Trabajo

Bogotá D.C.

Al responder por favor citar este número de radicado

MEMORANDO

PARA: **WILMAR JULIÁN RONCÓN MARIÑO**
Director de Riesgos Laborales

DE: **JEFE OFICINA ASESORA JURIDICA.**

ASUNTO: Respuesta SOLICITUD CONCEPTO MECANISMO NORMATIVO APLICACIÓN ART. 11 LEY 1562 de 2012. – RAD. 08SI2025310400000009932 del 22/05/2025.

Respetado Wilmar Julián:

En atención a la solicitud del asunto, es importante precisar que de conformidad con lo dispuesto por el Decreto 4108 de 2011 *"Por el cual se modifican los objetivos y la Estructura del Ministerio de Trabajo y se integra el sector Administrativo de Trabajo"*, esta Oficina Asesora Jurídica no ostenta la competencia de dirimir controversias ni declarar derechos.

Así las cosas, se procede a emitir concepto el cual tiene carácter orientador, en los siguientes términos:

Antecedentes.

El literal c) del artículo 19 del Decreto 1295 de 1994[1], al fijar la distribución de las cotizaciones para el Sistema General de Riesgos Profesionales, dispone un 1% para el Fondo de Riesgos Profesionales.

De su parte, la Ley 1562 de 2012[2], en su artículo 11 numeral 3, determina que los gastos de administración de las ARL serán limitados, previendo que **hasta el 3%** del total de la cotización al Sistema General de Riesgos Laborales se

[1] Por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales.

[2] Por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional.

destinará para el Fondo de Riesgos Laborales, disponiendo que para la fijación del monto se deberá contar con estudio técnico y financiero que sustente la variación, lo cual será establecido por el Gobierno nacional a través de los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, del Trabajo y de Salud y Protección Social.

Al respecto, la Constitución Política en su artículo 189, numeral 11 dispone que la potestad reglamentaria está en cabeza del presidente de la República, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para cumplir con la ejecución de las leyes; a su vez, el artículo 208 establece que a los ministros y directores de departamentos administrativos, bajo la dirección del presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley.

Lo anterior fue desarrollado por el Consejo de Estado en sentencia del 20 de julio de 2014 dentro del proceso con radicación número: 11001-03-24-000-2010-00119-00, C.P. Guillermo Vargas Ayala, expresando que:

> *"El sistema configurado por la Constitución Política de 1991 atribuyó de manera principal la titularidad de la potestad reglamentaria al Presidente de la República, según lo refleja el numeral 11 de su artículo 189. No obstante lo anterior, tal como ha sido precisado por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado5, la propia Carta también se encargó de radicar en forma precisa la potestad de producción de actos normativos de efectos generales y de carácter reglamentario en otros órganos constitucionales ubicados dentro de la Rama Ejecutiva (como por ejemplo los Ministerios) y aun fuera de ella.*
>
> *La Sección Primera del Consejo de Estado ha precisado que la potestad reglamentaria que ostentan los Ministerios es derivada o de segundo grado. En efecto, esta facultad de expedir actos generales, en el caso de los Ministerios, se ejerce en todo caso, frente a la potestad reglamentaria del Presidente de la República, con criterio residual y subordinado. Esta facultad reglamentaria encuentra sustento constitucional en el artículo 208 de la Constitución política, en cuyo inciso primero se establece que: "Los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del Presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley".*

De otra parte, debe tenerse en cuenta el principio de supremacía constitucional y jerarquía normativa proveniente de la pirámide de Hans Kelsen que se encuentra contenida en el Decreto 1081 de 2015,[3] en cuyo artículo 2.1.2.1.4. determina que:

> *"En la elaboración de decretos y resoluciones de carácter general que sean sometidos a consideración del Presidente de la República se deberá observar la Constitución y la ley, así como los principios que rigen la función administrativa.*
>
> *Las dependencias encargadas de elaborar los respectivos proyectos deberán verificar la competencia para expedir el decreto o resolución y tener en cuenta que a través de dichos actos no podrán regular materias reservadas a la ley, ni infringir normas de rango superior al que se va a expedir."*

Tal asunto ha sido objeto de análisis por la Corte Constitucional en sentencia C-037 de 2000, en la cual manifestó:

> *"El ordenamiento jurídico colombiano supone una jerarquía normativa que emana de la propia Constitución. Si bien ella no contiene disposición expresa que determine dicho orden, de su articulado puede deducirse su existencia, así no siempre resulte sencilla esta tarea. En efecto, diversas disposiciones superiores se refieren a la sujeción de cierto rango de normas frente a otras.*

Interrogante Planteado.

Mediante memorando radicado bajo el No. 08SI2025310400000009932 del 22 de mayo de 2025, la Dirección de Riesgos Laborales solicita:

> *"… concepto a la Oficina Asesora Jurídica, en el sentido de indicar cual* (sic) *es el mecanismo normativo para hacer efectivo el ingreso del 3% del total de la cotización, dado que ya se tiene el resultado del estudio técnico en el que muestra la viabilidad del incremento de tasa."*

[3] por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República.

Respuesta.

De conformidad con la normativa y jurisprudencia citada en antecedencia, la reglamentación del numeral 3 del artículo 19 de la Ley 1562 de 2012 deberá contar previamente con el estudio técnico y financiero que sustente la variación a aplicar, lo cual, según la información y documentación aportada por la Dirección Riesgos Laborales ya ha sido cumplido.

Con ello, el instrumento normativo llamado a atender tal reglamentación deberá ser un decreto o resolución elaborado conjuntamente por los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, del Trabajo y de Salud y Protección Social, el cual deberá ser expedido con observancia de las reglas y procedimientos previstos para tal fin en el Decreto 1081 de 2015.

En los anteriores términos se da respuesta a su consulta, en aplicación del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015, en virtud del cual, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas, no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución, constituyéndose simplemente en un criterio orientador.

Atentamente,

CAMILA ANDREA BOHORQUEZ RUEDA
Jefe de la Oficina Asesora Jurídica

Funcionario/Contratista	Nombre	Cargo	Firma
Proyectado por:	Juan Manuel Ruiz Guillermo	Contratista GIT Asuntos Normativos OAJ	
Revisado por:	Daniel Mauricio Quiceno Arcila	Asesor OAJ	
Aprobado por:	Camila Bohórquez Rueda	Jefe OAJ	
Declaramos que el documento ha sido elaborado y revisado conforme a las normas y disposiciones legales vigentes, y que su contenido refleja fielmente los criterios jurídicos y técnicos aplicables.			