



Sentencia C-122/20

Referencia: Expediente D-13472

Demanda de inconstitucionalidad contra el párrafo 1° del artículo 6° de la Ley 1949 de 2019 *“Por la cual se adicionan y modifican algunos artículos de las leyes 1122 de 2007 y 1438 de 2011, y se dictan otras disposiciones”*, que modificó el artículo 41 de la Ley 1122 de 2007.

Demandante: Hugo Lascarro Polo.

Magistrada sustanciadora:
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO.

Bogotá, D. C., (15) quince de abril dos mil veinte (2020)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los Magistrados Alberto Rojas Ríos, quien la preside, Carlos Bernal Pulido, Diana Fajardo Rivera, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo, Gloria Stella Ortiz Delgado, Cristina Pardo Schlesinger y José Fernando Reyes Cuartas, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial de las previstas en el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución Política, cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Hugo Lascarro Polo presentó, ante esta Corporación, demanda de inconstitucionalidad en contra del párrafo 1° del artículo 6° de la Ley 1949 de

2019 “*Por la cual se adicionan y modifican algunos artículos de las leyes 1122 de 2007 y 1438 de 2011, y se dictan otras disposiciones*”, que modificó el artículo 41 de la Ley 1122 de 2007. El actor formuló un cargo único por el desconocimiento del artículo 29 de la Carta Política.

En Auto de 10 de septiembre de 2019, la Magistrada sustanciadora identificó las falencias de la censura presentada por el ciudadano y, en consecuencia, dispuso la inadmisión de la demanda.

El demandante denuncia una omisión legislativa relativa, violatoria del artículo 29 de la Carta Política. Indica que la norma acusada es inconstitucional porque no incluyó el término para resolver la segunda instancia en el proceso jurisdiccional ante la Superintendencia Nacional de Salud y que ese elemento omitido es necesario para la materialización del derecho al debido proceso, garantizado en el artículo 29 de la Constitución. A su juicio, esta omisión no sólo transgrede el derecho al debido proceso, sino que además desconoce bienes jurídicos como la salud, la vida y la dignidad humana, que están involucrados en las controversias del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Con base en los argumentos expuestos el demandante solicitó, como **pretensión principal**, que se declare la inexecutable de la norma acusada porque no previó un término para que las Salas Laborales de los Tribunales Superiores del Distrito Judicial resuelvan el recurso de apelación formulado en contra de las decisiones de la Superintendencia Nacional de Salud. En **subsidio**, pidió que se declare la executable condicionada de la norma acusada en el entendido de que: “*el término con que cuenta la Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del domicilio del apelante para resolver los recursos de apelación son los mismos términos con que cuenta la Superintendencia Nacional de Salud para resolver los asuntos puestos a su conocimiento*”¹.

En auto de **26 de septiembre de 2019**, la Magistrada sustanciadora encontró acreditados los requisitos establecidos en la jurisprudencia constitucional para la construcción de un cargo por omisión legislativa relativa. Por lo tanto, admitió la censura por violación del artículo 29 superior.

Asimismo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 7º del Decreto 2067 de 1991, ordenó: (i) fijar en lista la norma acusada para garantizar la intervención ciudadana; (ii) correr traslado al Procurador General de la Nación, para lo de su competencia; (iii) comunicar el inicio del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso, al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio de Salud y Protección Social y a la Superintendencia Nacional de Salud; y (iv) invitar a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a la Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral ACEMI, la Confederación Colombiana de Consumidores, el Movimiento Nacional por la Salud y la Seguridad Social, la Asociación de Pacientes de Alto Costo, la Asociación Sinergias Alianzas Estratégicas para la Salud y el Desarrollo, la Organización Misión Salud, la Asociación Colombiana de Salud Pública y a las facultades de Derecho de las Universidades Libre, Santo Tomás, de

¹ Folio 5, cuaderno 1.

Antioquia, del Norte de Barranquilla, de Cartagena y del Rosario para que, si lo consideraban oportuno, intervinieran en este asunto para defender o atacar la constitucionalidad del aparte acusado.

En cumplimiento de las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional y por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante Acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20-11518, PCSJA20-11519, PCSJA20-11521, PCSJA20-11526 y PCSJA20-11532, adoptados por la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia que afecta a Colombia, los términos fueron suspendidos en el asunto de la referencia, entre el 16 de marzo y el 26 de abril de 2020. De igual manera, por tratarse de vacancia judicial en semana santa, durante los días 4 a 12 de abril de 2020, los términos judiciales tampoco corrieron.

II. TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA

A continuación, se transcribe el texto de la disposición acusada y se subraya el aparte demandado:

“LEY 1949 DE 2019

(enero 8)

Diario Oficial No. 50.830 de 8 de enero de 2019

PODER PÚBLICO - RAMA LEGISLATIVA

Por la cual se adicionan y modifican algunos artículos de las leyes 1122 de 2007 y 1438 de 2011, y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA DECRETA:

ARTÍCULO 6o. *Modifíquese el artículo 41 de la Ley 1122 de 2007, el cual quedará así:*

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, y con las facultades propias de un juez en los siguientes asuntos:

a) Cobertura de los servicios, tecnologías en salud o procedimientos incluidos en el Plan de Beneficios en Salud (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, consultando la Constitución Política y las normas que regulen la materia.

b) Reconocimiento económico de los gastos en que haya incurrido el afiliado en los siguientes casos:

1. Por concepto de atención de urgencias en caso de ser atendido en una Institución Prestadora de Servicios de Salud (IPS) que no tenga contrato con

la respectiva Entidad Promotora de Salud (EPS) o entidades que se le asimilen.

2. Cuando el usuario haya sido expresamente autorizado por la Entidad Promotora de Salud (EPS) o entidades que se le asimilen para una atención específica.

3. En los eventos de incapacidad, imposibilidad, negativa injustificada o negligencia demostrada de la Entidad Promotora de Salud o entidades que se le asimilen para cubrir las obligaciones para con sus usuarios.

c) Conflictos derivados de la multiafiliación dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud y de este con los regímenes exceptuados.

d) Conflictos relacionados con la libre elección de entidades aseguradoras, con la libre elección de Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud dentro de la red conformada por la entidad aseguradora; y conflictos relacionados con la movilidad dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

e) Conflictos entre las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios y/o entidades que se le asimilen y sus usuarios por la garantía de la prestación de los servicios y tecnologías no incluidas en el Plan de Beneficios, con excepción de aquellos expresamente excluidos de la financiación con recursos públicos asignados a la salud.

f) Conflictos derivados de las devoluciones o glosas a las facturas entre entidades del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

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.
(...)”

III. LA DEMANDA

Hugo Lascarro Polo presentó demanda de inconstitucionalidad en contra del párrafo 1° del artículo 6° de la Ley 1949 de 2019 que modificó el artículo 41 de la Ley 1122 de 2007 por la configuración de una **omisión legislativa relativa violatoria del artículo 29 superior**.

El actor hizo referencia al diseño legal del mecanismo jurisdiccional, en el marco de los argumentos expuestos sobre la violación de la garantía del debido proceso. En particular, señaló que el artículo 41 de la Ley 1122 de 2007 le asignó funciones jurisdiccionales a la Superintendencia Nacional de Salud para que conociera y fallara controversias relacionadas con el Sistema General de Seguridad Social en Salud. Luego, la Ley 1438 de 2011 estableció que el fallo podría ser impugnado, pero no precisó la autoridad que resolvería la impugnación ni el término para decidirla. Finalmente, el párrafo del artículo 6° de la Ley 1949 de 2019 precisó que la Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del domicilio del apelante es la autoridad competente para resolver la impugnación, pero mantuvo el vacío en relación con el término para decidir.

El ciudadano argumentó que, de la garantía constitucional del debido proceso, se deriva una obligación para el Legislador de prever recursos judiciales efectivos. Este deber se desconoció en el diseño del mecanismo jurisdiccional ante la Superintendencia Nacional de Salud porque estableció la posibilidad de impugnar el fallo de primera instancia y la autoridad judicial que decide el recurso, pero no fijó el término para resolverlo. En consecuencia, el Legislador omitió un ingrediente necesario para la efectividad del mecanismo judicial.

El demandante señaló que la omisión legislativa que denuncia también afecta otros bienes jurídicos como la salud, la vida, y la dignidad humana. En concreto, indicó que las controversias que se presentan en el Sistema General de Seguridad Social en Salud están relacionadas con la afectación de esos bienes, razón por la que la ausencia de un término para decidir los conflictos en segunda instancia prolonga las violaciones que se pretenden superar a través del mecanismo jurisdiccional y desconoce su carácter prevalente y sumario.

Para el actor, la omisión del Legislador es injustificada, genera incertidumbre sobre la duración del trámite y desconoce que, en atención a la relevancia de términos precisos para la garantía del debido proceso, todos los procedimientos judiciales previstos en el ordenamiento jurídico fijan el término para decidir la segunda instancia. En consecuencia, la ausencia de ese elemento en el proceso jurisdiccional diseñado para la protección del derecho a la salud debe ser subsanada.

Finalmente, indicó que la inconstitucionalidad de la norma acusada puede superarse mediante un condicionamiento en el que se precise el término para decidir la segunda instancia, el cual puede derivarse de otras previsiones del ordenamiento jurídico que

establecen términos para emitir las decisiones judiciales. Por ejemplo, destacó que los términos de 20, 60 y 120 días que prevé el artículo 6° de la Ley 1949 de 2019 para que la Superintendencia Nacional de Salud resuelva los asuntos en ejercicio de su función jurisdiccional, podrían ser tomados como referente para establecer el lapso para la decisión de la impugnación por parte de las Salas Laborales de los Tribunales Superiores de los Distritos Judiciales del país.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Salud y Protección Social

El Ministerio de Salud y Protección Social solicitó que la Corte se **INHIBA** de decidir el cargo formulado por el actor, por el incumplimiento de los requisitos de aptitud. En subsidio, pidió que se declare la **EXEQUIBILIDAD** del parágrafo 1° del artículo 6° de la Ley 1949 de 2019, que modificó el artículo 41 de la Ley 1122 de 2007.

En primer lugar, la entidad indicó que el cargo es inepto por el incumplimiento del requisito de certeza, pues el ciudadano no explicó las razones por las que el término que considera omitido no puede ser establecido mediante la lectura integral del ordenamiento jurídico. En concreto, destacó que según el artículo 1° del Código General del Proceso, las disposiciones de este estatuto se aplican a todos los asuntos de cualquier jurisdicción o especialidad en cuanto no estén regulados expresamente en otras leyes, y el artículo 121 de dicha normativa prevé el término de seis meses como tiempo máximo para resolver la segunda instancia. En consecuencia, a partir de una interpretación sistemática del ordenamiento jurídico, puede concluirse que el término para resolver la impugnación en el marco del mecanismo jurisdiccional ante la Superintendencia Nacional de Salud es el previsto en el artículo 121 *ejusdem*.

El Ministerio adujo que el silencio del Legislador con respecto al término de decisión de la segunda instancia no corresponde a una omisión y, por el contrario, se trata de una forma de mantener la aplicabilidad del artículo 121 del CGP. Esta circunstancia se evidencia en el artículo 126 de la Ley 1438 de 2011, pues dicha norma modificó el término con el que cuenta la Superintendencia Nacional de Salud para decidir la primera instancia y estableció los tiempos de 20, 60 y 120 días de acuerdo con la causal invocada. Por ende, es claro que el Congreso de la República conoce el tipo de controversias que se resuelven a través de este mecanismo y adoptó medidas para establecer un recurso judicial efectivo, entre las que no consideró necesaria la alteración del término general de seis meses para resolver la segunda instancia.

Asimismo, indicó que de acuerdo con el parágrafo 2° del artículo 41 de la Ley 1122 de 2007, modificado por el artículo 6° de la Ley 1949 de 2019, la competencia de la Superintendencia Nacional de Salud sólo se activa por petición de parte y, por lo tanto, los demás asuntos se deciden por los jueces ordinarios laborales en primera instancia. En atención a esta circunstancia, la propuesta del accionante de extender el término de 20, 60 y 120 días para resolver la impugnación generaría una distinción injustificada entre las personas que acuden a los jueces laborales y quienes acuden a la Superintendencia Nacional de Salud, pues en relación con los primeros operaría

el término de seis meses para desatar la segunda instancia y, para los segundos, los términos que propone el demandante.

Finalmente, señaló que el Legislador no desconoció los intereses y bienes jurídicos involucrados en el marco de las controversias que se deciden ante la Superintendencia Nacional de Salud, ya que estableció la posibilidad de que se decreten medidas cautelares para la protección de los derechos fundamentales.

En segundo lugar, indicó que la pretensión de inexecutableidad formulada por el demandante no es el remedio constitucional para superar la omisión denunciada, pues la jurisprudencia constitucional ha señalado que, ante la ausencia de un ingrediente necesario para compatibilizar la norma con la Carta Política, procede una sentencia aditiva que incorpore el elemento faltante. En efecto, la declaratoria de inexecutableidad generaría una afectación mayor del debido proceso, ya que implicaría excluir del ordenamiento las previsiones sobre la notificación, el término en el que debe presentarse la apelación y la competencia para decidir la segunda instancia. Por lo tanto, expresó su desacuerdo con la pretensión principal del actor.

En tercer lugar, el Ministerio señaló que no hay lugar a declarar el condicionamiento de la norma por las mismas razones que expuso en relación con la ineptitud del cargo. La entidad considera que, a partir de una lectura sistemática del ordenamiento jurídico, se concluye que el término para resolver la impugnación en el trámite jurisdiccional ante la Superintendencia Nacional de Salud es el previsto en el artículo 121 del Código General del Proceso. En consecuencia, sostiene que la norma es executable.

2. Ministerio de Justicia y del Derecho

El Ministerio de Justicia y del Derecho solicitó que la Corte declare la **EXEQUIBILIDAD** del parágrafo 1º del artículo 6º de la Ley 1949 de 2019 que modificó el artículo 41 de la Ley 1122 de 2007.

El Ministerio destacó, de una parte, que el Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social establece que la jurisdicción ordinaria laboral tiene la competencia para conocer las controversias relacionadas con el sistema de seguridad social integral. De otra parte, resaltó que de acuerdo con la **Sentencia C-119 de 2008**², las funciones jurisdiccionales otorgadas a la Superintendencia Nacional de Salud desplazaron algunas de las competencias ordinarias de los jueces laborales del circuito y, por ende, las decisiones de esa entidad son apelables ante las Salas Laborales de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial. En consecuencia, si la apelación de los asuntos asignados a la Superintendencia Nacional de Salud corresponde a las Salas Laborales, se debe concluir que los términos aplicables para resolver la segunda instancia son los previstos en el Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social³.

² M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

³ El Ministerio de Justicia y del Derecho hizo una referencia general a los términos del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, pero no precisó cuál es el tiempo que se deriva de ese estatuto para resolver la apelación.

La entidad señaló que, de acuerdo con los antecedentes legislativos, el Congreso expidió la norma acusada únicamente con la finalidad de regular un procedimiento detallado y concreto para el ejercicio de la función jurisdiccional por parte de la Superintendencia Nacional de Salud y decidió mantener las reglas procesales propias de la jurisdicción ordinaria laboral. Por ende, el actor se equivoca al señalar que el Legislador incurrió en una omisión, pues la segunda instancia, en la medida en que se decide por el juez natural, se rige por las disposiciones del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social.

Adicionalmente, el Ministerio destacó el amplio margen de configuración del Legislador en la materia y la importancia de efectuar una lectura de la norma acusada en conjunto con las otras disposiciones del ordenamiento. Para la entidad, estos dos factores demuestran que se trata de una regulación sistémica en la que se consideraron las disposiciones previas y se llenaron los vacíos existentes, que únicamente se presentaban en la competencia de la Superintendencia Nacional de Salud.

Por último, la entidad interviniente indicó que el demandante no explicó las razones por las que no es posible aplicar los términos que deben observar los Tribunales Superiores de Distrito Judicial para resolver la apelación y tampoco consideró que, ante el riesgo de vulneración inminente de los derechos fundamentales de los usuarios, el párrafo del artículo 41 de la Ley 1122 de 2007 le otorga la competencia a la Superintendencia Nacional de Salud para decretar medidas cautelares.

3. Academia Colombiana de Jurisprudencia

La Academia Colombiana de Jurisprudencia solicitó que la Corte declare la **EXEQUIBILIDAD** del párrafo 1° del artículo 6° de la Ley 1949 de 2019 que modificó el artículo 41 de la Ley 1122 de 2007.

La Academia indicó que, aunque la norma acusada no estableció un término para que las Salas Laborales de los Tribunales Superiores del Distrito Judicial decidan la segunda instancia de los procesos tramitados ante la Superintendencia Nacional de Salud, no puede considerarse que esta circunstancia constituye una omisión legislativa que genere la dilación indefinida de los procesos, pues se trata de un vacío que puede ser superado con las normas del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social. En particular, puede subsanarse con el procedimiento fijado en el artículo 82 del estatuto en mención y los términos que prevé para los procedimientos especiales; por ejemplo, el término de 5 días hábiles siguientes a la fecha en que el proceso entre al despacho del magistrado ponente, establecido para resolver sobre la declaratoria de la ilegalidad de la huelga⁴; 5 días hábiles siguientes a la fecha en que sea recibido el expediente para resolver sobre la cancelación de inscripción en el registro sindical⁵; o 30 días para el procedimiento sancionatorio en los casos de acoso laboral⁶.

⁴ Ley 1210 de 2008, artículo 4.

⁵ Ley 50 de 1990, artículo 52.

⁶ Ley 1010 de 2006, artículo 13.

En concordancia con lo expuesto, la interviniente señaló que la omisión denunciada puede ser superada mediante la interpretación del ordenamiento jurídico y, por ende, no tiene la entidad para violar la garantía del debido proceso prevista en el artículo 29 de la Carta Política, ni requiere la intervención del juez constitucional.

Finalmente, señaló que la declaratoria de inexecutable de la norma acusada no contribuiría a remediar el vacío identificado y, por el contrario, generaría circunstancias más gravosas como la eliminación de la segunda instancia en el trámite.

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

La Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral -ACEMI- solicitó que la Corte declare la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** del parágrafo 1° del artículo 6° de la Ley 1949 de 2019, que modificó el artículo 41 de la Ley 1122 de 2007, en el entendido de que:

“(i) Tratándose de los literales a, c, d y e del artículo 6 de la Ley 1949 de 2019 el término con el que cuenta el Tribunal Superior del Distrito Judicial – Sala Laboral para fijar la fecha de la audiencia de que trata el artículo 82 del Código Procesal del Trabajo para practicar las pruebas a que se refiere el artículo 83 del mismo código, oír las alegaciones de las partes y resolver la apelación es de 20 días contados a partir de la recepción del expediente en la secretaría del tribunal.

(ii) Tratándose de los literales b y f, el término con el que cuenta el Tribunal Superior del Distrito Judicial – Sala Laboral para fijar la fecha de la audiencia de que trata el artículo 82 del Código Procesal del Trabajo para practicar las pruebas a que se refiere el artículo 83 del mismo código, oír las alegaciones de las partes y resolver la apelación es de 6 meses contados a partir de la recepción del expediente en la secretaría del tribunal.”⁷

La interviniente señaló que, según la jurisprudencia actual de la Corte Constitucional, el mecanismo jurisdiccional ante la Superintendencia Nacional de Salud no es un medio idóneo y eficaz para la protección del derecho a la salud, debido a que la entidad presenta un retraso de entre dos y tres años para resolver las controversias bajo su conocimiento. Sin embargo, cuando el mecanismo funcione adecuadamente, este será el medio principal para resolver los conflictos en la materia.

En atención a la necesidad de que el referido mecanismo se convierta en una herramienta idónea para la protección del derecho a la salud, la asociación considera que el término para resolver la impugnación en los asuntos establecidos en los literales a, c, d y e del artículo 6 de la Ley 1949 de 2019⁸ debe ser de 20 días, que

⁷ Folio 88, cuaderno 1.

⁸ “**Artículo 6.** Modifíquese el artículo 41 de la Ley 1122 de 2007, el cual quedará así:
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

corresponde al tiempo para resolver la impugnación de la acción de tutela, de conformidad con lo previsto en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991.

Finalmente, indicó que en lo que respecta a las controversias sobre el reconocimiento económico de los gastos en que haya incurrido el afiliado y los conflictos derivados de las devoluciones o glosas a las facturas entre entidades del Sistema General de Seguridad Social en Salud, previstos en los literales b y f del artículo 6° de la Ley 1949 de 2019, resulta aplicable el artículo 145 del Código Procesal del Trabajo y la Seguridad Social, el cual precisa que, ante la falta de disposiciones especiales en el procedimiento laboral, se aplicarán las normas análogas del Código Judicial –norma que actualmente equivale al Código General del Proceso–. En consecuencia, el término para resolver la apelación debe ser el previsto en el artículo 121 *ibídem*, que corresponde a seis meses desde la recepción del expediente en la secretaría del juzgado o el tribunal.

5. Asociación de Pacientes de Alto Costo

La Asociación de Pacientes de Alto Costo se pronunció de forma general sobre los argumentos de la demanda, pero no precisó su postura sobre la constitucionalidad de la norma acusada.

En primer lugar, la interviniente indicó que durante sus 13 años de trabajo en defensa del derecho a la salud no ha acudido al mecanismo jurisdiccional ante la Superintendencia Nacional de Salud, debido a que esta entidad no cuenta con la infraestructura para ejercer la función judicial de manera adecuada y, por ende, no brinda las soluciones oportunas que requieren los pacientes.

En segundo lugar, señaló que, si sus afiliados no acuden al mecanismo jurisdiccional por su ineficacia, el demandante tiene razón en sus planteamientos, pues es necesario que se fije un término específico para resolver la segunda instancia y, de esta forma, garantizar un mecanismo efectivo que proteja los derechos de los pacientes.

Por último, destacó que los pacientes utilizan la acción de tutela como vía principal para la protección de su derecho a la salud y formulan incidente de desacato cuando no se obedecen las órdenes emitidas en sede de tutela. Sin embargo, en la práctica las EPS no cumplen sus obligaciones oportunamente y violan de manera reiterada los derechos fundamentales de los pacientes.

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:

a) Cobertura de los servicios, tecnologías en salud o procedimientos incluidos en el Plan de Beneficios en Salud (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, consultando la Constitución Política y las normas que regulen la materia.

(...)

c) Conflictos derivados de la multifiliación dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud y de este con los regímenes exceptuados.

d) Conflictos relacionados con la libre elección de entidades aseguradoras, con la libre elección de Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud dentro de la red conformada por la entidad aseguradora; y conflictos relacionados con la movilidad dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

e) Conflictos entre las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios y/o entidades que se le asimilen y sus usuarios por la garantía de la prestación de los servicios y tecnologías no incluidas en el Plan de Beneficios, con excepción de aquellos expresamente excluidos de la financiación con recursos públicos asignados a la salud.”

6. Superintendencia Nacional de Salud

La Superintendencia Nacional de Salud expuso argumentos dirigidos a demostrar que la norma acusada no incurrió en la omisión alegada por el demandante. Sin embargo, no precisó expresamente el tipo de decisión que, en su criterio, debe emitir esta Corporación.

La entidad indicó que el artículo 116 superior faculta al Legislador para que otorgue funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas en materias precisas. En el marco de esta autorización, el artículo 41 de la Ley 1122 de 2007 le asignó competencias jurisdiccionales a la Superintendencia Nacional de Salud para decidir, a petición de parte, asuntos taxativos relacionados con las controversias entre los actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Asimismo, estableció el término con el que cuenta la entidad para emitir la sentencia –el cual puede ser de 20, 60 y 120 días– y precisó que las decisiones podrán ser apeladas ante las Salas Laborales de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial.

De otra parte, la Superintendencia destacó que los artículos 2° del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social y 622 del Código General del Proceso establecen la competencia de la jurisdicción ordinaria laboral, que se extiende sobre los conflictos que surgen entre los afiliados, los beneficiarios, los usuarios, los empleadores y las entidades administradoras y prestadoras de los servicios de seguridad social. A su turno, el artículo 8° de la Ley 712 de 2001 precisa que los procesos que se sigan en contra de las entidades que conforman el sistema de seguridad social integral serán conocidos por el juez laboral del circuito del domicilio de la entidad demandada o del lugar en el que se adelantó la reclamación.

Con base en las reglas descritas, la interviniente resaltó que la competencia jurisdiccional que se le asignó no excluye a las autoridades que integran la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral. Sin embargo, cuando el asunto es puesto bajo el conocimiento de alguna de esas autoridades, las demás pierden la atribución para resolver ese asunto. Por ende, se trata de una competencia concurrente, no privativa y a prevención⁹.

Asimismo, la entidad solicitó el concepto del abogado Horacio Cruz Tejada, especialista en derecho procesal, sobre el asunto objeto de debate. El experto indicó que, si bien las normas que regulan la función jurisdiccional de la Superintendencia Nacional de Salud no definieron el término para desatar la segunda instancia, esta circunstancia no significa que el Legislador incurrió en una omisión, pues esto equivaldría a *“afirmar que todo asunto de competencia de las Salas Laborales de los Tribunales de Distrito Judicial puede ser definido o resuelto sin límite de tiempo, lo cual estaría en contravía del derecho de acceso a la justicia y el debido proceso de duración razonable(...)”*¹⁰.

⁹ Para respaldar la conclusión sobre la competencia concurrente, la entidad citó el fallo del 11 de agosto de 2014, dictado por el Consejo Superior de la Judicatura. M.P. Néstor Javier Osuna.

¹⁰ Folio 99, cuaderno 1.

Refirió que, a juicio del especialista consultado, el término para decidir la segunda instancia por parte de las Salas Laborales corresponde al tiempo establecido en el artículo 121 del Código General del Proceso, por remisión del artículo 145 del Código Procesal Laboral. En consecuencia, dicho lapso es de seis meses desde que el expediente llegue a la Secretaría del Tribunal.

Para la Superintendencia, la aplicación del término previsto en el artículo 121 del Código General del Proceso parte de una interpretación plausible de las disposiciones del ordenamiento jurídico y guarda armonía con la garantía de la tutela judicial efectiva, de acuerdo con la cual la segunda instancia no puede obrar sin un plazo razonable. Por ende, a partir de esta interpretación, no existe la omisión legislativa relativa alegada por el demandante.

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador General de la Nación solicitó que la Corte declare **EXEQUIBLE DE FORMA CONDICIONADA** el parágrafo 1° del artículo 6° de la Ley 1949 de 2019, que modificó el artículo 41 de la Ley 1122 de 2007, en el entendido de que: *“por vía analógica se apliquen los términos previstos en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991 en el trámite de las impugnaciones presentadas en contra de las decisiones que la Superintendencia Nacional de Salud profiera en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales”*¹¹.

El Ministerio Público señaló que, tal y como lo argumentó el demandante, en el presente caso concurren los requisitos propios de un cargo por omisión legislativa relativa, debido a que el Legislador se abstuvo de establecer un ingrediente necesario para que la norma acusada se ajuste al artículo 29 de la Carta Política. Para demostrar la violación denunciada, se refirió a los elementos previstos por la jurisprudencia constitucional.

En primer lugar, advirtió que el actor identificó la norma sobre la que predica la omisión. En particular, el parágrafo 1° del artículo 6° de la Ley 1949 de 2019, que establece la competencia de la Salas Laborales de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial para decidir la apelación formulada en contra de las sentencias dictadas por la Superintendencia Nacional de Salud en ejercicio de su función jurisdiccional.

En segundo lugar, destacó que la norma omitió determinar el plazo para resolver la segunda instancia en el marco de un procedimiento expedito y sumario, diseñado para hacer efectivos los derechos de los usuarios del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Para evidenciar la omisión, el Ministerio Público indicó que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional¹², el mecanismo jurisdiccional ante la Superintendencia Nacional de Salud es un instrumento ordinario, idóneo y eficaz para resolver las controversias que surgen en el marco de la prestación de los servicios de salud. Tal idoneidad se deriva de los principios que lo rigen, la sencillez del trámite, la especialidad de los jueces y la celeridad de la

¹¹ Folio 108, cuaderno 1.

¹² Estas consideraciones fueron tomadas de la sentencia T-603 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

actuación. Con todo, el mecanismo debe evaluarse en el caso concreto, pues existen situaciones en las que puede resultar insuficiente para proteger, de manera inmediata, los derechos fundamentales involucrados.

Adicionalmente, el Procurador destacó que en **Sentencia T-603 de 2015**¹³, la Corte Constitucional reconoció que el Legislador omitió regular el término para decidir la segunda instancia y destacó la importancia de este elemento para contar con un diseño integral que permita confirmar la idoneidad del mecanismo como vía preferente y sumaria para la solución de las controversias surgidas en el marco de la prestación de los servicios de salud. En consecuencia, la Sala Quinta de Revisión exhortó al Congreso de la República para que señalara el término en el que las Salas Laborales de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial deben decidir la segunda instancia. Sin embargo, la Ley 1949 de 2019 se abstuvo de fijar el término en mención.

En tercer lugar, el Ministerio Público indicó que no existe un principio de razón suficiente que justifique la omisión del Legislador en el establecimiento del término para decidir la segunda instancia. En concreto, si el objetivo del mecanismo jurisdiccional ante la Superintendencia Nacional de Salud es garantizar la efectiva prestación del servicio de salud y proteger los derechos de los usuarios mediante un procedimiento sumario, célere e informal, no existe justificación para omitir la fijación del término de segunda instancia.

En cuarto lugar, adujo que la norma acusada genera una **desigualdad negativa**, pues el mecanismo jurisdiccional ante la Superintendencia de Salud recibe, sin justificación, un tratamiento distinto con respecto a otras acciones y procedimientos previstos en el ordenamiento para exigir el cumplimiento de otros derechos individuales y colectivos en los que sí se prevé un plazo para decidir la segunda instancia.

En quinto lugar, la norma acusada incumple un deber específico impuesto por el constituyente al Legislador, pues de acuerdo con los artículos 2º, 29, 89, 228, y 229 de la Constitución Política el Estado tiene la obligación de facilitar las condiciones para el disfrute de los derechos y hacer efectivo su goce.

Finalmente, tras identificar los elementos de la omisión legislativa relativa, el Ministerio Público sugirió, de acuerdo con el principio de preservación del derecho, que se precise que la interpretación de la norma acusada que se ajusta a la Carta Política es la señalada en la **Sentencia T-603 de 2015**¹⁴. En concreto, que se condicione la norma en el sentido de que deben aplicarse los términos previstos en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991 para resolver la impugnación de las decisiones emitidas por la Superintendencia Nacional de Salud en ejercicio de sus funciones jurisdiccionales.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

¹³ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁴ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Competencia

1.- En virtud de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4° de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para conocer de la demanda formulada en contra del parágrafo 1° del artículo 6° de la Ley 1949 de 2019 “*Por la cual se adicionan y modifican algunos artículos de las leyes 1122 de 2007 y 1438 de 2011, y se dictan otras disposiciones*”, pues se trata de una acusación de inconstitucionalidad contra una norma que hace parte de una ley de la República.

Asunto preliminar. La aptitud del cargo

2.- El Ministerio de Salud y Protección Social cuestionó la certeza del cargo formulado por el ciudadano Hugo Lascarro Polo y solicitó que la Corte se declare inhibida para resolver la demanda bajo examen. Comoquiera que este asunto tiene impacto en la competencia de esta Corporación, la Sala estudiará de forma preliminar la aptitud de la censura de inconstitucionalidad.

Los requisitos de las demandas de inconstitucionalidad

3.- La jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido reiteradamente¹⁵, que la acción pública de inconstitucionalidad es una manifestación del derecho fundamental a la participación ciudadana.

Específicamente, esta acción constituye un instrumento jurídico valioso, que permite a los ciudadanos defender el poder normativo de la Constitución y manifestarse democráticamente en relación con la facultad de configuración del derecho que ostenta el Legislador (artículos 150 y 114 superiores)¹⁶. La acción pública de inconstitucionalidad permite que se dé un diálogo efectivo entre el Congreso –foro central de la democracia representativa–, los ciudadanos en ejercicio –base de la democracia participativa–, y el Tribunal Constitucional –a quien se encomienda la guarda e interpretación de la Constitución–¹⁷. De esta forma, la acción desarrolla los principios previstos en los artículos 1°, 2° y 3° de la Carta Política, que definen a Colombia como un Estado Social de Derecho, democrático y participativo¹⁸.

Ahora bien, aunque la acción de inconstitucionalidad es pública, popular¹⁹, no requiere de abogado²⁰, ni exige un especial conocimiento para su presentación, el derecho político a interponer acciones públicas como la de inconstitucionalidad no releva a los ciudadanos de observar unas cargas procesales mínimas que justifiquen debidamente sus pretensiones (artículo 40-6 superior). Estos requisitos buscan promover el balance entre la observancia del principio *pro actione* y los requerimientos formales mínimos exigibles conforme a la ley, en aras de lograr una

¹⁵ Ver, entre otras, las Sentencias C-1095 de 2001, C-1143 de 2001, C-041 de 2002, A-178 de 2003, A-114 de 2004, C-405 de 2009, C-761 de 2009 y C-914 de 2010.

¹⁶ Sentencia C-330 de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Sentencia C-128 de 2011, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

¹⁹ Sentencia C-358 de 2013, M.P. Mauricio González Cuervo.

²⁰ Sentencia C-978 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

racionalidad argumentativa que permita el diálogo descrito²¹ y la toma de decisiones de fondo por parte de esta Corporación²².

En efecto, los presupuestos mínimos a los que se hace referencia persiguen²³: (i) mantener la presunción de constitucionalidad que protege al ordenamiento jurídico y evitar que esta se desvirtúe, *a priori*, mediante acusaciones infundadas, débiles o insuficientes; (ii) asegurar que este Tribunal no produzca fallos inhibitorios de manera recurrente, los cuales afectan la eficiencia y efectividad de su gestión ante la imposibilidad de pronunciarse realmente sobre la constitucionalidad de las normas acusadas; y (iii) delimitar el ámbito de competencias del juez constitucional, de manera que no adelante, de oficio, el control de las normas demandadas.

4.- El artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 fija los requisitos mínimos de procedibilidad de las demandas de inconstitucionalidad y exige que los ciudadanos: (i) señalen las disposiciones legales contra las que dirigen la acusación; (ii) identifiquen las normas constitucionales que consideran violadas; y (iii) expliquen las razones por las cuales estiman que tales mandatos superiores han sido desconocidos.

Esta Corporación ha precisado que las razones presentadas por el demandante en el concepto de la violación deben ser conducentes para hacer posible el diálogo constitucional que se ha mencionado. Ello supone el deber para los ciudadanos de:

*“(...) formular por lo menos un cargo concreto, específico y directo de inconstitucionalidad contra la norma acusada, que le permita al juez establecer si en realidad existe un verdadero problema de índole constitucional y, por tanto, una oposición objetiva y verificable entre el contenido literal de la ley y la Carta Política”*²⁴.

5.- En particular, la jurisprudencia de la Corte²⁵ ha determinado que el concepto de la violación requiere que los argumentos de inconstitucionalidad contra las normas acusadas sean: (i) *claros*, esto es, que exista un hilo conductor en la argumentación que permita comprender el contenido de la demanda y las justificaciones que la sustentan; (ii) *ciertos*, es decir, que recaigan sobre una proposición jurídica real y existente; (iii) *específicos*, en la medida en que se precise la manera como la norma acusada vulnera un precepto o disposiciones de la Constitución, con argumentos de oposición objetivos y verificables entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política; (iv) *pertinentes*, lo cual implica que sean de naturaleza constitucional, y no legales y/o doctrinarios; y (v) *suficientes*, al exponer todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio, que despierten una duda mínima sobre la constitucionalidad de la disposición acusada.

²¹ Sentencia C-1052 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

²² Sentencia C-405 de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

²³ Sentencia C-856 de 2005, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

²⁴ Sentencia C-561 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

²⁵ Ver, entre otros, Auto 288 de 2001 y Sentencias C-1052 de 2001 y C-568 de 2004, todas las providencias con ponencia del Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa, y C-980 de 2005, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

Los requisitos para estructurar un cargo por omisión legislativa relativa

6.- La **Sentencia C-767 de 2014**²⁶ retomó la línea jurisprudencial de este Tribunal, de acuerdo con la cual el Legislador puede desconocer la Constitución por omisión, debido a la falta de regulación normativa de materias sobre las cuales tiene una específica y concreta obligación de hacer, determinada por el Constituyente. Por ello, de manera excepcional, el silencio del Legislador puede ser objeto de control jurisdiccional a través de la acción pública de inconstitucionalidad en la que se cuestione una omisión de carácter relativo²⁷. Sin embargo, la Corte ha señalado de manera invariable que no es competente para conocer omisiones legislativas absolutas²⁸.

Las omisiones legislativas relativas se presentan cuando el Legislador, *“al regular o construir una institución omite una condición o un ingrediente que, de acuerdo con la Constitución, sería exigencia esencial para armonizar con ella. v.gr.: si al regular un procedimiento, se pretermite el derecho de defensa”*²⁹. Estas omisiones pueden ocurrir de distintas formas, las cuales han sido descritas por la jurisprudencia así:

*“(i) cuando expide una ley que si bien desarrolla un deber impuesto por la Constitución, favorece a ciertos sectores y perjudica a otros; (ii) cuando adopta un precepto que corresponde a una obligación constitucional, pero excluye expresa o tácitamente a un grupo de ciudadanos de los beneficios que otorga a los demás; y (iii) cuando al regular una institución omite una condición o un elemento esencial exigido por la Constitución.”*³⁰

7.- Ahora bien, admitida la posibilidad excepcional de que se presente la violación de la Carta Política por omisiones del Legislador, la Corte ha señalado cinco elementos principales que deben presentarse en un cargo por omisión legislativa relativa. El **primero**, que la omisión se le atribuya a una norma específica y concreta, pues una censura general sobre la inactividad del Legislador cuestionaría una omisión legislativa absoluta y no existiría objeto de control. El **segundo**, que la norma excluya de sus efectos casos que debía incluir por ser asimilables a los que sí reguló, u omita un ingrediente que, de acuerdo con la Constitución, resulta imperativo. El **tercero**, que la omisión demandada sea injustificada o carezca del principio de razón suficiente. El **cuarto**, que la omisión cuestionada genere un trato desigual e injustificado para los sujetos excluidos. El **quinto**, que la omisión sea la consecuencia del incumplimiento de un deber impuesto por la Carta Política al Legislador³¹.

Los requisitos descritos se han mantenido en el desarrollo de la jurisprudencia constitucional, pero algunas sentencias los han reformulado para incluir elementos

²⁶ M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

²⁷ Ver la Sentencia C-185 de 2002 MP Rodrigo Escobar Gil.

²⁸ Ver la Sentencia C- 041 de 2002 MP Marco Gerardo Monroy Cabra.

²⁹ *“Sentencia C-543 de 1996 M.P Carlos Gaviria Díaz”* Nota contenida en la Sentencia C-767 de 2014 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

³⁰ Sentencia C-767 de 2014 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

³¹ Ver, entre otras, las sentencias C-188 de 2019 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo; C-306 de 2019 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; C-005 de 2017 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, C-017 de 2015 Jorge Iván Palacio Palacio.

adicionales o con el propósito de hacer énfasis en el orden en el que deben ser examinados. Recientemente, la **Sentencia C-356 de 2019**³² destacó que en algunas oportunidades la Corte ha presentado dos variaciones de los requisitos descritos, las cuales se describirán a continuación.

8.- La primera variación de los elementos exigidos para formular un cargo por omisión legislativa relativa está relacionada con el objeto sobre el que recae la censura y la distinción injustificada que genera la omisión. Este énfasis se concretó a través de la exigencia de los siguientes elementos adicionales: (i) que la omisión aflore a primera vista de la norma propuesta, y (ii) que se descarte que la disposición acusada en realidad corresponde a una norma completa, que regula una situación diferente a la que se aduce injustificadamente excluida³³.

9.- La segunda variación presenta un orden específico de los elementos para la formulación y el examen de un cargo por omisión legislativa relativa, en el que se previó que la identificación y comprobación del imperativo constitucional corresponde a un asunto preliminar al examen de la justificación de la omisión. Esta propuesta persiguió los siguientes objetivos: (i) destacar como elemento principal de la omisión legislativa relativa el mandato constitucional incumplido por el Legislador; (ii) establecer una metodología para el examen de constitucionalidad de estos cargos; y (iii) hacer pedagogía constitucional para la comprensión de estas censuras.

La **Sentencia C-352 de 2017**³⁴ señaló la necesidad de identificar, de forma preliminar, el mandato específico derivado de la Carta Política que fue desconocido por el Legislador cuando dejó de incluir el grupo de sujetos, circunstancias o ingredientes en la regulación acusada. Este ingrediente es un presupuesto para evaluar la exclusión o indefinición cuestionada. En efecto, la Sala Plena señaló que la verificación del mandato constitucional inobservado precede al examen de la justificación de la actuación del Legislador que se consideró incompleta.

En atención a esas consideraciones, se estableció que el test de la omisión legislativa relativa debe tener la siguiente estructura:

“(a) la existencia de una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo y que (i) excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos equivalentes o asimilables o (ii) que no incluya determinado elemento o ingrediente normativo;

*(b) que exista un **deber específico** impuesto directamente por el Constituyente al legislador que resulta omitido, por los casos excluidos o por la no inclusión del elemento o ingrediente normativo del que carece la norma;*

(c) que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente;

³² M.P. Diana Fajardo Rivera.

³³ Esta variación se puede ver en las Sentencias C-371 de 2004 MP. Jaime Córdoba Triviño, C-800 de 2005 MP. Alfredo Beltrán Sierra, C-100 de 2011 María Victoria Calle Correa, C-833 de 2013 M.P. María Victoria Calle Correa; C-291 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y C-010 de 2018 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

³⁴ M.P. Alejandro Linares Cantillo.

(d) que en los casos de exclusión, la falta de justificación y objetividad genere una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma.” (Subrayas originales)

10.- En esta oportunidad, la Sala advierte que las variaciones descritas contienen exigencias que hacen énfasis en alguno de los elementos principales, que invariablemente ha reconocido la jurisprudencia constitucional, para la formulación de un cargo por omisión legislativa relativa. Por lo tanto, la Sala insiste en esta oportunidad en la necesidad de que el demandante plantee esos presupuestos mínimos y reitera la metodología de examen del cargo fijado en la **Sentencia C-352 de 2017**³⁵.

11.- Asimismo, es necesario destacar que la exigencia argumentativa es mayor cuando se cuestiona una omisión legislativa relativa, como una medida de respeto de la competencia legislativa y en aras de mantener la separación de poderes³⁶. En efecto, al demandarse la inacción del Legislador, el cargo debe explicar con precisión cómo el Congreso de la República, en el marco de la expedición de una norma específica y concreta, omitió la inclusión de un ingrediente o de un grupo de sujetos que resultaban imperativos por mandato expreso de la Constitución Política³⁷.

12.- Finalmente, la Sala reitera que, a partir del principio democrático y del análisis de las consecuencias de la declaratoria de inconstitucionalidad de una norma por haber incurrido en una omisión legislativa relativa, la jurisprudencia constitucional³⁸ ha admitido que la Corte es competente para incorporar un significado ajustado a los mandatos constitucionales. Este remedio se adopta a través de una sentencia integradora en la que se declara la exequibilidad condicionada del precepto acusado, en el entendido de que éste debe además comprender aquellos supuestos que fueron indebidamente excluidos por el Legislador³⁹.

³⁵ M.P. Alejandro Linares Cantillo.

³⁶ Sentencias C-352 de 2013 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, C-121 de 2018 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez,

³⁷ En ese sentido, la sentencia C-121 de 2018 precisó que cuando se formula un cargo por omisión legislativa relativa: “(...) no basta con (i) señalar la norma jurídica sobre la cual se predica la omisión, sino que además se debe argumentar con claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, (ii) por qué el texto señalado alberga el incumplimiento de un deber específico consagrado en la Carta y, a partir de ello, (iii) cuáles son los motivos por los que se considera que se configuró la omisión, esto implica, por ejemplo, explicar por qué “cabría incluir a las personas no contempladas en el texto demandado, o hacer efectivas en ellas sus consecuencias jurídicas, ingredientes normativos o condiciones.”

³⁸ Ver, entre otras, las sentencias C-586 de 2014, MP María Victoria Calle y C-250 de 2011 MP Mauricio González Cuervo.

³⁹ “Sentencia C-619 de 2011 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto, AV. María Victoria Calle Correa), donde se desestima la existencia de una omisión legislativa relativa en el caso allí planteado, pero se reconstruye la línea jurisprudencial sobre esta modalidad de infracción constitucional. La declaratoria de exequibilidad condicionada como remedio para las omisiones legislativas relativas ha sido la decisión adoptada, entre otras, en las sentencias C-359 de 2013 (MP. Jorge Iván Palacio, AV. Luis Ernesto Vargas Silva), C-351 de 2013 (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), C-942 de 2010 (MP. Juan Carlos Henao, AV. Humberto Sierra Porto), C-238 de 2012 (MP. y AV. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, SV. Nilson Pinilla Pinilla), AV. C-1188 de 2005 (MP. Alfredo Beltrán Sierra, AV. Jaime Araújo Rentería), C-865 de 2004 (MP. Rodrigo Escobar Gil, AV. Jaime Araújo Rentería).” Cita tomada de la sentencia C-586 de 2014.

Específicamente, la **Sentencia C-043 de 2003**⁴⁰ explicó que las omisiones legislativas relativas que resulten inconstitucionales pueden ser subsanadas mediante una sentencia integradora. Esta medida le permite al Tribunal Constitucional llenar los vacíos dejados por el Legislador, con el fin de armonizar la disposición con el ordenamiento superior.

13.- Expuestos los elementos principales de los cargos por omisión legislativa relativa, procede la Corte a verificar si en el asunto sometido a su estudio se cumplen los requisitos de aptitud de la demanda relacionados con el concepto de violación.

El cargo por omisión legislativa relativa formulado en el presente caso no cumple los requisitos de aptitud desarrollados por la jurisprudencia constitucional

14.- El demandante denunció una omisión legislativa relativa violatoria del artículo 29 superior. Indicó que la norma acusada es inconstitucional porque no incluyó el término para resolver la segunda instancia en el proceso jurisdiccional ante la Superintendencia Nacional de Salud y adujo que ese elemento omitido es necesario para la compatibilidad del recurso con la Carta Política.

El ciudadano señaló que, a partir de la garantía constitucional del debido proceso, el Legislador tiene la obligación de prever recursos judiciales efectivos. Este deber se desconoció en el diseño del mecanismo jurisdiccional referido porque no se previó, de forma expresa, el término para resolver la apelación. Adicionalmente, la omisión descrita desconoce el carácter prevalente y sumario del mecanismo jurisdiccional ante la Superintendencia Nacional de Salud, por lo cual la norma acusada debe ser retirada del ordenamiento jurídico.

Finalmente, el actor indicó que, en atención a la relevancia de la fijación de términos precisos, todos los procedimientos judiciales previstos en el ordenamiento jurídico establecen el tiempo con el que cuenta el juez para decidir la apelación. Por lo tanto, como pretensión subsidiaria, solicitó que se condicione la exequibilidad de la norma acusada y se defina el término para resolver la segunda instancia en el procedimiento judicial en mención.

15.- El Ministerio de Salud y Protección Social adujo que en la censura se cuestionó una lectura parcial de la disposición demandada, pues el actor no consideró que, a partir de una interpretación integral del ordenamiento jurídico, se puede derivar el término de decisión que extraña. Para la entidad, la demanda no advirtió que el artículo 1º del Código General del Proceso prevé que las disposiciones de este estatuto se aplican a los asuntos de cualquier jurisdicción o especialidad en cuanto no estén regulados expresamente en otras leyes, y que el artículo 121 *ibídem* establece el término de seis meses como tiempo máximo para resolver la segunda instancia. En consecuencia, existen otras normas del ordenamiento jurídico que establecen el término para resolver la apelación y, por ende, no existe el vacío cuestionado.

⁴⁰ MP Marco Gerardo Monroy.

En atención a los defectos del cargo planteados por la entidad interviniente, la Sala examinará los requisitos de aptitud:

16.- El cargo presentado por el ciudadano Hugo Lascarro Polo cumplió el presupuesto de **claridad**, pues el demandante planteó argumentos que siguen un hilo conductor coherente y permiten comprender el alcance de la censura. En efecto, el ciudadano señaló que la disposición acusada reguló los aspectos principales de la apelación en el trámite jurisdiccional que se adelanta ante la Superintendencia Nacional de Salud, pero omitió establecer el término para decidir la alzada y este elemento es necesario para lograr un mecanismo judicial efectivo.

A pesar de la claridad de la censura la Sala Plena advierte que, revisados todos los argumentos presentados por el ciudadano, no concurren los demás requisitos necesarios para la formulación de un cargo de inconstitucionalidad tal y como se explicará a continuación.

17.- El artículo 241 superior le confía a la Corte Constitucional la guarda de la integridad y supremacía de la Carta Política a través de, entre otras funciones, el control de constitucionalidad de las leyes. En consecuencia, mediante el requisito de **certeza** se ha destacado la necesidad de que las demandas se dirijan, efectivamente, contra la actuación del Legislador que se materializa en las normas que expide y no contra las suposiciones, interpretaciones, o lecturas parciales de las leyes planteadas por los ciudadanos. En concordancia con esa exigencia cuando se demandan omisiones legislativas relativas, en la medida en que se cuestiona la inactividad parcial del Legislador, es necesario que el actor cumpla una carga mínima dirigida a demostrar la omisión que demanda.

La jurisprudencia constitucional ha reconocido las dificultades que se pueden presentar en la formulación de los cargos por omisiones legislativas relativas, entre las que ha destacado la lectura parcial de las normas acusadas. En ese sentido, la **Sentencia C-091 de 2014**⁴¹ que examinó una demanda que cuestionaba la falta de fijación de un término para que la Corte Suprema de Justicia emitiera su concepto en el trámite de extradición, señaló:

“(...) puede acontecer que el precepto considerado incompleto, realmente no contenga la regulación exigida, pero que esta se encuentre en otra disposición o que la lectura aislada de un texto legislativo tenga por resultado la verificación de una omisión que, sin embargo, resulte superada por una interpretación sistemática de la legislación que, al incorporar otros preceptos en el análisis, permita concluir que no hay omisión relativa y que el legislador ha proveído respecto del pretendido faltante, salvo que lo ha hecho de manera tal que le corresponde al intérprete o al aplicador del derecho efectuar el ejercicio interpretativo que conduzca a evidenciar la regulación completa de una materia”.

En atención a la situación descrita, cuando se cuestiona una omisión legislativa relativa, por tratarse de una acusación que se dirige contra un vacío parcial, el

⁴¹ M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

demandante tiene la carga de demostrar mínimamente que, en efecto, esa indefinición existe. Lo contrario, llevaría a la Corte a que, por vía de este tipo de censuras, concentrara su actividad en definir las interpretaciones legales del ordenamiento jurídico y no a examinar si el Legislador vulneró la Carta Política. Por lo tanto, para el cumplimiento del requisito de certeza no basta cuestionar una norma aislada, sino que es necesario que el demandante cumpla una carga mínima dirigida a demostrar la existencia del vacío que cuestiona.

18.- Con base en las consideraciones descritas, el cargo bajo examen incumplió el requisito de **certeza**, pues el demandante dirigió el cuestionamiento de inconstitucionalidad en contra del párrafo 1° del artículo 6° de la Ley 1949 de 2019 a partir de un alcance de la disposición infundado, según el cual no existe un término para decidir la apelación en el procedimiento judicial ante la Superintendencia Nacional de Salud. Este alcance de la norma: (i) derivó de la lectura aislada del párrafo acusado; (ii) no consideró que se trata de una disposición inserta en un sistema más amplio, que corresponde al ordenamiento jurídico; y (iii) no explicó por qué, a pesar de la existencia de normas supletorias que podrían regular, *prima facie*, el elemento extrañado, no existe un plazo para resolver la apelación.

El demandante adujo que la norma no previó un término para decidir la segunda instancia pero no cumplió una carga argumentativa mínima dirigida a demostrar que el elemento extrañado –término para decidir– no se puede derivar de otras disposiciones del ordenamiento jurídico. En concreto, la demanda identificó los aspectos procesales que fueron regulados en la norma demandada y, a partir de estos, destacó que no se incluyó el término para decidir. Por ende, es claro que el ciudadano no emprendió un ejercicio argumentativo para demostrar que el ingrediente omitido no se encuentra regulado o no puede derivarse de las normas generales previstas para los procedimientos judiciales.

Los problemas de certeza se refuerzan en el presente asunto por la naturaleza de la disposición cuestionada, esto es, la regulación de elementos en un procedimiento judicial. En efecto, en el ordenamiento jurídico existen reglas generales en materia procesal, previstas con la finalidad de regular la actividad de los procesos en los aspectos que no están expresamente definidos en otras leyes. Por lo tanto, el alcance de la norma acusada no podía establecerse únicamente a partir de su tenor literal, sino que era necesario que el actor presentara argumentos suficientes que descartaran la aplicabilidad de las reglas generales de procedimiento y demostraran la inviabilidad de una interpretación sistemática. En síntesis, el ciudadano no presentó los elementos mínimos que permitan a la Sala establecer que, a partir de la norma acusada, es cierto que se deriva la omisión cuestionada.

La falencia identificada se confirma con las intervenciones presentadas en este trámite constitucional. En ese sentido, se destaca que el Ministerio de Salud y Protección Social adujo que el cargo no es cierto porque existen otras disposiciones del ordenamiento que, por remisión, prevén el término para decidir la segunda instancia, en particular los artículos 1° y 121 del Código General del Proceso. Por su parte, el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Academia Colombiana de Jurisprudencia y la Superintendencia Nacional de Salud señalaron que la norma es

exequible porque el Legislador no incurrió en la omisión cuestionada, ya que el término para decidir la segunda instancia está previsto en otras disposiciones legales.

En efecto, además del término de 6 meses previsto en el artículo 121 del Código General del Proceso el demandante debió considerar que esta Corporación al examinar acciones de tutela relacionadas con la prestación de servicios de salud ha establecido que pueden aplicarse otros términos para decidir la segunda instancia en el mecanismo jurisdiccional ante la Superintendencia Nacional de Salud. Por ejemplo, las **sentencias T-603 de 2015**⁴², **SU-124 de 2018**⁴³ y **T-344 de 2019**⁴⁴ admitieron la posibilidad de aplicar, por analogía, el término de 20 días contemplado en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991. En consecuencia, bajo este panorama y para el cumplimiento del presupuesto de certeza resultaba imperativo que el demandante explicara por qué el término que, a su juicio, fue omitido por el Legislador no se puede extraer de otras disposiciones del ordenamiento como las referidas.

Ahora bien, en el marco de estas posibilidades de interpretación la Corte aclara que los operadores jurídicos deben privilegiar una lectura sistemática del ordenamiento de cara a la naturaleza del derecho involucrado, es decir, que si la controversia planteada en el mecanismo jurisdiccional involucra la afectación del derecho a la salud y a la vida en condiciones dignas, la interpretación que mejor se ajusta a esa situación es el término más célere, esto es, el previsto en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991.

19.- De suerte que en el presente caso, por el tipo de norma acusada, que regula los elementos de un procedimiento judicial, resultaba imperativo que el ciudadano demostrara mínimamente el alcance de la disposición sobre el que construyó el cargo. En concreto, debió explicar, de un lado, por qué existe el vacío que cuestiona a pesar de que se trata de una norma procesal que hace parte de un sistema en el que se prevén reglas generales, las cuales operan cuando no hay regulación específica y, de otro, por qué los órganos competentes para ejecutar los mandatos de la norma acusada no pueden efectuar su interpretación sistemática y eso le correspondería hacerlo a la Corte Constitucional.

Cabe precisar que, como lo ha advertido la jurisprudencia constitucional en múltiples oportunidades⁴⁵, por regla general, en sede de control abstracto de constitucionalidad, a esta Corporación no le corresponde la interpretación de la ley, pues su única competencia es guardar la integridad y supremacía de la Constitución. Así, corresponderá excepcionalmente efectuar la interpretación de la ley, a través de sus clásicos métodos gramatical, histórico, sistemático o teleológico, cuando de ella aparezca un problema constitucional que podría afectar la integridad de la Carta.

Así pues, en este caso, el demandante no demostró por qué la Superintendencia Nacional de Salud no podía efectuar la interpretación sistemática de la ley, tal y

⁴² M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁴³ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁴⁴ M.P. Alejandro Linares Cantillo.

⁴⁵ Entre muchas otras, pueden consultarse las sentencias C-136 de 2017, C-309 de 2009, C-1084 de 2008 y C-965 de 2003.

como varios de los intervinientes lo sugirieron y, en cambio, esa tarea correspondería hacerla a esta Corporación, a través del control abstracto de constitucionalidad. En consecuencia, se incumplió el presupuesto de certeza porque la demanda se construyó a partir de un alcance de la norma propuesto por el actor, que no justificó.

20.- El cargo formulado por el ciudadano Hugo Lascarro Polo incumplió el requisito de **especificidad**, pues no explicó la forma en la que la disposición acusada desconoció el artículo 29 superior con argumentos de oposición objetivos entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política.

Tal y como se destacó en los fundamentos jurídicos 5 y 9 de esta providencia, los cargos de inconstitucionalidad, en general, exigen que el demandante explique cómo la norma acusada vulneró las disposiciones de la Constitución Política y los cargos por omisión legislativa, en concreto, requieren que se indique cómo el Legislador, por su inactividad parcial, desconoció un mandato constitucional específico. Para este propósito no basta con referir una norma superior sino que es necesario identificar y explicar el mandato constitucional desconocido.

En el presente caso, el demandante se limitó a indicar que la norma acusada, al no señalar de manera expresa un término para decidir la apelación en el proceso jurisdiccional ante la Superintendencia Nacional de Salud, desconoció el artículo 29 superior. El ciudadano no presentó argumentos que indiquen que el procedimiento adelantado ante la Superintendencia Nacional de Salud es el único recurso judicial efectivo para proteger los derechos a la salud y vida, ni las razones por las que la norma superior que considera transgredida genera, a su vez, un deber con la especificidad que planteó, esto es, **la regulación expresa de los términos procesales en cada mecanismo judicial**. En consecuencia, no es clara la forma en la que se produjo la transgresión de la disposición superior invocada.

Para la Sala es claro que del artículo 29 de la Carta Política se deriva el plazo razonable como un elemento del debido proceso. Sin embargo, el demandante cuestionó que ese término no se incluyera de forma expresa en la norma demandada sugiriendo de esta forma que la garantía en mención no permite que el término se derive de otras disposiciones a través de una interpretación sistemática. En consecuencia, el ciudadano tenía la carga de plantear una argumentación mínima que demostrara que la norma constitucional establece la obligación de prever de **forma expresa** el término para resolver la segunda instancia de un recurso o por qué en la norma acusada hay una desprotección o total imposibilidad de interpretar sistemáticamente el ordenamiento jurídico. Sin embargo, la censura sólo enunció el imperativo que consideró transgredido, pero no explicó cómo se extrae de la norma acusada. Por lo tanto, no se presentaron argumentos de oposición objetivos entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política

21.- Con base en las consideraciones expuestas, resulta claro que si el actor no expuso razones para demostrar que la garantía del debido proceso contiene una obligación con el alcance que fijó en la demanda y sobre el que construyó la censura, incumplió el requisito de especificidad. Lo anterior, porque demandó la infracción de un mandato que no se deriva del tenor literal de la norma constitucional invocada y no explicó por qué esta disposición contiene el deber de que los términos se

prevean de forma expresa frente a cada recurso judicial. Por ende, no cumplió con la carga de especificidad del cargo de inconstitucionalidad.

22.- La censura por omisión legislativa relativa examinada en esta oportunidad tampoco cumplió el requisito de **pertinencia**, pues algunos de los argumentos expuestos para sustentarla corresponden a confrontaciones de tipo legal y a suposiciones del actor sobre los efectos de la norma acusada.

De una parte, el ciudadano indicó que la falta de previsión de un término expreso para decidir la segunda instancia en el proceso jurisdiccional ante la Superintendencia Nacional de Salud desconoce las características de celeridad, eficacia y prevalencia que le fueron otorgadas a dicho mecanismo en las leyes 1438 de 2011 y 1949 de 2019. Este argumento no corresponde a un cuestionamiento de índole constitucional, pues controvierte la supuesta omisión que se deriva de la norma acusada a partir de su confrontación con normas de rango legal. En concreto, el ciudadano pretende derivar la obligación de señalar, de manera expresa, el término para decidir la apelación, a partir de los rasgos del mecanismo jurisdiccional establecidos en otras leyes y no en los mandatos de la Carta Política.

De otra parte, el actor adujo que todos los procedimientos judiciales en el ordenamiento jurídico colombiano cuentan con un término para resolver la segunda instancia y, en contraste, en el mecanismo jurisdiccional ante la Superintendencia Nacional de Salud se omitió ese elemento. Este argumento pretende cuestionar el vacío demandado a partir de la regulación legal de otros procedimientos judiciales, la cual no constituye un parámetro de control en el examen de constitucionalidad. En efecto, la competencia asignada a esta Corporación corresponde a la guarda e integridad de la supremacía de la Constitución, razón por la que el juicio de constitucionalidad de las leyes implica la confrontación con los mandatos de la Carta Política y no con las demás normas de rango legal previstas en el ordenamiento jurídico.

Finalmente, el ciudadano adujo que la falta de un término expreso para resolver la apelación prolonga de manera indefinida la violación de los derechos fundamentales de los usuarios del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Esta consideración (i) parte de una lectura de la norma acusada que no se demostró en el trámite –no existe término para decidir la apelación–; (ii) corresponde a una hipótesis del demandante sobre los efectos de la supuesta omisión cuestionada; (iii) no considera los mecanismos de protección de los derechos fundamentales dispuestos en el ordenamiento jurídico; y (iv) no da cuenta del desconocimiento o transgresión de un mandato constitucional específico.

23.- En síntesis, el demandante planteó argumentos que sugieren confrontaciones entre normas de rango legal y que parten de suposiciones sobre los efectos de la ausencia de un término expreso para decidir la apelación. Estas razones no corresponden a cuestionamientos de índole constitucional que demuestren una oposición entre la alegada omisión legislativa relativa y las normas de la Constitución Política.

24.- Tal y como se destacó en el fundamento jurídico 11 de esta providencia, la exigencia argumentativa cuando se cuestiona la inactividad parcial del Legislador es mayor y el demandante tiene la carga de presentar los elementos identificados en la jurisprudencia constitucional para la formulación de este tipo de censuras. Sin embargo, en este caso el actor no planteó todos los ingredientes del cargo por omisión legislativa relativa y, en consecuencia, no cumplió el requisito de **suficiencia**.

En primer lugar, aunque el accionante identificó la norma acusada, no presentó argumentos suficientes para demostrar que esa disposición tiene el alcance que le atribuyó en la demanda. En el examen del requisito de certeza se advirtió la insuficiencia argumentativa sobre el alcance de la norma, pues este se fijó únicamente a partir de la interpretación del actor y sin plantear razones que respalden esa lectura. Por lo tanto, no presentó el primer elemento del cargo que corresponde a la identificación de la norma sobre la que se predica la omisión.

En segundo lugar, tal y como se explicó al examinar el presupuesto de especificidad, el demandante no identificó el mandato constitucional que desconoció el Legislador. En efecto, comoquiera que este tipo de cargos cuestionan la vulneración, por omisión, de la Carta Política, el actor debe demostrar el imperativo constitucional que obligaba a regular la situación omitida. Esta carga argumentativa no se cumplió en el presente asunto, pues el ciudadano se limitó a referir el artículo 29 superior, y no expuso las razones por las que, de este mandato, se derivan los deberes específicos de prever de forma expresa el término para resolver los recursos y de diseñar un recurso judicial efectivo ante la Superintendencia Nacional de Salud.

En general, las falencias del cargo bajo examen muestran un problema de suficiencia, pues son la consecuencia de omisiones argumentativas del demandante en la presentación de los elementos necesarios para que esta Corporación pudiera adelantar el juicio de constitucionalidad propuesto. En efecto, el actor omitió explicar y justificar el alcance de la norma acusada que cuestionó, lo que constituye una clara insuficiencia argumentativa, y tampoco presentó razones mínimas que permitieran identificar el mandato constitucional desconocido por el Legislador. Estas omisiones además de tener impacto en otras exigencias que deben cumplir las censuras de inconstitucionalidad demuestran la insuficiencia del cargo.

25.- A partir de las consideraciones expuestas resulta claro que el demandante omitió: (i) cumplir la carga argumentativa mínima para demostrar que la disposición acusada tiene el alcance que propone en la demanda, esto es, que no existe un término para resolver la apelación en el recurso jurisdiccional ante la Superintendencia Nacional de Salud y (ii) explicar cómo del artículo 29 superior se derivan el mandato específico que, a su juicio, fue inobservado por el Legislador. En consecuencia, el ciudadano no planteó los elementos necesarios que le permitan a la Corte adelantar el examen del cargo por omisión legislativa relativa y tampoco logró despertar una duda mínima sobre la inconstitucionalidad de la disposición acusada.

26.- Por lo anterior, en la medida que la demanda no aportó los elementos necesarios para adelantar el examen de validez que se exigen a todas las demandas de inconstitucionalidad, la Sala no ve necesario referirse al cumplimiento específico de

los requisitos exigidos a una acusación por omisión legislativa relativa. En consecuencia, la Corte dictará un fallo inhibitorio por ineptitud sustancial del cargo.

Conclusiones

27.- El demandante presentó un cargo único de inconstitucionalidad en contra del párrafo 1° del artículo 6° de la Ley 1949 de 2019, en el que denunció una omisión legislativa relativa violatoria del artículo 29 superior. El actor indicó que la norma acusada es inconstitucional porque no incluyó, de forma expresa, el término para resolver la segunda instancia en el proceso jurisdiccional ante la Superintendencia Nacional de Salud y este elemento resultaba imperativo por las siguientes razones: (i) la garantía constitucional del debido proceso incluye la obligación de prever recursos judiciales efectivos; (ii) las leyes 1438 de 2011 y 1949 de 2019 le otorgaron al mecanismo jurisdiccional las características de celeridad, eficacia y prevalencia; (iii) la ausencia de un término expreso prolonga las violaciones de los derechos fundamentales de los usuarios del sistema de seguridad social en salud; y (iv) todos los procesos judiciales en el ordenamientos jurídico prevén el término para decidir la apelación. En consecuencia, además de pedir el retiro de la norma del ordenamiento jurídico, el demandante solicitó que se condicione la exequibilidad de la norma acusada y se defina el término para resolver la segunda instancia en el procedimiento judicial en mención.

28.- La Sala advirtió que el Ministerio de Salud y Protección Social planteó una cuestión previa con impacto en la competencia para resolver la demanda y en la determinación del problema jurídico. Por lo tanto, se ocupó inicialmente del examen la aptitud del cargo de inconstitucionalidad y concluyó que no cumple los requisitos de *certeza*, *especificidad*, *pertinencia* y *suficiencia* establecidos por la jurisprudencia constitucional.

29.- En primer lugar, la Sala concluyó que la censura **incumplió el presupuesto de certeza** porque se dirigió en contra de una interpretación de la disposición acusada, según la cual no existe un término para decidir la apelación en el procedimiento judicial ante la Superintendencia Nacional de Salud. Este alcance de la norma: (i) se derivó de la lectura aislada del párrafo acusado; (ii) no consideró que se trata de una disposición que hace parte del ordenamiento jurídico y debe leerse en concordancia con el sistema al que pertenece; y (iii) no explicó por qué, a pesar de la existencia de reglas procesales que podrían regular, *prima facie*, el elemento extrañado, no existe un plazo para resolver la apelación en el proceso jurisdiccional ante la Superintendencia de Salud.

30.- En segundo lugar, la Corte estableció **la inobservancia del requisito de especificidad**, pues el demandante no explicó la forma en la que la disposición acusada desconoció el artículo 29 de la Carta Política. En concreto, advirtió que el actor no explicó por qué la norma superior invocada contiene el mandato que fijó en la demanda, según el cual a partir de la norma constitucional se deriva la obligación de prever de forma expresa el término para resolver en segunda instancia un recurso. Por ende, no presentó argumentos de oposición objetivos entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política.

31.- En tercer lugar, la Sala concluyó **el incumplimiento del requisito de pertinencia**, ya que el demandante planteó argumentos que sugieren confrontaciones entre normas de rango legal y que corresponden a suposiciones sobre los efectos de la ausencia de un término expreso para decidir la apelación. Estas razones no constituyen cuestionamientos de índole constitucional para demostrar la violación de la Constitución Política.

32.- En cuarto lugar, la Corte comprobó la **insuficiencia de la censura**, debido a que el ciudadano no planteó los elementos exigidos por la jurisprudencia constitucional para la formulación de un cargo de inconstitucionalidad. En consecuencia, como la argumentación no logró generar una duda mínima sobre la inconstitucionalidad de la norma acusada, la Sala no consideró necesario entrar a evaluar si se cumplían los requisitos de una demanda cuando se reprocha una omisión legislativa relativa.

33.- Con base en las consideraciones expuestas, la Sala Plena concluyó que el accionante no cumplió los requisitos de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia necesarios para formular un cargo de inconstitucionalidad. En consecuencia, declarará la inhibición por ineptitud sustantiva de la demanda.

Aclaración Final. Levantamiento de Términos

34.- En virtud de la emergencia pública de salud derivada de la pandemia denominada COVID-19⁴⁶, el Consejo Superior de la Judicatura adoptó los Acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20-11518, PCSJA20-11519, PCSJA20-11521 y PCSJA20-11526 de marzo de 2020, los cuales suspendieron los términos judiciales en el territorio nacional hasta el 12 de abril de 2020. A su turno, mediante Acuerdo PCSJA20-11532 de 11 de abril de 2020 el Consejo Superior de la Judicatura prorrogó dicha suspensión de términos hasta el 26 de abril de 2020.

35.- Por su parte, el señor Presidente de la República, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica⁴⁷, profirió el Decreto 469 del 23 de marzo de 2020⁴⁸ en el que autorizó a la Sala Plena de la Corte Constitucional a levantar la suspensión de los términos judiciales ordenada por el Consejo Superior de la Judicatura “*cuando fuere necesario para el cumplimiento de sus funciones constitucionales.*”

36.- En atención a lo anterior, la Sala Plena de la Corte Constitucional dispondrá levantar la suspensión de términos en el presente caso. Esta decisión se fundamenta en: (i) la relevancia nacional del asunto, y (ii) la compatibilidad de la decisión con las condiciones de aislamiento preventivo obligatorio.

⁴⁶ La caracterización del COVID-19 como una pandemia fue realizada por el Director General de la Organización Mundial de la Salud, el 11 de marzo de 2020.

⁴⁷ Con base en las facultades previstas en el artículo 215 de la Carta Política, el Presidente de la República expidió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 “*por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.*”

⁴⁸ “*por el cual se dicta una medida para garantizar la continuidad de las funciones de la jurisdicción constitucional, en el marco de la (sic) Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.*”

En primer lugar, en esta oportunidad la Corte se pronunció sobre la demanda de inconstitucionalidad formulada en contra del parágrafo 1° del artículo 6° de la Ley 1949 de 2019, que regula el trámite de la apelación en el procedimiento jurisdiccional ante la Superintendencia Nacional de Salud. En consecuencia, la Sala decidió un asunto: (i) relacionado con una norma general, impersonal y abstracta, esto es, de interés general, y (ii) que planteó un debate sobre la protección del derecho a la salud y la garantía del debido proceso.

En segundo lugar, el trámite y la decisión de este asunto es compatible con las condiciones actuales de aislamiento social obligatorio y no genera la imposición de cargas desproporcionadas a las partes o a las autoridades públicas. En efecto, el debate democrático regulado en el artículo 7° del Decreto 2067 de 1991 se adelantó antes de la declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y el aislamiento preventivo obligatorio, razón por la que no se afectó el derecho a la participación política y el debido proceso de los ciudadanos y de las autoridades públicas. Adicionalmente, la decisión adoptada por la Sala no impone una carga al demandante, los intervinientes o las autoridades públicas concernidas. Finalmente, la notificación de la decisión se adelantará a través de los mecanismos electrónicos dispuestos para el efecto y con plena observancia de la garantía del debido proceso.

En síntesis, en el presente asunto concurren los criterios de interés nacional y compatibilidad de la decisión con el estado de aislamiento preventivo obligatorio para el levantamiento de la suspensión de términos judiciales.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- Levantar la suspensión de términos decretada por el Consejo Superior de Judicatura en los Acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20-11518, PCSJA20-11519, PCSJA20-11521 y PCSJA20-11526 de marzo de 2020, y PCSJA20-11532 de 11 de abril de 2020.

SEGUNDO.- INHIBIRSE de adoptar un pronunciamiento de fondo, en contra del parágrafo 1° del artículo 6° de la Ley 1949 de 2019 “*Por la cual se adicionan y modifican algunos artículos de las leyes 1122 de 2007 y 1438 de 2011, y se dictan otras disposiciones*”, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Notifíquese, publíquese en la página Web de la Corte Constitucional y cúmplase,

ALBERTO ROJAS RÍOS
Presidente

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General