



Bogotá, D.C., 06 de octubre de 2020

Honorable Representante  
**GERMAN ALCIDES BLANCO ÁLVAREZ**  
Presidente  
Cámara de Representantes  
E. S. D.

**Asunto: INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY No. 073 de 2020 CÁMARA** “Por medio del cual se modifican los artículos 194 y 195 de la ley 100 de 1993”

Respetado Señor Presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el Artículo 156 de la ley 5ª de 1992, procedemos a rendir **INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY No. 073 de 2020 CÁMARA** “Por medio del cual se modifican los artículos 194 y 195 de la ley 100 de 1993”, en los siguientes términos:

La presente ponencia se desarrollará de la siguiente manera:

1. Antecedentes de la iniciativa
2. Marco Jurídico
3. Alcance y contenido del proyecto
4. Proposición

## **1. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA**

El proyecto de ley es de iniciativa del H. Representante José Luis Correa López, el cual fue radicado el 20 de julio del año 2020, publicado en la Gaceta del Congreso N° 652 de 2020 y le fue asignado el No. 073 de 2020.

Dicho proyecto fue remitido por competencia, a la comisión séptima constitucional, quien de conformidad con lo establecido en la ley 5 de 1992 designó como ponentes a los Honorables Representantes Jairo Giovanni Cristancho Tarache, coordinador ponente y José Luis Correa López.

Es importante resaltar que el presente proyecto de ley se había radicado en la legislatura 2019-2020 con el número 291 de 2019 Cámara, el cual tuvo ponencia



positiva para primer debate pero no alcanzo a discutirse razón por la cual se archivó de conformidad con lo establecido en el artículo 190 de la ley 5 de 1992.

El informe de ponencia para primer debate fue publicado en la Gaceta del Congreso N° 837 de 2020 y aprobado en la sesión virtual del 8 de septiembre de 2020 por la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes.

## 2. MARCO JURÍDICO

Las Empresas Sociales del Estado son una categoría especial de entidad pública descentralizada, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, creadas por la ley o por las asambleas o concejos, según el caso, encargadas de la prestación de servicios de salud en forma directa por la nación o por las entidades territoriales de conformidad con lo establecido en el artículo 194 de la ley 100 de 1993.

Su desarrollo legal se ha presentado a lo largo del tiempo en las siguientes disposiciones:

- Ley 10 de 1990 “Por la cual se reorganiza el Sistema Nacional de Salud y se dictan otras disposiciones”.
- Ley 100 de 1993 “Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones”.
- Ley 489 de 1998 “Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”, artículo 83.
- Ley 344 de 1996 “Por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones”, artículo 21.
- Decreto 1750 de 2003 “Por el cual se escinde el Instituto de Seguros Sociales y se crean unas Empresas Sociales del Estado”.
- Decreto 780 de 2016 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social”, artículo 2.5.3.8.4.2.1 y siguientes.
- Decreto 1427 de 2016 “Por medio del cual se reglamenta el artículo 20 de la Ley 1797 de 2016 y se sustituyen las secciones 5 y 6 del Capítulo 8 del Título 3 de la Parte 5 del Libro 2 del Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social”.

En 1993, con el advenimiento de la ley 100 de 1993, en el artículo 195 y 196, la prestación de salud por parte de las entidades territoriales se realiza por medio de las Empresas Sociales del Estado, las cuales hacen parte del sector descentralizado



por servicios en virtud de la ley 489 de 1998, es así que los trabajadores tienen el carácter de empleados públicos y trabajadores oficiales.

*“La regla general es que los empleos son de libre nombramiento y remoción o de carrera, por vía de excepción, establece que son trabajadores oficiales quienes desempeñen cargos no directivos o desempeñen labores relacionadas con el mantenimiento de la planta física hospitalaria o de servicios generales.”<sup>1</sup>*

### 3. ALCANCE Y CONTENIDO DEL PROYECTO

De conformidad con lo señalado en la exposición de motivos, los salarios y prestaciones de los trabajadores de las empresas sociales del Estado a nivel nacional y territorial, deben ser pagados con cargo al presupuesto de cada empresa producto de la venta de los servicios de salud, lo que origina una desigualdad frente a los servidores públicos en general, los cuales si tienen garantizados sus recursos del presupuesto general de la nación.

Ahora bien, la problemática actual, radica en que la garantía de los salarios y prestaciones de los trabajadores de las Empresas Sociales del Estado, depende de la constante variación del mercado de la salud, de la prestación de servicios, lo cual se refleja en la cartera que se adeuda en la actualidad y que imposibilita o dificulta el pago de los trabajadores de las empresas:

<b>Cartera por deudor y edad de las IPS públicas con corte a 30 de Junio de 2019</b>					
<b>CONCEPTOS</b>	<b>Suma de Hasta 60 días</b>	<b>Suma de De 61 a 180 días</b>	<b>Suma de De 181 a 360 días</b>	<b>Suma de Mayor a 360 días</b>	<b>Suma de Total Cartera Radicada</b>
Otros deudores por VSS	137.227.573.644,00	152.401.247.754,00	164.266.304.198,00	355.285.467.601,00	809.180.593.197,00
Población Pobre Departamentos / Distritos	99.888.741.241,00	167.173.943.849,00	196.296.314.713,00	427.498.160.541,00	890.857.160.344,00
Población Pobre Municipios	5.498.753.396,00	6.040.083.064,00	5.685.577.424,00	16.049.872.682,00	33.274.286.566,00
Régimen Contributivo	256.825.909.781	426.385.667.326	317.624.695.577	1.085.410.242.933	2.086.246.515.617,00
Régimen Subsidiado	623.531.783.789,00	864.426.972.753,00	816.381.332.585,00	2.557.321.952.343,00	4.861.662.041.470,00
Soat - Ecat	39.656.726.965,00	57.492.133.678,00	82.787.108.870,00	402.607.592.437,00	582.543.561.950,00
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 1.162.629.488.816</b>	<b>\$ 1.673.920.048.424</b>	<b>\$ 1.583.041.333.367</b>	<b>\$ 4.844.173.288.537</b>	<b>\$ 9.263.764.159.144</b>

Fuente: Asociación Colombiana de Empresas Sociales del Estado y Hospitales Públicos. Presentación sesión comisión VII Conjuntas. 2019.

Así mismo y de conformidad con la clasificación y categorización del riesgo financiero de los hospitales públicos se aprecia claramente que la situación fiscal de la salud en

<sup>1</sup> Explicación naturaleza de servidores empresas sociales del estado. Ámbito jurídico. 26 de septiembre del 2016. Disponible en línea: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/laboral/administracion-publica/explican-naturaleza-de-servidores-de-las-empresas-sociales>

el país y la falta de pago de las mismas, han llevado a que las ESE se encuentren en riesgo financiero, lo cual desencadenaría en el cierre de los servicios, hasta llegar eventualmente a la liquidación de las mismas, tal y como se aprecia en el siguiente cuadro:

EVOLUCIÓN CATEGORIZACION RIESGO FISCAL Y FINANCIERO HOSPITALES PUBLICOS A NIVEL NACIONAL (VIGENCIA 2018)			
AÑO	TOTAL ESE RIESGO MEDIO Y ALTO	ESES A NIVEL NACIONAL	% ESES EN RIESGO
2012	404	968	42%
2013	541	968	56%
2014	568	954	60%
2015	245	953	26%
2016	250	947	26%
2017	365	921	40%
2018	188	925	20%
2018	295	925	32%

*Nota.* Quedan incluidos los 107 hospitales que están en plan de Saneamiento

Fuente: Asociación Colombiana de Empresas Sociales del Estado y Hospitales Públicos. Presentación sesión comisión VII Conjuntas. 2019.

Es entonces necesario indicar la relación del personal de salud vinculado con las Empresas Sociales del Estado -ESE teniendo como fuente la información reportada por las mismas, validada y presentada por las Direcciones Territoriales de Salud al Ministerio de Salud y protección Social, el número de cargos ocupados en planta de personal a 31 de diciembre de 2018 y corresponden a 46.567 cargos son:

Tipo de clasificación/Nivel	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Total
Inscritos en carrera	6.829	4.146	4.067	15.042
Nombramiento periodo de prueba	17	22	0	39
Nombramiento provisional	7.704	3.442	3.614	14.760
Libre Nombramiento	1.840	524	298	2.662
Periodo fijo	1.135	218	106	1.459
Planta Temporal	1.633	934	2.464	5.031
Servicio Social Obligatorio	2.873	537	171	3.581
Trabajador Oficial	2.277	977	739	3.993

Fuente: Información reportada por 928 empresas sociales del estado Min salud

Las vacantes en las plantas de personal de las Empresas Sociales del Estado existentes, depende de la información reportada del número de cargos aprobados por la Junta Directiva.



El número de vacantes en planta de personal a 31 de Diciembre de 2018 corresponden a 8.057 cargos.

Tipo de clasificación	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Total
Inscritos en Carrera	1.006	680	1.630	3.316
Nombramiento Periodo de Prueba	7	31	0	38
Nombramiento provisional	861	752	901	2.514
Libre Nombramiento	143	31	22	196
Periodo Fijo	24	9	15	48
Planta Temporal	178	48	388	614
Servicio Social obligatorio	381	86	111	578
Trabajador Oficial	293	109	351	753
<b>Total General</b>	<b>2.893</b>	<b>1.746</b>	<b>3.418</b>	<b>8.057</b>

Fuente: Información reportada por 928 empresas sociales del estado Min salud

Sumado a esto es evidente la cantidad de personas vinculadas como contratistas de servicios personales indirectos de las Empresas Sociales del Estado así como se evidencia en el siguiente cuadro con corte a 31 de marzo de 2020

NIVEL	Operativo (Asistencial)	Apoyo (Administrativo)	Total Personal Contratado
<b>TOTAL</b>	<b>77.816</b>	<b>37.065</b>	<b>114.881</b>

Fuente: Respuesta Ministerio de salud radicado 202025001224201 del 11 de agosto de 2020.

Por otro lado es preocupante el tema del riesgo financiero, un vez efectuada la categorización del riesgo de las Empresas Sociales del Estado para la vigencia 2019, en donde 283 E.S.E se clasificaron con un riesgo entre alto, medio y bajo, es decir más del 30% de estas entidades tienen problemas de orden financiero, afectando la prestación adecuada del servicio de salud y como ya se mencionó anteriormente abriendo las posibilidades a eventuales liquidaciones de estas entidades, como se describe a continuación:

Clasificación de riesgo financiero total:

	RIESGO ALTO	RIESGO MEDIO	RIESGO BAJO	SIN RIESGO	TOTAL
<b>TOTAL NACIONAL</b>	134	41	108	534	817



De 31 departamentos de Colombia 21 tienen al menos una E.S.E. clasificada dentro de riesgo alto, es decir que más de la mitad del territorio nacional se está viendo afectado por una inadecuada prestación de los servicios de salud con ocasión a temas relacionados exclusivamente al área financiera.

#### Clasificación del riesgo financiero por Departamento

DEPARTAMENTO	RIESGO ALTO	RIESGO MEDIO	RIESGO BAJO	SIN RIESGO	TOTAL
Amazonas	1	-	-	-	1
Antioquia	25	6	19	59	109
Arauca	1	-	-	2	3
Atlántico	12	1	4	7	24
Bogotá D.C	-	-	1	3	4
Bolívar	13	3	3	22	41
Boyacá	7	2	17	72	98
Buenaventura	-	-	-	1	1
Caldas	1	-	2	22	25
Caquetá	-	1	2	3	6
Casanare	1	-	-	4	5
Cauca	-	-	2	15	17
Cesar	6	-	1	21	28
Chocó	1	1	-	1	3
Córdoba	6	2	4	14	26
Cundinamarca	9	3	4	24	40
Guaviare	-	-	-	1	1
Huila	1	1	4	30	36
La Guajira	-	-	2	6	8
Magdalena	7	4	5	12	28
Meta	-	-	-	12	12
Nariño	5	2	4	47	58
Norte de Santander	-	-	2	12	14
Putumayo	-	2	1	5	8
Quindío	2	-	2	9	13
Risaralda	-	-	-	14	14
Santa Marta	1	-	-	-	1
Santander	14	6	9	44	73
Sucre	16	2	3	2	23
Tolima	4	3	7	34	48
Valle del Cauca	1	2	10	35	48
Vaupés	-	-	-	1	1
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>134</b>	<b>41</b>	<b>108</b>	<b>534</b>	<b>817</b>

Ahora bien, las medidas que ha tomado el Gobierno Nacional para combatir la crisis hospitalaria, ha sido intervenir y liquidar EPS al considerar que afectan gravemente a

la población, pero su traslado a causado gran preocupación entre el gremio de las empresas sociales del estado quienes han manifestado que *“Esa “laxitud” de los decretos del gobierno, lo que hacen es incentivar, fortalecer y promover la integración vertical, que no es otra cosa que permitirle a las EPS que contraten sus propios hospitales privados, bajo el argumento de que sus “clientes” no gustan de las ESE. La vocera se mostró preocupada porque que esas EPS del régimen contributivo, que van a manejar usuarios del régimen subsidiado, una vez trasladados, son financiados totalmente por el estado, “es decir con dineros públicos, pero a su vez esas empresas promotoras de salud, no están contratando con el estado a través de la red pública, lo que genera inquietud”*<sup>2</sup>.

Este panorama actual, nos causa gran preocupación frente a la garantía del pago de los salarios y prestaciones y la oportunidad del mismo para los trabajadores de las empresas sociales del Estado, así mismo no se puede desconocer que el sector salud es el que más contratos de personal a través de servicios temporales u otras modalidades de contratación con terceros tiene para la prestación del servicio a la salud.

Por esto, pretendemos apoyar esta iniciativa en aras de darle estabilidad e igualdad a todos los trabajadores de las empresas sociales del estado frente a todos los servidores públicos y a su vez darle un alivio presupuestal a dichas entidades, ya que esto permitiría que las empresas cuenten con mayores recursos para atender a la población más necesitada y vulnerable.

#### 4. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, solicitamos a la Honorable Cámara de Representantes, debatir y aprobar en segundo debate, el Proyecto de Ley **No. 073 de 2020 CÁMARA** “Por medio del cual se modifican los artículos 194 y 195 de la ley 100 de 1993”, con base en el texto adjunto.

De los Honorables Representantes



**JAIRO GIOVANNY CRISTANCHO T.**  
Coordinador Ponente



**JOSE LUIS CORREA LÓPEZ**  
Ponente

---

<sup>2</sup> <https://acesi.com.co/?p=1952>



**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY No. 073 DE 2020 CÁMARA “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 194 Y 195 DE LA LEY 100 DE 1993”.**

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

**Artículo 1. Objeto.** La presente ley tiene por objeto modificar el pago de las nóminas de los servidores públicos, que prestan sus servicios en las Empresas Sociales del Estado E.S.E, del nivel Nacional, territorial y Distrital.

**Parágrafo:** Para efectos de esta norma, entiéndase por servidores públicos, los trabajadores que laboran en las E.S.E, en carrera administrativa, provisionales, de libre nombramiento y remoción, los de periodo fijo y los trabajadores oficiales y en los diferentes niveles tanto en la parte asistencial y administrativa.

**Artículo 2.** Adiciónese un párrafo al artículo 194 de la ley 100 de 1993, el cual quedará así:

**Parágrafo:** Para efecto del salario y prestaciones de los servidores públicos, que prestan sus servicios en las Empresas Sociales del Estado – E.S.E, seguirán a cargo del Estado, en los niveles Nacional, territorial y Distrital.

**Artículo 3.** Modifíquese el numeral 5 del Artículo 195 de la ley 100 de 1993, el cual quedará así:

ARTÍCULO 195. RÉGIMEN JURÍDICO. Las Empresas Sociales de Salud se someterán al siguiente régimen jurídico:

(...)

5. Las personas vinculadas a la empresa tendrán el carácter de empleados públicos y trabajadores oficiales, conforme a las reglas del Capítulo IV de la Ley 10 de 1990, el pago de sus salarios y prestaciones sociales, estará a cargo del Estado, en el nivel Nacional, territorial y Distrital.

**Artículo 4.** Para efectos de la presente ley, el Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, establecerán en un plazo de seis (6) meses, la reglamentación respectiva, para determinar la forma en que asumirán el pago de las nóminas de las Empresas Sociales del Estado. E.S.E., a Nivel nacional, territorial y Distrital, de acuerdo a sus competencias.



**Parágrafo:** La reglamentación dispuesta en el presente artículo deberá garantizar que se evite la duplicidad de giros para que aquellas Empresas Sociales del estado E.S.E. sobre las cuales el Estado asuma el pago de las nóminas.

**Artículo 5.** Vigencia. La presente ley rige a partir de su expedición y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Representantes,

A handwritten signature in red ink, appearing to read 'Jairo Giovanny Cristancho T.', is shown on a light yellow background.

**JAIRO GIOVANNY CRISTANCHO T.**  
Coordinador Ponente

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Jose Luis Correa López', is shown on a white background.

**JOSE LUIS CORREA LÓPEZ**  
Ponente