

Estudio de la delegación de funciones jurisdiccionales
en la rama ejecutiva: una revisión global y particular

Marcela Rodríguez Mejía
Ramiro Bejarano Guzmán
Editores

**Estudio de la delegación de
funciones jurisdiccionales
en la rama ejecutiva:
una revisión global
y particular**

Universidad Externado de Colombia

Estudio de la delegación de funciones jurisdiccionales en la rama ejecutiva : una revisión global y particular / Carlos Felipe Ballén Jaime [y otros] ; Marcela Rodríguez Mejía, Ramiro Bejarano Guzmán, editores. - Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2018.

354 páginas ; 21 cm.

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN: 9789587900132

1. Proceso (Derecho) – Colombia 2. Daños y perjuicios – Colombia 3. Propiedad intelectual – Colombia 4. Protección al consumidor – Colombia – Jurisprudencia 5. Derecho procesal – Colombia 6. Garantías constitucionales -- Colombia I. Bejarano Guzmán, Ramiro, 1954- , editor II. Rodríguez Mejía, Marcela, editora III. Universidad Externado de Colombia IV. Título

345.71 SCDD 15

Catalogación en la fuente -- Universidad Externado de Colombia. Biblioteca. EAP.
Noviembre de 2018

ISBN 978-958-790-013-2

- © 2018, MARCELA RODRÍGUEZ MEJÍA Y
RAMIRO BEJARANO GUZMÁN (EDITORES)
© 2018, UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
Calle 12 n.º 1-17 este, Bogotá
Teléfono (57-1) 342 02 88
publicaciones@uexternado.edu.co
www.uexternado.edu.co

Primera edición: noviembre de 2018

Diseño de cubierta: Departamento de Publicaciones
Corrección de estilo: Néstor Clavijo
Composición: Álvaro Rodríguez
Impresión y encuadernación: Imageprinting Ltda
Tiraje de 1 a 1.000 ejemplares

Impreso en Colombia
Printed in Colombia

Prohibida la reproducción o cita impresa o electrónica total o parcial de esta obra sin autorización expresa y por escrito del Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad de los autores.

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	15
PARTE GENERAL	17
CAPÍTULO PRIMERO	
PERSPECTIVAS SOBRE LA ATRIBUCIÓN DE FUNCIONES JURISDICCIONALES A AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS	19
<i>Ramiro Bejarano Guzmán</i>	
Introducción	20
I. Los antecedentes en la Constitución de 1991	20
II. La Corte Constitucional frente a la atribución de funciones jurisdiccionales a entidades administrativas	26
III. Principios orientadores para la atribución de funciones jurisdiccionales a las entidades administrativas	37
A. Independencia e imparcialidad	37
B. Colaboración armónica	38
C. Descongestión	38
D. Excepcionalidad	39
E. Restringida	40
F. Competencia precisa	41
G. Conflictos entre particulares	42
H. No delegación para la instrucción de sumarios ni para el juzgamiento de delitos	43
I. Justicia idónea	44

IV. La quimera y el peligro de que las funciones jurisdiccionales recaigan en autoridades administrativas	44
A. La vinculación laboral	44
B. La congestión judicial no resuelta	46
C. La supuesta agilidad	47
D. La dudosa imparcialidad	48
Conclusiones	49

CAPÍTULO SEGUNDO

COMPLEJIDADES DEL RÉGIMEN ACTUAL

DE ASIGNACIÓN DE FUNCIONES JURISDICCIONALES

A LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS	51
<i>Carlos Felipe Ballén Jaime, Luisa María Brito Nieto, Laura Estephanía Huertas Montero</i>	

Introducción	52
I. Generalidades del ejercicio de funciones jurisdiccionales de las autoridades administrativas	53
A. Qué es administrar justicia: definición y distinción de otros conceptos	53
B. Condiciones para que las autoridades administrativas ejerzan funciones jurisdiccionales	59
C. Características del ejercicio de funciones jurisdiccionales de las entidades administrativas	61
II. Antecedentes del ejercicio de funciones jurisdiccionales en Colombia de las autoridades administrativas	66
A. Origen y evolución	67
B. Razón de ser del artículo 116 de la Constitución Política de 1991	70
C. Breve desarrollo legal	74
III. Vicisitudes de la atribución de funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas	80
A. Imparcialidad, independencia y autonomía de las funciones jurisdiccionales respecto de las funciones administrativas	80
B. La pérdida de competencia de las autoridades administrativas en ejercicio de funciones jurisdiccionales por vencimiento del término del artículo 121 del C.G.P.	85

C. Ejecución de las providencias proferidas por las autoridades administrativas en ejercicio de funciones jurisdiccionales	87
1. Contenido de la providencia proferida por las autoridades administrativas	88
2. Posibilidades de ejecución de las sentencias proferidas por las autoridades administrativas	90
a. Problemática adicional: imposición de multas	91
Conclusiones	93
Bibliografía	95
PARTE ESPECIAL	
SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO	101
CAPÍTULO TERCERO	
ASPECTOS PROCESALES DE LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR ANTE LA DELEGATURA DE ASUNTOS JURISDICCIONALES DE LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y TURISMO	103
<i>Gregory de Jesús Torregrosa Rebolledo</i>	
Introducción	104
I. Marco normativo	105
II. Desarrollo y vicisitudes de las reglas procesales en la acción de protección al consumidor	107
A. Sobre el procedimiento de la acción de protección al consumidor (verbal o verbal sumario, según la cuantía de las pretensiones)	107
B. Lo primero que se debe verificar es la calidad de consumidor final del demandante. Legitimación en la causa por activa	109
C. Un anexo de la demanda de protección al consumidor: la reclamación directa	112
D. Sobre la competencia para conocer de la demanda de protección al consumidor y su incidencia en el recurso de apelación	117
E. Sobre la prescripción para presentar la demanda de protección al consumidor	120

F.	Sobre la demanda	121
G.	Del trámite de la audiencia en el proceso verbal de protección al consumidor	131
H.	Sobre el recurso de apelación	139
I.	Del trámite de la audiencia en el proceso verbal sumario de protección al consumidor	139
	Conclusiones	141
	Bibliografía	142

CAPÍTULO CUARTO

LA FALTA DE PROXIMIDAD TERRITORIAL EN LOS PROCESOS RELATIVOS A DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES, PROPIEDAD INDUSTRIAL Y COMPETENCIA DESLEAL		145
	<i>Daniela Corchuelo Uribe</i>	

	Introducción	146
I.	Funciones jurisdiccionales de la Superintendencia de Industria y Comercio	148
A.	Materias sobre las cuales recaen	149
B.	Competencia a prevención con los jueces	152
C.	Ámbito de competencia territorial	153
II.	Criterios de atribución de competencia territorial a los jueces desplazados	154
III.	Competencia territorial para la segunda instancia en los asuntos decididos por la Superintendencia de Industria y Comercio	156
IV.	Legitimidad de la derogación del factor territorial de la competencia a elección del demandante	158
A.	Relevancia del factor territorial de la competencia	158
B.	Legitimidad de la falta de proximidad entre la sede de la Superintendencia y los elementos esenciales del proceso	162
C.	Legitimidad de la competencia de los jueces de la sede de la Superintendencia para decidir en segunda instancia	165
	Conclusiones	174
	Bibliografía	176

SUPERINTENDENCIA FINANCIERA	181
CAPÍTULO QUINTO	
LA SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA Y EL EJERCICIO DE FUNCIONES JURISDICCIONALES	183
<i>Philip Frank Ruiz Aguilera</i>	
Introducción	184
I. El doble papel que desempeña la SFC	185
A. El papel típico: autoridad administrativa que ejerce funciones de inspección, vigilancia y control	186
B. El papel atípico: autoridad administrativa que ejerce funciones jurisdiccionales	192
II. Las competencias de la SFC en sede jurisdiccional	201
A. Las materias atribuidas por la Ley 446 de 1998	202
1. El reconocimiento de los presupuestos de ineficacia	202
2. La discrepancia sobre precio de alícuotas	207
3. La protección de accionistas minoritarios	208
B. Las materias atribuidas por el Estatuto de Protección al Consumidor, Ley 1480 de 2011	212
III. Las particularidades de los procesos que adelanta la SFC	218
A. Los aspectos procesales relevantes de las acciones consagradas en la Ley 446 de 1998	218
B. Los aspectos procesales relevantes de la acción de protección al consumidor financiero	225
1. El procedimiento	226
2. La caducidad de la acción	227
3. La competencia del juez de segunda instancia	230
Conclusiones	233
Bibliografía	234

SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES	241
CAPÍTULO SEXTO	
LAS FUNCIONES JURISDICCIONALES DE LA	
SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES. DE JUEZ	
DE INSOLVENCIA A JUEZ SOCIETARIO	243
<i>Miquelina Olivieri Mejía</i>	
Introducción	243
I. Los antecedentes	244
II. Estamos ante un verdadero tribunal de comercio	248
III. Algunas zonas grises	259
Conclusiones	263
Bibliografía	274
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD	281
CAPÍTULO SÉPTIMO	
EL PORQUÉ Y EL CÓMO DE LA LABOR JUDICIAL	
DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD	
<i>Marcela Rodríguez Mejía</i>	
Introducción	284
I. El porqué de su competencia	284
A. Presupuesto	285
B. El fundamento legal	286
C. Una justificación fácilmente refutable	287
D. Asuntos sobre los que tiene competencia: ¿finalidad desbordada?	288
1. Asuntos en los cuales existe una vulneración directa al derecho a la salud	289
2. Asuntos en los que está amenazado el derecho a la salud	292
3. Asuntos en los que no hay ninguna amenaza al derecho a la salud	293
E. Competencia a prevención	295
II. El cómo desarrolla su competencia	297
A. Antecedentes	298
B. El procedimiento	299
1. Un procedimiento preferente y sumario	300

a. Qué es un procedimiento preferente y sumario para la Corte Constitucional	300
b. Justificación	301
c. Un verdadero procedimiento preferente y sumario	302
2. Un procedimiento principal y prevalente	305
C. Tutela cautelar	307
Conclusiones	308
Bibliografía	309
DIRECCIÓN NACIONAL DE DERECHOS DE AUTOR	317
CAPÍTULO OCTAVO	
EL DERECHO DE AUTOR Y LAS FUNCIONES JURISDICCIONALES OTORGADAS A LA DIRECCIÓN NACIONAL DE DERECHOS DE AUTOR	
<i>Brenda Salas Pasuy</i>	319
Introducción	319
I. El derecho de autor: su definición	321
II. Las facultades jurisdiccionales de la DNDA	324
III. La solución reglamentaria	330
A. Asuntos objeto de conocimiento	331
B. La competencia de la DNDA en otros asuntos	348
Conclusiones	349
Bibliografía	351

PRESENTACIÓN

Comprender el funcionamiento de la administración de justicia de un país exige conocer en quiénes recae el ejercicio de la función jurisdiccional. Por la propia configuración del Estado, son los jueces vinculados a la rama judicial los titulares de la función pública de la administración de justicia; sin embargo, en Colombia esa ya no es una función exclusiva de ellos, pues desde hace varias décadas se le ha venido delegando a la rama ejecutiva para que, por medio de sus entidades administrativas, imparta justicia.

Curiosamente, a pesar de la relevancia del tema y de su vigencia, no se encuentra en la doctrina colombiana ningún estudio académico que refleje una investigación sobre cómo ejercen las superintendencias y otras entidades administrativas la función jurisdiccional que se les ha delegado. Así las cosas, la investigación que recoge el libro que ahora presentamos tiene precisamente el objetivo general de estudiar el origen y la razón de ser de la delegación de funciones jurisdiccionales en entidades administrativas que hace el legislador colombiano en virtud del mandato dado por la Constitución de 1991, y los objetivos específicos de analizar cómo se materializa tal función, procesalmente hablando, en algunas entidades administrativas.

Para conseguir tales objetivos, la obra se divide en dos partes. Una parte general que de forma crítica revisa las distintas etapas que ha tenido en Colombia la delegación de funciones jurisdiccionales en entidades administrativas

y los distintos pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre el tema, y una parte específica cuyos capítulos estudian los aspectos procesales del ejercicio de funciones jurisdiccionales que lleva a cabo 1) la Superintendencia de Industria y Comercio, 2) la Superintendencia Financiera, 3) la Superintendencia de Sociedades, 4) la Superintendencia de Salud y 5) la Dirección Nacional de Derechos de Autor.

Los ocho capítulos que componen esta obra han sido escritos por Ramiro Bejarano Guzmán, Daniela Corchuelo Uribe, Marcela Rodríguez Mejía, Philip Frank Ruiz Aguilera y Gregory de Jesús Torregrosa Rebolledo, profesores del Departamento de Derecho Procesal y miembros de su Grupo de Investigación Teoría General del Proceso y Derecho Procesal Civil; también participaron Carlos Felipe Ballén Jaime, Luisa María Brito Nieto y Laura Estephanía Huertas Montero, asistentes de investigación del mismo Departamento y miembros de su Grupo de Investigación, además de Miquelina Olivieri Mejía, profesora del Departamento de Derecho Comercial de la Universidad, y Brenda Salas Pasuy, profesora del Departamento de Propiedad Intelectual de nuestra casa de estudios.

Bogotá, 23 de julio de 2018
Los editores

PARTE GENERAL

CAPÍTULO PRIMERO
PERSPECTIVAS SOBRE LA ATRIBUCIÓN DE FUNCIONES
JURISDICCIONALES A AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS

RAMIRO BEJARANO GUZMÁN*

Sumario: Introducción. I. Los antecedentes en la Constitución de 1991. II. La Corte Constitucional frente a la atribución de funciones jurisdiccionales a entidades administrativas. III. Principios orientadores para la atribución de funciones jurisdiccionales a las entidades administrativas. A. Independencia e imparcialidad. B. Colaboración armónica. C. Descongestión. D. Excepcionalidad. E. Restrictiva. F. Competencia precisa. G. Conflictos entre particulares. H. No delegación para la instrucción de sumarios ni para el juzgamiento de delitos. I. Justicia idónea. IV. La quimera y el peligro de que las funciones jurisdiccionales recaigan en autoridades administrativas. A. La vinculación laboral. B. La congestión judicial no resuelta. C. La supuesta agilidad. D. La dudosa imparcialidad. Conclusiones.

* Abogado de la Universidad Externado de Colombia especializado en derecho privado de la misma casa de estudios. Director del Departamento de Derecho Procesal de la Universidad Externado de Colombia y profesor de esta asignatura en ella y en la Universidad de los Andes. Autor de la obra *Procesos declarativos, arbitrales y ejecutivos*, 8.ª ed., Bogotá, Temis, 2017. Vicepresidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal y del Instituto Colombiano de Derecho Procesal y miembro del Consejo de la Asociación Internacional de Derecho Procesal.

INTRODUCCIÓN

Estas notas breves tienen por objeto sentar una posición firme y fundada sobre la justicia administrada por organismos administrativos, experimento que parece volverse tendencia en estos tiempos de desesperanza y desolación ciudadana frente a la eficacia y eficiencia de la justicia ordinaria.

La administración de justicia no puede ser oficio improvisado ni para dejarlo en manos de inexpertos o de funcionarios inspirados más en el acontecer político que en la serena y aquilatada labor del juez que se aproxima en puntillas y con discreción a la inmensa y trascendental labor de impartir justicia.

La Constitución de 1991 y los pronunciamientos de la Corte Constitucional durante todos estos años no ofrecen reparos, porque la atribución de funciones jurisdiccionales a órganos administrativos ha sido bien pensada y resuelta jurisprudencialmente; empero, la dura realidad muestra que ese no es el camino adecuado para sacar a flote una justicia que, como la ordinaria, parece estar a punto de naufragar.

Las ideas que aquí se consignan le permiten a quien se aproxime a ellas abordar los criterios constitucionales y jurisprudenciales de la atribución de funciones jurisdiccionales a funcionarios administrativos.

I. LOS ANTECEDENTES EN LA CONSTITUCIÓN DE 1991

El inciso 2.º del artículo 116 de la carta política previó la facultad excepcional para que la ley atribuyera funciones jurisdiccionales a determinadas autoridades administrativas, en los siguientes términos:

Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo, no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos.

Esta escueta pero trascendental disposición se desarrolló en el marco de la Asamblea Constitucional de 1991, la cual, como se sabe, tuvo como eje fundamental el de la justicia. En efecto, desde el discurso de instalación de la Asamblea, pronunciado el 5 de febrero de 1991 por el entonces presidente César Gaviria, se expresó:

También amplía la carrera judicial descentralizada de manera efectiva la organización judicial y la acerca a la comunidad, cuya participación se promueve en la administración de justicia en lo que se refiere a la solución de conflictos mediante los "Jueces de Paz" que fallen en equidad y conciencia. Adicionalmente, la propuesta sugiere que algunas autoridades administrativas puedan resolver ciertas controversias, bajo el control de los jueces¹.

En el proyecto de acto reformativo n.º 2 de la Constitución Política de Colombia, presentado por el Gobierno nacional el 15 de febrero de 1991, se propusieron los órganos que administrarían justicia, y en el numeral 2 de esa disposición se previó:

Con el debido control judicial, las autoridades administrativas y los particulares podrán ejercer función jurisdiccional, en los casos, las condiciones y con las formalidades que determine la ley².

El anterior, por supuesto, no fue el artículo definitivamente apoyado, porque antes de llegar a conciliarse el texto actual tal como quedó finalmente aprobado, el debate fue intenso y prolongado en varias sesiones de la plenaria y de la Comisión Cuarta.

1 *Gaceta Constitucional* 1-29, 1991, t. 1, p. 6.

2 *Ibid.*, p. 17.

En efecto, el 19 de febrero de 1991, los constituyentes Juan Gómez Martínez y Hernando Londoño presentaron el proyecto de acto reformativo n.º 9 de la Constitución Política de Colombia, en cuyo capítulo sexto de la función judicial y en el artículo 62 propusieron el siguiente texto:

La función judicial se ejerce por tres jurisdicciones: la Constitucional, a cargo de la Corte Constitucional; la común, a la que pertenecen la Corte Suprema de Justicia, los Tribunales Superior y los diversos juzgados; y la de lo contencioso-administrativa, integrada por el Consejo de Estado, los Tribunales Administrativos y los Juzgados Administrativos. También ejercen la función judicial el Senado y el Consejo Nacional de la Administración de Justicia para lo previsto en la Constitución, así como las autoridades administrativas y privadas de acuerdo con la ley³.

Como se ve, el punto de facultar a las autoridades administrativas para administrar justicia estuvo latente en todo momento de los debates. Ese mismo día 19 de febrero de 1991, en sesión plenaria, el constituyente Jaime Fajardo, como representante del Ejército Popular de Liberación, presentó consideraciones generales sobre el proyecto de Constitución que se estaba redactando y mostró su preocupación por la injerencia que podría tener el Ejecutivo en la rama judicial, de atribuirseles funciones jurisdiccionales a las entidades administrativas.

Sobre ese mismo punto, en la intervención del ministro de Gobierno de la época, doctor Humberto de la Calle Lombana, realizada en la sesión plenaria del 21 de febrero de 1991, se expresó:

La desjudicialización de la solución de cierto tipo de controversias, salvo naturalmente aquellas que tocan con la privación

3 *Ibid.*, p. 9.

de la libertad, en ocasiones ciertos funcionarios no judiciales dotados sin embargo de suficiente imparcialidad e independencia están cabalmente facultados para conflictos entre particulares por razón de sus conocimientos especializados o por su formación científica, tal es el caso de una superintendencia de organismos técnicos de la organización estatal, notarías o cámaras de comercio [...].

En esa misma sesión, el ministro De la Calle subrayó la necesidad de que la justicia llegara a todas las personas, y en ese contexto defendió la idea de que las entidades administrativas y los particulares pudieran administrar justicia.

Con posterioridad, en la sesión plenaria del 7 de junio 1991, durante la discusión del articulado sobre los funcionarios que administran justicia, el constituyente Jaime Fajardo solicitó a su colega Carlos Daniel Abello aclarar el tema de las funciones jurisdiccionales que tendrían las entidades administrativas, porque en su opinión

Por esta vía estaríamos de nuevo planteando una intromisión cada vez mayor del Ejecutivo en la rama jurisdiccional; entonces, me parece que, a ¿quiénes abarca la autoridad administrativa?

A esta preocupación que se tuvo desde el mismo instante en el que se presentó la propuesta, el constituyente Abello respondió:

El primer punto, realmente el artículo 1.º, puesto a consideración de la Asamblea, es una variación del actual artículo 58 de la Constitución, y al introducir la modalidad de que las autoridades administrativas puedan ejercer función jurisdiccional se está aludiendo a las funciones que los comisarios, inspectores de policía, superintendencias, vienen ejerciendo en este campo jurisdiccional, una reciente ley, la Ley 24 de 1991 despenalizó una serie de delitos, convertidos ahora en contravenciones, cuya investigación y conocimiento está adscrito a esas autoridades administrativas. Desde luego si usted previene ese

peligro de abusos de las autoridades administrativas, el inciso podría votarse por partes, limitando el ejercicio de esas funciones jurisdiccionales a los particulares que, de hecho, y por normas legales, lo vienen ejerciendo normalmente en la forma de tribunales de arbitramento (*sic*) que fallan en derecho o en conciencia o equidad [...] y los demás organismos que señale la ley en un futuro, así la ley podrá señalar que la Contraloría General de la República, que la Procuraduría General, que las superintendencias, que los inspectores de trabajo con respecto a delitos que atenten contra la libertad de asociación, puedan cumplir permanentemente funciones de policía judicial.

El 11 de junio de 1991 en la sesión de la plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente, el doctor Abello expresó:

Por una inadvertencia, se consolidaron un solo inciso las facultades de las autoridades administrativas y de los particulares. Saliendo con el absurdo o la burrada, como dice el constituyente Ramírez Ocampo, de que las autoridades administrativas pudieren proferir fallos en equidad. La comisión accidental no tendría ningún problema en abocar de inmediato una reconsideración de este articulado, pero teniendo en cuenta que existen antecedentes de negativa de reconsideración, y de que no se quisieran tampoco sentar precedentes para el futuro, pues de todas maneras prometemos que en la segunda vuelta será reconsiderado o será corregido este error, para que quede tal cual como fue aprobado en la Comisión Cuarta, o sea, separando las funciones de las autoridades administrativas de las funciones de los particulares cuando intervienen en la administración de justicia. [Bastardilla nuestra].

La propuesta de atribuirles facultades jurisdiccionales a entidades administrativas se siguió discutiendo, y en la sesión del 16 de abril de 1991 el constituyente Álvaro Gómez Hurtado apoyó la iniciativa del Gobierno de otorgarles funciones jurisdiccionales a entidades administrativas.

En la sesión de la Comisión Cuarta de la Asamblea Nacional Constituyente, realizada el 16 de abril de 1991, el ministro de Justicia de la época, Jaime Giraldo Ángel,

expuso el pensamiento del Gobierno acerca de las reformas que se proponían a la justicia, y al respecto del tema que nos ocupa expresó:

La segunda modificación que propone el Gobierno es la relacionada con el artículo 58, según el cual solo pueden administrar justicia la Corte Suprema de Justicia, los tribunales y los juzgados y ocasionalmente el Senado, la norma que se propone prevé además, la posibilidad [de] que otros entes del Estado de carácter administrativo y los ciudadanos mismos, pueden participar en el proceso de administrar justicia, puedan ser investidos de la función jurisdiccional.

Expresó el ministro el problema de la congestión de la justicia colombiana e hizo referencia al fenómeno de la jurisdiccionalización de los conflictos de cualquier naturaleza, que contribuyen aún más con la ya mencionada congestión. Así, señaló:

Los jueces deben quedar para resolver aquellos conflictos que la comunidad no es capaz de resolver. Este mecanismo, reitero, no solamente descongestiona la justicia, sino que la legitima, porque la solución que nace dentro, al interior de la comunidad, es una solución que se vivencia (*sic*) como equitativa, como adecuada a la problemática de cada grupo social, y además, se debe posibilitar la solución de conflictos a través de entidades administrativas [...]. Es evidente que en algunos casos requerirá el debido control jurisdiccional, pero es evidente que en otros no será necesario de dicho control. Por ejemplo, las decisiones que se asumen en un tribunal de arbitramento (*sic*) o que nacen de la conciliación, no requerirían de control jurisdiccional, pero las decisiones que toma una autoridad administrativa, sí deben ser controladas jurisdiccionalmente; por eso el artículo 150 del proyecto de Gobierno, en donde se establece esta participación de las autoridades administrativas y jurisdiccionales, debe modificarse ligeramente de la siguiente manera: en el numeral segundo dice así: “con el debido control judicial, las autoridades administrativas y

jurisdiccionales podrán ejercer función jurisdiccional en los casos, las condiciones y con las formalidades que determine la ley". El Gobierno considera que podría también redactarse así, de esta manera: "Las autoridades administrativas. Los particulares podrán ejercer función particular en los casos, las condiciones y con las formalidades que determine la ley y sometidas al control judicial cuando la misma ley lo señale, porque no sería forzoso que en todo caso tuvieran ese control jurisdiccional".

Los anteriores son solo algunos de los aspectos centrales que rodearon los debates antecedentes a la aprobación del inciso 2.º del artículo 116 de la carta política, de los que puede colegirse que el Constituyente no tuvo una idea clara de cuáles eran las razones para atribuirles funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas ni los controles a estas. Entre esos aspectos determinantes parece haber ocupado algún lugar de preferencia el hecho de que al atribuirles competencias jurisdiccionales a organismos administrativos podría aliviarse la congestión judicial, de la cual no hubo un análisis sobre cifras o porcentajes. De manera tangencial, aparece que el Constituyente tuvo como orientación para atribuirles funciones jurisdiccionales a las entidades administrativas la especialidad o conocimiento de ellas, sin que tampoco este aspecto hubiera justificado consideraciones de envergadura.

II. LA CORTE CONSTITUCIONAL FRENTE A LA ATRIBUCIÓN DE FUNCIONES JURISDICCIONALES A ENTIDADES ADMINISTRATIVAS

Aunque ya son varios los pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre el tema, como se verá en este acápite, es pertinente referir los que permiten delinear con certeza y precisión los elementos exigidos por el alto tribunal para que el legislador pueda atribuir funciones jurisdiccionales a las entidades administrativas de acuerdo con lo reglado en la Constitución de 1991.

En primer término, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-592 de 1992^[4], se pronunció sobre la constitucionalidad de algunos artículos del Decreto Extraordinario y transitorio 2651 de 1991, por el cual se expiden normas transitorias para descongestionar despachos judiciales. En especial, en el artículo 32 de dicho decreto se leía: “[...] V. SOBRE CONCORDATOS. Artículo 32. Los jueces que estén conociendo de las objeciones presentadas en los concordatos preventivos obligatorios iniciados con anterioridad a la vigencia del Decreto 350 de 1989, remitirán el expediente contentivo de la actuación al superintendente de Sociedades, a efecto de que este resuelva tales objeciones” (bastardilla nuestra). En esa ocasión, la Corte señaló lo siguiente sobre el traslado de funciones jurisdiccionales a entidades administrativas:

No resulta inconstitucional la norma por razón alguna, y se encuadra en la tendencia legislativa de los últimos años, recogida por el Constituyente según señalamiento anterior, de transferir decisiones a autoridades no judiciales, como superintendencias, notarías e inspecciones de policía, lo que permite una mayor eficiencia del también principio fundamental del régimen político, complementario del de la división de poderes, de la colaboración de los mismos, o de la unidad funcional del Estado.

Del mismo modo, la Corte Constitucional indicó, en la Sentencia C-212 de 1994^[5], al establecer si resultaba constitucional la competencia atribuida en el artículo 1.º de la Ley 23 de 1991 a los inspectores penales de Policía para el conocimiento en primera instancia de algunas contravenciones especiales:

Así, pues, el artículo 116, como otras disposiciones constitucionales, establece por regla general que la función de

4 M. P. Fabio Morón Díaz.

5 M.P. José Gregorio Hernández.

administrar justicia corresponde a la Corte Constitucional, a la Corte Suprema de Justicia, al Consejo de Estado, al Consejo Superior de la Judicatura, a la Fiscalía General de la Nación, a los tribunales y a los jueces, *pero establece la posibilidad de que órganos ajenos a la rama judicial también lo hagan*: así, el Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales —tal es el caso de las atribuidas en los artículos 174 y 178 de la Constitución— *y excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas*. Aun los particulares pueden ser investidos transitoriamente de dicha función cuando actúen como conciliadores o árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley. Para los fines de este proceso es suficiente destacar la parte del enunciado artículo relativa a las autoridades administrativas. Se trata de una excepción al principio general y, por tanto, su alcance es restrictivo: únicamente pueden administrar justicia aquellas autoridades administrativas determinadas de manera expresa por la ley, la cual debe indicar las materias precisas respecto de las cuales ello es posible, siempre que no adelanten la instrucción de sumarios ni juzguen delitos. [Bastardilla nuestra].

En Sentencia C-141 de 1995 la Corte Constitucional⁶ señaló la meridiana importancia de la imparcialidad e independencia que se debe exigir para que proceda legalmente la delegación de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas. En efecto, en dicha providencia la Corte subrayó que dicha delegación debía hacer “referencia al órgano institucional objetivamente considerado, mas no a las personas a quienes individualmente se atribuye su función”.

En esa misma ocasión, la Corte advirtió las posibles limitaciones en función de imparcialidad que pueden presentarse cuando se delegan funciones judiciales a organismos administrativos:

6 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

La administración de justicia no solo reclama un juez conocedor de la problemática sobre la cual debe emitir sus fallos, de juicio sereno, recto en todo sentido, con un acendrado criterio de lo justo, sino también de un juez objetiva e institucionalmente libre [...]. El criterio de independencia también resulta afectado toda vez que el funcionario administrativo investido de funciones judiciales, está supeditado a los derroteros establecidos por el superintendente, quien ha tenido injerencia previa y directa en el desarrollo de las funciones de control, inspección y vigilancia. De esta manera, el mecanismo adoptado por el legislador es válido, pero resulta inocuo para casos donde no se garantiza ni la independencia ni la autonomía a que se ha hecho referencia.

En el mismo sentido, la Sentencia C-1641 de 2000^[7] se pronunció sobre la delegación de funciones jurisdiccionales a las superintendencias y los límites para ello, al expresar:

Bien puede la ley atribuir funciones judiciales a las superintendencias, tal y como lo hacen las disposiciones acusadas. Sin embargo, el actor acierta en señalar que en determinados casos, el ejercicio de esas competencias judiciales por esas entidades es susceptible de desconocer el debido proceso, pues si el funcionario que debe decidir judicialmente un asunto en esa entidad se encuentra sometido a instrucciones al respecto por sus superiores, o tuvo que ver previamente con la materia sujeta a controversia, es obvio que no reúne la independencia y la imparcialidad que tiene que tener toda persona que ejerza una función jurisdiccional en un Estado de derecho (CP, art. 228).

Agregó en esta misma providencia la Corte:

La función de inspección, control y vigilancia permite a las superintendencias dar instrucciones que comprometen un

7 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

criterio de imparcialidad para juzgar posteriormente los asuntos previstos en el artículo 51 de la Ley 510 de 1999 porque, como bien lo señala el demandante, su actuación estará sujeta a esos pronunciamientos anteriores, lo cual sin duda vulnera los artículos 228 y 229 de la Constitución, en consonancia con el artículo 29 ídem. 24.— Como es función de la superintendencia bancaria velar por que las entidades sujetas a control absuelvan las inquietudes de los clientes, y para tal efecto pueden adoptar las regulaciones del caso, también es contrario al criterio de imparcialidad que luego esta decida judicialmente sobre las controversias derivadas de una respuesta desfavorable o la negativa a ella, tal y como lo señala el párrafo primero del artículo 52 de la Ley 510 de 1999, norma que también deberá ser declarada inexecutable. 25.— Lo anterior no quiere significar que se presuma una actitud torcida o malintencionada del funcionario que tenga a su cargo la función jurisdiccional, sino que no se dan las circunstancias que objetivamente aseguren una completa imparcialidad en la decisión final. Sin embargo, en esta ocasión, sucede lo contrario: las directrices administrativas de inspección, control y vigilancia dadas por las superintendencias limitan una actividad jurisdiccional posterior de la misma entidad, toda vez que ya hay una posición previa de la entidad en relación con las actividades que ahora tiene que juzgar. Debe quedar en claro que la posibilidad de asignar a las autoridades administrativas funciones jurisdiccionales de manera excepcional mantiene vigencia como ha sido reconocido por la Corte, a tal punto que las normas acusadas no son las únicas que otorgan facultades de esta naturaleza a las Superintendencias, pues hay otras que así lo prevén, como por ejemplo la mencionada en la Ley 222 de 1995. Pero de cualquier manera, *ello no significa que en uso de estas atribuciones puedan decidir sobre cualquier clase de asuntos diferentes a la instrucción de sumarios o la investigación de delitos: es necesario además que la independencia e imparcialidad del funcionario estén completamente aseguradas, lo cual no ocurre en casos como los aquí previstos porque habría un juez de sí mismo, naturalmente que institucionalmente hablando.* [Bastardilla nuestra].