Armas Semiautónomas. Sistema que integra automatismos tecnológicos en algunas etapas operativas, pero cuya activación para uso de fuerza letal requiere intervención humana significativa, especialmente en la selección, confirmación y aprobación del objetivo militar.

Control humano significativo. Condición indispensable que implica la preservación continua del juicio humano en el ciclo de operación del sistema, garantizando la capacidad real de intervención, suspensión, modificación o cancelación de la operación en cualquier momento crítico.

Zona civil. Área predominantemente habitada por población civil, donde se presume prohibido el uso de sistemas de armas semiautónomas letales.

Operador. Persona física responsable del control, supervisión y manejo de un arma semiautónoma letal durante su operación.

Supervisor. Autoridad designada encargada de monitorear el uso, desarrollo y cumplimiento de las disposiciones legales sobre armas semiautónomas letales.

Desarrollador. Persona natural o jurídica que participa en el diseño, fabricación, programación o implementación de sistemas semiautónomos letales.

Artículo 3°. Supervisión del Ministerio de Defensa Nacional. El Ministerio de Defensa Nacional será responsable de supervisar y controlar el uso, desarrollo e implementación de los sistemas de armas semiautónomas letales por parte de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

El Ministerio presentará anualmente un informe detallado a las Comisiones Segundas del Congreso sobre el desarrollo, implementación y supervisión de estas armas, incluyendo incidentes, certificaciones, capacitaciones y cualquier otra información relevante.

Artículo 4°. Registro y certificación previa.

Todos los sistemas de armas semiautónomas letales deberán ser registrados y certificados previamente por el Ministerio de Defensa Nacional antes de su implementación operativa. Dicha certificación deberá incluir:

a) Análisis técnico exhaustivo de capacidades, limitaciones y seguridad operativa.

b) Evaluación ética y jurídica del sistema, verificando el cumplimiento estricto del Derecho Internacional Humanitario y la ausencia de sesgos discriminatorios o éticamente cuestionables en su programación.

c) Estudio previo, durante y posterior sobre los riesgos de su utilización.

Parágrafo. Los sistemas de armas semiautónomas letales serán exclusivamente de uso privativo de la Fuerza Pública (Fuerzas Militares y Policía Nacional).

Artículo 5°. Principios aplicables. El uso de armas semiautónomas letales se rige por los siguientes principios:

1. Humanidad. Este principio exige que se evite causar sufrimientos innecesarios y daños superfluos, y que se respete la dignidad humana incluso en situaciones de conflicto armado. Este principio implica no utilizar medios ni métodos de guerra que causen sufrimiento mayor al necesario para alcanzar una ventaja militar legítima.

2. Distinción. El uso de sistemas de armas semiautónomas letales deberá asegurar, en todo momento, la estricta distinción entre objetivos militares legítimos y personas o bienes civiles.

Queda expresamente prohibido todo ataque dirigido contra la población civil o instalaciones protegidas por el Derecho Internacional Humanitario, así como el uso de estos sistemas en contextos donde no sea posible garantizar dicha distinción.

3. Necesidad militar. Solo se permite el uso de la fuerza cuando sea necesario para lograr un objetivo militar legítimo. Implica que no se puede usar un arma (ni fuerza letal) si el fin puede lograrse por medios menos lesivos o sin recurrir a ella.

4. Limitación. Este principio exige restringir el uso de métodos y medios de guerra que sean indiscriminados o de efectos desproporcionados. Implica que está prohibido usar armas o estrategias que puedan causar daños incontrolables o persistentes al medio ambiente o la población.

5. Precaución. Obliga a tomar todas las medidas posibles antes de cualquier ataque para evitar o minimizar daños a civiles o bienes protegidos. Implica evaluar si el blanco está

correctamente identificado, si hay civiles cerca, y si se puede usar otro medio menos dañino.

6. Transparencia. Requiere que el uso de sistemas de armas sea supervisado, documentado y abierto al escrutinio de autoridades de control. Implica que haya protocolos claros, registros, y posibilidad de rendir cuentas ante la sociedad y organismos de control.

7. Control humano significativo. Principio ético y técnico clave, pues toda decisión de uso de fuerza letal debe implicar intervención humana real y responsable, especialmente en la selección del objetivo y autorización del ataque. Implica que no se puede delegar completamente en una máquina la decisión de matar; debe haber siempre un operador humano con capacidad de intervenir o cancelar el ataque.

8. Legalidad. El uso de armas semiautónomas letales deberá observar estrictamente lo dispuesto en la Constitución Política de Colombia, la normativa interna vigente, los tratados y convenios internacionales ratificados por el Estado colombiano, especialmente en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario.

Todo desarrollo, despliegue o aplicación de estos sistemas deberá respetar los derechos fundamentales, la jerarquía normativa y las obligaciones internacionales asumidas por el Estado.

9. Ética y responsabilidad. Se garantizará un uso ético y responsable de las armas semiautónomas letales, lo cual implica el respeto por la dignidad humana, la salvaguarda de la vida y los derechos fundamentales, y la estricta sujeción a los protocolos operativos y normativos que para tal efecto expida el Ministerio de Defensa Nacional.

Los desarrolladores, operadores y mandos superiores deberán responder por el uso indebido, abusivo o negligente de estos sistemas, en los términos previstos por la ley.

10. Proporcionalidad. El daño colateral previsto sobre civiles o bienes civiles no debe exceder claramente la ventaja militar concreta y directa que se espera obtener. Implica que incluso si hay un objetivo militar legítimo, no se puede atacar si se espera causar un daño excesivo a la población civil.

11. Explicabilidad. Los sistemas de armas semiautónomas letales deberán estar diseñados de forma que sus operaciones, decisiones y comportamientos puedan ser comprendidos, auditados e intervenidos por operadores humanos calificados. Este principio implica:

a) La posibilidad de anticipar el comportamiento del sistema en diferentes escenarios.

b) La capacidad de rastrear y explicar las razones detrás de cada decisión ejecutada por el sistema.

c) La habilitación de mecanismos técnicos para corregir o interrumpir su funcionamiento en tiempo real.

12. Previsibilidad. Corresponde a la capacidad de anticipar el comportamiento operativo de un sistema semiautónomo en entornos reales. Para cumplir este principio, se deberá garantizar:

- a) Un diseño y programación que delimiten parámetros claros y verificables de operación.
- b) La realización de pruebas exhaustivas y simulaciones antes de cualquier uso en combate.
- c) La robustez, confiabilidad y estabilidad del sistema, asegurando respuestas consistentes y evitando fallos inesperados o decisiones impredecibles.

Artículo 6°. Limitaciones específicas de uso. Se prohíbe el uso de sistemas de armas semiautónomas letales en las siguientes circunstancias:

- a) En zonas civiles, conforme a la definición establecida en esta ley.
- b) En situaciones de alto riesgo para la población civil, entendidas como aquellas en las que la presencia significativa de población civil o infraestructura civil crítica hace imposible garantizar razonablemente la protección de civiles.
- c) En operaciones no militares, incluyendo operaciones policiales ordinarias o de orden público interno.
- d) Durante tiempos de paz.

Artículo 7°. Prohibición de sistemas de armas autónomas letales. Se prohíbe en todo el territorio nacional diseñar, desarrollar, fabricar, producir, adquirir, poseer, almacenar, desplegar, transferir o utilizar sistemas de armas autónomas letales. Esta prohibición se aplica sin excepción a todos los actores públicos y privados.

Artículo 8°. Modifíquese el artículo 367 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

Artículo 367. Fabricación, importación, tráfico, posesión y uso de armas prohibidas. El que, sin autorización legal, importe, fabrique, trafique, almacene, conserve, adquiera, suministre, use o porte cualquiera de las siguientes armas prohibidas:

- a) Armas químicas,
- b) Armas biológicas,
- c) Armas nucleares, o
- d) Sistemas de armas autónomas letales, incurrirá en prisión de noventa y seis (96) a ciento ochenta (180) meses y multa de ciento treinta y tres punto treinta y tres (133.33) a treinta mil (30.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 9°. Reglamentación. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Defensa, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio Público, expertos técnicos y humanitarios, reglamentará los siguientes aspectos para el uso operacional de sistemas de armas semiautónomas letales:

- a) Características de los sistemas de armas semiautónomas permitidas.
- b) Aplicaciones militares específicas autorizadas.
- c) Definición de objetivos militares legítimos.
- d) Limitaciones geográficas precisas de uso.
- e) Duración e intensidad de las operaciones autorizadas.
- f) Interacción requerida entre sistema y operador humano.
- g) Rendición de cuentas y procedimientos de autorización y supervisión.
- h) Cadena de mando responsable y requisitos mínimos de capacitación.
- i) Planes de contingencia para el mal funcionamiento o emergencias operativas.

Parágrafo. Dicha reglamentación se efectuará dentro de los doce (12) meses a la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 10. Responsabilidad en el uso de armas semiautónomas letales. Los desarrolladores, operadores, supervisores, comandantes responsables del despliegue operativo de armas semiautónomas letales serán responsables administrativa, civil y penalmente por cualquier falla, abuso o uso indebido de estos sistemas, según la legislación vigente.

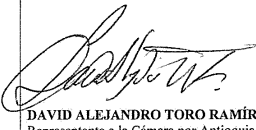
El comandante o responsable del despliegue deberá contar con la capacitación certificada para evaluar los riesgos del entorno antes de autorizar el uso de estas armas.

Parágrafo. Las responsabilidades aquí previstas se entienden sin perjuicio de la responsabilidad internacional del Estado colombiano en caso de violaciones al Derecho Internacional Humanitario o a los Derechos Humanos cometidas mediante el uso indebido de estos sistemas.

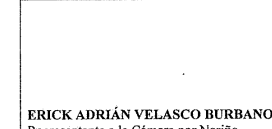
Artículo 11. Presupuesto. Las disposiciones contenidas en la presente ley deberán ser ajustadas al Marco Fiscal de Mediano Plazo y demás normas presupuestales, conforme al artículo 7° de la Ley 819 de 2003 y demás normas concordantes vigentes.

Artículo 12. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.

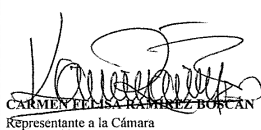
De los Honorables Congresistas,



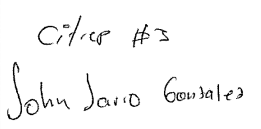
DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ
Representante a la Cámara por Antioquia.
Pacto Histórico.



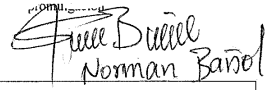
ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO
Representante a la Cámara por Nariño
Coalición Pacto Histórico



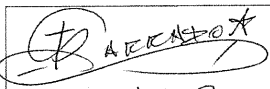
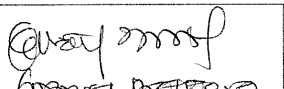
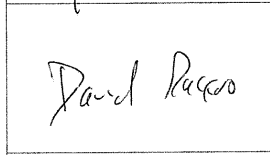
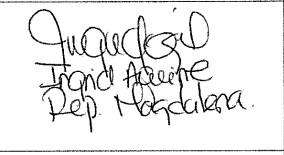
CARMENZA RAMÍREZ BALCÁN
Representante a la Cámara
Circunscripción Internacional



Cir. #3
John David González



Norman Bañol

 * Gabriel E. Parrado Rep. Cámara - Metas	 Ingrid Lizeth Ochoa Rep. Senado
 David Riquelme Rep. Cámara	 Juan Carlos Rodríguez Rep. Senado

PROYECTO DE LEY NÚMERO 368 DE 2025
CÁMARA

por medio de la cual se prohíbe el uso de los sistemas de armas autónomas letales, se regula el uso de los sistemas de armas semiautónomas letales en el sector de la defensa y seguridad nacional y se dictan otras disposiciones.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO DEL PROYECTO

Esta ley tiene por objeto prohibir el uso de sistemas de armas autónomas letales en el territorio nacional y establecer un marco normativo estricto para el uso y desarrollo de sistemas de armas semiautónomas letales en el sector defensa, garantizando su implementación conforme a la protección de los derechos humanos, al Derecho Internacional Humanitario, y a la aplicación de los principios establecidos por la presente ley.

II. ESTRUCTURA DEL PROYECTO DE LEY

La presente iniciativa legislativa consta de doce (12) artículos incluida la vigencia:

El artículo 1°. Establece el objeto del proyecto de ley.

El artículo 2°. Consagra las definiciones que sustentan la iniciativa entre las cuales se incluyen conceptos como sistemas de armas semiautónomas letales, control humano significativo, operador, supervisor y desarrollador.

Artículo 3°. El Ministerio de Defensa será responsable de supervisar el uso, desarrollo e implementación de los sistemas de armas semiautónomas letales por parte de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

El artículo 4°. Dispone el registro y control de los sistemas de armas semiautónomas letales antes de su implementación operativa.

El artículo 5°. El uso de los sistemas de armas semiautónomas letales se regirá por los principios de humanidad, distinción, necesidad militar, limitación, precaución, transparencia, control humano significativo, legalidad, ética y responsabilidad, proporcionalidad, explicabilidad, previsibilidad.

El artículo 6°. Prohíbe el uso de armas semiautónomas letales en zonas civiles, en situaciones de alto riesgo para la población, en operaciones no militares y en tiempos de paz.

El artículo 7°. Prohíbe en todo el territorio nacional utilizar, diseñar, desarrollar, producir, poseer, adquirir, desplegar, transferir o utilizar sistemas de armas autónomas letales en el país.

El artículo 8°. Tipifica como delito la fabricación, importación, tráfico, posesión y uso de armas autónomas letales.

El artículo 9°. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Defensa, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio Público, expertos técnicos y humanitarios reglamentará la materia dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la ley.

El artículo 10. Los operadores, supervisores, desarrolladores, comandantes responsables de los sistemas de armas semiautónomas letales serán responsables de cualquier falla, abuso o uso indebido de estas.

El artículo 11. Las disposiciones contenidas en la iniciativa deben ajustarse al marco fiscal de mediano plazo y a las demás normas presupuestales.

El artículo 12. Establece la vigencia.

III. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

El presente proyecto de ley fue radicado durante la Legislatura 2024-2025, se le asignó el número 436/2024 Cámara, y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 2091 de 2024. **Posteriormente, fue archivado conforme a lo dispuesto en el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992.**

Es importante señalar el 20 de marzo de 2025, se realizó mesa técnica a la que asistieron delegados por parte del Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Relaciones Exteriores, académicos y otros actores con la finalidad de fortalecer la iniciativa, evaluar los alcances, impactos y posibles ajustes normativos, surgiendo las siguientes consideraciones dentro del espacio:

Olguer Sebastián Morales Valenzuela (Director de Proyecciones de capacidades e innovación del Ministerio de Defensa): Interviene realizando aportes sustantivos a la iniciativa legislativa con énfasis en la definición clara de los roles y responsabilidades de los supervisores, operadores y diseñadores de sistemas de armas autónomas letales. Asimismo destaca la necesidad de establecer criterios de clasificación y parámetros normativos para su uso y propone que la iniciativa incluya un marco regulatorio específico aplicable a las armas semiautónomas letales.

CT. Ingrid Lizeth Ochoa Riscanevo (Departamento Estratégico de la Fuerza Aeroespacial Colombiana): Presenta consideraciones a la iniciativa legislativa, sugiriendo la inclusión explícita de la expresión *“sistemas de armas autónomas letales”*, en consonancia con el uso adoptado en el ámbito internacional. Esta denominación resulta pertinente, toda vez que las armas no se reducen a un único elemento, sino que comprenden un conjunto de componentes

interrelacionados que operan con un propósito común, constituyendo así un sistema integral.

Asimismo, señala que el Grupo de Expertos Gubernamentales reunido en el marco de la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales de las Naciones Unidas ha adoptado deliberadamente dicha expresión con el objetivo de abarcar la diversidad de elementos que pueden presentar distintos grados de autonomía o automatización en sus funciones. Este enfoque busca evitar que algún componente con incidencia en el ciclo operativo del arma, especialmente en lo relativo a la selección de objetivos y el uso de la fuerza letal quede fuera del marco normativo, atendiendo a las implicaciones jurídicas y éticas que dichos procesos conllevan.

Además, advierte que una de las principales dificultades en la regulación de los sistemas de armas autónomas radica en la autonomía incorporada en sus procesos operativos, lo cual plantea serios desafíos desde el punto de vista normativo, ético y operacional, enfatizando en la fase inicial, desarrollo, hasta la selección y ataque directo, haciendo relevancia en la postura del Comité Internacional de la Cruz Roja, quien ha señalado que si hablamos de la existencia de sistemas de armas autónomas letales partiremos del hecho de que los dos componentes más importantes que comprenden el ciclo de un sistema que serían la selección y entrega de armamento tendrían que ser sin intervención humana como una perspectiva muy funcional del sistema.

Por otro lado, expresa que el Grupo de Expertos Gubernamentales ha identificado diversas categorías y modalidades de autonomía de los sistemas de armas, varias de las cuales han sido desarrolladas por el Departamento de Defensa de los Estados Unidos, lo que ha permitido establecer un marco de referencia claro sobre los niveles de intervención humana requeridos en cada fase del uso del sistema. Este enfoque facilita discernir cuándo es necesario aplicar un veto humano y cuándo puede prescindirse de él, considerando que, en determinados contextos o entornos operacionales, el control humano significativo podría no ser imprescindible desde la perspectiva de la óptica militar.

Conforme a lo anterior, se exponen las tres modalidades de autonomía existentes, las cuales permiten identificar el nivel de intervención humana y el momento del ciclo operativo en el que esta se ejerce. En primer lugar, la modalidad *Human-in-the-Loop* que hace referencia a los sistemas de armas semiautónomos, en los cuales el sistema realiza una serie de actividades impulsadas por el ser humano. En segundo lugar, la modalidad *Human-on-the-Loop* que se caracteriza por permitir la supervisión humana durante la operación del sistema, incluyendo la posibilidad de veto por parte del operador, así como la reprogramación o el ajuste funcional en tiempo real. Por su parte, la modalidad *Human-out-of-the-Loop* que describe sistemas que una vez activados operan de manera completamente autónoma, identificando, seleccionando y atacando objetivos sin ninguna intervención ni supervisión

humana, lo que plantea desafíos significativos desde los puntos de vista jurídico, ético y operacional.

Para concluir, señala la importancia de regular esta materia con el objetivo de aprovechar las ventajas que ofrecen las tecnologías en el ámbito militar y en el desarrollo económico, resolviendo interrogantes fundamentales como: ¿Cuál debería ser el grado de autonomía permitido en los sistemas de armas autónomas letales? y, en consecuencia, estableciendo los parámetros y la finalidad de su uso, propósito real.

Julían Camilo Silva Sánchez (Consejero Coordinador del G.I.T. de Desarme y No Proliferación): Enfatiza en la importancia de regular la materia dada la laguna normativa existente tanto a nivel nacional como internacional frente al acelerado desarrollo de los sistemas de armas autónomas letales. En este contexto, expone la participación del Estado colombiano a nivel internacional y las recomendaciones que como Ministerio hacen a la iniciativa, de la siguiente manera:

- Actualmente, existe un Grupo de Expertos Gubernamentales en el que Colombia participa activamente, y que ha venido desarrollando discusiones sustantivas sobre las implicaciones del uso de los sistemas de armas autónomas letales. Por tanto, se sugiere consultar las conclusiones y avances de dicho grupo con el fin de actualizar el enfoque tecnológico, definir adecuadamente las cadenas de mando, los mecanismos de responsabilidad, el control humano significativo, e incorporar estos elementos en el diseño normativo de la iniciativa legislativa.

- La participación de Colombia en el G16, un grupo de países que ha venido discutiendo los sistemas de armas autónomas letales cuyo fin es la expedición de una normativa internacional sobre el tema, considerando la posibilidad de regular el sistema debido al potencial en la lucha contra el narcotráfico, identificación de zonas.

En conclusión, expresa que es fundamental discutir estas temáticas y promover su continuidad, teniendo en cuenta además el desarrollo de los debates a nivel internacional y asegurar el cumplimiento de los estándares que establezcan organismos como las Naciones Unidas.

Camilo Serna (Director de la ONG - Campaña Colombiana contra Minas): Plantea interrogantes y problemáticas de la inteligencia artificial derivada de los sesgos en los que pueda incurrir el programador, máximo cuando muy difícilmente se producen en Colombia y provienen de países como China o Estados Unidos. Diseñados con una programación que quien la hace tiene unas características en su forma de ser y de pensar, que en últimas se las está atribuyendo al software que está desarrollando, plantea el ejemplo de la clasificación de personas como buenas o malas y la problemática que se genera si en una actuación se cumple con una característica considerada como “mala” y por dicho evento el sistema, arma decide eliminarlo.

Por otro lado, argumenta que la inteligencia artificial es el aprendizaje de internet, señalando que si el internet dice que en las cárceles hay personas que son de cierto color, usan tatuajes, son musulmanes, terroristas, y todo eso lo está aprendiendo el sistema y yo le pedí al sistema que me cuidara a mi hijo y resulta que es posible que el niño cumpla con alguna característica que el sistema está aprendiendo de personas buenas o malas, y, tomando en su aprendizaje decisiones, termine adaptando acciones que acaben con la persona que cumple con una característica que lo cataloga como mala.

Conforme a lo anterior, precisa que es fundamental establecer el grado de autonomía que se les va a permitir a los diferentes sistemas existentes y que tienen la capacidad de tomar decisiones, destacando que al día de hoy no existen armas autónomas que puedan por sí mismas tomar la decisión de atacar a un blanco. Sin embargo, sí existen sistemas que están encaminados hacia ese nivel de autonomía, por lo que recomienda que Colombia regule y prohíba la autonomía total de las armas, es decir, que no haya intervención humana en ninguno de los estadios del desarrollo de ese tipo de armas, ni en la fabricación, programación, ni en su puesta en funcionamiento, manteniendo la responsabilidad en el ser humano, así como en el caso de las minas antipersonales. Además, recomienda tener en cuenta el desarrollo de la normatividad internacional y la participación del país en dichos espacios.

Jesús Eduardo Sanabria Moyano (Profesor Investigador de la Facultad de Derecho Universidad Militar Nueva Granada): Agradece la invitación a disertar sobre el uso de la inteligencia artificial en los conflictos armados contemporáneos, resaltando que en las investigaciones realizadas, no se ha encontrado un Estado que teniendo un conflicto armado interno esté pensando en regular las armas autónomas letales. Expresando que esta sería la primera iniciativa a nivel internacional que aborda los conflictos armados de carácter interno, ya que las normativas existentes se han enfocado en conflictos armados de carácter internacional.

Hace énfasis en dos regímenes que se especializan y trabajan en la regulación del uso de estas armas en contextos de conflicto armado. Por un lado, Estados Unidos con una política dirigida al patrocinio y apoyo de la empresa privada para el desarrollo de estas tecnologías; y por otro, Rusia y China, que optan por la inversión estatal en el desarrollo de dicha tecnología para ejercer control directo sobre ella. Estos dos grandes regímenes se encuentran en medio del debate impulsado por organizaciones internacionales tanto gubernamentales como no gubernamentales, que han puesto sobre la mesa la necesidad de regular las armas autónomas letales, con especial énfasis en la prohibición de su uso contra objetivos civiles o personas.

Lo anterior lo fundamenta en el principio de la humanidad, cuyo objetivo es que, incluso en la guerra, se conserve la humanidad. El Derecho Internacional Humanitario permite el desarrollo de

hostilidades, pero establece como límite básico la humanidad. Con el desarrollo de armas autónomas letales, surge el riesgo de no saber quién opera detrás del software, cómo se alimenta el sistema y bajo qué parámetros se toman decisiones. Este riesgo ya ha sido objeto de revisión y estudio, no necesariamente en el contexto de conflictos armados, pero sí en otros ámbitos, como lo ha hecho la Unesco y las Naciones Unidas, donde se han establecido estándares y principios éticos sobre el uso de la inteligencia artificial que pueden ser aplicables al contexto de los sistemas de armas autónomas letales.

Por otro lado, expresa que el principio de humanidad y la necesidad de mantener la intervención del ser humano en los conflictos armados conllevan una responsabilidad ética ineludible. Es urgente evitar las muertes provocadas por algoritmos, pues surge la pregunta fundamental: quién tiene la capacidad de decidir, quién vive y quién no. Ese es el dilema moral que las organizaciones internacionales han debatido de manera constante frente a la utilización de sistemas de armas autónomas letales.

Señala que precisamente por ese dilema, no existe hasta el momento una aplicación directa de armas autónomas letales por parte de agentes del Estado. Lo que sí se ha implementado son sistemas de armas semiautónomas en los cuales existe intervención humana en los puntos críticos del proceso: en la selección del objetivo, en la decisión sobre el uso de la fuerza letal y en la ejecución misma de dicha fuerza. En esos puntos debe estar el control humano. Es decir, el ser humano debe mantener la autoridad y responsabilidad en la decisión de seleccionar el objetivo y en la materialización del uso de la fuerza.

Expresa que el Comité de Expertos Gubernamentales ha reiterado desde el año 2021 que los objetivos deben ser de naturaleza eminentemente militar, norma consuetudinaria del Derecho Internacional Humanitario, cuyo cumplimiento resulta fundamental para evitar que el desarrollo tecnológico transgrede los principios básicos que rigen los conflictos armados.

En cuanto a los principios señalados en el proyecto de ley, recomienda incluir la tutela efectiva para quien se considere afectado por la utilización de un arma semiautónoma, así como el principio de explicabilidad, entendido como la posibilidad de conocer qué sucede al interior de la “*caja negra*”, es decir, qué ocurre dentro del algoritmo que alimenta el sistema de armas semiautónomas y qué sesgos podrían estar presentes en dicha herramienta. Por ello, es fundamental que la entidad encargada de la supervisión del arma realice un control ético, tanto previo como posterior, sobre la utilización del software, con el fin de analizar la posible responsabilidad de quien desarrolla y opera el algoritmo.

Para finalizar, hace énfasis en que el país se encuentra en un momento crucial para la regulación de los sistemas de armas autónomas y semiautónomas. Señala que, en la actualidad, en el

marco del conflicto armado, los grupos armados ya están utilizando drones, aunque en un nivel arcaico de automatización del ejercicio de las hostilidades. Estos dispositivos incluyen explosivos y son lanzados de manera indiscriminada contra objetivos que los grupos consideran militares.

Deja constancia de la muerte de un niño en el Cauca en el año 2024, y advierte que, para el 2025, estos grupos ya están reclutando ingenieros electrónicos y de software, además de adquirir drones. Esta situación evidencia la necesidad urgente de formular políticas de regulación que incluyan principios éticos, con el fin de garantizar la responsabilidad en el uso de armas o sistemas autónomos no tripulados dentro de un marco ético claro.

IV. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

La regulación de las armas autónomas en Colombia es una necesidad urgente debido al vacío jurídico existente en cuanto a prohibición, tanto a nivel nacional como internacional. Este vacío es uno de los factores que actualmente preocupa a la Asamblea General de las Naciones Unidas, por lo que fue un tema central en el debate de la declaración conjunta emitida el 21 de octubre de 2022, durante la asamblea en Nueva York. En dicho evento, 70 estados, incluido Colombia, expresaron su preocupación por el acelerado ritmo de las nuevas tecnologías, incluyendo las relacionadas con la autonomía en los sistemas de armas.

Sin embargo, durante la Asamblea también se consideró el riesgo de incorporar sistemas de armas autónomas letales desde las perspectivas humanitaria, legal e incluso ética, un vacío jurídico que hace imperativo abordar los riesgos, desafíos, limitaciones y buenas prácticas, pero sobre todo garantizar la intervención y responsabilidad humana.

Respecto a las armas autónomas letales y el control humano significativo, el Comité Internacional de la Cruz Roja, ha considerado que:

“solo los humanos pueden hacer juicios año específicos según el contexto en materia de distinción, proporcionalidad y precauciones en el combate. Solo los humanos pueden comportarse de manera ética, defender la responsabilidad moral y mostrar piedad y compasión. Las máquinas no pueden aplicar los juicios complejos y únicamente humanos requeridos en los campos de batalla a fin de respetar el Derecho Internacional Humanitario. Como objetos inanimados, nunca serán capaces de encarnar la conciencia humana o los valores éticos”¹.

Conforme a lo anterior, la presente iniciativa tiene como objetivo garantizar la intervención humana en los momentos clave de la implementación y uso de este tipo de armas, especialmente en la identificación de objetivos militares y en la toma de decisiones sobre la ejecución de ataques. En ese sentido, y con el propósito de asegurar un control humano significativo, esta propuesta reglamenta el uso de sistemas de armas semiautónomas letales en el sector defensa y, en consecuencia, prohíbe en el territorio nacional el uso, diseño, desarrollo y producción de sistemas de armas autónomas letales, teniendo en cuenta la participación activa de Colombia a nivel internacional donde ha sostenido la necesidad de establecer un marco normativo vinculante que prohíba el uso de sistemas de armas autónomas letales, toda vez que no cuentan con intervención humana durante el uso de la fuerza. Siendo importante resaltar los espacios donde Colombia ha desempeñado un papel relevante en la prohibición de sistemas de armas autónomas letales:

- Debates del Grupo de Expertos Gubernamentales relacionados con las tecnologías emergentes en el ámbito de los sistemas de armas autónomas letales (GEG sobre LAWA), en el marco de la Convención de Naciones Unidas. En este foro, se avanza en la negociación del texto consensuado, basado en un documento propuesto por la Presidencia del GGE. El mandato del Grupo incluye la elaboración de una propuesta de instrumento jurídicamente vinculante para regular estas tecnologías. Actualmente, el GGE trabaja en la construcción de entendimientos comunes y un marco normativo internacional que garantiza el uso responsable de los SAAL, en línea con el Derecho Internacional Humanitario (DIH), espacios donde han hecho énfasis en los riesgos que representan la incorporación de armas autónomas letales.

- Comisión de Desarme de Naciones Unidas (UNDC), participación que refleja el compromiso del país con la paz y la estabilidad global, así como su interés en promover marcos normativos que garanticen el uso responsable de las nuevas tecnologías en el ámbito de seguridad y desarme.

- Asamblea General de las Naciones Unidas Comisión Primera, donde se promueve el desarrollo de marcos normativos que garanticen el control y juicio humano apropiados al contexto, sobre los sistemas de armas y el pleno respeto al derecho internacional.

- Conferencia Latinoamericana y del Caribe sobre Armas Autónomas. Colombia lideró activamente la Conferencia Latinoamericana y del Caribe sobre Armas Autónomas en 2023, un espacio de diálogo multilateral que promovió el análisis regional sobre los desafíos humanitarios y de seguridad que plantean estos sistemas. Como resultado de esta iniciativa, los Estados participantes adoptan la Declaración de Belén, documento que refleja el compromiso colectivo con la regulación internacional de los sistemas de autónomos, la preservación de las armas del control humano

¹ Comité Internacional de la Cruz Roja. (26 de julio de 2022). *Armas Autónomas: Los Estados deben acordar qué significa control humano en la práctica*. <https://www.icrc.org/es/document/armas-autonomas-los-estados-deben-acordar-que-significa-control-humano-en-la-practica>.

significativo en el uso de la fuerza y la protección de los principios del Derecho Internacional Humanitario. Esta conferencia constituyó un aporte estratégico de Colombia a la discusión global sobre tecnologías emergentes en el ámbito de la seguridad y defensa.

Por otro lado, el Comité Internacional de la Cruz Roja, ha señalado que los sistemas de armas autónomas son capaces de seleccionar y atacar objetivos sin intervención humana alguna. Por esta razón, dicho organismo ha recomendado a los Estados adoptar nuevas normas internacionales, jurídicamente vinculantes que prohíban el uso de armas autónomas letales que no cuenten con un control humano significativo.

En consonancia con lo anterior el presente proyecto tiene como propósito asegurar el estricto cumplimiento de los principios fundamentales del Derecho Internacional Humanitario, incluyendo la distinción, proporcionalidad y precaución con el fin de minimizar riesgos para la población civil y prevenir posibles violaciones a las normas internacionales. Asimismo, se busca mantener un adecuado equilibrio entre la autonomía tecnológica y el control humano necesario para decisiones que implican el uso de la fuerza.

Conforme a lo expuesto anteriormente, se ha planteado que el uso de armas semiautónomas letales por parte de las Fuerzas Militares y Policía Nacional se desarrolle bajo el control humano significativo, es decir que el operador humano, deberá contar con la capacidad de intervenir, suspender o redirigir el funcionamiento del sistema en momentos claves de la operación como la selección del objetivo militar y ataque.

V. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

- Artículo 1° de la Constitución política que establece los principios fundamentales del Estado social de derecho:

“Artículo 1°. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

- Artículo 2° de la Constitución política que señala los fines esenciales del Estado:

“Artículo 2°. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

- Artículo 216 de la Constitución Política que define quiénes integran la Fuerza Pública, señalando:

“La Fuerza Pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

Todos los colombianos están obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan para defender la independencia nacional y las instituciones públicas.

La ley determinará las condiciones que en todo tiempo eximen del servicio militar y las prerrogativas por la prestación del mismo”.

Por otro lado, el artículo 217 de la Carta Magna dispone:

“Artículo 217. La Nación tendrá para su defensa unas Fuerzas Militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aeroespacial.

Las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional.

La ley determinará el sistema de reemplazos en las Fuerzas Militares, así como los ascensos, derechos y obligaciones de sus miembros y el régimen especial de carrera, prestacional y disciplinario, que les es propio”.

- El Decreto número 2535 de 1993, mediante el cual se establece normas sobre armas, municiones y explosivos, define en su artículo 8 las armas de guerra o de uso exclusivo de la Fuerza Pública, de la siguiente manera:

“Artículo 8°. Armas de guerra o de uso privativo de la Fuerza Pública. Son armas de guerra y por tanto de uso privativo de la Fuerza Pública, aquellas utilizadas con el objeto de defender la independencia, la soberanía nacional, mantener la integridad territorial, asegurar la convivencia pacífica, el ejercicio de los derechos y libertades públicas, el orden constitucional y el mantenimiento y restablecimiento del orden público, tales como:

a. Pistolas y revólveres de calibre 9.652 mm. (.38 pulgadas) que no reúnan las características establecidas en el artículo 11 de este decreto;

b. Pistolas y revólveres de calibre superior a 9.652 mm. (.38 pulgadas);

c. Fusiles y carabinas semiautomáticas de calibre superior a 22 L.R;

d. Armas automáticas sin importar calibre;

e. Los antitanques, cañones, morteros, obuses y misiles de tierra, mar y aire en todos los calibres;

f. Lanzacohetes, bazucas, lanzagranadas en cualquier calibre;

g. *Cargas explosivas tales como bombas de mano, bombas de aviación, granadas de fragmentación, petardos, proyectiles y minas.*

h. *Granadas de iluminación, fumígenas, perforantes o de instrucción de la Fuerza Pública;*

i. *Armas que lleven dispositivos de tipo militar como miras infrarrojas, lásericas o accesorios como lanzagranadas y silenciadores;*

j. *Las municiones correspondientes al tipo de arma enunciadas en los literales anteriores.*

Parágrafo 1°. *En material descrito en el literal g) podrá ser autorizado de manera excepcional, previo concepto favorable del Comité de Armas, de que trata el artículo 31 de este decreto.*

Parágrafo 2°. *El Gobierno nacional por conducto del Ministerio de Defensa Nacional determinará las armas de uso privativo que puedan portar los miembros de los organismos nacionales de seguridad y otros cuerpos oficiales armados de carácter permanente creados o autorizados por la ley”.*

- La Declaración Universal de Derechos Humanos, ratificada por Colombia en el año 1969, es uno de los pilares fundamentales del derecho internacional. Este documento establece un conjunto de derechos y libertades inherentes a todos los seres humanos, sin distinción de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica, nacimiento u otra condición.

- Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto San José), ratificada por Colombia en el año 1973, cuyo objetivo principal es reconocer y promover la dignidad humana, y establecer un conjunto de derechos y deberes que son inherentes a todas las personas, estableciendo que dentro de un estado social de derecho en el cual se rigen las instituciones democráticas, la garantía de los derechos humanos se basa en el establecimiento de condiciones básicas necesarias para su sustentación como la alimentación salud, libertad, participación política.

- Derecho Internacional Humanitario (DIH), integrado por acuerdos firmados entre Estados, denominados “*tratados o convenios*” por el derecho consuetudinario internacional, se encuentra esencialmente contenido en los cuatro convenios de Ginebra de 1949, complementados por los protocolos adicionales de 1977 que regulan la protección de las víctimas de los conflictos armados.

En cuanto al uso de armas y tácticas militares encontramos:

- La Convención de La Haya de 1954 para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado y sus dos Protocolos;

- La Convención de 1972 sobre Armas Bacteriológicas;

- La Convención de 1980 sobre Ciertas Armas Convencionales y sus Protocolos;

- La Convención de 1993 sobre Armas Químicas.

- El Tratado de Ottawa de 1997 sobre las Minas Antipersonal;

- El Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados.

VI. IMPACTO FISCAL

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003, *por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones, establece:*

“Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse 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 financiamiento de dicho costo.

*El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la **Gaceta del Congreso**. Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público”.*

Sobre la materia la Corte Constitucional se ha pronunciado en diferentes sentencias. Mediante Sentencia C-502 de 2007 expresó que los requisitos establecidos en el artículo se constituyen como instrumentos de racionalización de la actividad legislativa, pero que no pueden limitar el ejercicio de la función legislativa por parte del Congreso de la República, ni pueden otorgar un poder de veto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en relación con el trámite y aprobación de los proyectos de ley, pues ello vulneraría la autonomía del legislador y el principio de separación de las ramas del poder público. Así mismo, señaló que es el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el principal responsable de cumplir los requisitos establecidos en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su

alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

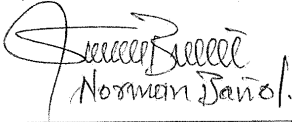
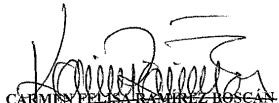
Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los Congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los Congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.

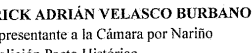
VII. CONFLICTO DE INTERÉS

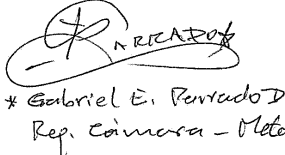
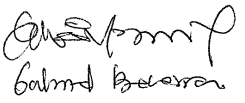
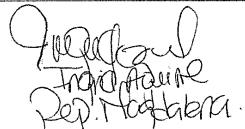
De acuerdo con lo ordenado en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, en concordancia con los artículos 286 y 291 de la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso), y conforme con el objetivo de la presente iniciativa, se puede concluir preliminarmente que la misma no representa un conflicto de interés para el autor y coautores de la presente iniciativa legislativa, ni para los Congresistas que participen en su trámite, dado su alcance general y abstracto.

Lo anterior, sin perjuicio de la libertad que le asiste a todo Congresista para declararse impedido por advertir que de la ley pueda resultar un beneficio particular, actual y directo, a su favor, de su cónyuge o compañero (a) permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

De los Honorables Congresistas,

 DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ Representante a la Cámara por Antioquia. Pacto Histórico.	 CARMEN PELISSIER RAMÍREZ ROSCAN Representante a la Cámara Circunscripción Internacional
---	--

 ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO Representante a la Cámara por Nariño Coalición Pacto Histórico	Cifra # 5. John Jairo González
---	---------------------------------------

 * Gabriel E. Poveda Rep. Cámara - Meta	 Galmir Barrera
David Barrera	 Rafael Rodríguez Rep. Magdalena
 David Barrera	

24 - Septiembre del año 2025

en este despacho el

368 - Auto Legislativo

Con su correspondiente

vos, suscrito Por:

HR David Alejandro Toro y otros

SECRETARÍA GENERAL

CONTENIDO

Gaceta número 1846 - miércoles, 1° de octubre de 2025
CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY	Págs.
Proyecto de ley número 294 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.	1
Proyecto de ley número 368 de 2025 Cámara, por medio de la cual se prohíbe el uso de los sistemas de armas autónomas letales, se regula el uso de los sistemas de armas semiautónomas letales en el sector de la defensa y seguridad nacional y se dictan otras disposiciones.	14