



Bogotá D.C., 05 de agosto de 2019

Doctor  
**JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO**  
Secretario General  
Cámara de Representantes  
Ciudad

**Asunto:** Radicación del Proyecto de Ley \_\_\_\_ de 2019  
*“Por medio de la cual se modifican los artículos 206 de la Ley 100 de 1993, 67 de la Ley 1753 de 2015 y se dictan otras disposiciones.”*

Respetado Secretario General:

En nuestra calidad de Congresistas de la República y en uso de las atribuciones que nos han sido conferidas constitucional y legalmente, nos permitimos respetuosamente radicar el Proyecto de Ley de la referencia y, en consecuencia, le solicitamos se sirva dar inicio al trámite legislativo respectivo.

De los Honorables Congresistas,

**CARLOS EDUARDO GUEVARA V.**  
Senador de la República  
Partido Político MIRA

**AYDEÉ LIZARAZO CUBILLOS**  
Senadora de la República  
Partido Político MIRA

**ANA PAOLA AGUDELO GARCIA**  
Senador de la República  
Partido Político MIRA

**IRMA LUZ HERRERA**  
Representante a la Cámara  
Partido Político MIRA



## PROYECTO DE LEY No. \_\_\_\_\_ DE 2019

*“Por medio de la cual se modifican los artículos 206 de la Ley 100 de 1993, 67 de la Ley 1753 de 2015 y se dictan otras disposiciones.”*

### EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

#### DECRETA:

**ARTÍCULO PRIMERO. MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 206 DE LA LEY 100 DE 1993.** Modifíquese el artículo 206 de la Ley 100 de 1993, el cual quedará así:

***ARTÍCULO 206. INCAPACIDADES.*** *Para los afiliados de que trata el literal a) del artículo 157, el régimen contributivo, reconocerá las incapacidades generadas en enfermedad general, de conformidad con las disposiciones legales vigentes. Para el cubrimiento de estos riesgos, las Empresas Promotoras de Salud, podrán subcontratar con compañías aseguradoras.*

**PARÁGRAFO 1º.** En el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), las prestaciones económicas correspondientes a incapacidad originada por enfermedad general serán a cargo de las Entidades Promotoras de Salud (EPS), desde el primer (01) día y de conformidad con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.

**PARÁGRAFO 2º.** El Gobierno Nacional, tendrá un (01) año a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, para reglamentar lo dispuesto en el presente artículo.

**ARTÍCULO SEGUNDO. MODIFICACIÓN DEL LITERAL A) DEL ARTÍCULO 67 DE LA LEY 1753 DE 2015.** Modifíquese el literal a) del artículo 67 de la Ley 1753 de 2015, el cual quedará así:

*Estos recursos se destinarán a:*

*a) El reconocimiento y pago a las Entidades Promotoras de Salud (EPS) por el aseguramiento y demás prestaciones que se reconocen a los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud, incluidos el pago de*



*incapacidades por enfermedad de origen común, desde el día primero (1) y hasta el día ciento ochenta (180), así mismo, el pago de incapacidades por enfermedad de origen común, que superen los quinientos cuarenta (540) días continuos. El Gobierno Nacional reglamentará, entre otras cosas, el procedimiento de revisión periódica de la incapacidad por parte de las EPS, el momento de calificación definitiva, y las situaciones de abuso del derecho que generen la suspensión del pago de esas incapacidades.*

**ARTÍCULO TERCERO. TRANSICIÓN.** Establézcase un periodo de transición de hasta un (01) año, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, para realizar los ajustes administrativos, financieros y técnicos, que conlleven la adopción de lo dispuesto en la presente Ley.

**ARTÍCULO CUARTO. VIGENCIA Y DEROGATORIAS.** La presente Ley, rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,

**CARLOS EDUARDO GUEVARA V**  
Senador de la República  
Partido Político MIRA

**AYDEÉ LIZARAZO CUBILLOS**  
Senadora de la República  
Partido Político MIRA

**ANA PAOLA AGUDELO GARCIA**  
Senador de la República  
Partido Político MIRA

**IRMA LUZ HERRERA R.**  
Representante a la Cámara  
Partido Político MIRA



## **PROYECTO DE LEY No. \_\_\_\_\_ DE 2019**

*“Por medio de la cual se modifican los artículos 206 de la Ley 100 de 1993, 67 de la Ley 1753 de 2015 y se dictan otras disposiciones.”*

### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

#### **I- ANTECEDENTES**

Colombia inicia en la década de los años noventa un proceso que pretende desarrollar la Constitución de 1991 para la cimentación del Estado Social de Derecho, dentro de sus razones, por cumplir obligaciones internacionales contraídas. Dicha transformación desarrolló leyes y programas sociales basados en el bienestar humano, por ejemplo, tendientes a transformar el sistema pensional, el mercado laboral, el sistema de protección de riesgos laborales y el sistema de salud, a efectos de lo cual se creó la Seguridad Social.

Hace parte de la Seguridad Social proteger al trabajador que sufre una situación que amerite se le proporcione una incapacidad por un tiempo determinado, como una prestación monetaria de enfermedad, hasta que pueda volver a realizar sus labores sin generar daños a su salud; gasto que sería sufragado en principio por el seguro, sin embargo, en vista de la crisis financiera del Sistema, el Decreto 1406 de 1999 le atribuyó al empleador el pago de los primeros días de la incapacidad.

#### **II- OBJETIVOS Y NECESIDAD DE LA INICIATIVA**

La presente Ley tiene por objeto promover el cumplimiento de la ley, por medio de la necesidad que tienen las EPS de proteger sus recursos, dándoles a esas Entidades la facultad de realizar una revisión periódica a los procesos que se llevan a cabo y pueden menoscabar su patrimonio sin una razón válida. Específicamente con respecto a la expedición de incapacidades médicas falsas se impulsará el cumplimiento a medidas sancionatorias en contra de quien abuse del derecho.

#### **III- CIFRAS**

La Ministra de Trabajo, Doctora Alicia Arango, se pronunció al tema de las excusas falsas, para el periódico El Tiempo<sup>1</sup>, de la siguiente manera:

*“Solamente en el año 2016 se otorgaron 11.000 incapacidades diarias en Colombia, que suman un total de 26 millones de días, por un costo de 842.000 millones de pesos, cifra que dejó un déficit aproximado de 200.000 mil millones de pesos, pues el presupuesto era de 650.000 millones”*

*“Eso no puede ser posible, algo está fallando. Más aún, si las estadísticas muestran que el 45 % de quienes se enferman son hombres de 20 a 29 años, principalmente lunes y viernes, y en julio y diciembre”, dijo la ministra.*

*“Habría negocios de venta de incapacidades por sumas que ascienden a los 300.000 pesos”, añadió.*

Es preciso mencionar que entre el año 2009 y el año 2017 se registraron 2,6 millones de incapacidades, y, en los meses de enero y noviembre del año 2018, la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud ADRES giró 720.000 millones de pesos a las EPS para solventarlas.

La Ministra Arango concluyó diciendo:

*“Con el Ministerio de Salud estamos sacando la suma real de lo que le cuesta a la empresa colombiana porque no es solamente un tema de recursos, también hay que medir la productividad”.*

Las EPS están pasando por una grave crisis, la cual se debe a situaciones de diferente naturaleza, por ejemplo, no hacer un correcto aprovechamiento de los recursos dispuestos. La crisis se refleja en las estadísticas del más reciente *Informe de Seguimiento de Indicadores Financieros de Permanencia para EPS* de la Superintendencia Nacional de Salud<sup>2</sup>, el cual indica que el déficit patrimonial y, por tanto, las necesidades de capitalización de las EPS del país ascienden a más de 6,5 billones de pesos.

<sup>1</sup> <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/abusos-en-colombia-con-las-incapacidades-medicas-370020>

<sup>2</sup>

<https://docs.supersalud.gov.co/PortalWeb/SupervisionRiesgos/EstadisticasEPSRegimenContributivo/INFORME%20SEGUIMIENTO%20INDICADORES%20FINANCIEROS%20DE%20PERMANENCIA%20PARA%20EPS%20VIGENCIA%202017.pdf>

#### IV- CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD

La legislación colombiana mediante el parágrafo en el Parágrafo 1, Artículo 3.2.1.10, del Decreto 780 de 2016 dice que en el Sistema General de Seguridad Social en Salud serán de cargo de los respectivos empleadores las prestaciones económicas correspondientes a los dos (2) primeros días de incapacidad laboral originada por enfermedad general y de las Entidades Promotoras de Salud a partir del tercer (3) día y de conformidad con la normatividad vigente.

El numeral 1° del artículo 40 del Decreto 1406 de 1999, estableció que estarán a cargo de los empleadores las prestaciones económicas correspondientes a los tres (3) primeros días de incapacidad laboral originada por enfermedad general, tanto en el sector público como en el privado:

*"Parágrafo 1°. Serán de cargo de los respectivos empleadores las prestaciones económicas correspondientes a los tres (3) primeros días de incapacidad laboral originada por enfermedad general, tanto en el sector público como en el privado. En ningún caso dichas prestaciones serán asumidas por las Entidades Promotoras de Salud o demás entidades autorizadas para administrar el régimen contributivo en el SGSSS a las cuales se encuentren afiliados los incapacitados."*<sup>3</sup>

El Concepto 071 de 2008 de la Secretaría Distrital de Hacienda, con respecto al monto de la prestación a la cual se hace acreedor el trabajador incapacitado y quién debe asumirlo, que el trabajador tiene derecho al pago del permiso remunerado que corresponde a la totalidad del sueldo de los días de ausencia por justa causa, siempre que así lo solicite al momento de entrega de la incapacidad por enfermedad común y ésta haya sido igual o menor a (3) tres días, teniendo que pagar dicha obligación el empleador en atención al parágrafo del artículo 18 del Decreto 1406 de 1999<sup>4</sup>.

El Artículo 2.2.3. 4.2 del Decreto 1333 de 2018, menciona las situaciones de abuso del derecho diciendo:

*"Constitúyanse como abuso del derecho las siguientes conductas:*

---

<sup>3</sup> Concepto 71 de 2008 Secretaría General Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.  
<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=36535>

<sup>4</sup> Concepto del Ministerio de Protección social 3731 de 2005

1. Cuando se establezca por parte de la EPS o EOC que el cotizante no ha seguido el tratamiento y terapias ordenadas por el médico tratante, no asista a las valoraciones, exámenes y controles o no cumpla con los procedimientos y recomendaciones necesarios para su rehabilitación en al menos el 30% de las situaciones descritas.
2. Cuando el cotizante no asista a los exámenes y valoraciones para determinar la pérdida de capacidad laboral.
3. Cuando se detecte presunta alteración o posible fraude en alguna de las etapas del curso de la incapacidad, para lo cual el caso se pondrá en conocimiento de las autoridades competentes, quedando obligado a ello quien detecte tal situación.
4. La comisión por parte del usuario de actos o conductas presuntamente contrarias a la ley relacionadas con su estado de salud.
5. Cuando se detecte fraude al otorgar la certificación de incapacidad.
6. Cuando se detecte que el cotizante busca el reconocimiento y pago de la incapacidad tanto en la EPS-EOC como en la ARL por la misma causa, generando un doble cobro al Sistema General de Seguridad Social en Salud.
7. Cuando se efectúen cobros al Sistema General de Seguridad Social en Salud con datos falsos.
8. Cuando se detecte durante el tiempo de incapacidad que el cotizante se encuentra emprendiendo una actividad alterna que le impide su recuperación y de la cual deriva ingresos.

PARÁGRAFO 1. Las conductas descritas en los numerales 1, 2 y 6 deberán ser resueltas por la EPS o EOC, y las correspondientes a los numerales 3, 4, 5 y 7 serán puestas en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación, aportando las pruebas con que cuenta, a fin de determinar la posible existencia de hechos punibles y su eventual traslado a la Jurisdicción Penal.

PARÁGRAFO 2. La conducta prevista en el numeral 8 deberá ser puesta en conocimiento de la EPS por parte del empleador, a quien le corresponderá aportar las pruebas que pretenda hacer valer.”  
Subrayado propio.

## V- CONVENIENCIA

Las incapacidades de los trabajadores son asuntos recurrentes en las empresas, causándoles costos sensibles en la producción, sin embargo, en principio los empleadores no tienen la obligación de cubrir ese gasto.

Sobre incapacidades la Corte Constitucional en Sentencia C-065/05 Expediente D-5341, M.P. MARCO GERARDO MONROY CABRA expresó lo siguiente:

*"Así como se puede llegar a ordenar el pago de salarios y mesadas pensionales, también se puede exigir el pago de incapacidades laborales, puesto que éstas son el monto sustituto del salario para la persona que, por motivos de salud, no ha podido acudir al trabajo. Al respecto ha señalado la Corporación que:*

*"El pago de incapacidades laborales sustituye al salario durante el tiempo en que el trabajador permanece retirado de sus labores por enfermedad debidamente certificada, según las disposiciones legales. No solamente se constituye en una forma de remuneración del trabajo sino en garantía para la salud del trabajador, quien podrá recuperarse satisfactoriamente, como lo exige su dignidad humana, sin tener que preocuparse por reincorporarse de manera anticipada a sus actividades habituales con el objeto de ganar, por días laborados, su sustento y el de su familia". Subrayado propio.*

Teniendo en cuenta lo que menciona la jurisprudencia, el pago de la incapacidad corresponde al seguro por los derechos que ampara.

Se hace necesario modificar el parágrafo 1° del artículo 40 del citado Decreto, con el fin de ajustar el número de días que los empleadores deben asumir frente a las prestaciones económicas de incapacidad laboral originada por enfermedad general, con el fin de estimular la responsabilidad laboral.

## **VI- IMPACTO FISCAL**

De conformidad con el artículo 7 de la ley 819 de 2003, los gastos que genere la presente iniciativa se entenderán incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión de la entidad competente. Es relevante mencionar, para el caso en concreto, que, no obstante, lo anterior tenemos como sustento un pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la Sentencia C- 911 de 2007, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas, no puede convertirse en





óbice, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa.

Es por todo lo anteriormente expuesto que los Congresistas abajo firmantes, nos permitimos poner a consideración del Honorable Congreso de la República el presente texto, y le solicitamos tramitar y aprobar el proyecto de ley *“Por medio de la cual se modifican los artículos 206 de la Ley 100 de 1993, 67 de la Ley 1753 de 2015 y se dictan otras disposiciones.”*

De los Honorables Congresistas,

**CARLOS EDUARDO GUEVARA V.**

Senador de la República  
Partido Político MIRA

**AYDEÉ LIZARAZO CUBILLOS**

Senadora de la República  
Partido Político MIRA

**ANA PAOLA AGUDELO GARCIA**

Senador de la República  
Partido Político MIRA

**IRMA LUZ HERRERA R.**

Representante a la Cámara  
Partido Político MIRA