Sentencia C-902/08

CONCILIACION-Concepto/CONCILIACION-Carácter voluntario

La conciliación es un mecanismo alternativo para la resolución de conflictos, por cuyo medio las partes, con la ayuda de un tercero neutral, calificado y autorizado para ello, resuelven directamente un asunto en el que se presenta desacuerdo y que es susceptible de ser conciliable.

CONCILIACION EXTRAJUDICIAL-Características/CONCILIACION EXTRAJUDICIAL EN DERECHO/CONCILIACION EXTRAJUDICIAL EN EQUIDAD

La conciliación extrajudicial se realiza antes o por fuera de un proceso judicial, como medio alternativo; mediante ella, las partes resuelven de manera pacífica solucionar su problema o conflicto, sin tener que acudir a un juicio. La conciliación extrajudicial será en derecho cuando se realice a través de centros de conciliación o ante autoridades en cumplimiento de funciones conciliatorias; y en equidad cuando se realice ante conciliadores en equidad.

ADMINISTRACION DE JUSTICIA POR PARTICULARES COMO CONCILIADORES-Transitoriedad/CONCILIADORES-Habilitación por las partes/IMPEDIMENTO Y RECUSACION DE CONCILIADOR-Procedencia

La función del conciliador es la de administrar justicia de manera transitoria, mediante habilitación de las partes, en los términos que determine la Ley. La habilitación que las partes hacen de los conciliadores no ofrecidos por un centro de conciliación, es una habilitación expresa, en la medida en que el particular es conocido por las partes, quienes le confieren inequívocamente la facultad de administrar justicia en el caso concreto. No obstante existe también la habilitación que procede cuando las partes deciden solicitar el nombramiento de un conciliador, de la lista ofrecida por un determinado centro de conciliación.

CONCILIACION JUDICIAL-Características

La conciliación judicial es un medio alternativo a la resolución del conflicto, mediante una decisión o fallo. En tal sentido, es una forma especial de poner fin al proceso, siendo el tercero que dirige esta clase de conciliación el juez de la causa, quien además de proponer

fórmulas de arreglo, homologa o convalida lo acordado por las partes, otorgándole eficacia de cosa juzgada. En algunos casos, tal conciliación opera como requisito de procedibilidad.

CONCILIACION-Características fundamentales

ACTA DE CONCILIACION-Fuerza vinculante y mérito ejecutivo

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD-Régimen jurídico

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD-Funciones jurisdiccionales

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

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 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, 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.

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD-No se vulnera principio de independencia e imparcialidad por desempeño de funciones judiciales y de conciliación/CONCILIACION ANTE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD-No se establece como requisito de procedibilidad

El artículo 38 de la Ley 1122 de 2007 faculta a la Superintendencia Nacional de Salud para actuar como conciliadora "de oficio o" a solicitud de parte, específicamente en los conflictos que surjan entre sus vigilados y/o entre éstos 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, disposición que autoriza a la Superintendencia Nacional de Salud, como entidad especializada, para actuar dentro de una conciliación extrajudicial y servir de intermediaria, orientadora y colaboradora para la resolución de conflictos entre sus vigilados y ante los usuarios del servicio de salud, y a pesar de la remisión que hace a la Ley 640 de 2001, ello no significa que se establezca como un requisito de procedibilidad, pero dada la nueva estructura de la Superintendencia que separó el ámbito del ejercicio de las funciones jurisdiccionales del correspondiente a las funciones de inspección, vigilancia y control, no hay vulneración del principio de independencia e imparcialidad para el desempeño de las funciones judiciales y de conciliación que ejerce la Superintendencia Nacional de Salud.

CONCILIACION ANTE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD-Convocatoria oficiosa no contraría su carácter voluntario/CONCILIACION ANTE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD-Convocatoria oficiosa no contraria el acceso a la administración de justicia

La conciliación que realiza la Superintendencia Nacional de Salud constituye un mecanismo alternativo para la solución de conflictos, que se llevará a cabo mediante la intervención de un conciliador, investido por excepción para administrar justicia en el caso específico, siendo

evidente que cuando realiza de manera oficiosa la convocatoria, no está desconociendo el carácter voluntario de la conciliación; por el contrario, al prever un asunto susceptible de arreglo en materia de salud, cita a los vigilados y/o a los usuarios fuera de un proceso judicial, con el fin de que resuelvan de manera pacífica los problemas o conflictos que se presenten. De tal suerte, la convocatoria de oficio no lleva implícita la obligatoriedad de la comparecencia, ni mucho menos la aceptación del acuerdo. Simplemente en aras de facilitar la composición, se cita a las partes en forma oficiosa como alternativa válida para la solución de problemas que se le presenten a las entidades vigiladas, al igual que para posibilitar a los usuarios el acceso efectivo al servicio de salud. Por tanto, la conciliación realizada por la Superintendencia es una verdadera forma de acceso a la administración de justicia que, como tal, puede ser regulada por el legislador y no debe ser entendida como obligatoria, en la medida en que se puede conciliar, pero no se impone aceptar el mecanismo. Siendo así, la citación de la entidad a sus vigilados y/o a los usuarios del sistema no contraviene ningún precepto constitucional, ni constituye un requisito previo para acudir a la jurisdicción común, circunscribiéndose la norma a prever la posibilidad de obtener soluciones prontas y efectivas en la debida realización del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Referencia: expediente D-7216

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 38 (parcial) 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”.

Actor: Carmen Elisa Salazar Velásquez.

Magistrado Ponente:

Dr. NILSON PINILLA PINILLA

Bogotá, D. C., diecisiete (17) de septiembre 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 consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, la ciudadana Carmen Elisa Salazar Velásquez presentó demanda contra el artículo 38 (parcial) 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 auto de marzo 6 de 2008, el Magistrado sustanciador decidió admitir la demanda en referencia y ordenó su fijación en lista. Así mismo, dispuso dar traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera concepto y comunicó la iniciación de la actuación al Presidente de la República y a la Presidenta del Congreso, al igual que informó a los Ministros del Interior y de Justicia y de la Protección Social, a la Superintendencia Nacional de Salud, al Departamento Administrativo de la Función Pública, a la Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral, ACEMI y a las Facultades de Ciencias Jurídicas de las Universidades Nacional, Pontificia Javeriana, Externado de Colombia y Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, para que si así lo estimaren, presenten su concepto sobre el asunto que se ha sometido al estudio de esta Corporación.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de acciones, la Corte Constitucional procede a decidir.

II. NORMA DEMANDADA.

A continuación se transcribe el texto de la norma acusada, tomado del Diario Oficial N° 46506 de fecha enero 9 de 2007 (se resalta lo acusado):

"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

… … …

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.

… … …"

III. LA DEMANDA.

La ciudadana demandante considera que la expresión "de oficio o", contenida en la norma acusada, vulnera los artículos 116, 228 y 229 de la Constitución, por razones que se pueden resumir así:

Como primera medida, aclara que con su demanda, no pretende atacar las facultades de conciliación que tiene la Superintendencia Nacional de Salud cuando es solicitada por un ciudadano, o por dos o más personas con intereses en conflicto. Sin embargo, considera que esa facultad de actuar como conciliadora, que hace parte de las facultades jurisdiccionales de las que puede ser investida una autoridad administrativa, "se torna constitucional o no cuando a la Superintendencia Nacional de Salud se le permite convocar de oficio" a audiencia de conciliación, para solucionar 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" (f. 3 cd. inicial).

Tras hacer mención a algunos pronunciamientos de la Corte Constitucional, resalta el carácter esencialmente voluntario de la conciliación, especificando que la frase contenida en la norma acusada es violatoria del artículo 116 superior, pues no es la calidad del sujeto la que le otorga el carácter de voluntario a la conciliación, sino que ésta es un mecanismo alternativo de resolución de conflictos, siendo las partes las que de manera libre y voluntaria deciden resolver sus diferencias a través de un mecanismo alternativo de solución, de naturaleza eminentemente voluntaria.

Con respecto a la vulneración del artículo 229 de la Constitución, señala que al establecer que la Superintendencia Nacional de Salud puede decidir unilateralmente si convoca de oficio a una audiencia de conciliación extrajudicial, para resolver los conflictos que surjan entre sus vigilados y/o entre éstos y los usuarios, suple y desconoce la voluntad de la partes y el derecho que tienen los ciudadanos a decidir si acceden o no a la administración de justicia.

Por tanto, considera que la habilitación de un tercero conciliador para administrar justicia, como lo es la Superintendencia Nacional de Salud, debe ser objeto de libre decisión, es decir, del aspecto volitivo de quien decida obtener o reclamar la tutela efectiva de un derecho a través de un mecanismo alternativo de solución de conflictos, como lo es la conciliación extrajudicial.

Señala que existen ocasiones en las cuales por disposición legal (Ley 640 de 2001), se ordena que antes de acudir a la jurisdicción debe agotarse la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad; en estos casos, la parte convocada queda obligada a la decisión de la parte convocante de solicitar su comparecencia a una audiencia de conciliación extrajudicial, dado que su no asistencia, en caso de no presentar excusa justificada, le genera sanciones pecuniarias y procesales.

Por tanto, en la medida que una de las partes no asista a la audiencia de conciliación, convocada de oficio por dicha Superintendencia Nacional y no justifique su inasistencia, recaerán sobre ella las consecuencias previstas en los artículos 22 y 35 de la Ley 640 del 2001, las cuales no está obligado a soportar quien nunca solicitó la conciliación extrajudicial, pues no fue su voluntad convocarla.

Así mismo, manifiesta que la expresión objeto de la presente demanda, vulnera el artículo 228 de la Constitución, desde una perspectiva negativa, como lo es no acceder a la

administración de justicia cuando así se decida, pues no resulta constitucional que se pueda presentar la posibilidad de ser sancionado con multa e indicio grave en contra de las pretensiones o de las excepciones de fondo, a quien no asiste a una audiencia de conciliación convocada de oficio por la Superintendencia, sin tener presente el derecho de los ciudadanos de suplir la administración de justicia mediante el mecanismo de la conciliación extrajudicial.

Precisa que no existe independencia e imparcialidad de la Superintendencia Nacional de Salud, en razón a que la valoración del asunto sometido a conciliación extrajudicial, lleva implícito un juicio de valor con relación a la obligación de realizar determinada conducta en cabeza de uno de los sujetos convocados a la audiencia, lo cual hace que la entidad pueda desencadenar una serie de investigaciones y procedimientos que no deriven de la esencia misma de la conciliación.

IV. INTERVENCIONES.

1. Superintendencia Nacional de Salud.

La apoderada de la Superintendencia Nacional de Salud, solicita a la Corte declarar la exequibilidad de la expresión acusada, poniendo de presente la naturaleza jurídica de la entidad y aspectos generales de la conciliación, para señalar que contrario a lo afirmado por la demandante la expresión acusada no desconoce ningún precepto constitucional.

Explica que la entidad fue investida de funciones jurisdiccionales, adicionales a las que la misma legislación colombiana le ha conferido, en desarrollo de las de inspección, vigilancia y control de las entidades y usuarios que pertenecen al Sistema General de Seguridad Social en Salud, por ello de conformidad con el artículo 116 superior, la entidad tiene la autorización constitucional de ser juez en virtud de la facultad jurisdiccional, pero también de ser conciliador.

En cuanto al acceso libre a la justicia, expresa que la violación expresada por la actora es inconsistente, pues cuando la entidad investida de sus facultades legales observa que existen desacuerdos entre sus vigilados, de oficio puede convocar a las partes en conflicto para dirimirlo, con el único propósito de garantizar la prestación de los servicios de salud en condiciones de calidad, eficiencia y oportunidad.

Señala que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 229 superior, la norma parcialmente acusada garantiza el derecho de toda persona a acceder a la administración de justicia, aun cuando sea de oficio, toda vez que el precepto no establece consecuencias procesales por la inasistencia de las partes a la citación que haga la Superintendencia Nacional de Salud, ni impone sanciones por el mismo hecho, menos aún desconoce la posibilidad de las partes de escoger la formula más conveniente para resolver conflictos, pues no cita obligando a asistir a dichas diligencias y muchos menos a que se llegue a un acuerdo en contravía de las pretensiones de las mismas.

La expresión demandada no desconoce el carácter voluntario de la conciliación, según lo dispone el inciso final del artículo 116 de la Constitución Política, ni coacciona a los vigilados de la Superintendencia Nacional de Salud, mucho menos a los usuarios del Sistema General de Seguridad Social en Salud a conciliar, puesto que no prevé la coerción de una posible sanción para las partes.

Por tanto, opina que la conciliación prevista en la norma acusada tiene una naturaleza voluntaria y se aviene a la Constitución, como un mecanismo democrático de solución de conflictos y no puede pensarse que la expresión "de oficio" se dirija a establecer la obligatoriedad de conciliar o de hacerla en contra de los propios intereses.

Aclara que la vía que ofrece la Superintendencia a través de la conciliación de oficio es gratuita, lo cual garantiza el derecho a la igualdad de los usuarios del Sistema General de Seguridad Social en Salud y de los vigilados. Puntualiza que al no ser la conciliación requisito de procedibilidad para acudir a la jurisdicción, no se viola el derecho de acceder libremente a la administración de justicia para solicitar la tutela judicial de sus derechos (artículo 229 ib.).

2. Ministerio de la Protección Social.

Mediante apoderada, el Ministerio de la Protección Social aboga por la exequibilidad de la disposición acusada, señalando que la norma utiliza a una entidad especializada en la materia para servir de puente entre las partes, pero ello no significa que la misma decida ni que estén obligadas a llegar a un acuerdo, pues ello supondría alterar el mecanismo.

Es más, en este caso, ni siquiera es un requisito de procedibilidad frente a una eventual

acción judicial, inclusive de tutela, a pesar de que existe una remisión general a la Ley 640 de 2001.

Lo único que se hace obligatorio, cuando la Superintendencia acude a la posibilidad oficiosa, es la comparecencia de las partes y el aprovechamiento de un espacio para lograr un acuerdo conciliatorio, lo cual no está proscrito constitucionalmente, tal y como quedó expresado, de lo contrario la propia limitación de procedibilidad ante la justicia resultaría igualmente vedada.

Señala que la posibilidad de convocatoria a la conciliación constituye una alternativa válida dentro del ordenamiento que, eventualmente, puede beneficiar a las partes y, sin duda, a la administración de justicia, lo cual no puede confundirse con la voluntariedad de llegar a un acuerdo conciliatorio.

Así mismo, explica que la entidad no asume la condición de juez y parte en los aspectos que le han sido deferidos, ni tampoco entra a definir derechos, sino que, como se ha insistido, funge de puente frente a las desavenencias de los contendientes. Por otra parte, como organismo técnico y especializado que es, cuenta con el conocimiento necesario para realizar esta labor.

Encuentra sin fundamento la acusación de la demandante, pues ve claro que la convocatoria a conciliar decretada por la Superintendencia Nacional de Salud es viable y puede operar especializada e independientemente de otras labores que realiza, que, como la de defensoría del usuario, tiene carácter preventivo y constituye uno de los objetivos de las funciones de inspección, vigilancia y control.

Según la censora, estas herramientas actúan en la raíz de los conflictos y, además de solucionarlos, instauran canales de entendimiento entre los contendientes, lo cual potencializa grados de convivencia, no siendo lo mismo sociológicamente que un juez o un funcionario (tercero imparcial) establezca quién tiene el derecho, a que éste surja de un arreglo satisfactorio entre las partes. Lo primero puede dejar un resquemor en el vencido, mientras que lo segundo lima muchas de las asperezas que crea un litigio. La dialéctica de la conciliación permite que afloren fluidamente las posiciones y que, si es exitosa y libre, ninguno se sienta perdedor.

3. Departamento Administrativo de la Función Pública.

El Departamento Administrativo de la Función Pública señala, a través de apoderado, que la expresión acusada del artículo 38 de la Ley 1122 de 2007 no desconoce de manera alguna el carácter voluntario de la conciliación, por tanto solicita la exequibilidad de la disposición acusada.

Aclara que una cosa es promover la concertación como mecanismo eficiente para la solución pacífica de los conflictos, como lo hace el aparte acusado y otra imponer la obligación de conciliar, que no está prevista en dicho precepto.

El artículo 38 de la Ley 1122 de 2007 asigna a la Superintendencia Nacional de Salud la potestad de actuar como ente conciliador, de oficio o a solicitud de parte, en los conflictos que surjan entre vigilados y/o entre éstos y los usuarios, generados en problemas que no les permiten atender las obligaciones dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Por tanto, la invitación oficiosa a conciliar no implica el ejercicio de funciones jurisdiccionales, sino administrativas, razón por la cual, en su concepto mal puede el artículo 38 de la Ley 1122 de 2007 conllevar la vulneración de los artículos 116, 228 y 229 de la Constitución Política.

Manifiesta que la conciliación oficiosa y gratuita que puede ser promovida por la Superintendencia Nacional de Salud, no desconoce el carácter consensual y voluntario de la misma, mientras la intervención oficiosa en estas materias apunta a la realización de los fines esenciales del Estado. Además, la audiencia de conciliación convocada oficiosamente no constituye un requisito de procedibilidad para acudir a la jurisdicción.

Concluye señalando que los cargos de inexequibilidad devienen de una lectura equivocada de la parte actora respecto del precepto acusado, en cuanto confunde la conciliación oficiosa con la conciliación forzosa.

4. Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario.

El Decano de la Facultad de Jurisprudencia de dicha Universidad presenta un concepto emitido por un profesor de dicha Facultad, quien después de considerar la potestad de configuración atribuida al legislador, señala que “las finalidades perseguidas por dicha

expresión resultan constitucionalmente importantes, al menos por las siguientes tres razones":

(ii) Así mismo, la medida examinada se ajusta a la importancia constitucional de los mecanismos alternativos de solución de conflictos al mismo tiempo que promueve la realización del derecho sustancial a través de procedimientos informales.

(iii) Adicionalmente, la importancia de la medida se evidencia con mayor claridad y fuerza, una vez se constata que la atribución conferida a la Superintendencia Nacional de Salud tiene como propósito, según lo advierte el artículo 38 de la Ley 1122 de 2007, permitir la conciliación de conflictos que pueden afectar el normal funcionamiento del Sistema de Seguridad Social en Salud. Ello, sin duda alguna, puede entenderse como un intento de articular el principio de eficiencia en el mencionado sistema."

Señala que los objetivos precisados no sólo son legítimos desde una perspectiva constitucional sino que, al mismo tiempo, revisten la naturaleza de importantes. Incluso tales finalidades se inscriben de manera precisa en el cauce que disciplina la habilitación de intervención legislativa que en materia de seguridad social se le confiere al Congreso de la República y que tiene como pauta orientadora la optimización del principio de eficiencia en la prestación de los servicios de salud.

Explica que autorizar a la Superintendencia Nacional de Salud a promover la concreción de acuerdos conciliatorios, a fin de evitar impactos negativos en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, permite disminuir o evitar los conflictos suscitados entre los sujetos mencionados por el artículo 38 de la Ley 1122 de 2007, e impulsar arreglos ágiles entre los actores del Sistema de Seguridad Social en Salud, amparados por la necesidad de garantizar la primacía del derecho sustantivo.

Precisa que la norma demandada no establece una obligación de conciliación a cargo de las partes citadas a la audiencia correspondiente por parte de la Superintendencia Nacional de Salud. Ello equivaldría, sin lugar a dudas, a desconocer abiertamente la jurisprudencia constitucional referida al carácter voluntario de la mencionada institución. Lo que se busca es configurar y hacer posibles canales institucionales de diálogo en orden a promover, en realidad, la adecuada prestación del servicio público de salud.

V. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN.

El Procurador General de la Nación, en concepto N° 4543 de mayo 6 de 2008, solicita a la Corte declarar la exequibilidad de la expresión "de oficio o", contenida en el artículo 38 de la Ley 1122 de 2007, anotando que no existe la vulneración alegada por la demandante, por cuanto, en primer término, el legislador tiene un amplio marco de configuración con respecto a las garantías procesales, obviamente dentro de los criterios de proporcionalidad y racionalidad.

Señala que la norma se aviene a los fines constitucionales de garantizar el acceso, la calidad y la continuidad del servicio público de salud, pues trata precisamente de proteger la buena prestación de un servicio público que está bajo la dirección, vigilancia y control del Estado, por tanto la posibilidad de citar de oficio a audiencias se da cuando estos conflictos se generen en problemas que no permitan a los diferentes actores atender sus obligaciones dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud, afectando el acceso efectivo de los usuarios al mencionado servicio de salud.

Adicionalmente, explica que establecer mecanismos alternativos de solución de conflictos tiene como fin descongestionar la administración de justicia, especialmente de los procesos de tutela que se generan en los conflictos relacionados con el servicio de salud.

La invitación oficiosa a conciliar no distorsiona la naturaleza del acuerdo, pues el conciliador, sea un servidor público o un particular habilitado y capacitado para ello, se limita a citar a las partes, proponer fórmulas de arreglo, avalar el acuerdo a que se llegue, en tanto se ajuste a la ley, y darle al mismo el efecto de cosa juzgada. Es decir, cumple las funciones señaladas en el artículo 8° de la Ley 640 de 2001.

Considera desacertada la interpretación de la demandante sobre la disposición acusada, por cuanto entiende la conciliación como un mecanismo coercitivo, lo cual distorsiona su naturaleza. La invitación de la Superintendencia a las partes para sentarse a conciliar no vulnera derecho alguno, ni afecta la naturaleza de auto composición propia de la conciliación. Ello ni siquiera ocurre cuando el legislador establece la conciliación como un requisito de procedibilidad o le da efectos jurídicos a la falta de voluntad conciliatoria o a la inasistencia a la audiencia de conciliación, como lo hace con respecto a algunas materias el artículo 35 de la Ley 640 de 2001 o el artículo 101 del Código de Procedimiento Civil.

La naturaleza de la conciliación no exige que se acuda voluntariamente al mecanismo, sino que se realice y acepte voluntariamente el acuerdo que surja de él, libre de cualquier vicio de la voluntad como serían el error, la fuerza o el dolo. Lo que sería inconstitucional es hacer obligatoria la aceptación de la formula de arreglo propuesta por el conciliador, pues en ese caso, no se podría hablar de mutuo acuerdo, es decir, de auto composición o de auto gestión.

Precisa que en caso de que el legislador establezca la conciliación como requisito de procedibilidad, deberá determinarse si eventualmente puede vulnerar derechos fundamentales, análisis que ha realizado la Corte Constitucional. Pero, en el asunto bajo estudio, tratándose de materias de competencia de la jurisdicción laboral, la conciliación no es requisito de procedibilidad, de conformidad con lo señalado en las sentencias C-893 de 2001 y C-417 de 2002, que declararon la inexequibilidad de algunos apartes del artículo 35 de la Ley 640 de 2001.

Por tanto, el Ministerio Público no advierte efectos nocivos en la oficiosa convocatoria a la conciliación por parte de la Superintendencia Nacional de Salud, en particular la vulneración del acceso a la administración de justicia que preocupa a la demandante.

En cuanto al cumplimiento del requisito de independencia e imparcialidad para el desempeño de sus funciones judiciales y de conciliación, por parte de la Superintendencia Nacional de Salud, señala que esta entidad debió modificar su organización para el adecuado cumplimiento de esas funciones.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera. Competencia.

Segunda. Lo que se debate.

Para la demandante, la expresión “de oficio o” contenida en el artículo 38 de la Ley 1122 de 2007, vulnera los artículos 116, 228 y 229 de la Constitución, por cuanto permite que la Superintendencia Nacional de Salud convoque de oficio la conciliación extrajudicial entre los organismos vigilados por esa Superintendencia o entre éstos y los usuarios, desnaturalizando el mecanismo de conciliación.

Como quedó reseñado, quienes se pronunciaron en esta acción pública se oponen a la pretensión contenida en la demanda, por encontrar exequible la expresión atacada, coincidiendo en señalar que no existe violación de ningún derecho constitucional, por cuanto autorizar a la Superintendencia Nacional de Salud a promover la concreción de acuerdos conciliatorios, permite disminuir o evitar los conflictos suscitados entre los sujetos mencionados por el artículo 38 de la Ley 1122 de 2007 e impulsar arreglos ágiles entre los actores del Sistema de Seguridad Social en Salud, amparados por la necesidad de garantizar la primacía del derecho sustantivo.

Así, el tema jurídico que debe resolver la Corte en la presente oportunidad radica en establecer si la frase acusada implica desconocimiento del carácter voluntario de la conciliación, y contraría el acceso a la administración de justicia y la independencia e imparcialidad de quien actúa como conciliador.

Tercero. Aspectos generales de la conciliación.

3.1. La conciliación es un mecanismo alternativo para la resolución de conflictos, por cuyo medio las partes, con la ayuda de un tercero neutral, calificado y autorizado para ello, resuelven directamente un asunto en el que se presenta desacuerdo y que es susceptible de ser conciliable.

Procura evitar litigios de larga duración y mejorar las relaciones entre las partes, en la medida en que el procedimiento garantice imparcialidad, rapidez, confiabilidad y reconocimiento del acuerdo logrado, en circunstancias dentro de las cuales los interesados suelen tener dificultades para avenirse espontáneamente, pero sí mantienen disposición de arreglo si un tercero neutral lo promueve.

3.2. Usualmente, como en la normatividad colombiana, existen dos tipos de conciliación, la extrajudicial y la judicial.

La primera se realiza antes o por fuera de un proceso judicial, como medio alternativo; mediante ella, las partes resuelven de manera pacífica solucionar su problema o conflicto, sin tener que acudir a un juicio. Según el artículo 3° de la Ley 640 de 2001, la conciliación extrajudicial será en derecho cuando se realice a través “de centros de conciliación o ante autoridades en cumplimiento de funciones conciliatorias; y en equidad cuando se realice ante

conciliadores en equidad".

Por su parte, la conciliación judicial es un medio alternativo a la resolución del conflicto, mediante una decisión o fallo. En tal sentido, es una forma especial de poner fin al proceso, siendo el tercero que dirige esta clase de conciliación el juez de la causa, quien además de proponer fórmulas de arreglo, homologa o convalida lo acordado por las partes, otorgándole eficacia de cosa juzgada. En algunos casos, tal conciliación opera como requisito de procedibilidad.

Entonces, dependiendo del momento y del escenario, la conciliación puede servir para poner fin a un proceso, o para evitar que se inicie.

3.3. Esta corporación, mediante sentencia C-893 de agosto 23 de 2001, con ponencia de la Magistrada Clara Inés Vargas Hernández, al referirse a la conciliación en materia laboral explicó:

"Las características fundamentales de la conciliación son las siguientes:

1) La conciliación es un mecanismo de acceso a la administración de justicia. Y lo es porque, como se desprende de sus características propias, el acuerdo al que se llega entre las partes resuelve de manera definitiva el conflicto que las enfrenta, evitando que las mismas acudan ante el juez para que éste decida la controversia. Independiente del fracaso o del éxito de la audiencia, la conciliación permite el acercamiento de las partes en un encuentro que tiende hacia la realización de la justicia, no como imposición judicial, sino como búsqueda autónoma de los asociados.

2) La conciliación es un mecanismo alternativo de solución de conflictos que puede realizarse por fuera del proceso judicial o en el curso del mismo. Puede ser voluntaria, u obligatoria como requisito para iniciar un proceso. Puede llevarse a cabo por un tercero independiente o por una institución como un centro de conciliación. Además, puede ser conciliación nacional o internacional para la solución de conflictos privados entre personas de distinta nacionalidad o entre Estados e inversionistas de otros Estados, o entre agentes económicos de distintos Estados. Conciliación hay en las distintas ramas del derecho como civil, comercial, laboral, contencioso administrativo y en ciertos aspectos del proceso penal.

3) Es una forma de resolver los conflictos con la intervención de un tercero que al obrar como incitador permite que ambas partes ganen mediante la solución del mismo, evitado los costos de un proceso judicial.

5) Existe también la habilitación que procede cuando las partes deciden solicitar el nombramiento de un conciliador, de la lista ofrecida por un determinado centro de conciliación. En principio, esta habilitación supone la aquiescencia de las partes respecto del conciliador nominado por el centro, pero también implica la voluntad que conservan las mismas para recusar al conciliador, si consideran que no les ofrece la garantía de imparcialidad o independencia para intervenir en la audiencia.

6) En este sentido, puede decirse que las figuras del impedimento y la recusación son esenciales a la conciliación, y son parte de su carácter eminentemente voluntario. Además, en esta materia se siguen las normas del Código de Procedimiento Civil.

7) Es un acto jurisdiccional, porque la decisión final, que el conciliador avala mediante un acta de conciliación, tiene la fuerza vinculante de una sentencia judicial (rei iudicata) y presta mérito ejecutivo (art. 66, Ley 446 de 1998).

8) La conciliación es un mecanismo excepcional, porque dependiendo de la naturaleza jurídica del interés afectado, sólo algunos de los asuntos que podrían ser sometidos a una decisión jurisdiccional, pueden llevarse ante una audiencia de conciliación. En general, son susceptibles de conciliación los conflictos jurídicos que surgen en relación con derechos disponibles y por parte de sujetos capaces de disponer.

A la conciliación le caben los mismos argumentos expuestos por la Corte en relación con el arbitramento, en lo que tiene que ver con las materias susceptibles de transacción. Así debe decirse que están excluidos de ser conciliables asuntos relativos al estado civil o a los derechos de incapaces, o derechos sobre los cuales la ley prohíba a su titular disponer.1 Del mismo modo, puede decirse que a conciliación no pueden ser sometidos asuntos que involucren el orden público, la soberanía nacional o el orden constitucional2, o materias relacionadas con la legalidad de los actos administrativos.3

9) Finalmente, por definición la conciliación es un sistema voluntario, privado y bilateral de resolución de conflictos, mediante el cual las partes acuerdan espontáneamente la

designación de un conciliador que las invita a que expongan sus puntos de vista y diriman su controversia. La intervención incitante del tercero conciliador no altera la naturaleza consensual de la composición que las partes voluntariamente concluyen, sino que la facilita y la estimula.4"

3.4. El artículo 38 de la Ley 1122 de 2007 faculta a la Superintendencia Nacional de Salud para actuar como conciliadora "de oficio o" a solicitud de parte, específicamente en los conflictos que surjan entre sus vigilados y/o entre éstos 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.

Adicionalmente, el mismo artículo establece, en su parágrafo, que 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.

Siendo ello así, está claro que la disposición parcialmente acusada autoriza a la Superintendencia Nacional de Salud, como entidad especializada, para actuar dentro de una conciliación extrajudicial y servir de intermediaria, orientadora y colaboradora para la resolución de conflictos entre sus vigilados y ante los usuarios del servicio de salud, y a pesar de la remisión que hace a la Ley 640 de 2001, ello no significa que se establezca como un requisito de procedibilidad.

Cuarto. Naturaleza de la Superintendencia Nacional de Salud.

4.1. La Superintendencia Nacional de Salud es un organismo de carácter técnico, adscrito al Ministerio de la Protección Social, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, que ejerce funciones de inspección, vigilancia y control de las entidades que pertenecen al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

4.2. El artículo 41 de la Ley 1122 de 2007 le otorgó a esta Superintendencia funciones jurisdiccionales, sin perjuicio de las que ejerce como autoridad administrativa; esas facultades tienen raigambre constitucional, pues el artículo 116 de la Carta señala que la ley podrá atribuir funciones jurisdiccionales en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sobre este aspecto, esta Corte en fallo C-117 de febrero 13 de 2008, con ponencia del Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa, reiteró:

“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. 5”

En este mismo pronunciamiento, señaló la Corte Constitucional:

“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.6

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."

La citada sentencia condicionó la exequibilidad del artículo 41 de la Ley 1142 de 2007, 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.

4.3. Lo anterior significa que, contrario a lo afirmado por la demandante, no hay vulneración del principio de independencia e imparcialidad para el desempeño de las funciones judiciales y de conciliación que ejerce la Superintendencia Nacional de Salud, por cuanto de

conformidad con el precedente citado y lo antes expuesto, éstas se encuentran separadas (en la Superintendencia Delegada para la Función Jurisdiccional y de Conciliación), de las que cumple como entidad administrativa sobre sus vigilados.

Quinto: La convocatoria oficiosa a la conciliación no contraría el carácter voluntario de ésta, menos el acceso a la administración de justicia.

Ante todo, ha de recordarse que según lo dispuesto en el inciso 3° del artículo 116 de la Constitución, por ley se puede, excepcionalmente, atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas, como la Superintendencia Nacional de Salud, cuya actuación emana de lo determinado en el artículo 49 de la Constitución, en la Ley 100 de 1993 y en sus normas complementarias.

Dentro de este contexto y conforme a lo antes referido, la conciliación que realiza dicha Superintendencia constituye un mecanismo alternativo para la solución de conflictos, que se llevará a cabo mediante la intervención de un conciliador, investido por excepción para administrar justicia en el caso específico.

Es así evidente que cuando la Superintendencia Nacional de Salud realiza de manera oficiosa la convocatoria, no está desconociendo el carácter voluntario de la conciliación; por el contrario, al prever un asunto susceptible de arreglo en materia de salud, cita a los vigilados y/o a los usuarios fuera de un proceso judicial, con el fin de que resuelvan de manera pacífica los problemas o conflictos que se presenten.

De tal suerte, la convocatoria de oficio no lleva implícita la obligatoriedad de la comparecencia, ni mucho menos la aceptación del acuerdo. Simplemente en aras de facilitar la composición, se cita a las partes en forma oficiosa como alternativa válida para la solución de problemas que se le presenten a las entidades vigiladas, al igual que para posibilitar a los usuarios el acceso efectivo al servicio de salud.

Por tanto, la conciliación realizada por la Superintendencia es una verdadera forma de acceso a la administración de justicia que, como tal, puede ser regulada por el legislador y no debe ser entendida como obligatoria, en la medida en que se puede conciliar, pero no se impone aceptar el mecanismo.

En efecto, el artículo 38 de la Ley 1122 de 2007 cuya expresión “de oficio o” se demanda, remite a la Ley 640 de 2001, sin que se contemple sanción por inasistencia o falta de ánimo conciliatorio.

Siendo así, la citación de la entidad a sus vigilados y/o a los usuarios del sistema no contraviene ningún precepto constitucional, ni constituye un requisito previo para acudir a la jurisdicción común, circunscribiéndose la norma a prever la posibilidad de obtener soluciones prontas y efectivas en la debida realización del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Esa posibilidad de conciliación, como mecanismo alternativo de solución de conflictos, lejos de convertirse en un requisito de procedibilidad, busca descongestionar la administración judicial y el hecho de que pueda convocarse de oficio no lleva implícito ningún tipo de obligación.

Lo que la norma parcialmente demandada prevé es una facultad para que la entidad pueda propiciar soluciones apropiadas, sin que implique una obligación o sujeción para quienes sean citados por la Superintendencia Nacional de Salud.

Aunado a lo anterior, debe tenerse en cuenta que por tratarse de la solución a problemas que pueden afectar la adecuada prestación del servicio de salud y seguir congestionando la administración de justicia con trámites ordinarios y multiplicidad de acciones de tutela, ha de ser expeditiva la intervención oficiosa de dicha Superintendencia, estando de por medio otorgar medios adecuados de atención y efectividad del derecho a la seguridad social y particularmente a la salud, con su valor constitucional y la expresa catalogación como servicio público (artículos 48 y 49 de la Constitución).

Por consiguiente, será declarada exequible, por los cargos estudiados, la expresión “de oficio o”, contenida en el artículo 38 de la Ley 1122 de 2007.

VII. DECISIÓN.

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

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE, por los cargos estudiados, la expresión “de oficio o” contenida en el artículo 38 de la Ley 1122 de 2007, “Por la cual se hacen algunas modificaciones al Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”.

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

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado Magistrado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado Magistrado

Ausente en comisión

NILSON PINILLA PINILLA CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrado Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 “ Cfr. Sentencia C-294/95”.

2 “Cfr. Sentencia C-330 de 2000. M. P. Carlos Gaviria Díaz”.

3 “Sentencia C-1436 de 2000. El citado fallo señala: ‘Esta doctrina del Consejo de Estado aún

hoy, después de la expedición de la Constitución de 1991, y la inclusión en ella, del artículo 116, está plenamente vigente, pues no existe presupuesto constitucional alguno que permita afirmar que la decisión sobre la legalidad de los actos administrativos, y, específicamente, de aquellos que dicta la administración en uso de sus facultades excepcionales, esté librada al arbitrio de los particulares'."

4 "Autores clásicos del derecho rechazaron la intervención del Estado con el fin de hacer obligatoria la conciliación de los intereses privados, al entender que nadie debe ser más amante de la paz, del orden y de su patrimonio que su dueño mismo. Apoyado en este concepto BENTHAM reprobaba al Estado el entrometimiento en buscar la avenencia entre los particulares, porque en su parecer la conciliación envuelve para uno de los que transigen, una renuncia de parte de su derecho a favor de otro, y como el Estado no debe procurar transacciones en materia de justicia, sino que esta se cumpla en toda su extensión y sin sacrificio alguno, no puede prohijar un acto por el cual, si resulta conciliación, necesariamente ha de haber sacrificio de justicia por parte de uno de los litigantes."

5 "En la Sentencia C-649 de 2001 (MP Eduardo Montealegre Lynett) la Corte revisó las facultades jurisdiccionales de la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de competencia desleal: '(…) 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.'. Posteriormente, en la sentencia C-1071 de 2002 (MP Eduardo Montealegre Lynett) la Corte estudió la constitucionalidad de las facultades de la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de protección del consumidor. En la parte resolutiva señaló: 'Declarar EXEQUIBLE el artículo 145 de la Ley 446 de 1998, únicamente por los cargos estudiados en esta providencia, y siempre y cuando se entienda que, de conformidad con el fundamento 16 de esta sentencia, las funciones allí atribuidas a la Superintendencia de Industria y Comercio deben ejercerse por funcionarios que gocen de independencia e imparcialidad'.".

6 "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. (…)”