

# Función jurisdiccional de la Superintendencia Nacional de Salud

*Sandra Lucía Tovar Reyes\**

\* Abogada de la Universidad Externado de Colombia, especialista en derecho laboral y relaciones industriales de la misma universidad. Investigadora del Departamento de Derecho Laboral de la Universidad Externado de Colombia.

## **Resumen**

Con el presente escrito se pretende exponer la competencia de conciliación y sobre todo jurisdiccional de la Superintendencia Nacional de Salud, de conformidad con la normatividad actual y la jurisprudencia relevante al respecto. Para ello se expondrá lo relacionado con la legitimación constitucional de dichas atribuciones, las materias cuya competencia fueron asignadas a esta entidad, el trámite o proceso que debe seguir y los medios de impugnación que proceden contra las providencias que se profieran en el desarrollo del mismo.

## **Palabras clave**

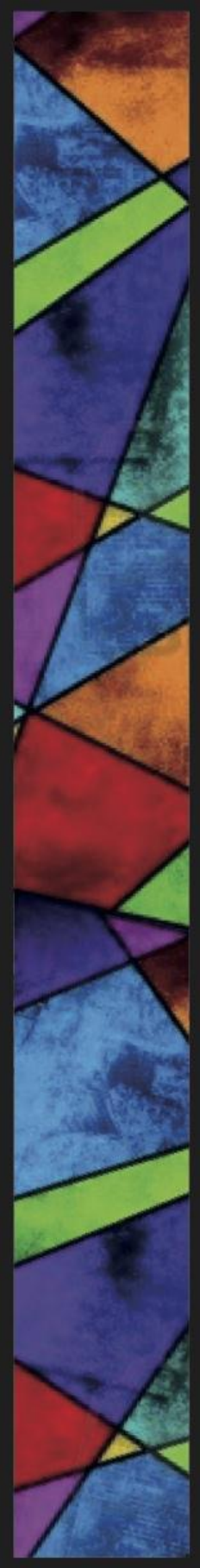
Derecho administrativo, Superintendencia Nacional de Salud, facultad jurisdiccional, facultad conciliadora.

## **Abstract**

This paper seeks to explain the jurisdiction of Colombia's National Health Authority (Superintendencia Nacional de Salud) in conciliation and principally in judicial issues, in accordance with current regulations and relevant case law. Matters relating to the constitutionality of such powers are discussed, along with the subjects over which this entity was given authority, the procedure or process to be followed, and the means of contesting orders from the National Health Authority that are issued as part of this process.

## **Keywords**

Administrative law, National Health Authority, judicial function, conciliatory function.



**E**l artículo 41 de la Ley 1122 de enero 9 de 2007, “por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”, estableció en forma novedosa la “Función jurisdiccional de la Superintendencia Nacional de Salud”. El entonces Ministerio de la Protección Social profirió el 30 de marzo de 2007 el Decreto 1018, “por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia Nacional de Salud y se dictan otras disposiciones”. En virtud del artículo 22 de dicho decreto, se estableció que la Superintendencia Delegada para la Función Jurisdiccional y de Conciliación tendría dos funciones: primero, la de 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 asuntos que ya la Ley 1122 había determinado y que fueron adicionados por la Ley 1438 de 2011; y, además, la función de conciliar, por delegación del superintendente nacional de Salud, de oficio o a petición de parte, “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”<sup>1</sup>.

### **1. El debate sobre la constitucionalidad de la Ley 1122 de 2007**

Pese a que ya otras superintendencias<sup>2</sup> tenían a su cargo funciones jurisdiccionales, se presentaron ante la Corte Constitucional demandas de inexecutableidad contra el artículo 41 de la Ley 1122 de 2007 por haberle otorgado a la Superintendencia Nacional de Salud (en adelante, SNS) este mismo tipo de facultades.

Los argumentos que expusieron quienes no se encontraban de acuerdo con dicha decisión del Ejecutivo consistían en señalar que no había imparcialidad en tanto dicha entidad cumplía simultáneamente la función de inspección, vigilancia y control; que se vulneraba el

---

<sup>1</sup> 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. DO. N.º 46506. Artículo 38.

<sup>2</sup> La Superintendencia Bancaria (hoy Financiera), la Superintendencia de Sociedades y la Superintendencia de Industria y Comercio.

principio de doble instancia debido a que no se designó la autoridad judicial ante la cual se adelantaría la apelación de sus fallos definitivos; que se vulneraba el derecho a la igualdad, pues no existía, según ellos, razón que justificara la privación de la segunda instancia para resolver dichos asuntos; y que con la referida Ley 1122 se podría “llegar a usurpar facultades constitucionales exclusivas de los jueces de tutela, únicos a quienes compete amparar el derecho a la salud”<sup>3</sup>. Este último reparo, si bien no fue atendido por la Corte Constitucional, sí produjo en ella la necesidad de resolver si las facultades judiciales concedidas a la SNS eran suficientemente determinadas frente a las de los jueces de tutela.

Para definir estos aspectos, la Corte Constitucional se pronunció en las sentencias C-117 y C-119 de 2008, cuyos puntos relevantes se analizan a continuación.

### **1.1. Legitimación constitucional de la SNS para asumir y ejercer funciones jurisdiccionales**

El artículo 116 de la Constitución Nacional<sup>4</sup>, modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 3 de 2002, expresa como regla general que “La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces, administran Justicia” y que excepcionalmente la “ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos”. La Corte desarrolló lo anterior así:

[E]n primer término, es claro que este ejercicio jurisdiccional por autoridades no judiciales representa una excepción al reparto general de funciones entre las ramas del poder, por lo cual “su alcance es restrictivo: únicamente pueden administrar justicia aquellas

---

<sup>3</sup> En términos de la Corte Constitucional haciendo referencia al segundo cargo expuesto por el actor. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-119 de 2008 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra: 13 de febrero de 2008).

<sup>4</sup> Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 216. 7 de julio de 1991 (Colombia).

## Función jurisdiccional de la Superintendencia Nacional de Salud

autoridades administrativas determinadas de manera expresa por la ley, la cual debe indicar las materias precisas respecto de las cuales ello es posible”<sup>5</sup>. Sin embargo, en segundo término, esta Corte ha precisado que ese carácter excepcional no significa que a las autoridades administrativas no se les puedan atribuir funciones jurisdiccionales permanentes, pues lo excepcional no es “aquello que no reviste el carácter de permanente” sino aquello que constituye una excepción de la regla común. Por ende, si “la regla común es el ejercicio de funciones administrativas por parte de las superintendencias, por lo cual la ejecución de funciones jurisdiccionales es excepcional. Lo que el constituyente quiso fue esta excepcionalidad, no la transitoriedad de dicho ejercicio. Si hubiera querido autorizar sólo el ejercicio transitorio, así lo habría dicho”<sup>6</sup>. En tercer término, la Carta señala campos en donde no es posible conferir atribuciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas pues establece que éstas no podrán instruir sumarios ni juzgar delitos.<sup>7</sup>

Lo anterior para luego reiterar la tendencia legislativa recogida por el constituyente “de transferir decisiones a autoridades no judiciales, como Superintendencias, notarías e inspecciones de policía, lo que permite una mayor eficiencia del también principio fundamental del régimen político, complementario del de la división de poderes, de la colaboración de los mismos, o de la unidad funcional del Estado”<sup>8</sup>.

La Corte Constitucional mediante su jurisprudencia construyó las condiciones bajo las cuales puede entenderse que las facultades jurisdiccionales asignadas a una superintendencia son constitucionales, y concluyó: “(i) las materias específicas deben estar precisadas en la ley,

---

<sup>5</sup> Sentencia C-212 de 1994 (MP José Gregorio Hernández Galindo).

<sup>6</sup> Sentencia C-384 de 2000 (MP Vladimiro Naranjo Mesa). Fundamento 3.

<sup>7</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-1641 de 2000 (MP Alejandro Martínez Caballero: 29 de febrero de 2000).

<sup>8</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-592 de 1992 (MP Fabio Morón Díaz: 7 de diciembre de 1992).

(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”<sup>9</sup>.

El tribunal constitucional en el caso concreto coligió que se habían cumplido dichos requisitos, pero que, sin embargo, se debía circunscribir la declaratoria de exequibilidad bajo “el entendido de que ningún funcionario de la Superintendencia Nacional de Salud podrá ejercer funciones jurisdiccionales respecto de casos en los cuales se hubiera pronunciado con anterioridad, en razón de sus funciones administrativas ordinarias de inspección, vigilancia y control”<sup>10</sup>.

## **1.2. Competencia por factor objetivo de la SNS**

El artículo 41 de la Ley 1122 de 2007 establece que la SNS podrá conocer y fallar en derecho 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;

---

<sup>9</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-117 de 2008 (MP Manuel José Cepeda Espinosa: 13 de febrero de 2008).

<sup>10</sup> *Ibid.* En esta sentencia se expresa a modo de ejemplo “impartir instrucciones sobre como [sic] 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”.

## Función jurisdiccional de la Superintendencia Nacional de Salud

- 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.

El artículo 126 de la Ley 1438 de 2011 adicionó a este artículo tres literales contentivos de nuevos asuntos sobre los cuales la SNS tiene competencia para resolver:

- e) Sobre las prestaciones excluidas del Plan de Beneficios que no sean pertinentes para atender las condiciones particulares del individuo;
- f) Conflictos derivados de las devoluciones o glosas a las facturas entre entidades del Sistema General de Seguridad Social en Salud;
- g) Conocer y decidir sobre el reconocimiento y pago de las prestaciones económicas por parte de las EPS o del empleador.

Inclusive antes de la expedición de la Ley 1438 de 2011, la Corte Constitucional encontró satisfechos los requisitos (i) y (ii) exigidos en la jurisprudencia<sup>11</sup>, relacionados con el hecho de que las materias específicas debían estar precisadas en la ley y que estas no podían tener por objeto la instrucción de sumarios o el juzgamiento de delitos. Frente al requisito (iii), se observó que, con el artículo 22 del Decreto 1018 de 2007, se encontraba estructuralmente diferenciado el ámbito de la función judicial (a cargo de la Superintendencia Delegada para la Función Jurisdiccional y de Conciliación —SDFJC—) de las funciones administrativas de inspección, vigilancia y control.

### **1.3. Procedimiento preferente y sumario**

El párrafo segundo del artículo 41 de la Ley 1122 de 2007 señala que el “procedimiento que utilizará la Superintendencia Nacional de Salud

---

<sup>11</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-117 de 2008 (MP Manuel José Cepeda Espinosa: 13 de febrero de 2008).

en el trámite de los asuntos de que trata este artículo [es decir, los mencionados en el acápite inmediatamente anterior] será el previsto en el artículo 148 de la Ley 446 de 1998”<sup>12</sup>. Sin embargo, el procedimiento pertinente que se debe desarrollar actualmente es el establecido en el artículo 126 de la Ley 1438 de 2011.

El procedimiento que debe seguir la SNS cuando pretenda ejercer su función jurisdiccional es similar al de la acción de tutela: “preferente y sumario, con arreglo a los principios de publicidad, prevalencia del derecho sustancial, economía, celeridad y eficacia, garantizando debidamente los derechos al debido proceso, defensa y contradicción”<sup>13</sup>.

Adicionalmente, dicha norma regló la forma en que se debe hacer la solicitud a la SNS, así:

debe expresar con la mayor claridad, la causal que la motiva, el derecho que se considere violado, las circunstancias de tiempo, modo y lugar, así como el nombre y residencia del solicitante. La acción podrá ser ejercida, sin ninguna formalidad o autenticación, por memorial, telegrama u otro medio de comunicación que se manifieste por escrito, para lo cual se gozará de franquicia. No será necesario actuar por medio de apoderado. Dentro de los diez días siguientes a la solicitud se dictará fallo, el cual se notificará por telegrama o por otro medio expedito que asegure su cumplimiento. Dentro de los tres días siguientes a la notificación, el fallo podrá ser impugnado. En el trámite del procedimiento jurisdiccional prevalecerá la informalidad.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Es decir, el establecido en el Decreto 1 de 1984 (Código Contencioso Administrativo), parte primera, libro I, título I. O, lo que es lo mismo, los artículos 2 a 48.

<sup>13</sup> Ley 1438 de 2011. Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones. DO. N.º 47957. Artículo 126, en iguales términos que el artículo 1 y el 3 del Decreto 2591 de 1991 [Departamento Administrativo de la Presidencia de la República]. Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política.

<sup>14</sup> Ley 1438 de 2011. Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones. DO. N.º 47957. Artículo 126.



## Función jurisdiccional de la Superintendencia Nacional de Salud

Queda claro que la superintendencia tiene “las facultades propias de un juez”<sup>15</sup>; por ende, podrá ejercer medidas provisionales para proteger un derecho, para requerir informes, para garantizar el cumplimiento del fallo, etc.

Lo anterior implica que quienes acudían a la acción de tutela por su celeridad, y ante la inminente violación de un derecho fundamental, actualmente pueden acudir preferencialmente ante el juez de la salud.

Sin embargo, dejando a un lado los puntos en común de ambos mecanismos, no se puede desconocer que presentan diferencias sustanciales con efectos importantes en la práctica, que deben ser consideradas por quienes pretenden acudir a la administración de justicia. Nos referimos en primera medida al hecho de que los denominados jueces de la salud, quienes ejercen funciones jurisdiccionales desde la SNS, son jueces especializados, con lo cual se garantiza su experticia y cercanía con la decisión de estos temas, situación que no siempre ocurre con los jueces de tutela, cuya decisión del asunto puede corresponder, por ejemplo, a jueces penales o de familia, quienes no están acostumbrados a fallar sobre asuntos de salud. Además, en la acción de tutela se puede excepcionar la existencia de otro medio de defensa judicial (dado su carácter subsidiario) y adicionalmente ella exige prueba específica de los requisitos determinados por la Corte Constitucional para que por esta vía proceda el reconocimiento de prestaciones económicas<sup>16</sup>; en cambio, como ya se

---

<sup>15</sup> 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. DO. N.º 46506. Artículo 41.

<sup>16</sup> “La jurisprudencia de esta Corporación ha dispuesto que de manera excepcional el juez de tutela puede ordenar el reconocimiento y pago de prestaciones de tipo económico siempre que se verifique que (i) haya una vulneración o amenaza a los derechos fundamentales del accionante, es decir, que por el no reconocimiento y pago de la prestación económica que se reclama en sede de tutela se viole o amenace los derechos fundamentales del accionante, (ii) la tutela se conceda, (iii) no se cuente con un medio específico en el cual se pueda solicitar la prestación de tipo económico que se pretende obtener en sede de tutela y, (iv) la vulneración del derecho sea manifiesta y consecuencia directa de una acción indiscutiblemente arbitraria”. Corte Constitucional de Colombia. Sentencias T-977 de 2008 (MP Humberto Antonio Sierra Porto: 17 de mayo de 2011) y T-391 de 2011 (MP Humberto Antonio Sierra Porto: 17 de mayo de 2011).

expuso, por medio de este nuevo medio jurisdiccional ante la SNS, su pago se puede solicitar de forma directa.

No obstante lo anterior, la acción de tutela posee un mecanismo sancionatorio que claramente conmina al cumplimiento de la sentencia, y no se observa en el trámite ante la SNS. Nos referimos claramente al incidente de desacato<sup>17</sup>:

[E]l demandante en tutela cuenta con dos mecanismos, que puede utilizar simultánea o sucesivamente ante el incumplimiento de la orden emitida en el respectivo fallo. Así, el mencionado decreto faculta al accionante ya sea para pedir el cumplimiento de la orden de tutela a través del denominado “*trámite de cumplimiento*” y/o para solicitar, por medio del “*incidente de desacato*”, que sea sancionada la persona que incumple dicha orden. En este orden de ideas, “*el juez puede adelantar el incidente de desacato y sancionar a los responsables y simultáneamente puede adelantar las diligencias tendentes a obtener el cumplimiento de la orden*”. Adicionalmente, esta Corporación mediante el Auto 045 de 2004 señaló que “*el trámite del cumplimiento no es un prerrequisito para el desacato, ni el trámite de desacato es la vía para el cumplimiento. Son dos cosas distintas el cumplimiento y el desacato. Puede ocurrir que a través del trámite de desacato se logre el cumplimiento, pero esto no*

---

<sup>17</sup> Este trámite está regulado en los artículos 27 y 52 del Decreto 2591 de 1991 en los siguientes términos: “ARTÍCULO 27. CUMPLIMIENTO DEL FALLO. Proferido el fallo que conceda la tutela, la autoridad responsable del agravio deberá cumplirla sin demora [...]. El juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que cumplan su sentencia. Lo anterior sin perjuicio de la responsabilidad del funcionario en su caso. ARTÍCULO 52. DESACATO. La persona que incumpliere una orden de un juez proferida con base en el presente Decreto incurrirá en desacato sancionable con arresto hasta de seis meses y multa hasta de 20 salarios mínimos mensuales salvo que en este Decreto ya se hubiere señalado una consecuencia jurídica distinta y sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar. La sanción será impuesta por el mismo juez mediante trámite incidental y será consultada al superior jerárquico quien decidirá dentro de los tres días siguientes si debe revocarse la sanción.” Decreto 2591 de 1991 [Departamento Administrativo de la Presidencia de la República]. Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política.

## Función jurisdiccional de la Superintendencia Nacional de Salud

*significa que la tutela no cumplida sólo tiene como posibilidad el incidente de desacato*"<sup>18</sup>.

Con base en lo anterior, pasa la Corte a concluir que las diferencias entre el desacato y el cumplimiento son las siguientes:

- i) El cumplimiento es obligatorio, hace parte de la garantía constitucional; el desacato es incidental, se trata de un instrumento disciplinario de creación legal.
- ii) La responsabilidad exigida para el cumplimiento es objetiva, la exigida para el desacato es subjetiva.
- iii) La competencia y las circunstancias para el cumplimiento de la sentencia se basan en los artículos 27 y 23 del decreto 2591 de 1991. La base legal del desacato está en los artículos 52 y 27 del mencionado decreto. Es decir que en cuanto al respaldo normativo, existen puntos de conjunción y de diferencia.
- iv) El desacato es a petición de parte interesada; el cumplimiento es de oficio, aunque
- v) puede ser impulsado por el interesado o por el Ministerio Público.

Es necesario, entonces, en cada caso concreto ponderar cuál de los dos mecanismos se presenta como más atractivo, dadas sus circunstancias particulares.

### **1.4. Autoridad competente en segunda instancia y algunas precisiones sobre el procedimiento**

La Corte Constitucional<sup>19</sup> reconoció en el artículo 148 de la Ley 446 de 1998 (modificado por el artículo 52 de la Ley 510 de 1999) una garantía adicional del principio de independencia e imparcialidad judicial, que radica en que “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

---

<sup>18</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-010 de 2012 (MP Jorge Iván Palacio Palacio: 20 de enero de 2012).

<sup>19</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-119 de 2008 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra: 13 de febrero de 2008).

se declaren incompetentes y la del fallo definitivo, serán apelables ante las mismas”<sup>20</sup>.

En ese sentido, es necesario hacer una remisión al artículo 24 del Código General del Proceso (CGP) por tratarse del ejercicio de funciones jurisdiccionales por autoridades administrativas.

El párrafo 3 de dicho artículo establece que las “autoridades administrativas tramitarán los procesos a través de las mismas vías procesales previstas en la ley para los jueces”. Consideramos que esta precisión es válida siempre y cuando no se haya atribuido un procedimiento especial, como ocurrió efectivamente con la SNS<sup>21</sup>, máxime con lo establecido en el párrafo 6 del mencionado artículo 24, que establece que las “competencias que enuncia este artículo no excluyen las otorgadas por otras leyes especiales por la naturaleza del asunto”.

Adicionalmente, el párrafo 3 indica que los actos administrativos que profieran las superintendencias en uso de sus facultades jurisdiccionales no se impugnan ante la jurisdicción contencioso administrativa, sino ante el juez superior funcional de la jurisdicción que hubiera sido competente para conocer el caso en primera instancia.

En materia laboral, el artículo 22 del Decreto 1018 de 2007 indicaba lo mismo que el párrafo 3 del artículo 24 del CGP<sup>22</sup> y la Corte

---

<sup>20</sup> La Corte Constitucional precisó el alcance de este inciso en dos sentidos: “(i) En la Sentencia C-384 de 200[0] aclaró que la primera parte del inciso debe entenderse sin perjuicio de la procedencia de la acción de tutela contra las decisiones judiciales de las superintendencias y de las acciones contencioso administrativas en caso que dichos entes actuaren excediendo sus competencias jurisdiccionales. (ii) En la sentencia C-415 de 200[0] precisó que la expresión ‘*ante las mismas*’ de la parte final del referido inciso, se refiere a las autoridades judiciales que fueron desplazadas por las superintendencias, de forma que ‘*la autoridad judicial llamada a tramitar la apelación será entonces el superior jerárquico del juez al cual desplazó la Superintendencia*’”. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-119 de 2008 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra: 13 de febrero de 2008).

<sup>21</sup> Trámite señalado en el acápite inmediatamente anterior.

<sup>22</sup> Código General del Proceso Colombiano [CGPC]. Ley 1564 de 2012. Artículo 24, párrafo 3: “Las apelaciones de providencias proferidas por las autoridades administrativas en primera instancia en ejercicio de funciones jurisdiccionales se

## Función jurisdiccional de la Superintendencia Nacional de Salud

Constitucional al respecto interpretó que la segunda instancia le correspondía a la jurisdicción ordinaria laboral en cuanto ella tiene “el conocimiento de las controversias que se susciten en razón del servicio público de salud, como componente del sistema de seguridad social integral”<sup>23</sup>. Sin embargo, con la modificación que hizo el artículo 622 del CGP del numeral 4 del artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y la Seguridad Social debe tenerse en cuenta que las controversias sobre responsabilidad médica y las relacionadas con contratos fueron atribuidos a la jurisdicción civil<sup>24</sup>.

El numeral 4 del artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y la Seguridad Social, acerca de uno de los ámbitos de competencia general de la jurisdicción ordinaria laboral y de seguridad social, preveía: “Las controversias referentes al sistema de seguridad social integral que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, cualquiera que sea la naturaleza de la relación jurídica y de los actos jurídicos que se controvertan”.

El artículo 622 del Código General del Proceso modificó dicho artículo y en la actualidad el numeral 4 reza así: “Las controversias relativas a la prestación de los servicios de la seguridad social que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades

---

resolverán por la autoridad judicial superior funcional del juez que hubiese sido competente en caso de haberse tramitado la primera instancia ante un juez y la providencia fuere apelable. Cuando la competencia la hubiese podido ejercer el juez en única instancia, los asuntos atribuidos a las autoridades administrativas se tramitarán en única instancia”.

<sup>23</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-119 de 2008 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra: 13 de febrero de 2008).

<sup>24</sup> Código General del Proceso Colombiano [CGPC]. Ley 1564 de 2012. Artículo 625: “Tránsito de legislación [...] Los procesos en curso al entrar a regir este código, se someterán a las siguientes reglas de tránsito de legislación: [...] 8. Las reglas sobre competencia previstas en este código, no alteran la competencia de los jueces para conocer de los asuntos respecto de los cuales ya se hubiere presentado la demanda. Por tanto, el régimen de cuantías no cambia la competencia que ya se hubiere fijado por ese factor [...]. **Sin embargo, los procesos de responsabilidad médica que actualmente tramitan los jueces laborales, serán remitidos a los jueces civiles competentes, en el estado en que se encuentren**” (negrillas fuera del original).

administradoras o prestadoras, salvo los de responsabilidad médica y los relacionados con contratos”<sup>25</sup>.

Sobre el alcance de la expresión “y los relacionados con contratos” se expresó:

Como se aprecia, el agregado en el artículo 622 del Código General del Proceso consistió en disponer que se exceptúan de la competencia de los jueces del trabajo tanto los asuntos relacionados con la responsabilidad médica, como “*los relacionados con contratos*”. Esta última expresión ha generado inquietudes, porque en principio surge la duda respecto de cuáles contratos quedaron excluidos de la competencia de los jueces del trabajo. En aplicación del principio del efecto útil de las normas, pregonado por la Corte Constitucional, cuando en el artículo 622 del Código General del Proceso se hace referencia tanto a las controversias “*de responsabilidad médica*” como a los asuntos “*relacionados con los contratos*”, la norma lo que señala es que quedaron excluidas de la competencia de los jueces del trabajo, las controversias extracontractuales y además las contractuales generadas por causa de la responsabilidad médica.<sup>26</sup>

Con relación a la jurisdicción laboral, según el artículo 46 de la Ley 1395 de 2010<sup>27</sup> los jueces laborales del circuito conocen procesos ordinarios de primera instancia. Donde no haya estos jueces, conoce el respectivo juez civil del circuito. A su vez, en los lugares donde haya

---

<sup>25</sup> En los antecedentes legislativos se pudo verificar que una de las modificaciones consiste “en adicionar una frase final en el numeral primero que precisa que la competencia de los jueces municipales respecto de los procesos contenciosos en única instancia incluye los originados en responsabilidad médica, salvo los que correspondan a la jurisdicción contencioso administrativa. Esto con el fin de cerrar los eventuales conflictos que puedan ocasionarse con los jueces laborales”. Gaceta del Congreso 114 del 28 de marzo de 2012. Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley 159 de 2011 Senado, 196 de 2011 Cámara.

<sup>26</sup> Boletín Virtual de Derecho Procesal de la Universidad Externado de Colombia 54. Octubre de 2012. [http://190.7.110.123/pdf/Derecho/derecho\\_procesal/Boletin-Virtual-No-54.pdf](http://190.7.110.123/pdf/Derecho/derecho_procesal/Boletin-Virtual-No-54.pdf)

<sup>27</sup> Modificó el artículo 12 del CPT y de la SS. Inicialmente referido por la Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-119 de 2008 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra: 13 de febrero de 2008).

## Función jurisdiccional de la Superintendencia Nacional de Salud

jueces municipales de pequeñas causas y competencia múltiple, ellos conocen de los procesos de única instancia. Debe precisarse que en materia laboral la cuantía se determina así:

<b>Cuantía</b>	<b>Jurisdicción ordinaria laboral</b>
Única instancia	No exceda de 20 SMLMV
Ordinario primera instancia	Desde 20 SMLMV

El artículo 10 de la Ley 712 de 2001<sup>28</sup> señala que las salas laborales de los tribunales superiores de distrito judicial conocerán, entre otros asuntos, de los recursos de apelación contra los autos susceptibles de dicho recurso y contra las sentencias proferidas en primera instancia.

En la jurisdicción civil, a partir del 1 de octubre de 2012 está vigente el artículo 25 del CGP, que establece que los procesos son de mínima, menor y mayor cuantía, dependiendo del valor de las pretensiones patrimoniales. La cuantía se determina así:

<b>Cuantía</b>	<b>Jurisdicción ordinaria civil</b>
Mínima cuantía	Hasta 40 SMLMV
Menor cuantía	Más de 40 SMLMV, menos de 150 SMLMV
Mayor cuantía	Desde 150 SMLMV

A su vez, los artículos 31 y 33 del CGP determinan que las salas civiles de los tribunales superiores conocerán en segunda instancia de los procesos que en primera instancia hayan tramitado sus inferiores jerárquicos, bien sea dentro de la misma jurisdicción (jueces municipales y del circuito) o aquellos procesos adelantados ante las autoridades administrativas<sup>29</sup> en ejercicio de funciones jurisdiccionales, cuando el juez desplazado en su competencia sea el juez civil municipal o del circuito.

<sup>28</sup> Modificó el artículo 15 del CPT y de la SS. Inicialmente referido por la Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-119 de 2008 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra: 13 de febrero de 2008).

<sup>29</sup> En dichos artículos se finaliza señalando que conocerá la autoridad judicial correspondiente “de la sede principal de la autoridad administrativa o de la sede regional correspondiente al lugar en donde se adoptó la decisión, según fuere el caso”.

Con fundamento en lo anterior, dado que la SNS —respecto de las atribuciones judiciales asignadas (conflictos de la seguridad social en salud relacionados con coberturas del POS, reembolso de gastos de urgencia, multifiliación y libre elección y movilidad dentro del sistema y los demás establecidos en la Ley 1438 de 2011)— desplaza a prevención a los jueces laborales del circuito (o civiles del circuito en los lugares en que no existen los primeros) o a los jueces civiles municipales y del circuito, como ya quedó explicado, la segunda instancia estará asignada a los jueces civiles del circuito o a las salas laborales o civiles de los tribunales superiores de distrito judicial.

### **1.5. Impugnación de las providencias de la SDFJC. La acción de tutela como mecanismo subsidiario**

Como ya se expresó, contra la sentencia que dicte la SNS procederá el recurso de apelación. Sin embargo, lo anterior no obsta para que las providencias que dicte la SNS en ejercicio de su función jurisdiccional sean susceptibles de las acciones de tutela<sup>30</sup> y contencioso

---

<sup>30</sup> La Corte Constitucional reafirmó la línea jurisprudencial relacionada con los requisitos de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, así: “la Corporación ha entendido que la tutela sólo puede proceder si se cumplen ciertos y rigurosos requisitos de procedibilidad. Dentro de estos pueden distinguirse unos de carácter general, que habilitan la interposición de la tutela, y otros de carácter específico, que tocan con la procedencia misma del amparo, una vez interpuesto. 24. Los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales son los siguientes: a. Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional [...] b. Que se hayan agotado todos los medios —ordinarios y extraordinarios— de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable [...] c. Que se cumpla el requisito de la inmediatez, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración [...] d. Cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora [...] e. Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible [...] f. Que no se trate de sentencias de tutela [...] 25. Ahora, además de los requisitos generales mencionados [...] es necesario acreditar la existencia de requisitos o causales especiales de procedibilidad, las que deben quedar plenamente demostradas. En este sentido, como lo ha señalado la Corte, para que



administrativas, “cuando se den los eventos excepcionales de violación de derechos fundamentales o extralimitación de la competencia jurisdiccional”<sup>31</sup>.

### 2. Conclusiones

- Quienes pretendan solicitar de la Superintendencia de Salud el ejercicio de la función jurisdiccional a ella atribuida tendrán a su favor el hecho de que el proceso se adelantará con igual trámite y agilidad que el contemplado para una acción de tutela, aunque ya frente a jueces especializados en la materia y sin la exigencia de cumplir con los requisitos de procedibilidad que se han establecido para acudir por medio de la vía de la acción de tutela, como por ejemplo la prueba de las exigencias de reconocimiento de prestaciones económicas. Lo anterior sin

---

proceda una tutela contra una sentencia se requiere que se presente, al menos, uno de los vicios o defectos que adelante se explican. a. Defecto orgánico, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello. b. Defecto procedimental absoluto, que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido. c. Defecto fáctico, que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión. d. Defecto material o sustantivo, como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión. f. Error inducido, que se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales. g. Decisión sin motivación, que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional. h. Desconocimiento del precedente, hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado. i. Violación directa de la Constitución”. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-590 de 2005 (MP Jaime Córdova Triviño: 8 de junio de 2005). Esta posición se reitera en la siguiente sentencia: Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-125 de 2012 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub: 23 de febrero de 2012).

<sup>31</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-119 de 2008 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra: 13 de febrero de 2008).

ignorar que la posibilidad de iniciar un incidente de desacato solo es predicable de la acción de tutela.

- Se disminuirán las decisiones contradictorias, tan comunes en las sentencias de tutela, lo que creará una mayor seguridad jurídica e impedirá la continua violación del derecho de igualdad por este concepto.
- La segunda instancia en materia laboral está necesariamente a cargo de los tribunales superiores de distrito judicial; en material civil, le corresponderá al juez del circuito y el tribunal.
- Contra las providencias dictadas por la Superintendencia Delegada para Asuntos Jurisdiccionales, procede la acción de tutela y las contencioso administrativas “cuando se den los eventos excepcionales de violación de derechos fundamentales o extralimitación de la competencia jurisdiccional”<sup>32</sup>.
- Las discusiones suscitadas sobre la responsabilidad médica son de competencia de la jurisdicción ordinaria civil, no de la SNS. En este sentido, quedaron excluidas de la competencia de los jueces del trabajo las controversias extracontractuales y además las contractuales, generadas a causa de la responsabilidad médica<sup>33</sup>.
- El procedimiento que debe seguir la SNS es el consagrado expresamente para ello en el artículo 126 de la Ley 1438 de 2011.

### **3. Addendum**

La Superintendencia Nacional de Salud facilita el acceso a la función jurisdiccional y de conciliación a su cargo, colocando en su sitio oficial

---

<sup>32</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-119 de 2008 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra: 13 de febrero de 2008).

<sup>33</sup> Boletín Virtual de Derecho Procesal de la Universidad Externado de Colombia 54. Octubre de 2012. [http://190.7.110.123/pdf/Derecho/derecho\\_procesal/Boletin-Virtual-No-54.pdf](http://190.7.110.123/pdf/Derecho/derecho_procesal/Boletin-Virtual-No-54.pdf)

formatos guía para iniciar procesos sobre los reconocimientos económicos (reembolso), prestaciones económicas (incapacidad por enfermedad general, licencia de maternidad, licencia de paternidad), multifiliación, libre elección y movilidad, devoluciones o glosas a facturas, cobertura POS, cobertura no POS<sup>34</sup> e inclusive la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho<sup>35</sup>.

### **Bibliografía**

Boletín Virtual de Derecho Procesal de la Universidad Externado de Colombia 54. Octubre de 2012. [http://190.7.110.123/pdf/Derecho/derecho\\_procesal/Boletin-Virtual-No-54.pdf](http://190.7.110.123/pdf/Derecho/derecho_procesal/Boletin-Virtual-No-54.pdf)

Código Contencioso Administrativo de Colombia [CCAC]. Decreto 1 de 1984.

Código General del Proceso Colombiano [CGPC]. Ley 1564 de 2012.

Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 216. 7 de julio de 1991 (Colombia).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-117 de 2008 (MP Manuel José Cepeda Espinosa: 13 de febrero de 2008).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-119 de 2008 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra: 13 de febrero de 2008).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-1641 de 2000 (MP Alejandro Martínez Caballero: 29 de febrero de 2000).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-590 de 2005 (MP Jaime Córdoba Triviño: 8 de junio de 2005).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-592 de 1992 (MP Fabio Morón Díaz: 7 de diciembre de 1992).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-010 de 2012 (MP Jorge Iván Palacio Palacio: 20 de enero de 2012).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-125 de 2012 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub: 23 de febrero de 2012).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-391 de 2011 (MP Humberto Antonio Sierra Porto: 17 de mayo de 2011).

---

<sup>34</sup> <http://www.supersalud.gov.co/supersalud/Default.aspx?tabid=284> (14 de enero de 2013).

<sup>35</sup> <http://www.supersalud.gov.co/supersalud/Default.aspx?tabid=283> (14 de enero de 2013).

- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-977 de 2008 (MP Humberto Antonio Sierra Porto: 9 de octubre de 2008).
- Decreto 2591 de 1991 [Departamento Administrativo de la Presidencia de la República]. Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política.
- Gaceta del Congreso 114 del 28 de marzo de 2012. Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley 159 de 2011 Senado, 196 de 2011 Cámara.
- 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. DO. N.º 46506.
- Ley 1438 de 2011. Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones. DO. N.º 47957.