

Sentencia C- 055/13

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD-Competencia de conciliación en conflictos entre el administrador del fosal, las entidades promotoras de salud, los prestadores de servicios, las compañías aseguradoras del soat y entidades territoriales

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos mínimos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Aun cuando debe ser evaluada de acuerdo con el principio pro actione, en todo caso es necesario que en ella concurren unas condiciones mínimas de procedibilidad

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Inhibición para emitir un pronunciamiento de fondo por ineptitud sustancial de la demanda

La Corte concluye que en la demanda bajo estudio no se estructuró un verdadero cargo de inconstitucionalidad, circunstancia que a su vez impide al órgano de control realizar el análisis de fondo de la norma impugnada. En consecuencia, esta Corporación se inhibirá de emitir pronunciamiento de fondo sobre la demanda formulada contra el artículo 135 de la Ley 1438 de 2001, por haber operado el fenómeno de la ineptitud sustantiva de la demanda.

Referencia: Expediente No. D-9132

Demanda de inconstitucionalidad

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 126 y 135 de la Ley 1438 de 2011 “Por medio de la cual se reforma el Sistema de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”.

Demandante: Karina Vence Peláez

Magistrado Ponente:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, la ciudadana Karina Vence Peláez, Procuradora 139 Judicial II Administrativa, demandó los artículos 126 y 135 de la Ley 1438 de 2011 “Por medio de la cual se reforma el Sistema de Seguridad”.

Por Auto del diecinueve (19) de junio de dos mil doce (2012), el Magistrado Sustanciador decidió inadmitir la demanda, por encontrar que en ella no se estructuró un verdadero cargo de inconstitucionalidad contra las normas acusadas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 y la propia jurisprudencia constitucional.

El veintiséis (26) de junio de 2012, dentro del término previsto para la corrección de la demanda, la actora radicó en la Secretaría General de esta Corporación el correspondiente escrito de subsanación.

Mediante Auto del diez (10) de julio de dos mil doce (2012), el Magistrado Ponente decidió admitir la demanda contra el artículo 135 de la Ley 1438 de 2010, e inadmitirla nuevamente por el cargo formulado contra el artículo 126 de la citada ley, tras encontrar que no se aportaron nuevos argumentos para sustentar su posible inconstitucionalidad.

En la misma providencia, el Magistrado Sustanciador ordenó que, una vez se agotara la etapa procesal correspondiente a la inadmisión parcial, se procediera a la fijación en lista de la demanda formulada contra el artículo 135 de la Ley 1438 de 2010 y, simultáneamente, se corriera traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia. Así mismo, ordenó que se comunicara la demanda al Presidente de la

República, al Congreso de la República, al Ministerio de Salud y Protección Social, a la Superintendencia Nacional de Salud, a la Defensoría del Pueblo, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal, a la Alianza Salud EPS, y a las universidades Nacional de Colombia, Rosario, Externado de Colombia, Javeriana y Libre, para que, si lo estimaban conveniente, intervinieran dentro del proceso con el propósito de impugnar o defender la constitucionalidad de las normas acusadas.

En relación con el Auto del diez (10) de junio de dos mil doce (2012), el actor no presentó objeción alguna, razón por la cual, mediante Auto del veintisiete (27) de julio de dos mil doce (2012), se procedió al rechazo de la demanda contra el artículo 126 de la Ley 1438 de 2010, venciendo en silencio el término para presentar recurso de súplica.

Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

II.TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el artículo 135 de la Ley 1438 de 2011, conforme con su publicación en el Diario Oficial No. 47.957, del 19 de enero de 2011:

“Ley 1438 DE 2011

(enero 19)

Diario Oficial No. 47.957 de 19 de enero de 2011

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

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

“...”

ARTÍCULO 135. COMPETENCIA DE CONCILIACIÓN. La Superintendencia Nacional de Salud

podrá actuar como conciliadora de oficio o a petición de parte en los conflictos que surjan entre el administrador del Fosyga, las Entidades Promotoras de Salud, los prestadores de servicios, las compañías aseguradoras del SOAT y entidades territoriales”.

III. LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

La demandante considera que la función de conciliación prejudicial otorgada por el legislador a la Superintendencia Nacional de Salud, a través del artículo 135 de la Ley 1438 de 2011, resulta violatoria del preámbulo y de los artículos 1°, 2°, 4° y 277-7 de la Constitución Política.

2. Fundamentos de la demanda

2.1. La demandante manifiesta que la norma acusada, al facultar a la Superintendencia Nacional de Salud para actuar como conciliadora en los conflictos que surjan entre las entidades que hacen parte del sistema de seguridad social en salud, desconoce el preámbulo y los artículos 1°, 2° y 4° de la Carta, que propugnan por un orden económico y social justo, la prevalencia del interés general y la primacía de la Constitución Política.

Explica que la violación de las citadas disposiciones constitucionales se produce por parte de la norma acusada, toda vez que las actas de conciliación prejudicial que le corresponde expedir a la Superintendencia Nacional de Salud, en ejercicio de sus funciones, hacen tránsito a cosa juzgada y prestan mérito ejecutivo, por lo cual las mismas no se encuentren sometidas a control judicial posterior, lo que pone en riesgo el patrimonio estatal, específicamente los dineros del sistema general de seguridad social en salud.

Sobre el particular, precisa que “el legislador debió contemplar en dicha norma el deber de someter dichos acuerdos al control posterior de un juez de la república, que los someta a un estudio exiguo de legalidad, salvaguardando con ello, no solo el ordenamiento jurídico, sino de plano y más importante el INTERÉS GENERAL, pues de la lectura del artículo 135 se aprecia sin lugar a dudas que las conciliaciones, las mas de las veces, recaerán sobre dineros del sistema de seguridad social en salud, esto es, dineros públicos”.

2.2. En concordancia con lo dicho, sostiene la actora que la disposición acusada desconoce

también el numeral 7 del artículo 277 de la Constitución, en cuanto excluye funcionalmente al Procurador General de la Nación de la defensa del patrimonio público. En relación con esto último, aclara que, aun cuando el artículo 277 de la Carta no consagra competencias específicas en cabeza de la Procuraduría General de la Nación, “sí establece una genérica de intervención en asuntos administrativos y judiciales cuando sea necesario para la defensa del ordenamiento jurídico, el erario o los derechos y garantías fundamentales”.

Con base en ello, destaca que la norma acusada, al asignarle a la Superintendencia Nacional de Salud la facultad para actuar como conciliador prejudicial en asuntos de su competencia, desplazó al Procurador en el ejercicio de una función administrativa que él debe asumir, por dos razones fundamentales: inicialmente, por cuanto lo que le corresponde conciliar a la Superintendencia son dineros que hacen parte del sistema de seguridad social en salud, es decir dineros públicos, siendo la Procuraduría el órgano competente para ello. Y, además, “en tanto el trámite de conciliación prejudicial administrativa está atribuido previamente al Ministerio Público, por lo tanto la coexistencia de dos trámites administrativos orientados a la conciliación administrativa no encuentra absolutamente ninguna justificación, ni ventaja para los operadores jurídicos que intervienen en ella; por el contrario es un mecanismo inconstitucional que desprotege al Estado, de que sea un organismo de control y posteriormente un órgano judicial el que refrende los acuerdos, que como ya se dijo, involucra dineros estatales y en el caso concreto dineros del ya maltrecho sistema de salud colombiano”.

IV. INTERVENCIONES

1. Aclaración previa

Algunos de los intervinientes presentaron sus puntos de vista en torno a la constitucionalidad de los artículos 126 y 135 de la Ley 1438 de 2011. No obstante, como quiera que la demanda formulada contra el artículo 126 fue inadmitida y rechazada por el Magistrado Ponente, a continuación, solo se relacionarán los argumentos de los intervinientes que se refieran al artículo 135 de la citada ley, por ser ésta la norma respecto de la cual se dio trámite al presente juicio.

2. Instituto Colombiano de Derecho procesal

El Instituto Colombiano de Derecho Procesal, a través de uno de sus miembros, expuso los argumentos en torno a la demanda formulada contra el artículo 135 de la Ley 1438 de 2011, señalando que la competencia asignada a la Superintendencia Nacional de Salud para actuar como conciliadora en los conflictos que surjan entre entidades del sistema de salud, en nada desconoce la Constitución Política, considerando que “los cargos propuestos por la Procuraduría respecto de esta norma son más de inconveniencia que de inconstitucionalidad”.

3. ALIANSALUD EPS

La EPS ALIANSALUD, actuando a través de apoderada, intervino en el presente juicio para solicitarle a la Corte que declare la exequibilidad condicionada del artículo 135 de la Ley 1438 de 2011.

Comienza la intervención aclarando que, de acuerdo al contenido de la norma impugnada y la acusación formulada en su contra, dividirá su intervención en tres aspectos temáticos: (i) la conciliación en materia administrativa; (ii) la función de conciliación de la superintendencia Nacional de Salud; y las (iii) conclusiones.

En cuanto a la conciliación en materia administrativa, inicia mencionando el artículo 23 de la Ley 640 de 2001, que establece que la conciliación extrajudicial en materia de lo contencioso administrativo solamente puede ser adelantada ante el Ministerio Público, aclarando que la norma citada fue avalada por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-417 de 2002. Se refiere también al artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, en el cual se estableció la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad de las acciones establecidas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo, precisando igualmente que la norma fue declarada exequible por la Corte en la Sentencia C-713 de 2008. Finalmente, cita el Decreto 1716 de 2009, que reglamentó el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, y que le impuso al agente del Ministerio Público que actúa como conciliador, el deber de remitir, dentro de los tres días siguientes a la celebración de la correspondiente audiencia, el acta de conciliación, junto con el respectivo expediente al juez competente para su aprobación.

Con base en las citadas normas, la interviniente sostiene que es legítimo establecer como requisito de procedibilidad la conciliación en asuntos de lo contencioso administrativo; que

ésta solo puede ser adelantada ante agentes del Ministerio Público; y que el acta de conciliación debe someterse a la aprobación del juez competente.

Sobre la función de conciliación de la superintendencia Nacional de Salud, menciona el artículo 38 de la Ley 1122 de 2007, el cual otorgó a dicha entidad la función de conciliación, norma que a su vez fue declarada exequible por la Corte en la Sentencia C-902 de 2008 y en la que precisó que la conciliación que realiza la Superintendencia Nacional de Salud constituye un mecanismo alternativo para la solución de conflictos, que se llevará a cabo por conciliador revestido de funciones de administrador de justicia para el caso en específico. De igual forma, cita el Decreto 1018 de 2007, que en su artículo 22 estableció que las funciones jurisdiccional y de conciliación serían ejercidas por la Superintendencia delegada para la Función Jurisdiccional y de Conciliación. Hace referencia a las Sentencias de la Corte C-117 y C-119 de 2008, en las cuales la Corporación analizó la constitucionalidad del artículo 41 de la Ley 1122 de 2007 y estableció como requisitos para que las superintendencias ejerzan funciones jurisdiccionales los siguientes: “(i) las materias específicas deben estar precisadas en la ley, (ii) no pueden tener por objeto la instrucción de sumarios o el juzgamiento de delitos y (iii) al interior de la superintendencia debe estar estructuralmente diferenciado el ámbito de la función judicial del correspondiente a las funciones administrativas de inspección, vigilancia y control”.

Con base en las normas citadas, concluye que el alcance de la norma demandada es mucho más amplio que el descrito por la accionante, pues, según su entendido, los sujetos mencionados en la norma podrán acudir a conciliación a la Superintendencia Nacional de Salud cuando surjan conflictos entre ellos, conflictos que, en caso de no ser resueltos podrían conocerse por la jurisdicción ordinaria y no por la contenciosa administrativa. Coincide con la accionante en cuanto a que los conflictos de competencia de la jurisdicción contenciosa administrativa no deberían ser de conocimiento de la Superintendencia en conciliación. Sin embargo, sostiene que difieren en cuanto a los casos en los cuales los conflictos sean competencia de la jurisdicción ordinaria, evento en el cual, si podría conocerlos la Superintendencia por vía de conciliación.

A partir de lo dicho, le solicita a esta Corporación “declarar exequible el artículo 135 de la Ley 1438 de 2011, en el entendido de que el superintendente delegado para la función jurisdiccional y de conciliación de la Superintendencia Nacional de Salud no debe ser

competente para adelantar audiencia extrajudicial de conciliación en donde se traten conflictos de contenido económico de los cuales pueda conocer la jurisdicción de lo contencioso administrativo a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que lo sustituyan”

4. Ministerio de Salud y protección Social

El Ministerio de Salud y Protección Social, por intermedio de apoderada, interviene en el presente juicio, solicitando a la Corte que se esté a lo resuelto en la Sentencia C- 117 de 2008, en la cual se declaró exequible el artículo 41 de la Ley 1122 de 2007, norma que consagra las facultades jurisdiccionales de la Superintendencia Nacional de Salud y que fue adicionada por el artículo 126 de la ley 1438 de 2011.

Por fuera de la anterior solicitud, la entidad interviniente no hace ningún pronunciamiento en relación con la demanda formulada contra el artículo 135 de la Ley 1438 de 2011.

5. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio de Hacienda, a través de uno de los delegados del despacho del Ministro, defendió la exequibilidad de la norma demandada, basando su defensa en los siguientes argumentos.

Asegura que la atribución de funciones jurisdiccionales y de conciliación en cabeza de la Superintendencia Nacional de Salud, encuentra un claro fundamento en el artículo 116 de la Constitución Política; seguidamente, hace un recuento de las medidas legislativas que, previas a la Ley 1122 de 2007, se emprendieron como resultado de la preocupación por las problemáticas generadas en el sector de la salud. Afirmando que muchos de los proyectos de ley que se presentaron referían la necesidad de crear un mecanismo capaz de solucionar conflictos al interior del sector, que a su vez representara una descongestión judicial.

Finalmente, la Ley 1122 de 2007, buscando que el órgano máximo de vigilancia en asuntos referentes a la salud pudiera intervenir y dirimir conflictos a fines, atribuyó facultades jurisdiccionales y de conciliación a dicho órgano. En consecuencia se reestructuró la entidad, creando la Superintendencia Delegada para la función Jurisdiccional y de Conciliación mediante el Decreto 1018 de 2007.

Según el interviniente, el artículo 135 de la Ley 1438 de 2011, demandado, se ocupa de ampliar la función conciliadora ya existente de la Supersalud, permitiéndole a sujetos como el Fosyga, las EPS y demás, acudir a la celeridad y eficiencia de una conciliación para no tener que someterse a los procesos judiciales.

Teniendo en cuenta que la Superintendencia es un órgano calificado y con conocimiento del tema, no advierte el delegado del Ministro, la necesidad de someter los acuerdos productos de estas conciliaciones a la posterior aprobación de un juez, teniendo en cuenta la experiencia y manejo de los asuntos que tiene este órgano de control.

Para finalizar, asegura que la demandante incurre en un error de apreciación al aseverar que hay incumplimiento de los requisitos exigidos jurisprudencialmente para la procedencia de la conciliación en materia de lo contencioso administrativo, por cuanto los conflictos a los cuales se hace referencia, no necesariamente involucran a la administración.

6. Ministerio de Justicia y del Derecho

El Ministerio de Justicia y del Derecho, a través de apoderada, le solicita a la Corte que declare la exequibilidad de la norma demandada.

En principio, hace un recuento de la relevancia constitucional de la conciliación, haciendo referencia al proceso de creación de la Carta de 1991, en el que se evidencia el propósito de reformar el sistema de justicia utilizando, entre otras medidas, la posibilidad de resolver los conflictos a través de particulares y servidores públicos habilitados transitoriamente para administrar justicia en calidad de conciliadores. Como resultado de lo anterior, se encuentra consagrada en el inciso 4 del artículo 116 de la Carta la conciliación como mecanismo para solucionar conflictos.

Posteriormente hace referencia a la definición de conciliación establecida en el artículo 64 de la Ley 446 de 1998, y a las características que a dicha institución le fijó la Corte en la Sentencia C-893 de 2001, a partir de lo cual el interviniente reconoce la conciliación como “un negocio jurídico plurivoluntario, mediante el cual las partes emiten sus declaraciones de voluntad ante el conciliador, quien ejerce transitoriamente funciones jurisdiccionales, y mediante las cuales solucionan un conflicto”.

A continuación, se refiere a la conciliación en temas relativos a la jurisdicción contenciosa administrativa, citando el Decreto 1716 de 2009, que reglamentó el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y el artículo 2° de la Ley 640 de 2001, en el que se establece cuáles son los asuntos susceptibles de conciliación en esta materia. Ligado a ello, se refiere entonces a la exclusividad de que trata el artículo 23 de la Ley 640 de 2001, según el cual las conciliaciones en materia contenciosa administrativa solo podrán llevarse a cabo por el Ministerio Público.

Al entrar a analizar el artículo acusado, define la naturaleza jurídica de cada uno de los sujetos habilitados para acudir ante la Superintendencia Nacional de Salud con el fin de llevar a cabo una conciliación, como son: el Fosyga, las EPS, los prestadores de Servicios de Salud y el régimen del SOAT. Ello para concluir que los asuntos sobre los cuales versarán las conciliaciones realizadas por la Superintendencia Nacional de Salud, según lo establecido en el artículo demandado, son de carácter privado, no son de competencia de la jurisdicción contenciosa administrativa y, por lo tanto, el conocimiento de ellos por parte de la Superintendencia no configura vulneración de la Carta Política.

7. Superintendencia Nacional de Salud

La Superintendencia Nacional de Salud, mediante apoderado, interviene en el presente juicio, llamando la atención de la Corte en el sentido de sostener “que la demanda de inconstitucionalidad propuesta adolece de motivación y sustentación y que las razones expuestas por la actora, NO PURGAN LA PRETENDIDA INCONSTITUCIONALIDAD”. Subsidiariamente, le solicita a la Corporación que declare la exequibilidad de la norma acusada.

Procede la interviniente a justificar la constitucionalidad de la norma acusada, explicando la naturaleza jurídica de las Superintendencias y su papel en el Estado Social de Derecho. Sobre este aspecto, indica que las funciones judiciales y de conciliación, atribuidas a las citadas entidades encuentran fundamento en el artículo 116 de la Constitución Política, norma que en virtud de la descongestión judicial y la creación de mecanismos alternativos de solución de conflictos, permitió que en materias precisas las autoridades administrativas pudieran administrar justicia. Seguidamente, menciona las sentencias C-141 de 1995, C-212 de 1994 y C.1641 de 2000, en las cuales la Corte Constitucional declaró la

exequibilidad de disposiciones legales que radican en cabeza de autoridades administrativas funciones jurisdiccionales.

Continúa sus argumentos exponiendo detalladamente la función de conciliación de la Superintendencia Nacional de Salud. Menciona los artículos 38 de la Ley 1122 de 2007, 22 del Decreto 1018 de 2007 y 135 de la Ley 1438 de 2011, como la base legal de la facultad que tiene la Superintendencia Nacional de Salud para conciliar, la forma y los sujetos participantes de dicha conciliación.

Considera que el artículo 135 de la Ley 1438 de 2011, es exequible, por cuanto a su parecer, este hace alusión a una entidad especializada en la materia que sirve de puente entre las partes dentro de un conflicto en el campo de la salud, lo que no significa que estén obligadas a llegar a un acuerdo o que la entidad sea quien defina la resolución del asunto. Sobre ese punto, asegura que el trámite de conciliación en cabeza de la Superintendencia Nacional de Salud, representa descongestión judicial y un procedimiento “expedito, abreviado y práctico”.

Para concluir, afirma que la norma es constitucional por cuanto: no excluye funcionalmente al procurador General de la Nación, pues, por mandato constitucional y legal el Ministerio Público puede hacerse parte en cualquier actuación, en procura de guardar el interés general. Además, la conciliación que lleva a cabo la Superintendencia no es requisito de procedibilidad, mientras que la realizada por la Procuraduría sí.

8. Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

El Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, por intermedio de una académica del área de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la facultad de Jurisprudencia, interviene en la presente acción de inconstitucionalidad apoyando algunas de las consideraciones de la demanda.

Inicia expresando que la conciliación es un instrumento establecido en la Constitución y utilizado por las jurisdicciones del ordenamiento nacional como mecanismo para la solución de conflictos de carácter transigible, conciliable y desistible diferente al proceso judicial.

Señala que en la norma acusada no se especifica que los acuerdos fruto de las

conciliaciones realizadas por la Superintendencia Nacional de Salud, deban ser objeto de control judicial posterior, como si lo deben ser las surtidas en la Procuraduría General. A este respecto, coincide con la actora en cuanto al hecho de que es el procurador General de la Nación, en aras de proteger el patrimonio público, el que debería conocer de los conflictos atribuidos a la Superintendencia Nacional de Salud, haciendo referencia a lo establecido por la Corte Constitucional en Sentencia C-713 de 2008.

Basada en lo anterior, la interviniente considera válidos los argumentos de la accionante que promulgan la salvaguardia del interés general y el patrimonio estatal, afirmando además que el legislador debe contemplar el estudio posterior por parte del juez competente, de los acuerdos producto de las conciliaciones surtidas por la Superintendencia Nacional de Salud.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El señor Procurador General de la Nación, mediante concepto No. 5437, del veintiuno (21) de septiembre de dos mil doce (2012), se pronunció sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia y le solicitó a la Corte inhibirse para emitir pronunciamiento de fondo respecto del artículo 135 de la Ley 1438 de 2011.

Considera que la lectura hecha en la demanda sobre la norma impugnada, “en el sentido de que excluye o limita la participación de la Procuraduría General de la Nación dentro del trámite de conciliación que adelanta la Superintendencia y, por tanto, vulnera las competencias constitucionales reconocidas en el artículo 277.7 Superior, es desafortunada. Y lo es, porque dicha inteligencia de la norma es inadmisibles, ya que la competencia de intervención conferida por la Carta a la Procuraduría General de la Nación es muy amplia, en la medida en que incluye intervenir en todos los procesos y ante las autoridades judiciales y administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales”.

Aduce el Ministerio Público que, en cuanto “la competencia de intervención de la Procuraduría General de la Nación se basa en la propia Carta, no hace falta que la ley la reitere o reconozca”, pues, en virtud del principio de supremacía de la Constitución, dicha entidad puede actuar en todos los procesos judiciales y administrativos, y “debe hacerlo cuando sea necesario para defender el orden jurídico, el patrimonio público o los derechos y

garantías fundamentales”.

En relación con la presunta violación de la Carta, por no regular la norma lo referente al control judicial posterior de las conciliaciones surtidas ante la Superintendencia Nacional de Salud, la Vista Fiscal entiende que la demanda plantea una especie de omisión legislativa relativa, sin satisfacer la carga especial de argumentación requerida para esos efectos.

VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución Política, esta Corporación es competente para decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad que se formula contra el artículo 135 de la Ley 1438 de 2011.

2. Alcance de la presente demanda

2.1. En el caso bajo estudio, la demandante le solicita a la Corte que declare inexecutable el artículo 135 de la Ley 1438 de 2011, por considerar que dicho precepto, al facultar a la Superintendencia Nacional de Salud para actuar como conciliadora en los conflictos que surjan entre el administrador del Fosyga y las entidades que hacen parte del sistema de seguridad social en salud, desconoce el preámbulo y los artículos 1°, 2°, 4° y 277-7 de la Constitución Política.

Para sustentar la acusación, la demandante parte de la base que las actas de conciliación prejudicial que expide la Superintendencia Nacional de Salud, en ejercicio de sus funciones, hacen tránsito a cosa juzgada y prestan mérito ejecutivo, de lo que deduce que las mismas no se encuentran sometidas a control judicial posterior, siendo esto último lo que a su juicio resulta inconstitucional, pues pone en riesgo el patrimonio estatal, específicamente los dineros del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Conforme con dicha línea argumentativa, sostiene igualmente que la norma acusada también desplaza al Procurador General de la Nación en el ejercicio de una función que él debe asumir, y que le ha sido asignada por la ley, cual es la de conocer de las conciliaciones prejudiciales en materia contenciosa administrativa que involucren los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, caso en el cual, tales conciliaciones sí estarían

sometidas a control judicial.

2.2. Frente a los cargos de la demanda, algunos intervinientes, entre los que se cuenta el Ministerio Público, le solicitan a la Corte, como petición principal, abstenerse de emitir pronunciamiento de fondo, por considerar que la acusación no encuentra fundamento en el texto de la norma acusada ni fue debidamente sustentada.

2.3. Un segundo grupo de intervinientes le piden a la Corte que declare la exequibilidad de la norma impugnada. Al respecto, sostienen que las funciones judicial y de conciliación, atribuidas a la Superintendencia Nacional de Salud, encuentran fundamento en el artículo 116 de la Constitución Política, el cual permite que en materias precisas las autoridades administrativas puedan llevar a cabo tales competencias. Señalan igualmente, que la disposición impugnada tampoco busca excluir al procurador General de la Nación del ejercicio de sus funciones, pues por mandato constitucional y legal, el Ministerio Público puede hacerse parte en cualquier actuación judicial o administrativa, en procura de guardar el interés general y el patrimonio público.

2.4. Finalmente, quien interviene en representación del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario manifiesta compartir algunos de los planeamientos de la demanda, en el sentido de considerar que, en cuanto la norma acusada no precisa que los acuerdos conciliatorios a cargo de la Superintendencia Nacional de Salud deban ser objeto de control judicial, el legislador debe contemplar tal posibilidad en aras de proteger el patrimonio público. De igual manera entiende que el procurador General de la Nación, en aras de proteger el patrimonio público, debería conocer de los conflictos atribuidos a la Superintendencia Nacional de Salud.

3. Cuestión previa. Estudio de procedibilidad de la demanda

Atendiendo al contenido de la acusación y a la solicitud formulada por algunos de los intervinientes, lo primero que debe establecer la Corte en la presente causa, es si la demanda es apta, esto es, si cumple con los requisitos mínimos de procedibilidad previstos en la ley y la jurisprudencia constitucional.

3.1. Las demandas de inconstitucionalidad y los requisitos de procedibilidad que deben cumplir

3.1.1. Se le solicita a la Corte inhibirse para pronunciarse de fondo frente a la demanda formulada contra el artículo 135 de la Ley 1438 de 2011, sobre la base de considerar algunos intervinientes que en ella no estructura un verdadero cargo. Con el fin de decidir sobre este primer aspecto, pasa la Corte a reiterar su doctrina sobre los requisitos de procedibilidad que deben cumplir las demandas de inconstitucionalidad.

3.1.3. Conforme lo ha recordado esta Corporación, el artículo 241 de la Carta Política le confía a la Corte Constitucional “la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución en los estrictos y precisos términos de este artículo”. En desarrollo del citado mandato, los numerales 4º y 5º de la misma disposición le asignan, entre otras funciones, la de decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes y decretos con fuerza de ley, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación. Dicha atribución, a su vez, se encuentra en concordancia con lo dispuesto en el numeral 6º del artículo 40 Superior, que le reconoce a todo ciudadano el derecho político a interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y la ley.

3.1.4. Interpretando el alcance de las funciones contenidas en los numerales 4º y 5º del artículo 241 de la Carta, la jurisprudencia ha dejado claro que, frente a las leyes y decretos con fuerza de ley, la Constitución no consagra un sistema de control constitucional oficioso sino rogado, en el sentido que éste solo se entiende activado a través de la presentación de la respectiva demanda de inconstitucionalidad, constituyéndose ésta en un requisito indispensable de activación del referido proceso.

3.1.5. Aun cuando la demanda de inconstitucionalidad debe ser evaluada de acuerdo con el principio pro actione, dado el carácter público que la propia Constitución le atribuye, en todo caso es necesario que en ella concurren unas condiciones mínimas de procedibilidad que permitan guiar la labor del juez constitucional y orientar, asimismo, el debate de los intervinientes en el proceso que pretende iniciarse. Sobre este particular, la Corte ha expresado que la exigencia de unos requisitos mínimos en la formulación de las demandas de inconstitucionalidad, no puede interpretarse como una restricción al ejercicio del derecho político a presentar acciones públicas en defensa de la Constitución, sino como una limitación razonable del mismo, inscrita en el ámbito de la reglamentación del citado derecho, con la que se persigue asegurar un debido proceso constitucional, ordenado, coherente y rodeado de las mayores garantías, de manera que pueda concluir con una

decisión de fondo.

3.1.6. Dentro del citado propósito, el Decreto 2067 de 1991, “por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional”, en su artículo 2º consagra los requisitos que deben cumplir las demandas de inconstitucionalidad. En esa orientación, la norma citada dispone que toda demanda deberá presentarse por escrito y contener: (i) las normas que se acusan como inconstitucionales, transcribiéndolas literalmente por cualquier medio o aportando un ejemplar de la publicación oficial;(ii) las disposiciones superiores que se estiman violadas; y(ii) las razones que sustentan la acusación, esto es, la exposición de los motivos por los cuales se estiman violados los mandatos superiores.

3.1.7. Sobre esta última exigencia, la jurisprudencia ha sostenido que por su intermedio se impone al ciudadano una carga de contenido material y no simplemente formal, en el sentido de que la misma no se satisface con la exposición de cualquier tipo de razones o motivos, sino que es necesario que éstas sean “claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes”[1], en contraposición a las acusaciones vagas, abstractas e imprecisas que impiden llevar a cabo una verdadera controversia de tipo constitucional.

3.1.8. En la Sentencia C-1052 de 2001, la Corte tuvo oportunidad de aclarar el alcance de tales presupuestos, señalando que las razones son: (i) claras, cuando la acusación formulada por el actor es comprensible y de fácil entendimiento;(ii) ciertas, si la acusación recae directamente sobre el contenido de la disposición demandada y no sobre una proposición jurídica inferida por el actor o contenida en otras disposiciones;(iii) específicas, en cuanto se defina o se muestre en forma diáfana la manera como la norma vulnera la Carta Política;(iv) pertinentes, cuando se utilizan argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no razones de orden legal, personal, doctrinal o de simple conveniencia; y (v) suficientes, en la medida en que contengan todos los elementos fácticos y probatorios que son necesarios para adelantar el juicio de inconstitucionalidad, de forma que exista por lo menos una sospecha o duda mínima sobre la constitucionalidad del precepto impugnado.

3.1.9. De este modo, la Corte ha concluido que sólo es competente para emitir pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley

sometida a juicio mediante demandada ciudadana, cuando previamente se ha verificado que la misma cumple los requisitos mínimos de procedibilidad. Esto es, cuando en ella se identifica en forma clara la norma objeto de la acusación, se señalan las preceptivas superiores que se estima violadas y, finalmente, se formula por lo menos un cargo concreto de inconstitucionalidad, respaldado en razones “claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes”. Tal y como ha sido sostenido por esta Corporación, si “la demanda no cumple las señaladas condiciones de procedibilidad, la misma es sustancialmente inepta, estando obligado el juez constitucional a abstenerse de fallar de fondo y, en su lugar, a proferir decisión inhibitoria”[2].

3.1.10. En punto a la oportunidad procesal para definir la aptitud de la demanda, en la Sentencia C-623 de 2008, esta Corporación precisó que, “aun cuando en principio, es en el Auto admisorio donde se define si la demanda cumple o no con los requisitos mínimos de procedibilidad, ese primer análisis responde a una valoración apenas sumaria de la acción, llevada a cabo únicamente por cuenta del Magistrado Ponente, razón por la cual, la misma no compromete ni define la competencia del Pleno de la Corte, que es en quien reside la función constitucional de decidir de fondo sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes y los decretos con fuerza de ley (C.P. art. 241-4-5)”.

Acorde con los razonamientos citados, en la Sentencia C-894 de 2009, la Corte aclaró que la Corporación “se encuentra habilitada para adelantar un nuevo estudio de procedibilidad de la demanda en la Sentencia, cuando de la valoración de los elementos fácticos allegados al proceso, se infiere una inobservancia de los requisitos mínimos de procedibilidad en la acusación, que a su vez no permite delimitar el ámbito de competencia de la Corte para pronunciarse”. Se explicó al respecto en el mismo pronunciamiento, que en la instancia del fallo, “el análisis resulta de mayor relevancia, si se tiene en cuenta que para ese momento, ‘además del contenido de la demanda, la Corte cuenta con la opinión expresada por los distintos intervinientes y con el concepto del Ministerio Público, quienes de acuerdo con el régimen legal aplicable al proceso de inconstitucionalidad, [sólo] participan en el juicio con posterioridad al auto admisorio’[3]”.

3.1.11. Teniendo en cuenta los razonamientos expuestos, pasa la Corte a verificar si la demanda bajo estudio cumple con los requisitos de procedibilidad.

4. Ineptitud sustantiva de la demanda

4.1. Como ya ha sido mencionado, la presente demanda de inconstitucionalidad es dirigida por la actora contra el artículo 135 de la Ley 1438 de 2011, el cual se ocupa de regular algunos aspectos relacionados con las funciones de conciliación prejudicial atribuidas a la Superintendencia Nacional de Salud. En ese contexto, la norma acusada prevé lo siguiente:

“ARTÍCULO 135. COMPETENCIA DE CONCILIACIÓN. La Superintendencia Nacional de Salud podrá actuar como conciliadora de oficio o a petición de parte en los conflictos que surjan entre el administrador del Fosyga, las Entidades Promotoras de Salud, los prestadores de servicios, las compañías aseguradoras del SOAT y entidades territoriales”.

4.2. Sobre la base de considerar que las actas de conciliación prejudicial que expide la Superintendencia Nacional de Salud, hacen tránsito a cosa juzgada y prestan mérito ejecutivo, la demandante deduce que la norma acusada es inconstitucional, en razón a que dichas actas no se encuentran sometidas a control judicial posterior, lo que a su juicio pone en riesgo los dineros del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Con base en el mismo raciocinio, sostiene igualmente que la facultad de conciliación atribuida a la Superintendencia Nacional de Salud debe estar en cabeza del Procurador General de la Nación, pues las conciliaciones sometidas a su conocimiento sí son objeto de un control judicial posterior.

4.4. La demanda no cumple con el requisito de certeza, toda vez que la acusación no recae directamente sobre el contenido de la disposición demandada, conforme lo exige el mencionado presupuesto, sino sobre una proposición jurídica inferida por el actor, a partir de lo dispuesto en normas que no fueron relacionadas en la demanda.

En efecto, el precepto impugnado no contempla, como lo entiende la actora, elementos normativos relacionados con los efectos que puedan tener las actas de conciliación, que es precisamente el fundamento jurídico a partir del cual se sostiene en la demanda que tales acuerdos no están sometidos a control judicial posterior. Una detenida lectura de la citada disposición, muestra que su contenido se circunscribe únicamente a precisar aspectos relacionados con quiénes son los sujetos que, haciendo parte del sistema general de salud, se encuentran habilitados para solicitar el trámite de la conciliación prejudicial ante la

Superintendencia Nacional de Salud.

Sobre el particular, advierte la Corte que la facultad de conciliación atribuida a la Superintendencia Nacional de Salud, se encuentra regulada en el artículo 38 de la Ley 1122 de 2007, el cual, además de referirse genéricamente a los sujetos del sistema de salud que pueden acudir a la conciliación, a sus mecanismos de activación y al tipo de asuntos sujetos a dicho trámite, se ocupa también, en forma precisa, de fijar los efectos de los acuerdos conciliatorios y el procedimiento que debe aplicarse en tales casos. La citada norma es del siguiente tenor:

“ARTÍCULO 38. CONCILIACIÓN ANTE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD. La Superintendencia Nacional de Salud podrá actuar como conciliadora, de oficio o a petición de parte, en los conflictos que surjan entre sus vigilados y/o entre estos y los usuarios generados en problemas que no les permitan atender sus obligaciones dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud, afectando el acceso efectivo de los usuarios al servicio de salud. Los acuerdos conciliatorios tendrán efecto de cosa juzgada y el acta que la contenga, donde debe especificarse con toda claridad las obligaciones a cargo de cada una de ellas, prestará mérito ejecutivo.

PARÁGRAFO .En el trámite de los asuntos sometidos a conciliación, la Superintendencia Nacional de Salud aplicará las normas generales de la conciliación previstas en la Ley 640 de 2001.” (Negrillas y subrayas fuera de texto).

De este modo, si lo que se pretende cuestionar en la demanda es la ausencia de control judicial de los acuerdos conciliatorios asignados a la Superintendencia Nacional de Salud, a partir de los efectos a ellos reconocidos, no es la norma acusada la que debe ser sometida al juicio de inconstitucionalidad, pues ésta se limita a complementar el alcance del artículo 38 de la Ley 1122 de 2007, solo en lo relacionado con los sujetos habilitados para acudir a la conciliación ante dicha entidad, manteniéndose la materia objeto de impugnación en esta última disposición, la cual no fue demandada en el presente juicio.

Ciertamente, del texto de la norma acusada no se extrae que los acuerdos conciliatorios a cargo de la Superintendencia Nacional de Salud hagan tránsito a cosa juzgada y presten mérito ejecutivo, y menos que no sean objeto de control judicial, sencillamente por cuanto dicho precepto nada dice al respecto. Dicho razonamiento solo es posible llevarlo a cabo si

se atiende al contenido del artículo 38 de la Ley 1122 de 2007, donde sí aparece regulada la referida materia en forma expresa.

En punto al requisito de certeza, la jurisprudencia lo ha entendido como “la correlación lógica entre el contenido de la norma acusada y el contenido de los reproches de inconstitucionalidad”. Con base en tal definición, ha expresado que para que el cargo sea cierto, es necesario que el mismo se realice “sobre una proposición jurídica presente en el ordenamiento jurídico, que ataquen la norma acusada y no otra no mencionada en la demanda”. De esta forma, el requisito de certeza se cumple si las proposiciones jurídicas acusadas devienen objetivamente del texto normativo acusado, situación que no se presenta en este caso, pues, como ya ha sido explicado, la demandante estructura la acusación contra la disposición impugnada, a partir de contenidos normativos que no tiene y que aparecen en disposiciones que no fueron demandadas.

4.5. De la misma manera, la demanda tampoco cumple con el requisito de pertinencia, pues los argumentos en que se funda no son de naturaleza estrictamente constitucional, sino que responden a simples apreciaciones personales de la actora, amparadas en lo que a su juicio resulta más conveniente para garantizar el patrimonio público y el interés general.

Así, sostener que a partir de la función de conciliación atribuida a la superintendencia Nacional de Salud, se está desplazando la competencia de la procuraduría para intervenir en tales actuaciones, responde a una valoración subjetiva, que no se respalda en razones constitucionales, pues, conforme lo precisa el propio Ministerio Público en el concepto de rigor, la competencia de intervención del procurador en asuntos administrativos y judiciales es amplia y encuentra fundamento directamente en la Carta Política, concretamente en el artículo 270 numeral 7°, motivo por el cual no es necesario que la ley lo reitere o lo reconozca expresamente. En ese sentido, el hecho de que el legislador, a través de la norma acusada, no se haya referido de manera expresa al ejercicio de dicha función, no significa un desplazamiento de la misma. Conforme al principio de supremacía constitucional, y en cumplimiento del citado mandato Superior, el Procurador General de la Nación puede actuar en todos los procesos judiciales y administrativos, incluyendo las conciliaciones prejudiciales a cargo de autoridades administrativas, cuando sea necesario para defender el orden jurídico, el patrimonio público y los derechos y garantías fundamentales, sin que para ello sea necesario reproducir tal competencia en una ley.

Tampoco cabe señalar, como lo hace la demanda, que en asuntos de conocimiento de la jurisdicción contenciosa administrativa, la función de conciliador prejudicial debe estar en cabeza del Procurador General de la Nación, pues, aun cuando a juicio de la actora ello pueda resultar conveniente para asegurar un buen manejo de los recursos de la salud, el artículo 277 de la Carta, en ninguno de sus apartes, le asigna a dicho servidor público la referida atribución. Desde ese punto de vista, la sola afirmación de esa competencia en cabeza del Procurador General de la Nación carece de fundamento constitucional.

4.6. Finalmente, encuentra la Corte que la demanda no observa el requisito de suficiencia, ya que no demuestra de qué manera la norma acusada vulnera todas y cada una de las disposiciones constitucionales citadas como violadas. Una lectura del escrito de acusación, permite advertir que, aun cuando la actora le atribuye al precepto impugnado el desconocimiento del preámbulo y de los artículos 1º, 2º, 4º y 277-7 de la Constitución Política, en él no se explica cómo y de que manera se produce el desconocimiento de las citadas disposiciones. Del solo hecho de suponer que la norma acusada no permite un control judicial posterior de las actas de conciliación expedidas por la Superintendencia Nacional de Salud, la demandante concluye que se presenta un detrimento patrimonial del Estado que afecta el interés general, siendo esto una circunstancia meramente hipotética que finalmente no se sustenta ni se acredita, máxime cuando el cargo se inspira en contenidos normativos que no hacen parte del texto impugnado.

4.7. Así las cosas, la Corte concluye que en la demanda bajo estudio no se estructuró un verdadero cargo de inconstitucionalidad, circunstancia que a su vez impide al órgano de control realizar el análisis de fondo de la norma impugnada. En consecuencia, esta Corporación se inhibirá de emitir pronunciamiento de fondo sobre la demanda formulada contra el artículo 135 de la Ley 1438 de 2001, por haber operado el fenómeno de la ineptitud sustantiva de la demanda.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declararse INHIBIDA para emitir pronunciamiento de fondo respecto del artículo 135 de la Ley 1438 de 2011, por haberse presentado una ineptitud sustancial de la demanda.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Ausente con excusa

ALEXEI JULIO ESTRADA

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

[1] Sentencia C-1052 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

[2] Sentencia C-1123 de 2008.

[3] Sentencia C-1123 de 2008.