

Sentencia C-956/07

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ineptitud sustantiva de la demanda

Referencia: expediente D-6808

Demanda de inconstitucionalidad parcial 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”.

Actor: Juan Guillermo Salgado Arias

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá D.C., catorce (14.) de noviembre de dos mil siete (2007)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Juan Guillermo Salgado Arias presentó demanda contra el artículo 41 (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”. La demanda correspondió por reparto al entonces magistrado Álvaro Tafur Galvis.

Mediante auto del catorce (14) de mayo de 2007, el mencionado Magistrado Sustanciador admitió la demanda y dispuso correr traslado de la misma al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor; así mismo, ordenó fijar en lista la norma acusada para asegurar la intervención ciudadana y comunicar la iniciación del proceso al señor Presidente de la República y al Presidente del Congreso de la República, a los Ministerios de Hacienda y

Crédito Público y de la Protección Social. Igualmente, invitó a participar al proceso la Superintendencia Nacional de Salud, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a la Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral -ACEMI- y a la Asociación Colombiana de Hospitales y Clínicas.

Terminado el período constitucional del magistrado sustanciador Álvaro Tafur Galvis, el magistrado Mauricio González Cuervo manifestó ante la Sala Plena de esta Corporación su impedimento para conocer del presente proceso. Mediante auto de Sala Plena de fecha 31 de octubre de 2007 fue aceptado el anterior impedimento, por lo cual el proceso fue nuevamente sometido a reparto, habiéndole correspondido al magistrado Marco Gerardo Monroy Cabra.

Cumplidos los trámites ya relacionados y previo el concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 45.506 del nueve (9) de enero de 2007. Se subraya la expresión demandada.

“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 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.

“PARÁGRAFO 1o. 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 2o. 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.”

III. LA DEMANDA

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. Estos cargos de inconstitucionalidad son desarrollados de la siguiente manera:

1. Al parecer del actor, el aparte demandado del artículo 41 de la Ley 1122 de 2007 desconoce el artículo 13 superior relativo al derecho a la igualdad, pues dicha expresión tiene un carácter absoluto que niega a los afectados la posibilidad de hacer una adecuada defensa de sus intereses ante una instancia diferente de la Superintendencia Nacional de Salud. En ese sentido, dice el actor, dicha entidad tendrá la función de juzgar con carácter definitivo y sus decisiones de fondo no tendrán recurso alguno ante un superior imparcial que revise los errores sustanciales, de procedimiento o probatorios en que pueda incurrir esa Superintendencia, con lo cual las personas afectadas con tales decisiones recibirán un trato diferente al que les es dispensado a otras que intervienen en “actuaciones similares”, como es el caso de los procedimientos sancionatorios que adelantan las Secretarías de Salud en el nivel territorial, para los cuales sí está previsto el recurso de apelación.

2. Adicionalmente, la expresión acusada implica un desconocimiento de los principios que gobiernan el ejercicio de la función administrativa (art.209 C.P.), porque las decisiones de la Superintendencia tendrán “carácter definitivo” y no estarán sujetas a “ningún tipo de revisión por la vía ordinaria”; así, la Superintendencia actuará como ente investigador y acusador, además de que decidirá sobre los cargos que ha investigado, con el agravante de que “su decisión tendrá carácter definitivo, por lo tanto no podrá ser apelada, ni consultada por un superior que tenga un punto de vista imparcial entre el acusador y el investigado”.

3. De otro lado, la expresión acusada conlleva la violación del derecho al debido proceso (art. 29 C.P.). A juicio del actor, el debido proceso garantiza a todos los ciudadanos una defensa adecuada y el derecho a que la decisión judicial sea revisada “por un superior jerárquico imparcial de los hechos, sin nexos institucionales que puedan afectar su visión de juez y más para el caso en concreto en el que se da la potestad de juez al señor Superintendente, quien no puede convertirse en parte al momento de hacer una revisión de su propia dependencia”.

4. Se desconoce también el principio de la doble instancia (art. 31 C.P.), pues las investigaciones que adelante la Superintendencia Nacional de Salud no tendrán recurso de apelación, a pesar de que “se trata del litigio de una controversia que puede ser susceptible de una mala interpretación y por tanto se debe tener una segunda instancia que otorgue la posibilidad de corregir lo que pudiere llegar a errar en la primera instancia”. El demandante considera que en la regulación del Sistema General de Seguridad Social en Salud ya existe una garantía de doble instancia para las investigaciones a cargo de las entidades territoriales (Decreto 2309 de 2002) y que esta garantía se debe extender al ejercicio de las funciones jurisdiccionales por parte de la Superintendencia Nacional de Salud, pues las excepciones a la doble instancia no pueden ser discriminatorias.

El demandante cita apartes de la Sentencia C-040 de 20021 y afirma que la excepción a la doble instancia en algunos asuntos contenciosos “no debe aparecer caprichosa o carente de razón suficiente, ello es, desprovista de elementos que la justifiquen objetiva y razonablemente”. Cita al tratadista Hernán Fabio López y señala que si bien se podría pensar que el recurso de reposición ante la misma Superintendencia sería un medio de control de sus decisiones judiciales, aquél no constituye una segunda instancia, toda vez que se tramita y resuelve por el mismo funcionario que tomó la decisión, “mientras la apelación es decidida en una instancia superior por el superior jerárquico, quien decidirá si confirma la decisión, la modifica o la revoca”.

Concluye que si bien no existe objeción en que la Superintendencia Nacional de Salud ejerza funciones jurisdiccionales, aspecto que no discute, sí resulta inconstitucional “la pretensión de otorgar a la Superintendencia la facultad absolutista frente a sus decisiones al agregar en la disposición la expresión ‘con carácter definitivo’, pues con esta se entendería que la actuación administrativa que adelante la Superintendencia Nacional de Salud no tendría ningún recurso admisible y por ende violaría los derechos de los ciudadanos incurso dentro de estas investigaciones, al no contar con la facultad legal de recurrir en pro de que sea revisada la decisión que consideren no se ajuste a los parámetros legales”. (negrilla y subrayado originales)

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público interviene en el proceso a través de apoderado judicial, para solicitar que la disposición demandada sea declarada exequible.

Señala que el artículo 116 de la Constitución Política permite el ejercicio de funciones judiciales por parte de las autoridades administrativas, siempre que se trate de materias precisas y que no comprenda la instrucción de sumarios ni el juzgamiento de delitos; que conforme a lo establecido en las Sentencias C-672 de 1999 y C-164 de 20002, la ley puede atribuir funciones judiciales a las superintendencias si los funcionarios encargados de su ejercicio se encuentran previamente determinados en la ley y gozan de la independencia e imparcialidad suficiente para el desarrollo de esa actividad.

Indica que de acuerdo con el artículo 52 de la Ley 510 de 1999, declarado exequible mediante Sentencia C-384 de 20003, los fallos definitivos de las superintendencias sí son apelables y susceptibles de la acción de tutela como cualquier otra decisión judicial, tal como se señaló además en la Sentencia T-655 de 20054, en la que se reiteró que cuando las superintendencias ejercen funciones judiciales sus competencias obedecen al servicio de los intereses generales, a la vez que deben ser ejercidas de manera imparcial e independiente.

A su juicio, la protección del debido proceso no se garantiza por el número de instancias que existan para controvertir una decisión; en consecuencia, el hecho de que la Superintendencia de Salud pueda decidir con carácter definitivo determinados asuntos, no viola ninguna garantía constitucional, especialmente porque esa facultad recaerá sobre asuntos de la seguridad social, los cuales deben ser resueltos con carácter definitivo.

Concluye finalmente que “es un hecho cierto que el derecho regulativo existe en materia de seguridad social y este Derecho Regulatorio que para el presente caso ostenta la Superintendencia de Salud, no es ni bueno, ni malo, ni moral, ni inmoral, sólo es una instancia administrativa perfectamente capacitada para resolver los complejos dilemas éticos, políticos, económicos y jurídicos que plantean a la salud de los individuos y de nuestra sociedad colombiana”.

El Ministerio de la Protección Social solicita a través de su apoderada judicial que la expresión acusada sea declarada exequible.

Inicialmente precisa que a pesar de que en la demanda se alude a diversos principios y

derechos, el demandante no cuestiona la asignación de funciones judiciales a la Superintendencia de Salud, sino únicamente el hecho de que no exista una segunda instancia para el control de ese tipo de decisiones.

Se refiere entonces al ejercicio de funciones judiciales por las superintendencias, lo que considera un fenómeno propio de los años 90, debido a la necesidad de descongestionar la administración de justicia y de establecer mecanismos eficaces para la solución de problemas cotidianos, en ocasiones ínfimos, pero de gran trascendencia para quien los soporta. Considera que, en ese sentido, las Superintendencias actúan como entidades técnicas y especializadas en determinadas materias, cuyas funciones están concebidas para velar por la adecuada prestación de determinados servicios y brindar confianza a los extremos de las relaciones jurídicas que allí se establecen.

Hace un recuento histórico del surgimiento de las superintendencias y señala que sus funciones de policía administrativa se han extendido paulatinamente “como una fórmula de alternatividad judicial” , la cual ha sido avalada por la Corte Constitucional en diversas oportunidades; a su juicio, la disposición acusada cumple los parámetros existentes para el traslado de funciones judiciales a las superintendencias, en cuanto a que el mismo sea excepcional y preciso y no recaiga sobre aspectos expresamente excluidos por la Constitución (instrucción de sumarios y juzgamiento de delitos).

Considera que no se vulnera el derecho a la igualdad por el hecho de que la decisión sea “definitiva” -porque en todo caso procederá la acción de tutela, como sucede frente a cualquier decisión judicial-, ni tampoco el principio de imparcialidad, pues su garantía no depende de la expresión acusada, sino de la estructura interna que adopte la Superintendencia para ejercer separadamente sus funciones administrativa y judicial.

Termina su intervención indicando que la Corte ha considerado exequible el carácter “definitivo” de las decisiones judiciales de las superintendencias (Sentencias C-501 de 2001 y C-1038 de 2002) y que, en ese sentido, el actor confunde las decisiones administrativas y las judiciales, olvidando que estas últimas se rigen por el artículo 148 de la Ley 446 de 1998 (modificado por el artículo 52 de la Ley 510 de 1999), conforme lo establece la parte final de la disposición acusada.

3. Superintendencia Nacional de Salud

La Superintendencia Nacional de Salud acude al proceso a través de su apoderada judicial, quien solicita que la disposición acusada sea declarada exequible.

Indica inicialmente que la Superintendencia Nacional de Salud es un organismo de carácter técnico adscrito al Ministerio de Salud, que ejerce funciones de inspección, control y vigilancia de las instituciones que prestan servicios de salud, de acuerdo con los objetivos fijados en el Decreto 1018 de 2007.

Luego se refiere a los antecedentes de la atribución de funciones judiciales a las Superintendencias, como mecanismo para descongestionar los despachos judiciales en aquéllos asuntos de carácter técnico y especializado que conocen dichos organismos de control. Recuerda que la Corte se ha referido al carácter excepcional de la asignación de funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas y a la necesidad de que se definan de manera precisa las materias objeto de dicha facultad, con fundamento en lo cual ha declarado exequible el ejercicio de funciones judiciales por parte de las Superintendencias de Valores, de Industria y Comercio y de Sociedades, en el entendido que los funcionarios que cumplirán esa función tienen garantía de independencia, imparcialidad y autonomía.

Señala que respecto de la disposición acusada el actor confunde el “carácter definitivo” de la decisión, que es connatural a cualquier sentencia judicial, con el hecho de que la misma se encuentre o no sujeta al principio de doble instancia y pueda o no ser apelada, según lo haya establecido el legislador al regular la materia.

Afirma que en el caso concreto, el artículo 41 de la Ley 1122 de 2007 estableció en su parte final que el ejercicio de las funciones judiciales por parte de la Superintendencia Nacional de Salud se sujetaría al procedimiento establecido en el artículo 148 de la Ley 446 de 1998, modificado por el artículo 52 de la Ley 510 de 1999, conforme al cual el fallo definitivo sí es apelable.

Considera que conforme a lo anterior se puede observar que el actor parte de un supuesto equivocado, pues la expresión demandada no implica que las decisiones judiciales de la Superintendencia Nacional de Salud no puedan ser apeladas ante un superior, pues así lo permite expresamente el artículo 148 de la Ley 446 de 1998 a la cual se remite el mismo artículo 41 de la Ley 1122 de 2007.

Explica además cuál es la estructura de la Superintendencia Nacional de Salud (Decreto 1018 de 2007) y señala en ella se define con claridad la forma en que ha de cumplirse la función judicial asignada por la ley, “siendo evidente que la organización de la Superintendencia permite que una superintendencia delegada para el ejercicio de dicha función actúe con total independencia de las demás áreas de la institución, garantizando la transparencia y debido proceso en los casos sometidos a la función judicial”.

Luego de citar en extenso la Sentencia C-415 de 2002 en la que la Corte revisó la constitucionalidad del artículo 148 de la Ley 446 de 1998, concluye que la norma demandada es exequible, porque “la forma en que ha sido estructurada no vulnera de manera alguna los derechos a la igualdad, el debido proceso y a la doble instancia, pues es sumamente claro que contra las decisiones definitivas que se tomen en vía judicial procede el recurso de apelación que se hará ante la autoridad judicial que tuvo originalmente la competencia para tramitar el asunto que se debate”.

4. Departamento Administrativo de la Función Pública

El Departamento Administrativo de la Función Pública intervino en el proceso a través de su apoderado judicial, quien solicitó que la Corte se declare inhibida para adoptar una decisión de fondo, pues a su juicio los cargos son aparentes y corresponden a una simple interpretación del actor, en todo ajena al espíritu de la Constitución.

Indica que en ese contexto es necesario que las decisiones judiciales de la Superintendencia tengan carácter definitivo, sin perjuicio de que los interesados puedan acudir al amparo constitucional cuando se desconocen sus garantías fundamentales.

Advierte que la asignación de funciones judiciales a las autoridades administrativas tiene sustento en el artículo 116 de la Constitución Política y que en virtud de ello se han expedido diversas leyes, muchas de las cuales han sido avaladas por la Corte Constitucional (Sentencia C-1143 de 2000 y C-1150 de 2003).

Señala que, en ese orden, los cuestionamientos del actor resultan infundados pues no de otra manera se podría proteger el núcleo esencial de los derechos a la salud y la vida, de forma que la disposición acusada lo que pretende es “garantizar y preservar derechos de rango constitucional que no pueden verse sometidos a trámites dilatorios e injustificados”.

Concluye que la Corte debe declararse inhibida para fallar “por no reunir los cargos formulados en la demanda los requisitos de procedibilidad exigidos”, o en su defecto, declarar la exequibilidad de la expresión “con carácter definitivo” contenida en el inciso primero del artículo 41 de la Ley 1122 de 2007.

5. Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral -ACEMI-

La Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral ACEMI, atendiendo la invitación hecha por esta Corporación en el auto admisorio de la demanda, acudió al proceso a través de su Presidente Ejecutivo, Doctor Juan Manuel Díaz-Granados Ortiz.

El interviniente recuerda que la Superintendencia Nacional de Salud ejerce funciones de inspección, control y vigilancia respecto de los prestadores del servicio de salud y que la disposición acusada ha agregado una función jurisdiccional en aspectos relacionados con el cumplimiento de las obligaciones derivadas del POS, la atención de urgencias, los problemas de multifiliación y el derecho de libre elección de la EPS por parte del usuario, entre otros aspectos.

Indica que conforme a lo establecido por la Corte Constitucional en diversas sentencias, la convergencia de ambas actividades en las superintendencias sólo es posible si se garantiza la independencia e imparcialidad de la función judicial respecto de las tareas de inspección, control y vigilancia que corresponde desarrollar a esos entes de supervisión. Que, en ese sentido, el artículo 22 del Decreto Reglamentario 1018 de 2007 modificó la estructura de la Superintendencia Nacional de Salud y creó la Superintendencia Delegada para la Función Jurisdiccional y de Conciliación, señalando además que el recurso de apelación de las decisiones jurisdiccionales de primera instancia de esa Superintendencia será de conocimiento del superior jerárquico de la autoridad judicial que originalmente tenía la competencia para tramitar el asunto objeto de debate.

Concluye entonces que si se interpreta que el recurso de apelación de las decisiones judiciales de la Superintendencia Nacional de Salud se surte fuera del ente de control, es decir, ante una autoridad jurisdiccional como tal, sin que para el efecto participe el superior jerárquico administrativo de la superintendencia, podría existir la independencia requerida para que la disposición acusada sea declarada exequible; de lo contrario, el artículo 41 de la Ley 1122 de 2007 sería inconstitucional “por la concurrencia de funciones de inspección,

vigilancia y control con facultades jurisdiccionales en cabeza de un mismo ente, es decir, de la Superintendencia Nacional de Salud”.

6. Asociación Colombiana de Hospitales y Clínicas

La Asociación Colombiana de Hospitales y Clínicas, atendiendo la invitación hecha por esta Corporación en el auto admisorio de la demanda, acudió al proceso a través de su Director General, Doctor Juan Carlos Giraldo Valencia, quien considera que la expresión demandada no desconoce los preceptos constitucionales invocados por el demandante.

Señala en primer lugar que conforme al artículo 116 de la Constitución Política, las autoridades administrativas pueden ejercer funciones jurisdiccionales cuando la ley les concede excepcionalmente esa facultad, tal como lo ha reconocido la Corte Constitucional al estudiar, precisamente, la asignación de funciones judiciales a las superintendencias.

Recuerda que el artículo 148 de la Ley 446 de 1998, modificado por el artículo 52 de la Ley 510 de 1999, regula el procedimiento para el ejercicio de las funciones judiciales por las superintendencias y en él se establece que sus fallos serán susceptibles de recurso de apelación, el cual, de acuerdo con la Sentencia C-415 de 2002, será de competencia del superior jerárquico del juez que desplazó la Superintendencia.

Indica que, precisamente, la disposición acusada remite al procedimiento previsto en la Ley 446 de 1998, de forma que las decisiones judiciales de la Superintendencia Nacional de Salud serán susceptibles de recurso de apelación y, en esa medida, no existe ninguna excepción al principio de la doble instancia, tal como equivocadamente lo afirma el demandante. Así, a pesar de que el principio de la doble instancia no es absoluto y admite excepciones, en el presente caso el legislador no estableció un procedimiento judicial de única instancia: “queda claro que por el hecho de señalar el artículo 41 de la Ley 1122 de 2007 el carácter definitivo del fallo emitido por la Superintendencia Nacional de Salud, esto no significa que el legislador haya establecido la excepción a la doble instancia consagrado en el artículo 31 de la Constitución Política, con mayor razón cuando en este artículo se señala en el párrafo 2º el trámite que debe seguir el ente de vigilancia y control para resolver y fallar sobre los casos contenidos en él”.

Concluye que el “carácter definitivo” de las decisiones judiciales de la Superintendencia

Nacional de Salud “debe entenderse como una cualidad del fallo mas no como el establecimiento por parte del legislador de la excepción al principio de la doble instancia”, ni como una limitación para el ejercicio de la acción de tutela o de las acciones contenciosas previstas en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia cuando se presenta exceso en el ejercicio de las competencias jurisdiccionales.

7. Jhon Alexander Torres Duarte

El ciudadano Jhon Alexander Torres Duarte intervino dentro del término de fijación en lista de la demanda, solicitando a la Corte que declare inexecutable la expresión “con carácter definitivo” que forma parte del artículo 41 de la Ley 1122 de 2007.

Indica que si bien las decisiones judiciales de la Superintendencia formalmente tienen recurso de apelación por la remisión que la disposición acusada hace al procedimiento previsto en el artículo 148 de la Ley 446 de 1998, modificado por el artículo 52 de la Ley 510 de 1999, en la práctica dicho recurso es incierto e indeterminado pues no existe una autoridad judicial que tenga asignada esa competencia.

Explica que el artículo 22 del Decreto 1018 de 2007 le asignó a la Superintendencia Delegada para la Función Jurisdiccional y de Conciliación las atribuciones judiciales previstas en la disposición acusada y estableció 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”. A su juicio, tal remisión es indeterminada porque no se precisa cuál sería ese funcionario judicialy ello “ haría definitiva la decisión que adopte la Superintendencia Delegada”.

Considera que para evitar la vulneración del derecho al debido proceso es necesaria la asignación de competencia judicial “no sólo al funcionario que decidirá el asunto, sino al superior jerárquico que fallará la apelación”. Por tanto, “el derecho a la autoridad competente de conocer la apelación, implica que el órgano judicial, incluyendo la segunda instancia, esté previamente determinada por la ley, de forma general y anterior al caso concreto, cuestión relacionada con el principio de legalidad y el principio de la doble instancia”.

Señala así que la disposición acusada termina por eliminar caprichosamente y sin

justificación la doble instancia en los procesos judiciales a cargo de la Superintendencia Nacional de Salud por la indeterminación del funcionario que tendrá a su cargo la segunda instancia de los respectivos procesos.

Concluye que “la situación jurídica de asignar competencia jurisdiccional a la Superintendencia Nacional de Salud, quien la delegó en la Superintendencia Delegada para la Función Jurisdiccional y de Conciliación sin la designación concreta del funcionario a cargo del conocimiento de la apelación, resulta violatoria de la garantía constitucional del debido proceso contenida en el artículo 29 de la Constitución Nacional, pues torna definitiva la decisión de primera o única instancia, por lo que habrá de retirarse la expresión “con carácter definitivo” contenida en el inciso 1 del artículo 41 de la Ley 1122 de 2007, para dar paso a la garantía de la doble instancia, que implica necesariamente la predeterminación de la autoridad competente a quien corresponderá la apelación dentro del ejercicio de la función jurisdiccional”.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación allegó el concepto número 4339 del 4 de julio de 2007, en el que solicita que la norma sea declarada exequible “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”.

Señala que de acuerdo con la demanda el problema jurídico se circunscribe a determinar si el “carácter definitivo” asignado por el legislador a las decisiones judiciales de la Superintendencia Nacional de Salud conlleva la eliminación del recurso de apelación y, por esa vía, la vulneración del principio de la doble instancia y los derechos a la igualdad y el debido proceso.

Inicialmente se refiere a las facultades jurisdiccionales de la Superintendencia Nacional de Salud. Indica que su asignación es razonable y necesaria para resolver asuntos que generaban un alto índice de conflictividad entre los usuarios del sistema y los prestadores del servicio de salud, a la vez que permite descongestionar los despachos judiciales, quienes por vía de tutela tenían a su cargo la solución de los mismos. Resalta que en ese sentido la Ley

1122 de 2007 dispone que el ejercicio de dichas funciones judiciales debe encaminarse a garantizar la prestación del servicio de salud a los usuarios, lo cual resulta compatible con los fines y objetivos de la Superintendencia Nacional de Salud como organismo técnico y especializado en la vigilancia y control del sector salud.

Advierte que el ejercicio de funciones judiciales por parte de las superintendencias no está desprovisto de responsabilidades y controles y que existe una garantía de sujeción al ordenamiento jurídico que protege los derechos de los ciudadanos.

Hace énfasis en que de acuerdo con el diseño establecido para el ejercicio de las funciones jurisdiccionales por las superintendencias, no resulta extraño que sus decisiones sean definitivas -en cuanto que no existen nuevas acciones ante otras autoridades judiciales-, sin perjuicio de los recursos que tienen las partes para recurrir las respectivas providencias judiciales de acuerdo con lo que al respecto haya dispuesto el legislador (Sentencia C-384 de 2000).

Señala además que para el desempeño de su nueva función judicial, la Superintendencia Nacional de Salud modificó su estructura (Decreto 1018 de 2007) y creó la Superintendencia Delegada para la Función Jurisdiccional y de Conciliación, a la cual le fue asignada dicha función.

Advierte que los cargos formulados en la demanda parten de una errónea lectura del artículo 41 de la Ley 1122 de 2007, pues todas las acusaciones hacen referencia a que contra las decisiones judiciales de la Superintendencia Nacional de Salud no existirá recurso de apelación y que, por ende, no será posible intentar su control ante una instancia superior; a juicio del Ministerio Público, el actor pasa por alto que el mismo artículo demandado establece expresamente que la Superintendencia deberá seguir el procedimiento previsto en el artículo 148 de la Ley 446 de 1998, modificado por la Ley 510 de 1999, en el que se prevé, precisamente, que los fallos definitivos y aquéllas providencias en que se declare la incompetencia para conocer de un asunto son susceptibles del recurso de apelación, tal como ya fue analizado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-384 de 2000.

Considera entonces que el actor desconoce que el segmento demandado hace parte de una disposición que 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 -en el que se consagra el recurso de

apelación-, de manera que la demanda “parte en su argumentación de una premisa falsa por incompleta y, por lo mismo, deduce erróneamente la inexistencia de la doble instancia en los procedimientos que en ejercicio de la facultad jurisdiccional competen a la Superintendencia Nacional de Salud”.

Indica que además de lo anterior, el accionante confunde las funciones administrativa y judicial porque (i) invoca el artículo 209 de la Constitución Política sobre los principios de la función administrativa; (ii) alude a procedimientos reguladores de actuaciones administrativas en las que no se ejerce función judicial (funciones de las Secretarías de Salud en el nivel territorial); (iii) acude al artículo 52 del Código Contencioso Administrativo referente a la vía gubernativa de los actos administrativos.

Cita la Sentencia C-415 de 2002 -en la que se declaró exequible el artículo 148 de la Ley 446 de 1998 al que remite la disposición acusada- y concluye que conforme se señaló en dicha providencia las decisiones judiciales de la Superintendencia serán apelables, “sin perjuicio del ejercicio de la acción de tutela frente a la violación de derechos fundamentales o a las acciones contenciosas encaminadas al resarcimiento de daños patrimoniales por extralimitación de las autoridades judiciales en sus providencias, -en los términos establecidos por la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia-, como lo ha señalado la Corte Constitucional”.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4° de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues la disposición jurídica demandada forma parte de una ley de la República.

2. El problema jurídico que plantea la demanda.

2.1 Según se expuso en el acápite de Antecedentes de esta misma Sentencia, el demandante estima que la expresión “con carácter definitivo” contenida en el artículo 41 de la Ley 1122 de 2007 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. Esta circunstancia, a juicio suyo, implica el desconocimiento de los artículos 13, 29, 31 y 209 de la Constitución.

2.2 La mayor parte de las intervenciones señalan que el actor hace una lectura errónea de la disposición, puesto que la expresión “con carácter definitivo” no tiene el alcance que le atribuye la demanda. De manera particular, ponen de presente que el mismo artículo 41 de la Ley 1122 de 2007, en su párrafo 2° no acusado, remite al artículo 148 de la Ley 446 de 1998, modificado por el artículo 52 de la Ley 510 de 1999, en donde se consagra que contra las decisiones judiciales de las superintendencias procede el recurso de apelación.⁵

2.3 Así las cosas, todos los cargos de inconstitucionalidad parten del supuesto según el cual la expresión acusada prescribe que las decisiones judiciales de la Superintendencia de Salud no tienen recurso de apelación. Pero la mayoría de las intervenciones y la vista fiscal desmienten que ese sea el alcance de la expresión demandada, por cuanto el mismo artículo en que se encuentra insertada, al decir en su párrafo segundo que “(e)l 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”, implícitamente está consagrando la procedencia del recurso de apelación respecto de las decisiones judiciales de esa Superintendencia.

2.4 Así las cosas, lo primero que debe establecer la Corte es si los cargos de la demanda resultan sustancialmente aptos para propiciar un juicio de inconstitucionalidad, al estar fundados en un contenido normativo claramente extraíble de la expresión que se acusa, o si al no ser así, debe proferir un fallo inhibitorio.

3. Necesidad de proferir un fallo inhibitorio:

Además, el requisito de exponer los motivos de la violación, implica que las razones que se expongan sean específicas, es decir, que definan con claridad la manera como se desconoce o vulnera la Carta Política, lo cual excluye que puedan ser estudiadas demandas de inconstitucionalidad a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales.”⁷ (Sub rayas fuera del original) De otro lado, dichas razones deben ser claras, entendiéndose por claridad la existencia de un hilo conductor que desarrolle de manera inteligible el argumento en que se sustenta la oposición normativa entre la disposición legal y

la disposición constitucional.⁸ Así mismo, la Corte ha hecho ver que los argumentos deben ser suficientes, explicando que un argumento es suficiente cuando permite ilustrar que, por lo menos prima facie, existe una oposición normativa entre el texto de la Constitución y el texto de la Ley que se acusa. Si de la argumentación expuesta por el actor quedan asuntos por resolver que sería necesario agotar para entender la oposición normativa que pretende dilucidar, el cargo deberá ser considerado insuficiente.⁹

3.1 Al parecer de la Corte, en el presente caso la demanda no cumple los anteriores requisitos. De manera especial, encuentra que los cargos formulados son inespecíficos. En efecto, tal y como lo señalan los intervinientes y la vista fiscal, la interpretación sistemática de la expresión acusada, es decir su lectura armónica junto con lo prescrito por el párrafo 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.

En efecto, de acuerdo con el párrafo 2º del referido artículo 41 “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”. Ahora bien, según este artículo 148 de la Ley 446 de 1998, modificado por el artículo 52 de la Ley 510 de 1999, contra las decisiones judiciales de las superintendencias procede el recurso de apelación en los siguientes términos:

“(…) Inciso 3º. 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 la del fallo definitivo, serán apelables ante las mismas (...)”. (se subraya)

Así pues, contrario a lo sostenido por el demandante, tanto el fallo definitivo, como la decisión por la cual dicha entidad se declare incompetente, son apelables ante el superior jerárquico del juez que hubiere desplazado esa Superintendencia.

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 párrafo segundo del artículo 41 de la Ley 1122 de 2007, no

aseguraba la posibilidad de que las decisiones de 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 párrafo, 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.

Así las cosas, no siendo específicos, los cargos de la demanda, la Corte considera que se presenta una ineptitud sustancial de la misma, que debe conducir a un fallo inhibitorio.

VII. DECISION

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

R E S U E L V E :

INHIBIRSE de proferir un fallo de fondo en relación con la expresión “con carácter definitivo” contenida en el artículo 41 de la Ley 1122 de 2007, por ineptitud sustancial de la demanda.

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

RODRIGO ESCOBAR GIL

Presidente

AUSENTE EN COMISION

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

IMPEDIMENTO ACEPTADO

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

2 M.P. José Gregorio Hernández Galindo

3 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

4 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

5 Este párrafo, se recuerda, dice así: “PARÁGRAFO 2o. 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.”

6 Ver Sentencia C-1052 de 2001, M.P Manuel José Cepeda Espinosa

7 Ver Sentencia C-1052 de 2001, M.P Manuel José Cepeda Espinosa

8 Ibidem

9 Cf. Ibidem.