



202211600215671

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **202211600215671**

Fecha: **09-02-2022**

Página 1 de 6

Bogotá D.C.,

URGENTE

ASUNTO: Radicado 202142302573542

Concepto aplicación del artículo 55 de la Ley 1438 de 2011

Respetada doctora xxx

Procedente de la Superintendencia Nacional de Salud – SNS, hemos recibido el traslado de la segunda pregunta de la solicitud del asunto, mediante la cual usted manifiesta y consulta:

“[...] Entrada en vigencia de la ley 1438 de 2011 se prohibió la aplicación de multas económicas a las personas que pedían citas, y no la (sic) cumplen, y dejo (sic) en las EPS la responsabilidad de sancionar de forma pedagógica la no asistencia a las citas programadas, pero algunas EPS no sanciona (sic) de forma pedagógica a estas personas, con lo cual es frecuente la inasistencia a las citas.

Esto impacta de manera significativa a las IPS debido a que las personas solicitan cita, no la cumplen, tampoco la cancelan impidiendo que ese espacio se le asigne a otra persona que requiera la atención médica.

Es por esa razón que comedidamente le solicito se emita el concepto frente a las siguientes preguntas:

¿Las IPS de cualquier naturaleza pueden sancionar de forma pedagógica a las personas que no asisten a las consultas médicas programadas con actividades como el comparendo educativo, donde se cita de manera virtual o presencialmente, se educa en deberes y derechos y posterior al taller que se realiza de manera periódica, puede continuar con la solicitud de la cita médica?

¿Las demás citas como odontológicas, terapias, enfermería, etc. se les puede aplicar multa económica por no asistir a cita programada? (negrillas fuera de texto)

[...]”. (resaltos fuera de texto)

Al respecto, nos permitimos señalar:



202211600215671

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **202211600215671**

Fecha: **09-02-2022**

Página 2 de 6

Con el fin de esclarecer el alcance de la frase “*citas médicas programadas*”, empleada en el texto del artículo 55 de la Ley 1438¹ de 2011, debe indicarse que la Resolución 2292² del 23 de diciembre de 2021, en su artículo 8, numerales 13 y 14 define los términos de consulta médica y odontológica de la siguiente manera:

“13. Consulta Médica: es la valoración y orientación brindada por un médico en ejercicio de su profesión a los problemas relacionados con la salud. La valoración es realizada según los principios de la ética médica y las disposiciones de práctica clínica vigentes en el país, y comprende anamnesis, toma de signos vitales, examen físico, análisis, definición de impresión diagnóstica, plan de tratamiento. La consulta puede **ser programada** o de urgencias, de acuerdo con la temporalidad; general o especializada, según la complejidad; intramural o extramural, conforme con el sitio de realización.

14. Consulta odontológica: valoración y orientación brindada por un odontólogo a las situaciones relacionadas con la salud oral. Comprende anamnesis, examen clínico, análisis, definición de impresión diagnóstica, plan de tratamiento. La consulta puede **ser programada** o de urgencias, según la temporalidad; general o especializada, de acuerdo con la complejidad; intramural o extramural, conforme con el sitio de realización”. (Negrillas fuera de texto).

Sin embargo, hoy día continúa vigente la interpretación que sobre el particular hiciera la entonces Comisión de Regulación en Salud - CRES mediante la Circular Externa 03 de 2011, en la que específicamente aclara el alcance del artículo 55 de la Ley 1438 de 2011, disponiendo:

“La Comisión de Regulación en Salud informa que para la interpretación, aplicación y utilización del término “consulta médica y odontológica” dado en el numeral 9 del artículo 8° del Acuerdo 08 de 2009, deberá distinguirse entre aquella estrictamente médica y la odontológica.

Por lo anterior, las disposiciones contempladas en otras normas respecto a las consultas o citas médicas deberán entenderse que se predicen solamente sobre ese tipo de consulta más no puede comprenderse que bajo la misma referencia quedan abarcadas otras consultas, diferentes a ésta.

Es así como las consultas a la que se refiere el artículo 55 de la Ley 1438 de 2011, de acuerdo con la definición dada en el artículo 9 del Acuerdo 08 de 2009, son aquellas de carácter médico que han sido programadas con anterioridad, sin importar su nivel de complejidad. Lo anterior considerando que el legislador señaló expresamente que la disposición opera sobre las citas médicas y no sobre el otro tipo de consultas. De esta manera quedan cobijadas por la norma

1. Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.

2. Por la cual se actualiza y establecen los servicios y tecnologías de salud financiados con recursos de la Unidad de Pago por Capitación (UPC)



202211600215671

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **202211600215671**

Fecha: **09-02-2022**

Página 3 de 6

todas las consultas médicas que hayan sido programadas, sean de carácter general o especializado”.

Así las cosas y tal como lo señaló la Comisión de Regulación en Salud en la Circular Externa 03 de 2011, la exoneración de multas operará para citas programadas de medicina general, especializada o de medicina alternativa, más no para citas odontológicas u otros servicios de salud requeridos, como lo serían las ayudas diagnósticas.

Asimismo, mediante concepto 201811600298841 del 14 marzo de 2018, expedido por la Dirección Jurídica de esta entidad, con fundamento en lo expresado en concepto técnico de la Dirección de Regulación de la Operación del Aseguramiento en Salud, Riesgos Laborales y Pensiones de este ministerio, con memorando 201531000265053, expresó respecto del artículo 55 de la Ley 1438 de 2011, lo siguiente:

“(…)

El artículo 55 de la Ley 1438 de 2011, prevé

Artículo 55. Multas por inasistencia en las citas médicas. *Entrada en vigencia esta ley queda prohibido el cobro de cualquier tipo de multas a los cotizantes y beneficiarios de los regímenes contributivo y subsidiado, así como la población vinculada, en lo establecido para citas médicas programadas, para lo cual el Ministerio de la Protección Social diseñará un mecanismo idóneo para su respectivo cumplimiento, esto es ser sancionado pedagógicamente, mediante método de recursos capacitación que deberán ser diseñados por las Entidades Promotoras de Salud para tal fin.*

*De acuerdo con la norma precitada y como lo ha expresado esa Dirección Jurídica mediante concepto 213481 de 2014 “(…) la exoneración de multas operará para citas programadas de medicina general, especializada o de medicina alternativa, **más no para citas odontológicas u otros servicios de salud requeridos.***

Ahora bien, con respecto a las citas que no quedaron comprendidas en la prohibición del artículo 55 de la Ley 1438 de 2011, es pertinente observar lo establecido en el parágrafo del artículo 5 de la Resolución 5261 de 1994, el cual contempló que el incumplimiento injustificado a consultas, terapias, exámenes diagnósticos o cualquier tipo de servicios que se haya solicitado previamente obliga al usuario a pagar a la EPS su valor correspondiente, disposición ésta que según lo indicado en el concepto mencionado con anterioridad a la fecha se encuentra vigente, salvo la modificación introducida por el artículo 55 de la Ley 1438 de 2011.

(…)”



202211600215671

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **202211600215671**

Fecha: **09-02-2022**

Página 4 de 6

En este punto, vale la pena traer en cita el criterio jurisprudencial que sobre el particular ha establecido la Corte Constitucional en la Sentencia T - 248 de 30 de abril de 2015, Magistrada Ponente: María Victoria Calle Correa, en cuyos apartes consideró:

“4.1. El artículo 55 de la Ley 1438 de 2011^[3] prohíbe el cobro de sanciones por inasistencia a las citas médica programadas, para los cotizantes y beneficiarios de ambos regímenes en salud, así como para las personas que ostentan la calidad de vinculadas al Sistema. Y en contrario, la regulación dispone que el Ministerio de Protección (hoy de Salud y Protección Social) diseñará un mecanismo pedagógico para que los usuarios asistan a las consultas médicas que solicitan o les son ordenadas por sus médicos tratantes.

En relación con lo anterior, mediante comunicado de prensa del 11 de febrero de 2011 el Ministerio de Salud y Protección Social y la Superintendencia Nacional de Salud difundieron la prohibición contenida en el artículo 55 de la Ley 1438 de 2011, e informaron a la ciudadanía y a las entidades que conforman el Sistema de Salud, que serán objeto de drásticas sanciones las EPS, EPSS, entidades territoriales, y prestadores de servicios de salud que incumplan dicha disposición, de acuerdo con lo establecido en los artículos 130.7 y 131 de la misma ley. Luego, reiteraron que el Ministerio “diseñará un mecanismo para que los cotizantes, beneficiarios y población pobre no asegurada que incumplan con las citas médicas programadas reciban una sanción pedagógica”; y, finalmente invitaron a los usuarios a acceder con responsabilidad al Sistema Público de Salud, cumpliendo o cancelando de manera oportuna las citas médicas programadas, y denunciando cualquier irregularidad en relación con el cobro de multas o sanciones.

Finalmente, a través de la circular externa No. 003 del 16 de mayo de 2011 la Comisión de Regulación en Salud (CRES) informó a las entidades promotoras de salud que las consultas médicas a las que hace referencia el artículo 55 de la norma, incluye todas las citas programadas, de carácter general o especializado, y sin importar el nivel de complejidad.

Anteriormente, los artículos 5º y 97 de la Resolución 5261 de 1994 “por la cual se establece el Manual de Actividades, Intervenciones y Procedimientos del Plan Obligatorio de Salud en el Sistema General de Seguridad Social en Salud” disponían que se podía cobrar el valor correspondiente a consultas, terapias, exámenes diagnósticos o cualquier tipo de servicios solicitados previamente por el usuario a su EPS, cuando hubiera inasistencia injustificada a la cita programada.^[3] No obstante, Ley 1438 de 2011 dispone en su artículo 145 que deroga todas las disposiciones que le son contrarias.”.

Para el caso que nos ocupa, es pertinente traer a colación el artículo 3 de la Ley 153 de 1887³, que reza:

³ Que adiciona y reforma los Códigos nacionales, la ley 61 de 1886 y la 57 de 1887.



202211600215671

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **202211600215671**

Fecha: **09-02-2022**

Página 5 de 6

“Artículo 3. Estimase insubsistente una disposición legal por declaración expresa del legislador, ó por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, ó por existir una ley nueva que regula íntegramente la materia á que la anterior disposición se refería.”

La Corte Constitucional, en la sentencia C-668 de 2014⁴ se pronunció sobre la derogatoria expresa y tácita, así:

“En este orden de ideas, en cuanto al procedimiento de pérdida de vigencia, el ordenamiento positivo distingue entre la derogatoria expresa y la derogatoria tácita⁵. La primera se produce cuando explícitamente una nueva disposición suprime formalmente a una anterior; mientras que, la segunda, supone la existencia de una norma posterior que contiene disposiciones incompatibles con aquella que le sirve de precedente. A estas categorías se suma la denominada derogatoria orgánica, en algunas ocasiones identificada como una expresión de derogatoria tácita, la cual tiene ocurrencia en aquellos casos en que es promulgada una regulación integral sobre una materia a la que se refiere una disposición, aunque no haya incompatibilidad entre sus mandatos.”

Entonces, la derogatoria puede ser: i) expresa, cuando la nueva ley suprime específica y formalmente la ley anterior, ii) tácita, cuando la nueva normativa contiene disposiciones incompatibles o contrarias a una anterior, y iii) orgánica, cuando una ley reglamenta integralmente la materia.

Una vez analizadas las disposiciones normativas y la jurisprudencia citadas anteriormente, no se considera que el parágrafo⁶ del artículo 5 y el parágrafo⁷ del artículo 97 de la Resolución 5261 de 1994⁸ estén derogados por las siguientes razones: i) no han sido derogados expresamente por ninguna otra disposición normativa, ii) tampoco se considera que estén derogados tácitamente porque no pugnan con ninguna otra norma y iii) tampoco existe una derogatoria orgánica, luego se entiende que esas disposiciones de la resolución en cita están vigentes, en consecuencia, ha de entenderse que a la luz de lo previsto en el artículo 55 de la Ley 1438 de 2011, se encuentra prohibido el cobro de cualquier tipo de multa cuando se trate de citas médicas programadas, es decir, citas médicas generales, especializadas o de medicina alternativa, y por el contrario está permitido el cobro de mul-

⁴ Expediente D-10170, Magistrado Sustanciador: Luis Guillermo Guerrero Pérez, Bogotá DC, diez (10) de septiembre de dos mil catorce (2014).

⁵ Código Civil, arts. 71 y 72.

⁶ **PARAGRAFO.** El incumplimiento injustificado a consultas, terapias, exámenes diagnósticos o cualquier tipo de servicios que se hayan solicitado previamente obliga al usuario a pagar a la E.P.S. su valor correspondiente

⁷ **PARAGRAFO.** El incumplimiento injustificado a las citas médicas, odontológicas o de cualquier tipo; o de otros servicios solicitados por parte del paciente, lo obligan a cancelar el valor correspondiente.

⁸ “por la cual se establece el Manual de Actividades, Intervenciones y Procedimientos del Plan Obligatorio de Salud en el Sistema General de Seguridad Social en Salud”



202211600215671

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **202211600215671**

Fecha: **09-02-2022**

Página 6 de 6

tas cuando se trate de la inasistencia a citas odontológicas u otros servicios de salud requeridos, como lo serían las ayudas diagnósticas, pues estas no fueron incluidas en la prohibición al cobro de multas de que trata el artículo 55 de la ley en comento.

Por último, debe indicarse que independientemente de que la sanción por el incumplimiento a una cita sea pedagógica o una multa, conforme lo ya expuesto, estas no podrán convertirse en una barrera de acceso al servicio de salud para el usuario.

El presente concepto tiene el efecto determinado en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido en su Título II, por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015⁹.

Cordialmente,

9 Por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.