



República de Colombia  
Tribunal Superior de Bogotá  
Sala Laboral

## **SALVAMENTO DE VOTO PROCESO SUMARIO**

DEMANDANTE: RAFAEL ANTONIO DUQUE FRÍAS  
DEMANDADO: CAFESALUD EPS – LIQUIDADA -  
RADICACIÓN 11001 22 05 000 2023 00839 01

### **MAGISTRADA SUSTANCIADORA: ANGELA LUCÍA MURILLO VARÓN**

A continuación, se expresan las razones por las cuales se presenta salvamento de voto respecto de la decisión de rechazar el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia proferida por la Superintendencia Nacional de Salud por considerar que se configura la falta de competencia en virtud de los artículos 30 del Decreto 2462 de 2013; 24, numeral 3, del Código General del Proceso y 6 de la Ley 1949 de 2019.

En primer lugar, se ha de señalar que la Ley 1122 de 2007, estableció en el artículo 41 la función jurisdiccional de la Superintendencia Nacional de Salud, el cual fue modificado por la Ley 1438 de 2011 y la Ley 1949 de 2019.

Las normas anteriores, en especial la contenida en el artículo 6 de la Ley 1949 de 2019 consagra que

*“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 y con las facultades propias de un juez en los siguientes asuntos:  
...”*

Más adelante, se indica en la norma que:

*“La función jurisdiccional de la Superintendencia Nacional de Salud se desarrollará mediante un procedimiento 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.*

*La demanda debe ser dirigida a la Superintendencia Nacional de Salud, debe expresar con la mayor claridad las circunstancias de tiempo, modo y lugar; la pretensión, el derecho que se considere violado, así como el nombre y dirección de notificación del demandante y debe adjuntar los documentos que soporten los hechos.*

*La demanda podrá ser presentada sin ninguna formalidad o autenticación; por memorial, u otro medio de comunicación escrito. No será necesario actuar por medio*

*de apoderado, esto sin perjuicio de las normas vigentes para la representación y el derecho de postulación. En el trámite del procedimiento jurisdiccional prevalecerá la informalidad.*

*La Superintendencia Nacional de Salud emitirá sentencia dentro de los siguientes términos:*

*Dentro de los 20 días siguientes a la radicación de la demanda en los asuntos de competencia contenidos en los literales a), c), d) y e) del presente artículo.*

*Dentro de los 60 días siguientes a la radicación de la demanda en el asunto contenido en el literal b) del presente artículo.*

*Dentro de los 120 días siguientes a la radicación de la demanda en el asunto contenido en el literal f) del presente artículo.*

**PARÁGRAFO 1o.** *Las providencias emitidas dentro del proceso jurisdiccional se notificarán por el medio más ágil y efectivo. La sentencia podrá ser apelada dentro de los 3 días siguientes a su notificación. En caso de ser concedido el recurso, el expediente deberá ser remitido al Tribunal Superior del Distrito Judicial - Sala Laboral del domicilio del apelante.*

*...*

La Ley 1438 de 2011 consagraba la impugnación del fallo, esto es, también consagraba una segunda instancia.

El Decreto 2462 de 2013 por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia Nacional de Salud, señalaba como función de la Superintendencia en el artículo 6, numeral 46, conocer y fallar en derecho en primera o única instancia con carácter definitivo y con las facultades propias de un juez, los conflictos y asuntos previstos en el artículo 41 de la Ley 1122 de 2007 y las normas que lo adicionen, modifiquen o sustituya.

Y en el artículo 30 estableció como funciones del Superintendente Delegado para la Función Jurisdiccional y de Conciliación en el numeral 1) *el conocer a petición de parte y fallar en derecho, con carácter definitivo, en primera instancia y con las facultades propias de un juez, los asuntos contemplados en el artículo 41 de la Ley 1122 de 2007 modificado por el artículo 126 de la Ley 1438 de 2011 y en las demás normas que la reglamenten, modifiquen, adicionen o sustituyan. en caso de que sus decisiones sean apeladas, el competente para resolver el recurso, conforme a la normativa vigente será el Tribunal Superior del Distrito Judicial – Sala Laboral – del domicilio del apelante.*

El anterior Decreto fue modificado por el Decreto 1765 de 2019, respecto de las funciones de la Superintendencia consagradas en el artículo 6, y reitera en el numeral 47 la función de conocer y fallar en derecho en primera o única instancia, con carácter definitivo y con las facultades propias de un juez los asuntos previstos en el artículo 41 de la Ley 1122 de 2007 o en las normas que lo modifique o sustituyan; **sin que se hubiere modificado el artículo 30 del Decreto 2462 de 2013** que consagra que la Superintendencia Delegada para la Función Jurisdiccional y de Conciliación conoce los asuntos del artículo 41 de la Ley 1122 de 2007 en procesos en primera instancia.

El Decreto 2462 de 2013 fue derogado por el Decreto 1080 de 2021, que consagra en el artículo 34 las funciones del Despacho del Superintendente Delegado para la Función Jurisdiccional y de Conciliación, y para el caso en concreto, en el numeral 2. Consagró la de “conocer a petición de parte y fallar en derecho, **con carácter definitivo en primera instancia** y con las facultades propias, de un juez, los asuntos contemplados en el artículo 41 de la Ley 1122 de 2007, modificado por el artículo 6 de la Ley 1949 de 2019, y en las demás normas que la reglamenten, modifiquen, adicionen o sustituyan. Sin que en las normas de este Decreto se establezca el conocimiento de esta clase de procesos en única instancia.

Respecto de la competencia, la Corte Constitucional, en sentencia de constitucionalidad C-655 de 1997, al referirse sobre este concepto determinó:

*“(...) La competencia debe tener las siguientes calidades: legalidad, pues debe ser fijada por la ley; imperatividad, lo que significa que no es derogable por la voluntad de las partes; inmodificabilidad por que (sic) no se puede variar en el curso de un proceso (perpetuatiojurisdictionis); la indelegabilidad, ya que no puede ser delegada por quien la detenta; y es de orden público puesto que se funda en principios de interés general...”*

Y sobre esta clase de procesos y en especial sobre la competencia del Tribunal para resolver los conflictos, ya la Corte Suprema de Justicia se ha pronunciado como se puede constatar en las sentencias de tutela STL 844-2015, radicación 77770; STL 5367 de 2015, radicación 39884, en la que se rememora la sentencia STL 5150-2014, y en las que resuelve que al ser el proceso sumario y conocer la Superintendencia Delegada solo en primera instancia, el recurso de apelación debe ser conocido por el Tribunal, lo cual se deduce del siguiente texto:

*“Ahora bien, con la expedición del Decreto 2462 de 2013 por medio del cual se estructura la Superintendencia de Salud, se estableció en el artículo 30, que dentro de las funciones del despacho del superintendente delegado para la función jurisdiccional y de conciliación, se encuentra la de “ 1. Conocer a petición de parte y fallar en derecho, con carácter definitivo, **en primera instancia** y con las facultades propias de un juez, los asuntos contemplados en el artículo 41 de la Ley 1122 de 2007, modificado por el artículo 126 de la Ley 1438 de 2011 y en las demás normas que la reglamenten, modifiquen, adicionen o sustituyan. **En caso que sus decisiones sean apeladas, el competente para resolver el recurso, conforme a la normativa vigente será el Tribunal Superior del Distrito Judicial –Sala Laboral– del domicilio del apelante.**”*

Nótese que el procedimiento por el cual se ventila el asunto, es de carácter preferente e informal, por medio del cual el legislador pretendió mayor celeridad a las quejas o controversias presentadas por los usuarios del sistema de salud, es así, que concedió funciones al delegado para la Función Jurisdiccional y de Conciliación de la Superintendencia de Salud la obligación de resolver los asuntos de su competencia en primera instancia, en tanto la apelación debía ser resuelta en segunda instancia por la Sala Laboral del Tribunal Superior del domicilio del impugnante, pero sin que la normatividad que otorga competencia a la Colegiatura se pueda deducir que para asumir el conocimiento deba acudir a las previsiones del artículo 12 del Código de procedimiento Laboral y de la Seguridad Social, pues de ser así, la misma norma lo habría expresado.

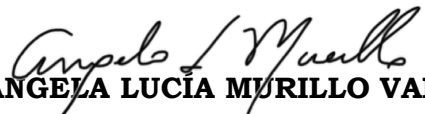
En similares términos la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia en las sentencias de tutela con radicados 37982, 38044 y 36022 ...” (negritas y cursivas propias del texto) (STL 844-2015, radicación 77770)

De tal manera que a pesar de que se emitieron normas que modificaban la estructura de la Superintendencia Nacional de Salud contenidas en el Decreto 2462 de 2013 es de anotar que se ha conservado que la Superintendencia Delegada para la Función Jurisdiccional y de Conciliación conozca en primera instancia de los procesos que se derivan de los asuntos regulados en el artículo 41 de la Ley 1122 de 2007 con las respectivas modificaciones.

Al punto que la Ley 1949 de 2019 reguló en el parágrafo 1°. *Que en caso de ser apelada la sentencia y ser concedido el recurso se debía remitir el expediente al Tribunal Superior del Distrito Judicial Sala Laboral del domicilio del apelante*; sin que sea dable aplicar las normas del Código General del Proceso en materia de cuantías, en la medida que a estas normas se remiten de conformidad con el artículo 145 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social cuando no hay disposición aplicable en este código, situación que no ocurre en el presente caso porque el artículo 66 del Código Procesal del Trabajo establece de manera expresa que son apelables las sentencias de primera instancia, siendo esta la clase de sentencias que profiere la Superintendencia en los procesos puestos al conocimiento del Tribunal.

Aunado a que la Ley 1949 de 2019 se expidió en fecha posterior al Código General del Proceso y el Decreto 1080 de 2021, emitido con posterioridad a la norma antes mencionada y que reglamenta las funciones de la Superintendencia no le otorgó facultades para conocer procesos en única instancia, y pese a que las normas anteriores si le otorgaban dicha competencia se reitera a la Superintendencia Delegada para la Función Jurisdiccional y de Conciliación solo se le facultó para conocer procesos en primera instancia, sin que sea aplicable el artículo 24 del Código General del Proceso porque se refiere de manera exclusiva a las autoridades administrativas allí relacionadas y sobre los asuntos que en él se identifican sin que en algún aparte se haga referencia a la Superintendencia Nacional de Salud.

En ese orden de ideas, se considera que el Tribunal si es competente para resolver el asunto puesto a su consideración de manera definitiva porque la autoridad administrativa emitió tal asunto en calidad de autoridad de primera instancia, siendo el Tribunal la autoridad de segunda instancia competente para resolver el recurso de apelación sin que sea relevante la cuantía, máxime si se tiene en cuenta que en materia laboral hay otros criterios para determinar la competencia en primera instancia sin que sea relevante la cuantía en dichos procesos y, por ello, se presenta el salvamento de voto.

  
**ÁNGELA LUCÍA MURILLO VARÓN**  
Magistrada.