

Sentencia C-117/08

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD-Funciones jurisdiccionales

La Corte ha ido estableciendo en su jurisprudencia las condiciones bajo las cuales puede entenderse que las facultades jurisdiccionales asignadas a una Superintendencia son constitucionales: (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. Por lo tanto, no pueden ser ejercidas ambas funciones por los mismos funcionarios.

AUTORIDAD ADMINISTRATIVA-Ejercicio simultáneo de funciones administrativas y judiciales no son incompatibles

AUTORIDAD ADMINISTRATIVA-Diferenciación estructural y funcional entre el ámbito de las funciones jurisdiccionales y las de inspección, vigilancia y control

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD-Separación de funciones jurisdiccionales y funciones de inspección, vigilancia y control

El Decreto 1018 de 2007, por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia Nacional de Salud y se dictan otras disposiciones, transformó la estructura de la Superintendencia Nacional de Salud, y creó mediante el artículo 22 la Superintendencia Delegada para la Función Jurisdiccional y de Conciliación, la cual tiene a su cargo exclusivamente el ejercicio de la función jurisdiccional. El mismo decreto creó la Superintendencia Delegada para la Atención en Salud conformada por la Dirección General de Calidad y de Prestación de Servicios de Salud y la Dirección General de Aseguramiento (artículo 17), la cual tiene entre sus funciones todo lo relacionado con la inspección, vigilancia y control del cumplimiento del POS (numeral 2), de la atención inicial de urgencias (numeral 5), afiliaciones múltiples y la libre elección (numerales 37 y 38, entre otros). Así mismo, creó otras delegadas para el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control en diferentes temas. Esta nueva estructura funcional separa el ámbito del ejercicio de las funciones jurisdiccionales del correspondiente a las funciones de inspección, vigilancia y control.

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD-Garantía de no afectación de imparcialidad en función judicial

Teniendo en cuenta que en la práctica deberá surtir un proceso de transición en la modificación de la estructura de la entidad y que los funcionarios que formen parte de la Superintendencia Delegada para la Función Jurisdiccional y la Conciliación pudieron haberse pronunciado en ejercicio de sus funciones previas de inspección, vigilancia y control sobre casos que luego sean objeto de reclamo judicial, es necesario asegurar que el mismo funcionario no haya intervenido en ellos al ejercer funciones administrativas, al igual que el funcionario que ejerza las funciones jurisdiccionales debe hacerlo de manera independiente, lo cual excluye que sobre el mismo un superior pueda invocar relaciones de jerarquía acudiendo a las normas que se aplican en el plano administrativo, exclusivamente, y que no

son compatibles con la actividad jurisdiccional.

Referencia: expediente D-6871

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 41 de la Ley 1122 de 2007 “por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”

Demandante: Miguel Hernando Gómez Salas

Magistrado Ponente:

dr. Manuel José Cepeda Espinosa

Bogotá, D.C., trece (13) de febrero de dos mil ocho (2008).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Miguel Hernando Gómez Salas demandó el artículo 41 de la Ley 1122 de 2007 “por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

I. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial, subrayando los apartes acusados:

LEY 1122 DE 2007

(enero 9)

por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

Artículo 41. Función jurisdiccional de la Superintendencia Nacional de Salud. Con el fin de garantizar la efectiva prestación del derecho a la salud de los usuarios del Sistema General de Seguridad Social en Salud y en ejercicio del artículo 116 de la Constitución Política, la Superintendencia Nacional de Salud podrá conocer y fallar en derecho, con carácter definitivo y con las facultades propias de un juez, en los siguientes asuntos:

a) Cobertura de los procedimientos, actividades e intervenciones del plan obligatorio de salud cuando su negativa por parte de las entidades promotoras de salud o entidades que se les asimilen, ponga en riesgo o amenace la salud del usuario;

b) Reconocimiento económico de los gastos en que haya incurrido el afiliado por concepto de atención de urgencias en caso de ser atendido en una IPS que no tenga contrato con la respectiva EPS cuando haya sido autorizado expresamente por la EPS para una atención específica y en caso de incapacidad, imposibilidad, negativa injustificada o negligencia demostrada de la Entidad Promotora de Salud para cubrir las obligaciones para con sus usuarios;

c) Conflictos que se susciten en materia de multifiliación dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud;

d) Conflictos relacionados con la libre elección que se susciten entre los usuarios y las aseguradoras y entre estos y las prestadoras de servicios de salud y conflictos relacionados con la movilidad dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Parágrafo 1°. La Superintendencia Nacional de Salud sólo podrá conocer y fallar estos asuntos a petición de parte. No podrá conocer de ningún asunto que por virtud de las disposiciones legales vigentes deba ser sometido al proceso de carácter ejecutivo o acciones de carácter penal.

Parágrafo 2°. El procedimiento que utilizará la Superintendencia Nacional de Salud en el trámite de los asuntos de que trata este artículo será el previsto en el artículo 148 de la Ley 446 de 1998.

I. LA DEMANDA

El señor Miguel Hernando Gómez Salas presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 41 de la Ley 1122 de 2007 “por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones” por considerar que éste vulnera los artículos 13, 29, 31, 209 y 229 de la Constitución.

En primer lugar los cargos se dirigen a cuestionar las facultades jurisdiccionales de la Superintendencia Nacional de Salud por considerar que las mismas recaen sobre temas frente a los cuales la misma entidad ejerce las facultades de inspección y vigilancia, lo cual

afecta su imparcialidad: "(...) la Superintendencia Nacional de Salud en ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control sanciona a sus vigilados cuando incumplen las instrucciones que imparte en relación con el cumplimiento de la obligación de suministrar el Plan Obligatorio de Salud a sus afiliados, la atención de urgencias, los criterios para el manejo de la multifiliación, y la libre elección de asegurador y prestador, entre otros.

Dichos temas son ahora materia de función jurisdiccional por la Superintendencia de Salud, según el artículo 41 de la Ley 1122 de 2007, hecho con el cual, se viola el principio de imparcialidad de la función administrativa, contenido en el artículo 209 de la Constitución Nacional; pues tal ente puede adoptar determinada posición frente al demandado cuando actúe en función administrativa, y ésta, puede verse reflejada cuando decida como órgano judicial, por sí mismo o a través de sus subordinados".

En este mismo sentido, mas adelante agrega que "(...) se compromete el criterio de imparcialidad cuando se imparten instrucciones mediante la función de inspección, vigilancia y control; sobre las cuales se tiene posteriormente la potestad de juzgar, actuación esta perneada por pronunciamientos previos."

Por otra parte considera que la imparcialidad también se afecta "(...) si el funcionario que debe decidir judicialmente un asunto, se encuentra sometido a instrucciones al respecto por sus superiores. Este es el caso de la Superintendencia Delegada para la Función Jurisdiccional y de Conciliación, órgano de inferior jerarquía y dependiente, que ha sido encargado de decidir los asuntos incluidos en el art. 41 de la Ley 1122 de 2007 (...)".

A su vez, considera que la misma disposición vulnera el artículo 31 de la Constitución que establece la doble instancia ya que la norma demandada: "(...) atribuye funciones jurisdiccionales a la Superintendencia de Salud, no obstante, al no designarse en la ley la autoridad judicial ante la cual se adelantará la apelación, en los eventos en que dicha superintendencia emita un fallo definitivo, se genera una exclusión a la regla de la doble instancia prevista en el art. 31 de la Constitución Nacional, sin que haya para esto una justificación objetiva y razonable."

Finalmente, sostiene la ausencia de doble instancia también configura una vulneración del derecho al acceso a la administración de justicia contenido en el artículo 229 de la Constitución, pues: "(...) la aplicación del principio de la doble instancia, a los asuntos sometidos al conocimiento de la Superintendencia de Salud según el art. 41 de la Ley 1122 de 2007, permitirá a las personas apelar los fallos que en su contra se profieran. No obstante, cuando los usuarios de la función jurisdiccional deseen hacer uso de su derecho de impugnación, no podrán agotar la segunda instancia pues no está previamente determinada en la ley la autoridad que decidirá al respecto, impidiendo ello el acceso efectivo a la administración de justicia, tal como lo establece el artículo 229 de la Carta Política."

I. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de la Protección Social

El Ministerio de la Protección Social, actuando mediante apoderado, solicitó la declaratoria de exequibilidad de la disposición acusada. Después de revisar la finalidad de las Superintendencias en la Constitución y su origen histórico en el país, afirma que existe una tendencia a asignarle a estas entidades algunas facultades jurisdiccionales, con claras limitaciones, que no necesariamente afectan la imparcialidad: “(...) uno de los problemas en que se puede incurrir cuando se asignan funciones judiciales es no separarlas de las funciones administrativas. Esto, sin embargo, no conduce a afectar la constitucionalidad de dicha facultad sino a insistir en la forma en que la entidad administrativa se adapta a esa condición, evitando que exista una mixtura entre las mismas y una afectación de las decisiones que se expidan.”

Por su parte, en cuanto al cargo relacionado con la ausencia de doble instancia, indica que por una parte, la Corte Constitucional en su jurisprudencia ya ha señalado que es constitucional el carácter definitivo de las decisiones de las Superintendencias en ejercicio de sus facultades jurisdiccionales y adicionalmente: “(...) en virtud de la sentencia de nulidad y restablecimiento a la cual alude el impugnante, las decisiones que expide la Superintendencia Nacional de Salud cuentan con doble instancia.”. Por las anteriores razones, considera que ninguno de los cargos está llamado a prosperar.

1. Intervención de la Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral (ACEMI)

La Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral intervino a través de su presidente ejecutivo para solicitar la declaratoria de inexecuibilidad de la norma acusada, por considerar que esta no ofrece suficiente claridad acerca de cómo se va a garantizar la imparcialidad en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales.

Por una parte considera que se afecta la imparcialidad por la concurrencia de las funciones de inspección, vigilancia y control con las facultades jurisdiccionales, en la misma entidad. Además señala que no es clara la manera en la que se podrá ejercer la doble instancia: “(...) el art. 22 del Decreto 1018 de 2007 al establecer las funciones de la Superintendencia Delegada para la Función Jurisdiccional y de Conciliación, define que el recurso de apelación se hará “ante el superior jerárquico de la autoridad judicial que tuvo originalmente la competencia para tramitar el asunto objeto de debate”. Y el art. 41 de la Ley 1122 otorgó originalmente la competencia jurisdiccional a la Superintendencia Nacional de Salud.”.

1. Intervención de la Superintendencia Nacional de Salud

La Superintendencia Nacional de Salud intervino mediante apoderado para solicitar la declaratoria de exequibilidad de la norma acusada. La intervención inicia describiendo la naturaleza de las Superintendencias en la Constitución y explicando el origen de la asignación de facultades jurisdiccionales a las mismas, para concluir que los cargos del accionante no están llamados a prosperar ya que toda la argumentación del

demandante:“(…) se fundamenta en el “carácter definitivo” con que la Superintendencia Nacional de Salud debe decidir las controversias que, por vía judicial, sean sometidas a su consideración, desconociendo el citado ciudadano que todo procedimiento judicial conlleva, en últimas, a una decisión definitiva, independientemente que la misma esté sujeta al principio de doble instancia, el cual, como regla general, obliga a que toda sentencia pueda ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley.”.

Al respecto agrega: “(…) para esta Superintendencia es incuestionable que la alegada violación a los principios de igualdad, doble instancia, debido proceso y función pública que aduce el ciudadano demandante respecto del 1° inciso del artículo 41 de la Ley 1122 de 2007, nace del desconocimiento del plexo normativo consagrado en el parágrafo 2° del artículo demandado, el cual fija claramente el procedimiento que utilizará la Superintendencia Nacional de Salud en el trámite de los asuntos de que trata el artículo 41 de la Ley 1122 de 2007, cual es, como antes se vio, el artículo 148 de la Ley 446 de 1998, el cual precisa que las decisiones definitivas serán apelables ante las mismas.”. Por su parte, el Decreto 1018 de 2007, además de crear una dependencia para asumir estas funciones, la Superintendencia Delegada para la Función Jurisdiccional y la Conciliación, claramente definió en el artículo 22 que: “El recurso de apelación se hará ante el superior jerárquico de la autoridad judicial que tuvo originalmente la competencia para tramitar el asunto objeto de debate.”

Finalmente, después de citar casi en su totalidad la sentencia C-405 de 2002 (MP Eduardo Montealegre Lynett), concluye que la norma demandada es constitucional.

I. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación mediante concepto 4379 intervino en el proceso, reconociendo que la atribución de facultades jurisdiccionales a la Superintendencia se constituye en una medida razonable para resolver las controversias que se suscitan entre los usuarios del sistema y los prestadores del servicio: “El otorgamiento de facultades jurisdiccionales a la Superintendencia Nacional de Salud constituye una medida razonable y necesaria, toda vez que con ella se entrega al organismo superior de vigilancia y control la potestad para resolver asuntos que generaban el mayor índice de conflictividad entre los usuarios del sistema y las entidades prestadoras del servicio de salud (art. 41 de la ley 1122 de 2007)”.

Así mismo, reconoce que la constitucionalidad de estas medidas en el caso particular se dio a partir de la reforma de la estructura de la Superintendencia Nacional de Salud, efectuada a través del Decreto 1018 de 2007, que garantizó el ejercicio de estas facultades de manera imparcial: “Para el adecuado ejercicio de la función jurisdiccional que la ley atribuyó a la Superintendencia Nacional de Salud, la entidad tuvo que modificarse. Mediante el Decreto Presidencial 1018 de 30 de marzo de 2007 “por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia Nacional de Salud y se dictan otras disposiciones”, proferido en ejercicio de las facultades constitucionales del artículo 189-16 y legales establecidas en el artículo 54 de la Ley 489 de 1998, se creó la Superintendencia Delegada Para la Función Jurisdiccional y de Conciliación (artículo 7° del Decreto 1018 de 2007) y le fueron asignadas funciones

específicas de conformidad con la ley (artículo 22, ibídem).”

En cuanto a la indefinición de la autoridad competente para conocer de la segunda instancia como una violación de la igualdad, el acceso a la administración de justicia y la doble instancia, afirma la vista fiscal: “El actor desconoce que la disposición demandada remite al procedimiento regulado en el artículo 148 de la Ley 446 de 1998, modificado por el artículo 52 de la Ley 510 de 1999, el cual consagra que tanto la decisión por la cual las entidades se declaran incompetentes, como el fallo definitivo son apelables ante el órgano jurisdiccional. Es decir, que el actor, al no hacer la necesaria integración normativa entre la norma sustantiva y el procedimiento al que ésta remite, parte en su argumentación de una premisa falsa que conduce al error de afirmar, en términos absolutos, que no existe la doble instancia en los procedimientos que en ejercicio de la facultad jurisdiccional competen a la Superintendencia Nacional de Salud.”

Y agrega: “(...) no le asiste razón al demandante en su afirmación acerca de la indeterminación de la autoridad ante la cual debe surtirse la segunda instancia en los procesos que en ejercicio de la función jurisdiccional debe adelantar la Superintendencia Nacional de Salud. Ello, por cuanto de la normativa que reglamenta la Ley 1122 de 2007, se infiere que las facultades jurisdiccionales deben desplegarse en primera instancia por el Superintendente Delegado para la Función Jurisdiccional y de Conciliación y, en segunda instancia, por el Superintendente Nacional de Salud.”

Con base en lo anterior, finalmente solicitó a la Corte Constitucional: “(...) declarar la EXEQUIBILIDAD de artículo 41, sólo por los cargos estudiados, bajo el entendido que las decisiones que la Superintendencia Nacional de Salud adopte en ejercicio de su función jurisdiccional son susceptibles de las acciones de tutela y contencioso administrativas, cuando se den los eventos excepcionales de violación de derechos fundamentales o extralimitación de la competencia jurisdiccional (...)”

I. CONSIDERACIONES

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política, corresponde a esta corporación conocer de la presente demanda, por dirigirse contra una norma perteneciente a una Ley de la República.

1. Problema Jurídico

A partir de lo anterior, corresponde a la Corte Constitucional resolver los siguientes problemas jurídicos: (i) ¿Vulnera el derecho a ser juzgado por un juez imparcial (artículo 229 de la Constitución) la atribución de facultades jurisdiccionales a la Superintendencia Nacional de Salud para resolver controversias relacionadas con asuntos sobre los cuales también

ejerce facultades de inspección, vigilancia y control? y, (ii) ¿Vulnera el principio de la doble instancia (artículo 31 de la Constitución) y los derechos a la igualdad (artículo 13 de la Constitución) y al acceso a la administración de justicia (artículo 229 de la Constitución), el que la norma acusada no establezca la apelación de las decisiones adoptadas por los funcionarios de la Superintendencia de Salud en ejercicio de sus funciones jurisdiccionales?

Para resolver estos dos problemas jurídicos, la Corte: (1) reiterará su jurisprudencia sobre la concurrencia de facultades de control, inspección y vigilancia con las facultades jurisdiccionales en una misma Superintendencia, (2) verificara si la norma acusada no previó la posibilidad de ejercer recurso de apelación contra las decisiones proferidas por la Superintendencia Nacional de Salud en ejercicio de sus facultades jurisdiccionales.

No obstante, previamente es necesario determinar si procede fallo inhibitorio por el segundo argumento dado que en una sentencia reciente la Corte se inhibió al respecto frente a una demanda contra un aparte de la misma norma.

1. Inhibición en los cargos por ausencia de doble instancia en el ejercicio de las facultades jurisdiccionales de la Superintendencia Nacional de Salud.

Recientemente, en la sentencia C-956 de 2007 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra), la Corte decidió una demanda de inconstitucionalidad contra un aparte del mismo artículo que se revisa en esta oportunidad, y del cual el accionante deducía la ausencia de doble instancia en las decisiones adoptadas por la Superintendencia Nacional de Salud en ejercicio de sus facultades jurisdiccionales: “El demandante considera que la expresión “con carácter definitivo” implica que las decisiones judiciales de la Superintendencia Nacional de Salud no tendrán recurso de apelación y que, por tanto, el afectado no podrá intentar su revisión ante un funcionario de segunda instancia.

A su juicio, la exclusión del recurso de apelación para controvertir las decisiones judiciales de la Superintendencia Nacional de Salud desconoce los artículos 13 (igualdad), 29 (debido proceso), 31 (doble instancia) y 209 (principios de la función administrativa) de la Constitución Política. (...)”

Después de reiterar su jurisprudencia acerca de los requisitos que deben cumplir las demandas de inconstitucionalidad para que se pueda proferir un fallo de fondo, la Corte señaló que lo que debió demandar el ciudadano era el parágrafo 2° del artículo 41 de la Ley 1122 de 2007, acusado en la presente oportunidad, y, adicionalmente, el artículo 148 de la Ley 446 de 1998. Luego, concluyó: “3.2 Visto lo anterior, la Corte concluye que si lo que el demandante estimaba era que la remisión al artículo 148 de la Ley 446 de 1998, modificado por el artículo 52 de la Ley 510 de 1999, dispuesta en el parágrafo segundo del artículo 41 de la Ley 1122 de 2007, no aseguraba la posibilidad de que las decisiones judiciales de la Superintendencia Nacional de Salud fueran objeto de segunda instancia, con las consecuencias inconstitucionales que a su parecer ello conllevaría, entonces ha debido dirigir su demanda contra lo preceptuado por dicho parágrafo, junto con el mencionado artículo 148 de la Ley 446 de 1998, modificado por el artículo 52 de la Ley 510 de 1999. Como no lo hizo, los cargos de inconstitucionalidad, por este concepto, no resultan ser “específicos”, pues se estructuran a partir de argumentos indirectos, es decir, dirigidos en contra de otros apartes de la disposición, y no de aquel que realmente regula el asunto de los recursos que proceden

en contra de las decisiones judiciales de la Superintendencia Nacional de Salud.”

En la presente oportunidad el ciudadano demandó únicamente el parágrafo 2° del artículo 41 de la Ley 1122 de 2007 pero no demandó el artículo 148 de la Ley 446 de 1998,1 por lo que la Corte deberá declararse inhibida nuevamente ya que los cargos no cumplen con los requisitos exigidos en la sentencia citada.

En este caso la Corte encuentra que los cargos formulados por el demandante no comprenden las normas indicadas, al igual que lo señaló la sentencia C-956 de 2007, por no haber demandado el artículo 148 de la Ley 446 de 1998. Se reitera, entonces, que: “(...) la interpretación sistemática de la expresión acusada, es decir su lectura armónica junto con lo prescrito por el parágrafo segundo del mismo artículo y por el artículo 148 de la Ley 446 de 1998, modificado por el artículo 52 de la Ley 510 de 1999, permiten concluir con certeza que las decisiones judiciales de las Superintendencias a que se refiere el artículo 41 de la Ley 1122 de 2007, aquí acusado parcialmente, son susceptibles del recurso de apelación”.

Por lo tanto, la Corte considera que existe una ineptitud sustancial de la demanda en este punto, cuya consecuencia es un fallo inhibitorio respecto de este argumento. Así la Corte no se pronunciará en esta sentencia sobre ningún aspecto atinente al derecho a acceder a la justicia.

4. Concurrencia de facultades de inspección, vigilancia y control con facultades jurisdiccionales en la misma superintendencia. Reiteración de jurisprudencia.

La Corte pasa a abordar el cargo por violación de los principios de independencia e imparcialidad, esenciales para que se respete el debido proceso.

En varias oportunidades la Corte Constitucional ha revisado la constitucionalidad de las facultades jurisdiccionales de las superintendencias. Así, por ejemplo, en la sentencia C-1641 de 2000 (MP Alejandro Martínez Caballero) la Corte estudió las facultades jurisdiccionales de la Superintendencia Bancaria para conocer de las controversias que se suscitaban entre clientes y las entidades vigiladas en temas relacionados con actividades financieras, aseguradoras o provisionales.² En la sentencia C-1143 de 2000 (MP Carlos Gaviria Díaz) se revisó la constitucionalidad de la facultad de la Superintendencia de Sociedades para interponer la acción de revocatoria concursal.³ En la sentencia C-649 de 2001 (MP Eduardo Montealegre Lynett) se analizó la constitucionalidad de las facultades jurisdiccionales de la Superintendencia de Industria y Comercio para conocer asuntos en materia de competencia desleal.⁴ En la sentencia C-1071 de 2002 (MP Eduardo Montealegre Lynett) se juzgó la constitucionalidad de las facultades jurisdiccionales de la Superintendencia de Industria y Comercio para decidir asuntos en materia de protección del consumidor.⁵

La Corte ha ido estableciendo en su jurisprudencia las condiciones bajo las cuales puede entenderse que las facultades jurisdiccionales asignadas a una Superintendencia son constitucionales: (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. Por lo tanto, no pueden ser ejercidas ambas funciones por los mismos funcionarios. Para asegurar

la diferenciación estructural y funcional, la Corte ha condicionado la exequibilidad de varias disposiciones acusadas.⁶

La primera y la segunda regla parten de una restricción impuesta por el artículo 1167 de la Constitución para el ejercicio de funciones jurisdiccionales por autoridades administrativas:

“6.- Como ya lo ha anotado esta Corte, el ejercicio de funciones jurisdiccionales por autoridades no judiciales representa una excepción al reparto general de funciones entre las ramas del poder. Ello explica que su alcance sea restrictivo ya que únicamente pueden administrar justicia aquellas autoridades administrativas determinadas expresamente por la ley, que también debe indicar las materias precisas respecto de las cuales ello es posible.⁸ Sin embargo, esta Corte ha precisado que ese carácter excepcional no significa que a las autoridades administrativas no se les puedan atribuir funciones jurisdiccionales permanentes, pues lo excepcional no es aquello que no reviste el carácter de permanente sino aquello que constituye una excepción de la regla general. De otro lado, la Constitución señala campos en donde no es posible conferir atribuciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas, por ejemplo la instrucción de sumarios y el juzgamiento de delitos. Por consiguiente, la Carta establece dos primeras exigencias para el ejercicio de funciones judiciales por autoridades administrativas: (i) éstas deben estar claramente delimitadas en la ley y (ii) no pueden recaer en ciertos ámbitos, como la investigación de delitos. Con base en esos criterios, que delimitan las posibilidades que tiene la ley para asignar funciones judiciales a las autoridades administrativas, esta Corte ya ha admitido que las superintendencias desarrollen determinadas funciones judiciales”.⁹

El tercer requisito surge de la Constitución y del derecho internacional de los derechos humanos, y se dirige a garantizar que el ejercicio de las facultades jurisdiccionales por parte de las Superintendencias respete los principios de independencia e imparcialidad. Al respecto ha señalado la jurisprudencia:

“9.- Una interpretación constitucional sistemática del artículo 116 de la Constitución, que permite que algunas autoridades administrativas ejerzan funciones judiciales, lleva a la conclusión de que para que un funcionario administrativo pueda ejercer funciones jurisdiccionales debe contar con ciertos atributos que son exigidos a los jueces en general: el haber sido asignado por la ley para conocer de asuntos delimitados por ella misma con anterioridad a los hechos que deba conocer, y contar con independencia e imparcialidad. En efecto, la Carta es clara en señalar que las decisiones de la justicia son independientes (CP art. 228), y las normas internacionales de derechos humanos, conforme a las cuales se deben interpretar los derechos constitucionales (CP art. 93), indican que toda persona tiene derecho a ser oída, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones (art. 8.1 Convención Interamericana y art. 14-1 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos).

En tales condiciones, es necesario armonizar la posibilidad que confiere el artículo 116 de la Carta de otorgar funciones judiciales a las autoridades administrativas con los requisitos de imparcialidad, predeterminación e independencia que deben tener quienes ejercen funciones jurisdiccionales¹⁰. De ello se concluye que las autoridades administrativas pueden tener atribuciones judiciales otorgadas por la ley, siempre y cuando los funcionarios que ejercen

concretamente esas competencias se encuentren previamente determinados en la ley y gocen de la independencia e imparcialidad propias de quien ejercita una función judicial.

10.- La anterior doctrina no implica que el ejercicio simultáneo de funciones administrativas y judiciales por parte de las Superintendencias sea incompatible. La simultaneidad es admisible si no son lesionados los derechos de los sujetos procesales ni se compromete la imparcialidad del funcionario que está administrando justicia.”¹¹

Este último requisito es el atinente precisamente al cargo expuesto por el accionante y al problema jurídico que se debe resolver en la presente sentencia. Con todo, dada la relación estrecha entre el principio de imparcialidad y las condiciones en las cuales funcionarios administrativos pueden ejercer funciones judiciales, esta Corporación verificará si la norma demandada, cumple los tres requisitos constitucionales subrayados por la jurisprudencia para considerar ajustadas a la Carta las facultades jurisdiccionales de la Superintendencia Nacional de Salud. Advierte la Corte que este análisis no implica un juicio sobre cada uno de los elementos normativos, los cuales serán objeto de pronunciamiento específico en el evento en que sean acusados.

En cuanto al cumplimiento del primer requisito, la Ley 1122 de 2007 definió expresamente, en el artículo 41 demandado, las materias sobre las cuales deberá ejercer la función jurisdiccional la Superintendencia Nacional de Salud:

“Artículo 41. Función jurisdiccional de la Superintendencia Nacional de Salud. Con el fin de garantizar la efectiva prestación del derecho a la salud de los usuarios del Sistema General de Seguridad Social en Salud y en ejercicio del artículo 116 de la Constitución Política, la Superintendencia Nacional de Salud podrá conocer y fallar en derecho, con carácter definitivo y con las facultades propias de un juez, en los siguientes asuntos:

- a) Cobertura de los procedimientos, actividades e intervenciones del plan obligatorio de salud cuando su negativa por parte de las entidades promotoras de salud o entidades que se les asimilen, ponga en riesgo o amenace la salud del usuario;
- c) Conflictos que se susciten en materia de multifiliación dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud;
- d) Conflictos relacionados con la libre elección que se susciten entre los usuarios y las aseguradoras y entre estos y las prestadoras de servicios de salud y conflictos relacionados con la movilidad dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud. (...)”

Entre estas materias que son objeto de la función jurisdiccional de la Superintendencia Nacional de Salud, ninguna coincide con aquellas proscritas por la Constitución - instrucción de sumarios y juzgamiento de delitos -. Inclusive se indica en el parágrafo primero: “La Superintendencia Nacional de Salud sólo podrá conocer y fallar estos asuntos a petición de parte. No podrá conocer de ningún asunto que por virtud de las disposiciones legales vigentes deba ser sometido al proceso de carácter ejecutivo o acciones de carácter penal.”

En cuanto al cumplimiento del tercer requisito -la diferenciación estructural y funcional entre el ámbito de las funciones de inspección, vigilancia y control y el propio de las funciones

jurisdiccionales- la Corte ha encontrado que existen, en principio, tres maneras en las que estos dos ámbitos pueden estar regulados en las normas acusadas. En primer lugar, pueden ser separables los dos ámbitos y estar, en consecuencia, garantizada completamente la imparcialidad. En el otro extremo, pueden superponerse el ejercicio de las funciones administrativas con las jurisdiccionales, de manera que resulte vulnerado el principio de imparcialidad en el ejercicio de estas últimas. O bien, en tercer lugar, pueden existir riesgos de interferencias entre ambas funciones pero a la vez resultar razonable ajustar la estructura y el funcionamiento de la entidad para proteger la imparcialidad.

En la sentencia C-1071 de 2002 (MP Eduardo Montealegre Lynett), repasando las providencias anteriores en las cuales se habían aplicado estas reglas, la Corte señaló: “(...) esta Corte ha exigido, en forma invariable, que los funcionarios administrativos que ejercen funciones judiciales estén dotados de independencia e imparcialidad, doctrina que es reiterada en la presente oportunidad. La diferencia en el sentido de las decisiones en los tres casos deriva de la distinta relación entre el ejercicio de las funciones judiciales por las superintendencias, y el desarrollo de labores de inspección, vigilancia y control por esas mismas entidades. Así, si es posible distinguir con claridad el ámbito de la función judicial de aquel desarrollado en las labores de vigilancia y control, entonces la imparcialidad e independencia no se ven comprometidas. Por ello, la sentencia C-1143 de 2000 declaró la constitucionalidad de la posibilidad de que la Superintendencia de Sociedades pudiera incoar la acción revocatoria concursal. Por el contrario, si las funciones judiciales y de vigilancia y control se encuentran tan íntimamente ligadas dentro de la superintendencia respectiva que resulta imposible autonomizar la función judicial dentro de la entidad, entonces la decisión que se impone es la declaración de inexecuibilidad de la atribución de funciones judiciales a esa superintendencia, tal y como lo hizo la Corte en la sentencia C-1641 de 2000 en relación con ciertas funciones judiciales de la Superintendencia Bancaria. Finalmente, si existen interferencias entre las funciones judiciales y las labores de vigilancia y control, pero es razonable suponer que la propia entidad puede ajustar su estructura y funcionamiento para proteger la imparcialidad de la función judicial, entonces la decisión más adecuada es recurrir a una sentencia de constitucionalidad condicionada, tal y como lo hizo la sentencia C-649 de 2001 en relación con las atribuciones judiciales de la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de competencia desleal.”

Para constatar en cuál de estas alternativas se inscriben las facultades jurisdiccionales atribuidas a la Superintendencia Nacional de Salud por el artículo 41 de la Ley 1122 de 2007, es necesario verificar cómo se encuentra estructurada dicha entidad. El Decreto 1018 de 2007, “por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia Nacional de Salud y se dictan otras disposiciones”, transformó la estructura de la Superintendencia Nacional de Salud, y creó mediante el artículo 22 la Superintendencia Delegada para la Función Jurisdiccional y de Conciliación, la cual tiene a su cargo exclusivamente el ejercicio de la función jurisdiccional.¹²

Por otra parte, el mismo decreto creó la Superintendencia Delegada para la Atención en Salud conformada por la Dirección General de Calidad y de Prestación de Servicios de Salud y la Dirección General de Aseguramiento (artículo 17), la cual tiene entre sus funciones todo lo relacionado con la inspección, vigilancia y control del cumplimiento del POS (numeral 2), de la atención inicial de urgencias (numeral 5), afiliaciones múltiples y la libre elección

(numerales 37 y 38, entre otros). Así mismo, creó otras delegadas para el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control en diferentes temas (Superintendencia Delegada para la Generación y Gestión de los Recursos Económicos para Salud (artículo 14), Superintendencia Delegada para la Protección al Usuario y la Participación Ciudadana (artículo 20) y Superintendencia Delegada para las Medidas Especiales (artículo 21)).

Esta nueva estructura funcional creada por el Decreto 1018 de 2007 separa el ámbito del ejercicio de las funciones jurisdiccionales del correspondiente a las funciones de inspección, vigilancia y control. Esto daría lugar a considerar que se trata de la primera hipótesis enunciada por la jurisprudencia, es decir, el caso de una distinción clara de ambas funciones y estructuras que permite garantizar la imparcialidad. Con todo, es pertinente recabar en varios aspectos.

Primero, teniendo en cuenta que en la práctica deberá surtirse un proceso de transición en la modificación de la estructura de la entidad y que los funcionarios que formen parte de la Superintendencia Delegada para la Función Jurisdiccional y la Conciliación pudieron haberse pronunciado en ejercicio de sus funciones previas de inspección, vigilancia y control sobre casos que luego sean objeto de reclamo judicial, es necesario asegurar que el mismo funcionario no haya intervenido en ellos al ejercer funciones administrativas puesto que ello afectaría su imparcialidad y desconocería el debido proceso.

Segundo, el funcionario que ejerza las funciones jurisdiccionales debe hacerlo de manera independiente, lo cual excluye que sobre el mismo un superior pueda invocar relaciones de jerarquía acudiendo a las normas que se aplican en el plano administrativo, exclusivamente, y que no son compatibles con la actividad jurisdiccional. Por ejemplo, impartir instrucciones sobre como fallar u obedecer tales instrucciones, así como escoger a dedo el funcionario que habrá de ocuparse jurisdiccionalmente de un asunto o aceptar que no haya un procedimiento neutral de reparto de asuntos para conocimiento y fallo, no es constitucionalmente admisible. Suponer que las relaciones de jerarquía, propias de las estructuras administrativas, también operan cuando un funcionario administrativo ha de proferir fallos en ejercicio de funciones jurisdiccionales es contrario al debido proceso.

Entonces, en atención a estas consideraciones, se condicionará la exequibilidad de la disposición acusada en el entendido de que no podrá el mismo funcionario de la Superintendencia Nacional de Salud ejercer funciones jurisdiccionales respecto de casos en los cuales ya se hubiera pronunciado con anterioridad, con motivo del ejercicio de alguna de sus funciones administrativas, ya fuere de inspección, vigilancia o control.

VII. DECISIÓN

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:

Declarar EXEQUIBLE el artículo 41 de la Ley 1122 de 2007, por el cargo analizado, en el entendido de que ningún funcionario de la Superintendencia Nacional de Salud podrá ejercer funciones jurisdiccionales respecto de casos en los cuales se hubiera pronunciado con

anterioridad, en razón de sus funciones administrativas ordinarias de inspección, vigilancia y control.

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

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

AUSENTE CON PERMISO

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

IMPEDIMENTO ACEPTADO

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Artículo 148 de la Ley 446 de 1998, modificado por el artículo 52 de la Ley 510 de 1999: "Artículo 148. Procedimiento. El procedimiento que utilizarán las Superintendencias en el

trámite de los asuntos de que trata esta parte será el previsto en la Parte Primera, Libro I, del Código Contencioso Administrativo, en especial el correspondiente al ejercicio del derecho de petición en interés particular y las disposiciones contenidas en el Capítulo VIII. Para lo no previsto en este procedimiento se aplicarán las disposiciones del Proceso Verbal Sumario consagradas en el procedimiento civil. (...) || Los actos que dicten las Superintendencias en uso de sus facultades jurisdiccionales no tendrán acción o recurso alguno ante las autoridades judiciales. Sin embargo, la decisión por la cual las entidades se declaren incompetentes y el fallo definitivo, serán apelables ante las mismas.” Mediante la sentencia C-384 de 2000 (MP Vladimiro Naranjo Mesa) la Corte declaró la exequibilidad condicionada de este inciso bajo el entendido de que no impide el ejercicio de la acción de tutela contra las providencias adoptadas por las superintendencias en ejercicio de funciones jurisdiccionales, ni las acciones contencioso administrativas en caso que dichos entes actuaren excediendo sus competencias jurisdiccionales. Posteriormente, la sentencia C-415 de 2002 (MP Eduardo Montealegre Lynett), la Corte declaró la exequibilidad condicionada de este inciso bajo el entendido que la expresión “ante las mismas” se refería a las autoridades judiciales en los términos señalados en la parte motiva de dicha sentencia.

2 Al respecto concluyó: “14- El anterior examen es entonces suficiente para que la Corte deseche el cargo del actor sobre la supuesta vaguedad del ámbito competencial de las funciones jurisdiccionales de la Superintendencia Bancaria, pues como quedó demostrado, las disposiciones precisan en forma suficiente el ámbito material donde se ejercen esas funciones. En efecto, es claro que esta atribución de funciones judiciales a la Superintendencia Bancaria en estos casos no sólo pretende descongestionar los despachos judiciales sino que busca que una entidad administrativa especializada pueda resolver, en forma rápida y ágil, esas controversias. Esto es importante para muchos de los clientes de las entidades financieras y bancarias, que podrían verse perjudicados si deben esperar los resultados de los procesos ante los jueces, que pueden ser más lentos, debido a los problemas de congestión judicial. Por ello, siendo el cliente la parte débil de estas relaciones contractuales, las normas acusadas los facultan para que escojan si acuden ante los jueces o ante esta entidad administrativa, con lo cual, estas disposiciones se encaminan a lograr que exista una mayor igualdad real y efectiva en este tipo de relaciones contractuales, objetivo que tiene claro sustento constitucional (CP art. 13)”.

3 Al respecto concluyó: “Visto lo anterior, se puede dar respuesta al problema jurídico planteado por el actor, afirmando que, lejos de ser violatoria de la imparcialidad o independencia de la Superintendencia de Sociedades, la legitimación que le otorga la disposición acusada para ejercer la acción revocatoria concursal se integra armónicamente en su catálogo legal de atribuciones, y constituye una herramienta idónea para el logro de los fines del concordato”.

4 Al respecto concluyó: “Cuarto, en todo caso debe garantizarse la independencia del funcionario judicial, por lo cual se condicionará la constitucionalidad de las normas acusadas en el siguiente sentido: no podrá un mismo funcionario o despacho de la Superintendencia aludida, ejercer función jurisdiccional respecto de los casos en los cuales haya ejercido anteriormente sus funciones administrativas ordinarias de inspección, vigilancia y control”.

5 Al respecto: “La Corte concluye entonces que la disposición acusada es exequible, pero

siempre y cuando, por los procedimientos constitucionales previstos, la estructura y funcionamiento de esa superintendencia sean ajustados para asegurar que no podrá el mismo funcionario o despacho de la Superintendencia de Industria y Comercio ejercer funciones jurisdiccionales respecto de casos de protección al consumidor, en los cuales ya se hubiera pronunciado con anterioridad, con motivo del ejercicio alguna de sus funciones administrativas, ya fuere inspección, vigilancia o control en la materia. Tales tareas deben ser desarrolladas por funcionarios distintos, que no tengan relación alguna de sujeción jerárquica o funcional frente a quienes dictaron o aplicaron pronunciamientos en materia de protección al consumidor que se refieran directamente al asunto que se somete a su conocimiento”.

7 “Artículo 116. La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces, administran Justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar. ¶ El Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales. ¶ Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos. ¶ Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley.”

8 Sentencia C-212 de 1994. MP José Gregorio Hernández Galindo.

9 Sentencia C-1071 de 2002 (MP Eduardo Montealegre Lynett).

10 Ver al respecto, las sentencias C-1641 de 2000, fundamentos 18 y 19, C-649 de 2001 y C-415 de 2002.

11 Sentencia C-1071 de 2002 (MP Eduardo Montealegre Lynett). En la Sentencia 1641 de 2000 (MP Alejandro Martínez Caballero), se resaltó el riesgo que justifica esta exigencia“(…) bien puede la ley atribuir funciones judiciales a las superintendencias, tal y como lo hacen las disposiciones acusadas. Sin embargo, el actor acierta en señalar que en determinados casos, el ejercicio de esas competencias judiciales por esas entidades es susceptible de desconocer el debido proceso, pues si el funcionario que debe decidir judicialmente un asunto en esa entidad se encuentra sometido a instrucciones al respecto por sus superiores, o tuvo que ver previamente con la materia sujeta a controversia, es obvio que no reúne la independencia y la imparcialidad que tiene que tener toda persona que ejerza una función jurisdiccional en un Estado de derecho (CP art. 228).”

12 “Artículo 22. Funciones de la Superintendencia Delegada para la Función Jurisdiccional y de Conciliación. La Superintendencia Delegada para la Función Jurisdiccional y de Conciliación tendrá las siguientes funciones:

1. Conocer y fallar en derecho en primera o única instancia, de acuerdo con la ley, a petición de parte, con carácter definitivo y con las facultades propias de un juez, los siguientes asuntos delegados por el Superintendente Nacional de Salud. El recurso de apelación se hará ante el superior jerárquico de la autoridad judicial que tuvo originalmente la competencia para tramitar el asunto objeto de debate.

- a) Cobertura de los procedimientos, actividades e intervenciones del plan obligatorio de salud cuando su negativa por parte de las Entidades Promotoras de Salud o entidades que se les asimilen, ponga en riesgo o amenace la salud del usuario;
- b) Reconocimiento económico de los gastos en que haya incurrido el afiliado por concepto de atención de urgencias en caso de ser atendido en una IPS que no tenga contrato con la respectiva EPS cuando haya sido autorizado expresamente por la EPS para una atención específica y en caso de incapacidad, imposibilidad, negativa injustificada o negligencia demostrada de la Entidad Promotora de Salud para cubrir las obligaciones para con sus usuarios;
- c) Conflictos que se susciten en materia de multiafiliación dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud;
- d) Conflictos relacionados con la libre elección que se susciten entre los usuarios y las aseguradoras y entre estos y las prestadoras de servicios de salud y conflictos relacionados con la movilidad dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud. (...)"