



Bogotá D.C., 31 de marzo de 2025
Concepto Jurídico N° 003-OFJU-DG-2025

Doctor:

OSCAR MAURICIO MORALES LONDOÑO

Director Seccional Quindío

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses

dsquindio@medicinalegal.gov.co

E. S. D.

ASUNTO: Solicitud de concepto jurídico

REFERENCIA: Solicitud de concepto jurídico allegado mediante comunicación electrónica del 18 de febrero de 2025.

De acuerdo con las funciones otorgadas a la Oficina Jurídica en el artículo 8°, numeral 2°, del Acuerdo 08 de 2012, expedido por la Junta Directiva del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses–INMLCF–, con fundamento en el procedimiento interno y dentro del plazo previsto en la normatividad vigente, me permito dar respuesta a su requerimiento en los siguientes términos:

I. CONSULTA

El doctor Oscar Mauricio Morales Londoño, en calidad de Director Seccional Quindío del INMLCF solicita la emisión de un concepto jurídico con ocasión a las siguientes consideraciones:

«(...) De manera muy atenta y respetuosa me permito solicitar su concepto respecto a la obligación que tiene un funcionario de estar afiliado a la EPS en el lugar de trabajo y no en el que reside (...)»

Lo anterior en razón de que una funcionaria de esa Seccional reside en la ciudad de Pereira, pero labora en la ciudad de Armenia y en un mes ha presentado 3 permisos para cita médica, cada uno de un día completo, y aduce que no lo pide por horas porque cuando llegue a Armenia ya tendría que devolverse a Pereira a cumplir su cita médica.

II. PROBLEMA JURÍDICO

De acuerdo con lo planteado por el solicitante, el problema jurídico se contrae a la resolución del siguiente interrogante:

¿Los servidores públicos del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, tienen la obligación de estar afiliados a las EPS del lugar donde ejercen sus funciones?

III. CONSIDERACIONES

En primer lugar, es necesario indicar que el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia, establece que derecho a la salud es un derecho fundamental de especial protección del Estado.

La Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia en uno de sus múltiples pronunciamientos se ha referido sobre el concepto de domicilio de la siguiente manera:

«(...) El Código Civil Colombiano, en su artículo 76, lo define como la residencia acompañada, real o presuntivamente, del ánimo de permanecer en ella, concepto que, como se sabe, comporta dos elementos fundamentales, por un lado, la residencia o el hecho de vivir en un lugar determinado, cuya materialidad es perceptible por los sentidos y demostrable por los medios ordinarios de prueba y; por otro, el ánimo de permanecer en el lugar de la residencia, que por su naturaleza inmaterial y pertenecer al fuero interno de la persona, se acredita a través de las presunciones previstas por el legislador.

Esta definición, complementada con lo prescrito en los artículos 77 y 78 ibídem, comporta una relación jurídica entre una persona y determinada circunscripción territorial municipal o distrital, de manera que, desde esta perspectiva, los términos vecindad y domicilio civil son sinónimos. Así lo expuso la Corte, en Sala de Casación Civil: “Si el domicilio civil, entonces, inexorablemente, tiene que hacer referencia a una cualquiera de las municipalidades colombianas y si, en Colombia, **toda persona, como atributo de su personalidad jurídica tiene cuando menos un domicilio** (Negrilla del Tribunal), síguese que al disponer el artículo 84 del Código que ‘la mera residencia hará las veces de domicilio civil respecto de las personas que no tienen domicilio civil en otra parte’, no está excluyendo de esta regla a quienes tienen domicilio fuera del territorio nacional, sino que exclusivamente se refiere a quienes, no obstante residir dentro de los límites del suelo patrio, no reúnen circunstancias constitutivas de domicilio civil ‘en otra parte’ del propio territorio nacional. Por manera, pues, que toda persona domiciliada o transeúnte, nacional o extranjera, como habitante del suelo colombiano y por estar sometida a sus leyes, tendrá siempre un vínculo jurídico con un determinado municipio del país que constituya su domicilio, según las normas dadas en los Capítulos 2° y 3° del Título I del Libro 1° del C. Civil. Pero si la persona dicha reside en Colombia y no tiene en otra parte del territorio nacional circunstancias determinantes de su domicilio civil, entonces, ‘la mera residencia hará las veces’ de tal. Su vecindad, en ese evento, la determinará el lugar de su simple residencia.” (Sent. de 9 de diciembre de 1975, Gaceta Judicial 2392, pág. 318, y Auto de 20 de agosto de 2008, Exp. 2007-02053-00)¹ (...)»

El artículo 153 de la Ley 100 de 1993, refiere que los trabajadores tienen la facultad de escoger en cualquier momento la Entidad Promotora de Salud «EPS» y las instituciones prestadoras de servicios «IPS» que pertenezcan a la red de las EPS, encargadas de prestar los servicios de salud en el territorio nacional.

Por su parte, los artículos 41 y 42 del Decreto 806 de 1998², establecieron lo siguiente:

¹ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, auto de 8 de junio de 2010, rad 11001020300020100029800.

² Por el cual se reglamenta la afiliación al Régimen de Seguridad Social en Salud y la prestación de los beneficios del servicio público esencial de Seguridad Social en Salud y como servicio de interés general, en todo el territorio nacional.

«(...) **Artículo 41. Cobertura en diferentes municipios.** Los beneficiarios de la cobertura familiar podrán acceder a los servicios del Sistema General de Seguridad Social en Salud, siempre que todos los miembros que componen el grupo familiar, cotizantes o no, se encuentren afiliados a la misma Entidad Promotora de Salud. En este caso, para la prestación de los servicios, si la entidad promotora correspondiente no tiene cobertura en el lugar de residencia, deberá celebrar convenios con las entidades promotoras de salud del lugar o en su defecto, con las instituciones prestadoras de servicios de salud.

En todo caso las entidades promotoras de salud deberán garantizar la atención en salud a sus afiliados en casos de urgencias en todo el territorio nacional.”

Artículo 42. Formas de afiliación. La afiliación en cualquiera de las entidades promotoras de salud podrá ser individual o colectiva.

1. La afiliación individual es la forma de afiliación que cubre a un solo grupo familiar o a una sola persona cuando esta carezca de cónyuge o compañero o compañera permanente, hijos o padres con derecho a ser inscritos.

2. La afiliación colectiva es aquella que se realiza a través de agremiaciones o asociaciones que agrupen diferentes afiliados con nexos comunes o por asentamientos geográficos. En todo caso el afiliado será responsable por el pago de sus cotizaciones, y podrá cambiar de Entidad Promotora de Salud, de manera individual, aunque la selección inicial se haya efectuado a través de una asociación (...)».

El artículo 6 de la Ley Estatutaria 1751 de 2015 «Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones» dispuso como principios del derecho a la salud los siguientes:

«(...) el derecho fundamental a la salud comporta los siguientes principios:

a) Universalidad. Los residentes en el territorio colombiano gozarán efectivamente del derecho fundamental a la salud en todas las etapas de la vida;

b) Pro homine. Las autoridades y demás actores del sistema de salud, adoptarán la interpretación de las normas vigentes que sea más favorable a la protección del derecho fundamental a la salud de las personas;

c) Equidad. El Estado debe adoptar políticas públicas dirigidas específicamente al mejoramiento de la salud de personas de escasos recursos, de los grupos vulnerables y de los sujetos de especial protección;

d) Continuidad. Las personas tienen derecho a recibir los servicios de salud de manera continua. Una vez la provisión de un servicio ha sido iniciada, este no podrá ser interrumpido por razones administrativas o económicas;

e) Oportunidad. La prestación de los servicios y tecnologías de salud deben proveerse sin dilaciones;

f) Prevalencia de derechos. El Estado debe implementar medidas concretas y específicas para garantizar la atención integral a niñas, niños y adolescentes. En cumplimiento de sus derechos prevalentes establecidos por la Constitución Política. Dichas medidas se

formularán por ciclos vitales: prenatal hasta seis (6) años, de los (7) a los catorce (14) años, y de los quince (15) a los dieciocho (18) años;

g) Progresividad del derecho. El Estado promoverá la correspondiente ampliación gradual y continua del acceso a los servicios y tecnologías de salud, la mejora en su prestación, la ampliación de capacidad instalada del sistema de salud y el mejoramiento del talento humano, así como la reducción gradual y continua de barreras culturales, económicas, geográficas, administrativas y tecnológicas que impidan el goce efectivo del derecho fundamental a la salud;

h) Libre elección. **Las personas tienen la libertad de elegir sus entidades de salud dentro de la oferta disponible según las normas de habilitación** (Negrilla es énfasis nuestro)

Por su parte, el artículo 2.5.2.3.3.3 del Decreto 1599 de 2022³ dispuso lo siguiente:

«(...) Artículo 2.5.2.3.3.3. De la operación territorial. Las entidades destinatarias de las disposiciones contenidas en el presente Capítulo, operarán el aseguramiento en salud en el ámbito territorial en el que hayan sido autorizadas, debiendo ofrecer para sus afiliados en cada municipio, distrito, o área geográfica, las coberturas de servicios y atención integral en salud para todos los afiliados. En el evento en que los servicios no estén disponibles, se deberá contar con el sistema de referencia que garantice la prestación integral de los mismos en el municipio o área geográfica más cercano al lugar de residencia del afiliado. (...))»

IV. ANÁLISIS DEL CASO

En aras de dar solución al problema jurídico planteado y conforme al marco normativo antes mencionado, se tiene claridad que es potestad del servidor público escoger su EPS, siempre y cuando esta garantice la prestación del servicio en el municipio o área geográfica más cercana al lugar de residencia del servidor público.

Aunado a ello, debe tenerse en cuenta que, si los beneficiarios del afiliado llegasen a ser menores de edad, resulta necesario que éstos sean atendidos en el lugar de su residencia y no en el lugar donde el servidor público cotizante desempeñe sus funciones, de acuerdo con el enfoque diferencial que les atañe y también a que son personas de especial protección del Estado.

V. CONCEPTO OFICINA JURÍDICA

De acuerdo con el análisis que precede, la Ley facultó a los trabajadores y/o servidores públicos para que escojan la Entidad Promotora de Salud «EPS» y las instituciones prestadoras de servicios «IPS» que garanticen la prestación del servicio de salud en el municipio o área geográfica más cercana al lugar de residencia del servidor público y/o trabajador.

³ Por el cual se adiciona la Parte 11 al Libro 2 del Decreto 780 de 2016, en relación con la Política de Atención Integral en Salud, en el marco de las áreas geográficas para la gestión en salud y se modifican los artículos 2.5.1.1.1, 2.5.1.3.2.1, 2.5.2.3.3.3 y se adiciona el artículo 2.5.3.8.3.1.6 a dicho decreto

**FORMATO PARA CONCEPTO JURÍDICO**

Código del formato:

DG-A-P-023-F001

Versión: 04

Página 5 de 5

No obstante, los servidores públicos del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, NO están obligados a tener afiliación a las EPS del lugar donde ejercen sus funciones.

El anterior concepto se emite en los términos establecidos en el artículo 28 de Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Atentamente,


Luis Gonzalo Comba Torres
Jefe Oficina Jurídica

	Nombre y cargo	Firma	Fecha
Elaboró:	Edison González Salguero – Profesional Oficina Jurídica		2025-03-31
Revisó:	Luis Gonzalo Comba Torres - Jefe Oficina Jurídica		2025-03-31
Aprobó:	Luis Gonzalo Comba Torres - Jefe Oficina Jurídica		2025-03-31
Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el documento y lo encontramos ajustados a las normas y disposiciones legales vigentes. Bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para firma.			