

Sentencia C-1641/00

ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Competencia/ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Ejercicio excepcional por autoridades administrativas/ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Ejercicio excepcional y no transitorio

AUTORIDAD ADMINISTRATIVA-Función judicial

SUPERINTENDENCIA-Función judicial

SUPERINTENDENCIA-Función judicial delimitada

SUPERINTENDENCIA-Reconocimiento de presupuestos de ineficacia

SUPERINTENDENCIA BANCARIA-Función judicial excepcional y precisa

AUTORIDAD ADMINISTRATIVA-Requisitos para ejercicio de función judicial

La ley puede conferir atribuciones judiciales a las autoridades administrativas, pero siempre y cuando los funcionarios que ejercen concretamente esas competencias no sólo se encuentren previamente determinados en la ley sino que gocen de la independencia e imparcialidad propia de quien ejercita una función judicial.

AUTORIDAD ADMINISTRATIVA-Independencia e imparcialidad para ejercicio de función judicial

ACTO JURISDICCIONAL-Atributos de independencia e imparcialidad

DEBIDO PROCESO-Independencia e imparcialidad en función judicial

SUPERINTENDENCIA BANCARIA-Afectación de independencia e imparcialidad en función judicial

Referencia: expediente D-2974.

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos los artículos 133, 134, 135 y 147 de la Ley 446 de 1998, y los artículos 51 y 52 de la Ley 510 de 1999.

Actor: Arturo Ferrer Carrasco.

Temas:

Funciones judiciales de las superintendencias, independencia de la justicia y debido proceso.

Los requisitos de imparcialidad e independencia de los servidores administrativos que ejercen funciones jurisdiccionales.

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Bogotá, veintinueve (29) de noviembre de dos mil (2000).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Arturo Ferrer Carrasco demanda los artículos 133, 134, 135 y 147 de la Ley 446 de 1998, y los artículos 51 y 52 de la Ley 510 de 1999. El Magistrado Sustanciador a través del auto del 26 de mayo de 2000 admitió la demanda presentada contra las normas acusadas, a excepción del inciso 3º del artículo 52 de la Ley 510 de 1999, debido a que frente a esta disposición había operado la cosa juzgada absoluta.. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. DEL TEXTO OBJETO DE REVISIÓN.

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones acusadas. Así, los artículos demandados de la Ley 446 de 1998, conforme a su publicación el Diario Oficial No 43335 del 30 de abril de 1998, establecen lo siguiente:

“Artículo 133. Competencia. Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 897 del Código de Comercio, las Superintendencias Bancaria, de Sociedades o de Valores podrán de oficio efectuar el reconocimiento de los presupuestos de ineficacia previstos en el Libro Segundo del Código de Comercio. Así mismo, a falta de acuerdo de las partes sobre la ocurrencia de dichas causales de ineficacia, podrá una de ellas solicitar a la respectiva Superintendencia su reconocimiento. En relación con las sociedades no vigiladas permanentemente por las referidas entidades, tal función será asumida por la Superintendencia de Sociedades.

Artículo 134. Designación, Posesión y Recusación. Si para la solución de cualquiera de los conflictos de que conocen las Superintendencias en ejercicio de funciones jurisdiccionales, la respectiva Superintendencia requiere de peritos, éstos serán designados por el Superintendente de listas que para tal efecto elaborarán las Cámaras de Comercio, atendiendo las reglas establecidas en el artículo 9° del Código de Procedimiento Civil.

En uno u otro caso, los peritos tomarán posesión ante el Superintendente o su delegado. Los peritos pueden ser objeto de recusación, caso en el cual ésta se sujetará al procedimiento previsto en el Código de Procedimiento civil.

Artículo 135. Dictamen Pericial. Los peritos rendirán su dictamen dentro del término que fije el Superintendente o su delegado en la diligencia de posesión.

El Superintendente dará traslado del dictamen a las partes por el término de tres (3) días, dentro del cual podrán objetarlo ante el mismo funcionario por error grave o solicitar que se complemente o aclare, casos en los cuales se aplicarán las reglas del Código de Procedimiento Civil.

Si no se presentaren objeciones o si, presentadas, se cumplieren el procedimiento pertinente, el dictamen así determinado, obligará a las partes. Este acto no tendrá recurso alguno.

(....)

Artículo 147. Competencia a Prevención. La Superintendencia o el Juez competente conocerán a prevención de los asuntos de que trata esta parte.

El Superintendente o el Juez competente declarará de plano la nulidad de lo actuado inmediatamente como tenga conocimiento de la existencia del proceso inicial y ordenará

enviar el expediente a la autoridad que conoce del mismo. El incumplimiento de este deber, hará incurrir al respectivo funcionario en falta disciplinaria, salvo que pruebe causa justificativa.

Con base en el artículo 116 de la Constitución Política, la decisión jurisdiccional de la Superintendencia respectiva una vez ejecutoriada, hará tránsito a cosa juzgada.”

Por su parte, los artículos demandados de la Ley 510 de 1999, conforme a su publicación el Diario Oficial No 43654 del 4º de agosto de 1999, establecen lo siguiente

“LEY 510 DE 1999

Por la cual se dictan disposiciones en relación con el sistema financiero y asegurador, el mercado público de valores, las Superintendencias Bancaria y de Valores y se conceden unas facultades.

(....)

Artículo 51. El artículo 146 de la Ley 446 de 1998, quedará así:

Artículo 146. Atribución excepcional de competencia a la Superintendencia Bancaria. En aplicación del artículo 116 de la Constitución Política, los clientes de las entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria podrán a su elección someter a conocimiento de esa autoridad, los asuntos contenciosos que se susciten entre ellos y las instituciones financieras y entidades aseguradoras sobre las materias a que se refiere el presente artículo para que sean fallados en derecho, con carácter definitivo y con las facultades propias de un juez.

En desarrollo de la facultad jurisdiccional atribuida por esta ley, la Superintendencia Bancaria podrá conocer de las controversias que surjan entre los clientes y las entidades vigiladas relacionadas exclusivamente con la ejecución y el cumplimiento de las obligaciones contractuales que asuman con ocasión del ejercicio de la actividad financiera, aseguradora o previsional.

Sin perjuicio de lo anterior, sólo podrán someterse a dicha competencia jurisdiccional los asuntos sin cuantía determinable y aquellos cuyo valor no exceda de cincuenta (50) salarios mínimos legales vigentes mensuales.

Con todo, la Superintendencia Bancaria no podrá conocer de ningún asunto que por virtud de las disposiciones legales vigentes deba ser sometido al proceso de carácter ejecutivo. Tampoco podrán ser sometidas a su competencia acciones de carácter penal, sin perjuicio de la obligación de informar y dar traslado a la jurisdicción competente de eventuales hechos punibles de los cuales tenga conocimiento, en cuyo caso el trámite ante la Superintendencia quedará sujeto a prejudicialidad.

Parágrafo. La anterior atribución de funciones jurisdiccionales comenzará a regir seis (6) meses después de la entrada en vigencia de la presente ley. Para tal efecto, el Gobierno Nacional tendrá la facultad de incorporar al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero las disposiciones previstas en esta ley relativas a la Superintendencia Bancaria y podrá modificar la estructura y funciones de la misma, con el exclusivo propósito de efectuar las adecuaciones necesarias para darle eficaz cumplimiento. Así mismo, la Superintendencia Bancaria podrá instruir sobre la manera como deben cumplirse las disposiciones que regulan esta facultad, para lo cual deberá establecer un procedimiento sencillo y claro de acceso a su competencia.

Artículo 52. El artículo 148 de la Ley 446 de 1998, quedará así:

Artículo 148. Procedimiento. El procedimiento que utilizarán las Superintendencias en el Procedimiento trámite de los asuntos de que trata esta parte será el previsto en la Parte Primera, Libro 1, Título 1 del Código Contencioso Administrativo, en especial el correspondiente al ejercicio del derecho de petición en interés particular y las disposiciones contenidas en el capítulo VIII. Para lo no previsto en este procedimiento, se aplicarán las disposiciones del Proceso Verbal Sumario consagradas en el procedimiento civil.

Las Superintendencias deberán proferir la decisión definitiva dentro del término de los treinta (30) días hábiles siguientes a la fecha en que se reciba la petición de manera completa. No obstante, en todo el trámite del proceso las notificaciones, la práctica de pruebas y los recursos interpuestos interrumpirán el término establecido para decidir en forma definitiva.

(Los actos que dicten las Superintendencias en uso de sus facultades jurisdiccionales no tendrán acción o recurso alguno ante las autoridades judiciales. Sin embargo, la decisión por la cual las entidades se declaren incompetentes y la del fallo definitivo, serán apelables ante las mismas) (Nota de la Corte: Este inciso no fue admitido por cuanto hay cosa juzgada

constitucional por la decisión de exequibilidad condicionada de la sentencia C-384 de 2000. MP Vladimiro Naranjo Mesa)

Parágrafo 1. Previo al sometimiento ante la Superintendencia Bancaria de los asuntos que por virtud de la cláusula general de competencia atribuida en la presente ley son susceptibles de ser conocidos por ella, el cliente deberá presentar, cuando la hubiere, una reclamación directa ante el Defensor del Cliente o figura análoga en la respectiva entidad vigilada. Con todo, cuando la entidad no haya designado un Defensor o no mantenga una figura análoga, el cliente o usuario podrá acudir directamente ante esa autoridad para que le sea resuelta la controversia.

No obstante, en aquellos eventos en que el cliente se encuentre inconforme con la decisión adoptada por el Defensor del Cliente o figura análoga, podrá someter a la competencia de la Superintendencia Bancaria la definición de dicha controversia.

De igual forma, la Superintendencia Bancaria podrá resolver las controversias en los eventos en que la reclamación ante el Defensor del Cliente o figura análoga no haya sido resuelta en el tiempo asignado en el propio reglamento interno para proferir respuesta definitiva o cuando haya sido formalmente denegada la admisión de la petición.

En estos eventos, a la petición deberá adjuntarse copia de la decisión y señalar las razones de inconformidad con la misma, la prueba de que la controversia no ha sido resuelta dentro del término señalado en el reglamento interno o la copia del documento mediante el cual el Defensor del Cliente o figura análoga inadmite la petición.

Parágrafo 2. Para acudir ante la Superintendencia de Valores, los accionistas minoritarios a que se refiere el artículo 141 de la presente ley deberán probar dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha de la reunión de la asamblea general de accionistas en la cual se tomaron las decisiones que no están dirigidas al desarrollo y protección del interés social, que previamente se informó de tales hechos a la junta directiva y al representante legal y que han transcurrido treinta (30) días desde que se informó a los administradores y éstos no han adelantado ninguna actuación conducente a verificar las irregularidades denunciadas ni a corregirlas o contrarrestarlas, cuando fuere el caso.

En los casos en que las decisiones o actuaciones sean de la junta directiva o de los

representantes legales, el trámite previo al que se refiere el presente párrafo, deberá surtirse ante la asamblea general de accionistas y los dos (2) meses a que se refiere el inciso anterior se contarán desde la fecha de la reunión de la junta directiva o desde la fecha de la actuación del representante, según fuere el caso.

Para establecer el cumplimiento del trámite previsto en el presente párrafo, se analizarán las actuaciones que el órgano respectivo pueda realizar, de acuerdo con su competencia legal y estatutaria.

Parágrafo 3. En firme la decisión de la Superintendencia de Industria y Comercio respecto de las conductas constitutivas de competencia desleal, el afectado contará con quince (15) días hábiles para solicitar la liquidación de los perjuicios correspondientes, lo cual se resolverá como un trámite incidental según lo previsto en el Código de Procedimiento Civil”.

III. LA DEMANDA.

El demandante comienza por precisar que la sentencia C-672 de 1999 declaró la exequibilidad de los artículos 146 y 148 de la ley 446 de 1998 pero que esa decisión no impide un nuevo examen de constitucionalidad de esas normas porque la Corte limitó el alcance de la cosa juzgada a los cargos estudiados. Ahora bien, añade el actor, en esa ocasión la sentencia estudió si esas disposiciones debían o no estar contenidas en la ley estatutaria de administración de justicia, mientras que la presente demanda formula una acusación distinta pues cuestiona el hecho de atribuir funciones judiciales al mismo organismo que tiene a su cargo poderes de control, inspección y vigilancia sobre el sector financiero.

Desde el punto de vista material, el demandante considera que las normas acusadas vulneran los artículos 29, 31, 86, 116, 209 y 228 de la Constitución. Según su parecer, la Superintendencia Bancaria tiene como función natural el control, la inspección y vigilancia del sector financiero, por lo cual, las disposiciones impugnadas, al conferirle funciones judiciales, desconocen el debido proceso, el derecho de defensa, la imparcialidad en la función administrativa y la independencia de la administración de justicia. Señala entonces el actor:

“No puede cumplirse con ninguno de estos principios cuando la Superintendencia Bancaria,

que tiene a su cargo amplísimas funciones de control, inspección y vigilancia, que incluyen también un poder de instrucción, ejerce funciones judiciales para resolver en derecho las controversias que surjan entre las entidades financieras y sus clientes.

Es obvio que si la Superintendencia Bancaria ha impartido a las entidades vigiladas un conjunto de instrucciones y directrices, no es posible garantizar que cuando sus funcionarios hayan de fallar conflictos surgidos entre tales entidades y sus clientes se separen de tales lineamientos para resolverlos de manera diferente. En estas condiciones, mal puede darse cumplimiento a los mencionados principios del debido proceso, un efectivo derecho de defensa y, en especial, a la imparcialidad e independencia que deben regir la función jurisdiccional.

Aun cuando la norma sobre el debido proceso parece referirse a las acciones penales, no es menos cierto que vale para todas las actuaciones administrativas y judiciales, según lo han establecido la jurisprudencia y la doctrina”.

Para el demandante, esas disposiciones contrarían el principio de la independencia de la administración de justicia y el derecho de defensa, puesto que una misma entidad cumple funciones jurisdiccionales junto con las de control, inspección y vigilancia. Según su parecer:

“Este principio de independencia de la administración de justicia está estrechamente ligado al de la imparcialidad de la función administrativa. Si los servidores públicos encargados de administrar justicia dependen del organismo que controla, vigila e inspecciona -y a través de estos poderes imparte instrucciones- a una de las partes involucrada en los procesos, en este caso las entidades financieras, es evidente que no puede garantizarse la independencia prevista en el mencionado artículo 228 de la Constitución Política para la administración de justicia.

El ejercicio por parte de la Superintendencia Bancaria de las facultades que el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero le otorga, inexorablemente la lleva a dictar políticas y criterios generales para las operaciones de las entidades sujetas a sus competencias de control, inspección y vigilancia. En virtud de estas atribuciones suyas, cuando posteriormente haya de resolver, obrando como juez, conflictos que se susciten entre las entidades financieras y sus clientes o usuarios, se encontrará vinculada por esos

pronunciamientos anteriores.”

De otro lado, el actor considera que si bien es cierto que el artículo 116 de la Carta autoriza al legislador para que, en materias precisas, atribuya a determinadas autoridades administrativas el ejercicio de la función jurisdiccional, las normas acusadas no responden al requisito de la precisión exigido por la Constitución ya que confieren a las superintendencias facultades excesivamente amplias. Así, según su criterio, “a la Superintendencia Bancaria no se le han asignado excepcionales funciones judiciales para materias precisas, ya que (1) puede ejercerlas respecto de todos los contratos que celebren las entidades sujetas a su vigilancia; (2) las mencionadas atribuciones le permiten dictar sentencias sobre el proceso contractual completo y (3) la limitación por razón de la cuantía de la controversia se vuelve ineficaz porque los asuntos sin cuantía determinable están sujetos a estas atribuciones judiciales y muchos son los casos en los cuales solo se determina a la conclusión del proceso”.

Finalmente, el demandante indica que no purga la inconstitucionalidad el hecho de que el artículo 51 de la ley 510 de 1999, a diferencia de lo que preveía el 146 de la 446 de 1998, no haga obligatorio llevar las controversias ante la Superintendencia Bancaria, ya que, según su parecer, el problema no surge porque la ley obligue a acudir a esa jurisdicción sino debido “a la reunión en un mismo organismo de funciones de control, inspección y vigilancia con atribución de competencias judiciales”. Es más, argumenta el actor, que quede exclusivamente a voluntad del cliente la decisión de someter las controversias a la decisión judicial de la Superintendencia Bancaria “implica una discriminación contra las entidades financieras que rompe el equilibrio que debe existir entre las partes y desconoce el carácter de orden público que tienen las normas sobre jurisdicción y competencia para el trámite de los procesos”. Concluye entonces el ciudadano:

“En la presente demanda se ha solicitado la declaratoria de inexecutable del cuerpo completo de los artículos que le atribuyen funciones jurisdiccionales a la Superintendencia Bancaria, pues si la Corte Constitucional acepta los cargos formulados resulta apenas lógico que los preceptos concurrentes mediante los cuales se desarrolla dicha asignación de funciones judiciales (procedimientos, peritos, reestructuración de la Superintendencia

Bancaria, etc.), también deben desaparecer de la normatividad jurídica. Bajo esta misma consideración, se ha pedido declarar la inexecutable del artículo 147 de la ley 446 de 1998, denominado Competencia a prevención, que da el mismo tratamiento a los procesos que se adelanten ante el juez competente y la Superintendencia Bancaria.

La presente demanda no ignora la existencia del inciso tercero del artículo 116 de la Constitución Política. Lo que pretende es demostrar que los artículos impugnados no están haciendo esa excepcional asignación de funciones judiciales en materias precisas de la manera como la autoriza el precepto constitucional y, así mismo, que una interpretación integral y sistemática de la Constitución Política no permite reunir en un mismo organismo facultades de control, inspección y vigilancia con el ejercicio de competencias jurisdiccionales”.

IV- INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho.

El ciudadano José Camilo Guzmán Santos, en representación del Ministerio de Justicia y del Derecho, defiende la constitucionalidad de las disposiciones acusadas, para lo cual comienza por indicar que el artículo 116 de la Carta faculta a la ley para que atribuya funciones judiciales a las autoridades administrativas, y establece una sola limitación, que es la prohibición de conferirles la instrucción de sumarios o el juzgamiento de delitos. Por ello, según su parecer, “existe un espectro amplio para que el Legislador determine la autoridad administrativa a atribuir la función, en la forma que más convenga a los intereses constitucionales y a los fines esenciales del Estado”.

De otro lado, y luego de citar apartes de las sentencias C-592 de 1992 y C-384 de 2000, el interviniente concluye que “existe suficiente jurisprudencia de esa Corporación que ha admitido la constitucionalidad de la atribución excepcional de competencias jurisdiccionales a las Superintendencias. Por tal razón, el cargo formulado es infundado”.

Acto seguido, el ciudadano analiza el otro cargo del demandante, según el cual no son claras las competencias judiciales atribuidas a las superintendencias. El interviniente indica entonces que el actor acierta en resaltar que la Carta “exige del Legislador la precisión de las materias susceptibles de ser dirimidas, en ejercicio de función jurisdiccional, por la autoridad

administrativa, con el propósito de salvaguardar la regla general, según la cual la función pública de administrar justicia corresponde a los jueces”. Sin embargo, agrega, no por ello las disposiciones acusadas son inexecutable, ya que éstas precisan claramente el alcance de las funciones jurisdiccionales de las superintendencias. Así, en relación con el artículo 133 de la Ley 446 de 1998 acusado, el interviniente considera lo siguiente:

“La labor hermenéutica del actor es errónea, puesto que, no obstante la ineficacia de pleno derecho de un acto en las condiciones del artículo 897 íbidem, las Superintendencias citadas pueden, de oficio o a solicitud de parte -siempre que no exista acuerdo sobre la ocurrencia de las causales de ineficacia-, efectuar el reconocimiento de los presupuestos de ineficacia - de los actos y negocios mercantiles previstos en el Libro Segundo del Código de Comercio, que trata sobre las Sociedades Comerciales.

Así las cosas, el Legislador precisó la materia en cuanto 1. Al reconocimiento de los presupuestos de ineficacia y 2. Son los previstos en el Libro Segundo del Código de Comercio. La precisión es entonces, clara y diáfana. Sin embargo, ha de aclararse que precisión no es equivalente a reducción, puesto que, si bien es cierto el Legislador no podría despojar de los jueces toda o gran parte de su competencia para atribuírselos a determinadas autoridades administrativas, la amplitud de la materia no resulta desproporcionada ni mucho menos extensa; lo verdaderamente conducente es la concreción y certera delimitación temática, sin rayar en el despojo injustificado del ejercicio natural de la función jurisdiccional por parte de los jueces.

En el asunto sub examine, el Legislador fue celoso en precisar la materia, a fin de no incurrir en vaguedades temáticas ni en incertidumbres.”

De otro lado, en relación con el artículo 51 de la Ley 510 de 1999, el interviniente considera que el actor se equivoca “cuando afirma que la norma no es precisa, pues ésta se cuida de limitar y precisar la competencia atribuida” ya que “limita la atribución jurisdiccional a los asuntos contenciosos que se susciten entre las instituciones financieras y aseguradoras vigiladas y sus clientes sobre las materias a que se refiere la misma norma, es decir, las relacionadas exclusivamente con la ejecución y cumplimiento de las obligaciones contractuales que asuman con ocasión del ejercicio de la actividad financiera, aseguradora o previsional, sin cuantía determinable o cuyo valor no exceda de 50 salarios mínimos legales

mensuales vigentes”. Concluye entonces le interviniente:

“Nótese que la materia se refiere exclusivamente a asuntos contenciosos relacionados con la ejecución y el cumplimiento de las obligaciones contractuales que surjan entre cliente y entidad vigilada, mas no lo atinente a la celebración del respectivo contrato, como lo afirma el actor. También, debe aclararse que la obligación contractual para él conocimiento jurisdiccional de la Superintendencia debe surgir del ejercicio de la actividad financiera, aseguradora o previsional.

Entre tanto, prohíbe el conocimiento a la Superintendencia de cualquier asunto que por virtud de las disposiciones legales vigentes deba ser sometido al proceso de carácter ejecutivo, esto es, lo referente a títulos que presten mérito ejecutivo y la correspondiente ejecución.

De esta manera, el Legislador planteó, en forma precisa, las materias sobre las cuales puede la Superintendencia Bancaria ejercer la función jurisdiccional que se le atribuyó. El cargo formulado resulta, entonces, infundado.”

El ciudadano Sergio Chaparro Madiedo, en representación de la Superintendencia Bancaria, interviene para defender la constitucionalidad de las normas acusadas. Según su parecer, la sentencia C-672 de 1999 ya determinó que la ley podía conferirle facultades jurisdiccionales a ciertas autoridades administrativas, como la Superintendencia Bancaria, por lo cual “se presenta el fenómeno de la cosa juzgada constitucional respecto del otorgamiento de facultades jurisdiccionales por parte de la ley a la Superintendencia Bancaria, de conformidad con lo señalado por el artículo 243 de la Carta”

De otro lado, el interviniente precisa que la excepcionalidad de la función jurisdiccional de las autoridades administrativa no deriva de la transitoriedad de los temas que les son asignados “sino de la singularidad temática y funcional respecto del órgano administrativo que ejercerá las funciones jurisdiccionales”. Por ello, las facultades excepcionales pueden ser “de carácter permanente y su desarrollo atiende a principios propios, ajustándose en todo caso a lo señalado por el artículo 116 de la Carta”.

El ciudadano considera también que la asignación de funciones jurisdiccionales a la Superintendencia Bancaria no vulnera el artículo 228 de la Carta, ya que esa entidad, “al

igual que todas las autoridades encargadas de impartir justicia, deberá en todas las decisiones que adopte hacer prevalecer el derecho sustancial y sujetarse a los principios, postulados y marco de responsabilidad que gobierna a la administración de justicia". Además, indica el ciudadano, "la función policiva no impide o condiciona el ejercicio de funciones jurisdiccionales" ya que éstas encuentran sustento "en los principios de eficiencia de la justicia, colaboración de los poderes y unidad funcional del Estado, y, en últimas, complementan el deber a cargo de la rama ejecutiva del poder público de cumplir y hacer cumplir las leyes". El interviniente concluye entonces al respecto:

"En relación con las entidades vigiladas, la Superintendencia Bancaria actúa con independencia dentro del marco de la ley, en procura de hacer efectivo el interés general, de suerte que su función policiva no genera vínculo alguno con dichas entidades que le reste independencia. Por el contrario, ésta es una característica consubstancial a su naturaleza de organismo técnico, y presupuesto indispensable para un adecuado desarrollo de su función de inspección, control y vigilancia.

Por lo demás, una es la función de Policía Administrativa que ejerce la Superintendencia Bancaria y otra muy distinta e independiente la de autoridad jurisdiccional. En este último caso, aplicando la ley a casos concretos, sus funcionarios se convierten en jueces y, como tales, deben obrar con independencia, autonomía e imparcialidad en las decisiones que adopten en el desarrollo de los asuntos sometidos a su conocimiento, so pena de incurrir en violación a la ley".

El interviniente considera que una lectura de los artículos 133 de la Ley 446 de 1998 y 51 de la Ley 510 de 1999 muestra que esas disposiciones "precisaron las materias sobre las cuales la Superintendencia Bancaria puede ejercer las funciones jurisdiccionales". Así, "el artículo 133 circunscribe la competencia a los presupuestos de ineficacia previstos en el Libro Segundo del Código de Comercio" mientras que, por su parte, la competencia prevista por el artículo 51 de la Ley 510 de 1999 está limitada por los siguientes supuestos: "i) que se trata de relaciones contractuales con una entidad sometida a la supervisión de la Superintendencia Bancaria; ii) que el contrato haya sido celebrado con ocasión del ejercicio de la actividad financiera, aseguradora y previsional; iii) que la cuantía del asunto no exceda de 50 salarios mínimos legales vigentes mensuales, iv) que no sea un asunto que por virtud de las disposiciones vigentes deba ser tramitado por el proceso ejecutivo, y v) que no sea un

asunto de naturaleza penal”. Esto significa, según su parecer, que las disposiciones “están excluyendo muchos de los servicios que prestan las instituciones financieras, en los cuales o no media una relación contractual, o no se trata de las materias indicadas, o el monto de la controversia supera el límite de la competencia de la Superintendencia por cuantía, o la acción ejercitada excede dicho ámbito de competencia, por ejemplo si se trata de acción ejecutiva”. Finalmente, precisa el interviniente, conforme a la sentencia C-384 de 2000 de esta Corte, “si la Superintendencia en ejercicio de las facultades jurisdiccionales que le otorga la ley avoca el conocimiento de un litigio que excede la competencia asignada, su actuación ya no será judicial sino de naturaleza administrativa y, por lo tanto, los actos serán susceptibles de recurrirse ante la jurisdicción contencioso administrativa”.

1. Intervención de la Superintendencia de Valores.

La ciudadana Maria Adelaida Cock Calvo, en representación de la Superintendencia de Valores, defiende la constitucionalidad de las normas acusadas. La interviniente comienza por indicar que las superintendencias son organismos que desconcentran funciones presidenciales que éste “no realiza de manera personal y directa por absoluta imposibilidad física, por lo cual están a cargo de los superintendentes, que son sus directos agentes, de su libre nombramiento y remoción, y quienes obran en tal medida de acuerdo con sus instrucciones y dentro del ámbito que les fije la ley”. Luego la interviniente compara las funciones jurisdiccionales con las de vigilancia y control, y concluye que “una y otra función responden a los mismos principios de igualdad, celeridad, imparcialidad, eficiencia, moralidad y garantía del derecho de defensa y del debido proceso, de suerte que la actuación de una Superintendencia, ora en ejercicio de funciones administrativas, ora en ejercicio de funciones jurisdiccionales debe responder con la misma probidad que le impone su actuar dentro de un estado social de derecho”. Por ello considera que el cargo del actor carece de sustento, ya que “el hecho de que a la autoridad administrativa que ejerza control inspección y vigilancia le haya correspondido excepcionalmente ejercer funciones jurisdiccionales, ello no quiere decir que sus actuaciones deban llevarse a cabo en forma arbitraria y sin sujeción a las reglas del Estado de Derecho”.

Luego, la interviniente analiza la naturaleza de las funciones jurisdiccionales ejercidas por

autoridades administrativas, para lo cual transcribe amplios apartes de sentencias de esta Corte, y concluye que una disposición legal que atribuya funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas se ajusta a la Carta “siempre que: (i) tales funciones sean ejercidas por autoridades administrativas determinadas expresamente por la ley, (ii) la ley determine las materias precisas respecto de las cuales ello es posible, y (iii) las funciones jurisdiccionales atribuidas a las autoridades administrativas no recaigan sobre instrucción de sumarios y juzgamiento de delitos”. Y, según su parecer, es claro que las disposiciones acusadas se ajustan a esos requerimientos pues determinan “de manera expresa las entidades administrativas que ejercerán funciones jurisdiccionales”, indican cuáles son los asuntos que deben tratar, que no caen dentro de los temas objeto de prohibición constitucional ya que no implican “ni instrucción de sumarios ni juzgamiento de delitos”. Concluye entonces la ciudadana:

“Al referirse el artículo 116 de la Constitución Política al ejercicio de las facultades jurisdiccionales de las entidades administrativas en materias precisas, se alude a aquellas como un todo y no como un punto específico y limitado de una materia, de suerte que el concepto no puede ser entendido dentro del criterio de una rigidez formal por cuya virtud se desconozcan o ignoren las relaciones sustanciales entre temas cuyos contenidos se hallan ligados por las finalidades perseguidas, por las repercusiones de unas decisiones en otras, o en fin, por razones de orden fáctico que, evaluadas y ponderadas conducen inexorablemente a concluir que se trata de materias precisas.

Así las cosas, los artículos acusados por el demandante no vulneran el precepto constitucional contemplado en el artículo 116 toda vez que se encuentran consagrados dentro del conjunto de disposiciones relacionadas con el sistema financiero y asegurador, el mercado público de valores, las Superintendencias Bancarias y de Valores y forman parte de un todo que a su vez constituye una materia precisa sobre la cual tales superintendencias pueden ejercer funciones jurisdiccionales”.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El Procurador General de la Nación (E), Alberto Hernández Esquivel, en concepto No 2249, recibido el 18 de junio de 2000, solicita a la Corte declarar la constitucionalidad de las disposiciones acusadas, pero únicamente en relación con los cargos formulados por el actor.

Según su parecer, la acusación del demandante carece de sustento pues, “aunque constitucionalmente las superintendencias ejercen funciones de inspección y vigilancia ello no es obstáculo para que en desarrollo de lo previsto en el artículo 116 Superior al legislador les asigne funciones jurisdiccionales, pues en su condición de organismos administrativos están en condiciones de cumplir las precisas funciones jurisdiccionales que el legislador les otorgue”. Por el contrario, para el Ministerio Público, este mecanismo se adecua a la Carta, pues si toda persona tiene derecho a acceder a la administración de justicia, “es constitucionalmente admisible que el legislador buscando descongestionar los despachos judiciales le asigne a estos organismos competencia para dirimir los conflictos que se susciten entre las entidades que vigilan los clientes de éstas, ya que en virtud de la naturaleza de sus funciones y del grado de tecnicismo que han alcanzado dentro de la estructura administrativa del Estado, estos organismos resultan ser los más idóneos para dirimir estos conflictos”.

De otro lado, para la Vista Fiscal basta con leer con detenimiento las normas acusadas para concluir que éstas precisan las funciones jurisdiccionales de estas autoridades, lo cual explica en los siguientes términos:

“Las únicas funciones que se le atribuyen a este organismo de inspección y vigilancia consisten en efectuar el reconocimiento de los presupuestos de ineficacia previsto en el libro segundo del Código de Comercio, y conocer de las controversias que se susciten entre las entidades que vigila y sus clientes relacionadas con la ejecución y cumplimiento de las obligaciones contractuales.

Tampoco le asiste razón al actor cuando recurre al contenido del artículo 133 de la Ley 446 de 1998 para sostener que las materias jurisdiccionales asignadas a la Superintendencia Bancaria no son precisas, porque con esta disposición se introduce en la celebración de los contratos para declarar oficiosamente la existencia de los presupuestos de ineficacia.

Afirmación que no es cierta, debido a que el libro segundo del Código de Comercio expresamente establece los eventos en que los actos de los comerciantes son ineficaces, por ello lo que la Superintendencia hace es reconocerlos cuando no existe acuerdo entre las partes, sin que ello signifique intromisión en la celebración de los contratos y menos aún facultades para calificar la validez del proceso de celebración y perfeccionamiento de los actos de las entidades financieras sujetas a su control.

Menos aún es cierto que el artículo 51 de la ley 510 de 1999 permita a la Superintendencia tomar decisiones respecto de todo el negocio bancario, pues el precepto en mención expresamente establece que las facultades jurisdiccionales de la Superintendencia se restringen a la ejecución y cumplimiento de las obligaciones contractuales. En lo que tiene que ver con el reparo que el actor le hace a la cuantía, para efectos de establecer si el asunto se puede someter a la competencia jurisdiccional de la Superintendencia, se considera que la cuantía que se debe tener en cuenta es a la que asciende el monto de la obligación en el momento de acudir a la Superintendencia. Por lo tanto, contrariamente a lo sostenido por el actor, la cuantía es determinable”.

VI- CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia.

1. Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad de los artículos 133, 134, 135 y 147 de la Ley 446 de 1998, y de los artículos 51 y 52 (parcial) de la Ley 510 de 1999, ya que se trata de una demanda de inconstitucionalidad en contra de normas que hacen parte de leyes de la República.

Inexistencia de cosa juzgada y procedencia de un pronunciamiento sobre los cargos del actor.

2- La reciente sentencia C-1370 de 2000, MP Fabio Morón, declaró la constitucionalidad de la totalidad de la Ley 510 de 1999, pero no por ello existe cosa juzgada en relación con los artículos que ahora se acusan de ese cuerpo normativo, pues esa decisión limitó el examen de constitucionalidad al cargo del actor en esa oportunidad, que consistía en una eventual vulneración de la reserva de ley marco. Ahora bien, como las acusaciones de la presente demanda son distintas, pues el demandante cuestiona el hecho de que se atribuya funciones judiciales al mismo organismo que tiene a su cargo poderes de control, inspección y vigilancia sobre el sector financiero, por lo cual procede un pronunciamiento de fondo.

3- En ese mismo orden de ideas, la Corte coincide con el actor en que la declaración de exequibilidad de los artículos 146 y 148 de la ley 446 de 1998 por la sentencia C-672 de 1999 no impide un nuevo examen de constitucionalidad de esas normas, porque en esa decisión la Corte también limitó el alcance de la cosa juzgada a los cargos estudiados. Ahora

bien, en esa ocasión la sentencia estudió si esas disposiciones debían o no estar contenidas en la ley estatutaria de administración de justicia o habían violado el principio de unidad de materia, mientras que la presente demanda formula una acusación distinta, que debe entonces ser respondida de fondo por esta Corte Constitucional.

El primer asunto bajo revisión.

4- El actor formula un cargo general contra las normas acusadas que es el siguiente: Según su parecer, esas disposiciones no precisan ni delimitan con claridad las competencias jurisdiccionales de las superintendencias y desconocen con ello la obligación de ceñirse estrictamente al ámbito de sus funciones. Por el contrario, los intervinientes y el Ministerio Público consideran que los artículos impugnados se ajustan a la Carta ya que precisan con suficiente rigor las competencias judiciales de las superintendencias. La Corte comenzará entonces por recordar brevemente hasta qué punto pueden las entidades administrativas ejercer funciones judiciales, para luego analizar el contenido de las disposiciones acusadas.

El ejercicio de funciones judiciales por autoridades administrativas y por superintendencias.

5. La Constitución señala que en principio corresponde a las autoridades judiciales ejercer las funciones judiciales, pero autoriza a la ley para que excepcionalmente y en materias precisas confiera a las autoridades administrativas el ejercicio de una función de esta naturaleza, siempre y cuando no se trate de adelantar la instrucción de sumarios ni de juzgar delitos (CP art. 116). En ocasiones anteriores, esta Corte Constitucional ha indicado hasta donde puede la ley conferir esas atribuciones a las autoridades administrativas¹, análisis que se sintetiza a continuación.

6. En primer término, es claro que este ejercicio jurisdiccional por autoridades no judiciales representa una excepción al reparto general de funciones entre las ramas del poder, por lo cual “su alcance es restrictivo: únicamente pueden administrar justicia aquellas autoridades administrativas determinadas de manera expresa por la ley, la cual debe indicar las materias precisas respecto de las cuales ello es posible”². Sin embargo, en segundo término, esta Corte ha precisado que ese carácter excepcional no significa que a las autoridades administrativas no se les puedan atribuir funciones jurisdiccionales permanentes, pues lo excepcional no es “aquello que no reviste el carácter de permanente” sino aquello que

constituye una excepción de la regla común. Por ende, si “la regla común es el ejercicio de funciones administrativas por parte de las superintendencias, por lo cual la ejecución de funciones jurisdiccionales es excepcional. Lo que el constituyente quiso fue esta excepcionalidad, no la transitoriedad de dicho ejercicio. Si hubiera querido autorizar sólo el ejercicio transitorio, así lo habría dicho”³. En tercer término, la Carta señala campos en donde no es posible conferir atribuciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas pues establece que éstas no podrán instruir sumarios ni juzgar delitos.

7- Por consiguiente, con base en esos criterios, la Corte ya había admitido que la ley confiriera funciones judiciales a las superintendencias. Así, la sentencia C-592 de 1992 declaró la constitucionalidad del artículo 32 del Decreto 2651 de 1991, que establecía que 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 que contiene de la actuación al Superintendente de Sociedades, a efecto de que éste resuelva tales objeciones. Consideró entonces esta Corporación que esa norma “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”. Por su parte la sentencia C-384 de 2000, MP Vladimiro Naranjo Mesa, declaró la constitucionalidad del inciso tercero del artículo 52 de la Ley 510 de 1999, según el cual, los actos dictados por las Superintendencias en uso de sus facultades jurisdiccionales no tendrán acción o recurso alguno ante las autoridades judiciales pero, la decisión por la cual las entidades se declaren incompetentes y la del fallo definitivo, serán apelables ante las mismas. La Corte consideró que esa atribución de funciones jurisdiccionales a las superintendencias se ajustaba a los requerimientos que establece el artículo 116 de la Carta sobre esta materia.

Las normas acusadas y la delimitación de las funciones jurisdiccionales de las superintendencias.

8- De conformidad con lo expuesto anteriormente, el actor tiene razón en indicar que la ley debe precisar las materias respecto de las cuales es posible que una autoridad administrativa ejerza funciones judiciales. Por consiguiente, el problema constitucional que plantea el cargo

consiste en establecer si las disposiciones acusadas delimitan con suficiente rigor el ámbito de las funciones jurisdiccionales ejercidas por las superintendencias. Entra pues la Corte a examinar ese argumento.

9- Un simple lectura de las disposiciones acusadas muestra que varias de ellas no confieren competencias judiciales específicas a las superintendencias sino que regulan otros aspectos relacionados con ese ejercicio de esas funciones. Tal sucede con los artículos 134 y 135 de la Ley 446 de 1998, que señalan cómo se designan los peritos en estos procesos y precisan la manera como éstos deben rendir su dictamen. Igualmente acontece con los artículos 147 y 148 de la Ley 446 de 1998 -este último subrogado por el artículo 52 de la Ley 510 de 1999-, los cuales regulan el procedimiento que debe utilizar la Superintendencia Bancaria en ejercicio de sus funciones jurisdiccionales. El propio demandante precisa que acusó esas disposiciones, no porque tuviera contra ellas un cuestionamiento de constitucionalidad específico, sino porque consideró que, debido a la regla de unidad normativa, esos artículos debían también ser retirados del ordenamiento, si la Corte concluía que la atribución de funciones jurisdiccionales a las superintendencias era inconstitucional. Así las cosas, esta Corporación centrará su examen específicamente en los dos artículos acusados que delimitan el ejercicio de funciones jurisdiccionales por estas autoridades administrativas, a saber el artículo 133 de la Ley 446 de 1998, que establece una competencia para las superintendencias bancaria, de sociedades y de valores, y el artículo 146 de esa misma ley - subrogado por el artículo 51 de la Ley 510 de 1999-, que confiere una competencia jurisdiccional específica a la Superintendencia Bancaria.

10- El artículo 133 de la Ley 446 de 1998 indica que, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 897 del Código de Comercio, las Superintendencias Bancaria, de Sociedades o de Valores podrán de oficio efectuar el reconocimiento de los presupuestos de ineficacia previstos en el Libro Segundo del Código de Comercio. Igualmente indica esa disposición que si no hay acuerdo entre las partes sobre la ocurrencia de dichas causales de ineficacia, podrá una de ellas solicitar a la respectiva superintendencia su reconocimiento. Según el actor, esa competencia no tiene la precisión que requiere la atribución excepcional de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas. Por el contrario, los intervinientes y el Ministerio Público consideran que una interpretación sistemática de la norma acusada permite delimitar adecuadamente el ámbito de actuación judicial de las superintendencias.

11- La Corte coincide con los intervinientes y la vista fiscal pues la norma acusada delimita claramente la competencia de las superintendencias. Así, aunque conforme al artículo 897 del estatuto comercial, la ineficacia obra de pleno derecho sin necesidad de declaración judicial, pueden existir controversias entre las personas sobre si se presenta o no una causal de ineficacia de un negocio jurídico. La disposición establece entonces que las superintendencias citadas pueden, de oficio o a solicitud de parte, y siempre que no exista acuerdo sobre la ocurrencia de las causales de ineficacia, efectuar el reconocimiento de los presupuestos de ineficacia de los actos y negocios mercantiles previstos en el Libro Segundo del Código de Comercio, que trata sobre las Sociedades Comerciales. Por consiguiente, como lo destacan los intervinientes y el Ministerio Público, la disposición acusada precisa el campo en donde estas superintendencias ejercen su función judicial pues indica que se trata del reconocimiento de los presupuestos de ineficacia de aquellos actos previstos en el Libro Segundo del Código de Comercio.

12- Por su parte, el artículo 146 de la Ley 446 de 1998, tal y como fue modificado por el artículo 51 de la Ley 510 de 1999, establece que la Superintendencia Bancaria puede ejercer funciones judiciales en relación con ciertos aspectos de las controversias que surjan entre los clientes y las entidades vigiladas en el desarrollo de sus relaciones contractuales. Según el actor, esa competencia no es precisa ni excepcional, como lo ordena el artículo 116 de la Carta, ya que le permite conocer judicialmente de todos los contratos que celebren las entidades sujetas a su vigilancia y dictar sentencias sobre el proceso contractual completo. Por el contrario, los intervinientes y el Ministerio Público consideran que la propia disposición establece limitaciones -de cuantía y materiales- que delimitan adecuadamente la competencia judicial excepcional de la Superintendencia Bancaria. Entra pues la Corte a analizar si la norma acusada precisa, con el rigor constitucional necesario, el alcance del ejercicio de las funciones jurisdiccionales por la Superintendencia Bancaria.

13- Un estudio detenido de la disposición acusada muestra que no es cierto que ésta confiera una atribución general para que la Superintendencia Bancaria conozca de todos los contratos desarrollados entre las entidades vigiladas y sus clientes, ni de todos los aspectos de esos contratos, puesto que la norma señala varias limitaciones y prohibiciones. Así, en primer término, el artículo indica que esa entidad sólo puede conocer de las controversias que surjan por la ejecución y el cumplimiento de las obligaciones contractuales. En segundo término, debe tratarse de contratos entre instituciones financieras o entidades aseguradoras

y sus clientes, y que sean suscritos con ocasión del ejercicio de la actividad financiera, aseguradora o previsional. En tercer término, la norma establece un límite por razón de la cuantía, pues establece que sólo pueden someterse a dicha competencia jurisdiccional los asuntos sin cuantía determinable o aquellos cuyo valor no exceda de cincuenta salarios mínimos legales vigentes mensuales. En cuarto término, la disposición establece otros límites y prohibiciones pues indica que esa autoridad administrativa no puede conocer de ningún asunto que por virtud de las disposiciones legales vigentes deba ser sometido al proceso de carácter ejecutivo, ni tampoco asuntos de carácter penal, sin perjuicio de la obligación de informar y dar traslado a la jurisdicción competente de eventuales hechos punibles de los cuales tenga conocimiento, en cuyo caso el trámite ante la Superintendencia quedará sujeto a prejudicialidad. Finalmente, la disposición establece que es discrecional del cliente, y no de las entidades financieras o aseguradoras, someter ese asunto al conocimiento judicial de la Superintendencia. No se trata pues de una competencia obligatoria sino dispensada, y cuya materialización depende de la voluntad de la parte que es en general la más débil en estas relaciones contractuales: el cliente.

El segundo asunto bajo revisión.

15- El actor cuestiona las normas acusadas pues considera que desconocen el debido proceso y el principio de imparcialidad judicial. Según su parecer, no es legítimo que la ley atribuya funciones judiciales a las superintendencias, ya que esas entidades tienen a su cargo poderes de control, inspección y vigilancia sobre el sector financiero y determinadas sociedades comerciales. Por el contrario, los intervinientes y el Ministerio Público consideran que la propia Carta autoriza conferir este tipo de facultades a una entidad administrativa, como la superintendencia. Entra la Corte a examinar este punto.

El ejercicio de funciones judiciales por autoridades administrativas y por las superintendencias

16- Un primer estudio, parece llevar a la conclusión que este cargo no tiene fundamento alguno pues es cierto que, conforme a la jurisprudencia de esta Corporación, la ley puede asignar funciones judiciales a las superintendencias. Así, no sólo explícitamente esta Corporación ha declarado la constitucionalidad de disposiciones que confieren atribuciones

judiciales a esas entidades de vigilancia y control sino que, además, la concesión de esas funciones a las superintendencias por las disposiciones acusadas parece ajustarse a los requerimientos constitucionales, por cuanto no se trata de que esas entidades administrativas que instruyan sumarios o juzguen delitos. Sólo debería entonces la Corte analizar si la concesión de las atribuciones judiciales se hizo en materias precisas, como lo exige la Carta.

17- Sin embargo, un análisis más cuidadoso de la situación muestra que el cargo específico del demandante no ha sido examinado por esta Corte, puesto que el actor no cuestiona genéricamente que la ley confiera funciones judiciales a una autoridad administrativa como la superintendencia, sino que considera que, debido a las tareas de control que cumple esa entidad, no se le pueden conferir funciones judiciales, por cuanto ella se convertiría en juez y parte en esas controversias, con lo cual se viola el debido proceso y se desconocen los principios de imparcialidad e independencia que gobiernan el ejercicio de la función judicial. Este ataque constitucional, que no ha sido explícitamente estudiado por la Corte en sus decisiones precedentes, remite entonces a una discusión distinta, que es la siguiente: ¿puede la ley conferir atribuciones judiciales a cualquier funcionario administrativo? O, por el contrario, como lo sugiere el cargo del actor, ¿para que puedan desarrollar esas potestades judiciales, esos funcionarios deben gozar de ciertas cualidades propias de los jueces, como la imparcialidad y la independencia? Entra pues la Corte a examinar este asunto.

Los requisitos de imparcialidad e independencia de los funcionarios administrativos que ejercen atribuciones jurisdiccionales.

18- Una lectura aislada y literal del artículo 116 parecería indicar que la ley puede atribuir funciones judiciales a cualquier autoridad administrativa, puesto que esa disposición constitucional no establece que el funcionario a quien se le confieran esas competencias jurisdiccionales deba reunir determinados requisitos. Sin embargo, una interpretación constitucional sistemática lleva a la inevitable conclusión de que para que un funcionario administrativo pueda ejercer funciones jurisdiccionales debe contar con ciertos atributos de independencia e imparcialidad. En efecto, la Carta es clara en señalar que las decisiones de la justicia son independientes (CP art. 228), mientras que las normas internacionales de derechos humanos, conforme a las cuales se deben interpretar los derechos constitucionales (CP art. 93), indican que toda persona tiene derecho a ser oída, por un juez o tribunal

competente, independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter (art. 8.1 Convención Interamericana y art. 14-1 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos). En tales condiciones, es necesario armonizar la posibilidad que confiere el artículo 116 de la Carta de conferir funciones judiciales a las autoridades administrativas con los requisitos de imparcialidad, predeterminación e independencia que deben tener las personas que ejercen funciones jurisdiccionales. Una conclusión se impone: La ley puede conferir atribuciones judiciales a las autoridades administrativas, pero siempre y cuando los funcionarios que ejercen concretamente esas competencias no sólo se encuentren previamente determinados en la ley sino que gocen de la independencia e imparcialidad propia de quien ejercita una función judicial.

19- La anterior conclusión, que surge de una interpretación sistemática de la Carta, armoniza además plenamente con varias decisiones previas de esta Corte, que explícitamente señalaron que el ejercicio de una atribución jurisdiccional requería que el funcionario concreto gozara de independencia e imparcialidad. Así, la sentencia C-558 de 1994, MP Carlos Gaviria Díaz, estudió varias disposiciones del estatuto orgánico de la Fiscalía General de la Nación y tuvo que analizar, en particular, la constitucionalidad del artículo 19, según el cual, los Fiscales delegados actuarán “bajo la dependencia de sus superiores jerárquicos y del Fiscal General.”. La sentencia declaró la constitucionalidad del aparte acusado, pero de manera condicionada, pues precisó que la jerarquía administrativa del Fiscal General no le permitía instruir jurídicamente a sus delegados sobre como resolver un caso, ya que una tal práctica acabaría con la independencia e imparcialidad de los fiscales que, conforme a la Carta, son funcionarios judiciales. Dijo entonces la Corte en esa sentencia:

“La Fiscalía es un órgano administrador de justicia, que interpreta la ley y le da aplicación en casos particulares y concretos, dirime conflictos, y, en general aplica el derecho a casos específicos, y cuando sus funcionarios ejercen estas actividades se convierten en jueces y, como tales, deben ser independientes y autónomos en las decisiones que adopten en el desarrollo de la investigación y acusación de los presuntos infractores de la ley penal.

Ahora bien: “el principio democrático de la autonomía funcional del juez, hoy expresamente reconocido en la Carta Política, busca evitar que las decisiones judiciales sean el resultado de mandatos o presiones sobre el funcionario que las adopta. Aún cuando el superior jerárquico

debe efectuar el estudio de una sentencia apelada o consultada (art. 31 de la Constitución), aquél no está autorizado por las disposiciones sobre competencia funcional para impartir órdenes a su inferior respecto al sentido del fallo, sino que, en la hipótesis de hallar motivos suficientes para su revocatoria, debe sustituir la providencia dictada por la que estima se ajusta a las prescripciones legales pero sin imponer su criterio personal en relación con el asunto controvertido" (sent 543/92).

En consecuencia, no le está permitido al Fiscal General de la Nación, como a ningún otro funcionario de la Fiscalía, injerir en las decisiones que deban adoptar los demás fiscales en desarrollo de su actividad investigativa y acusadora, ni señalarles criterios relacionados con la forma como deben resolver los casos a su cargo, ni cómo deben interpretar la ley, pues se atentaría contra los principios de independencia y autonomía funcional del fiscal.

Que la Constitución al radicar en cabeza de la Fiscalía una función pública, que se ejerce a través del Fiscal General de la Nación, de los fiscales delegados y de todos aquellos otros funcionarios que señale la ley, ha establecido una estructura jerárquica y dependiente, no tiene la connotación de permitir la intervención de los superiores en las decisiones que han de tomarse dentro de los procesos que adelanta cada uno de los fiscales, ya que ha de entenderse que esa forma organizacional tiene cabida en el campo administrativo, disciplinario, y para efectos de señalar cuál es el personal competente para resolver recursos o segundas instancias, más no en el campo jurisdiccional.

De aceptarse que el Fiscal General de la Nación o los superiores jerárquicos de los fiscales pudieran entrometerse en los procesos penales, se tornaría la segunda instancia en un mecanismo totalmente inocuo, en detrimento del investigado y con violación del debido proceso, puesto que quien iría a fallar no sería un funcionario imparcial e independiente, como lo debe ser cualquier juez, sino un funcionario ligado a unas órdenes u orientaciones, que está obligado a cumplir.

(...)

En razón de lo anotado, el aparte acusado del artículo 19 del decreto 2699 de 1991, no vulnera la Constitución en el entendimiento de que la subordinación y dependencia que allí

se consagra, se refiere únicamente a actos o situaciones de carácter administrativo, más no a las actuaciones jurisdiccionales que deban cumplir los fiscales en desarrollo de su función de investigar y acusar a los responsables de delitos, pues en este caso son totalmente independientes y autónomos”.

Posteriormente, la sentencia C-141 de 1995, MP Antonio Barrera Carbonell, estableció que la justicia militar no podía estar integrada por militares en servicio activo ya que éstos, al estar en la línea de mando, no gozaban de la imparcialidad que es requerida de un juez. En esa oportunidad, la Corte, comenzó por destacar que todo “órgano habilitado para ejercer la actividad jurisdiccional” desarrolla una función “autónoma e independiente” y, “sus decisiones, por consiguiente, son igualmente independientes”. La sentencia precisó entonces que el funcionamiento de la Justicia Penal Militar “debe responder a los principios constitucionales que caracterizan a la administración de justicia.” Con estos criterios la Corte concluyó:

(...)

La administración de justicia no sólo 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.

(...)

En conclusión, la Corte reconoce que la Constitución Política establece de manera expresa e inequívoca la existencia de la Justicia Penal Militar y del respectivo Código Penal Militar, los cuales le dan sustento legítimo al fuero. Sin embargo, es igualmente claro que la Justicia Penal Militar y las normas que la regulan deben sujetarse a los principios de independencia, imparcialidad y objetividad, inherentes al debido proceso y al ejercicio de la función jurisdiccional.

Es indubitable entonces, que la norma preconstitucional, en cuanto habilita a los oficiales en servicio activo para actuar como vocales o fiscales dentro de los Consejos Verbales de Guerra, no se aviene con la preceptiva constitucional (arts. 209 y 228 C.P.) que garantiza la autonomía y la imparcialidad del juez. En tal virtud, se declarará inexecutable la expresión “ en servicio activo o ” del inciso 2o de la norma demandada.”

Es cierto que posteriormente el Congreso, como poder constituyente derivado, modificó el artículo 221 de la Carta y explícitamente estableció, por medio del Acto Legislativo No 2 de 1995, que los tribunales castrenses “estarán integrados por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo o en retiro”. Sin embargo esa reforma constitucional, si bien implica que los militares en servicio activo pueden hacer parte de los tribunales castrenses, no modifica las consideraciones adelantadas por la Corte en esa sentencia, según las cuáles, las personas que ejercen funciones judiciales deben gozar de independencia e imparcialidad puesto que el Constituyente no modificó los principios que gobiernan el ejercicio de la función jurisdiccional.

Precisamente, en desarrollo de esos criterios, en la sentencia C-189 de 1998, MP Alejandro Martínez Caballero, al estudiar la naturaleza de los actos dictados por las contralorías en ejercicio de su función de control, la Corte tuvo que entrar a analizar las diferencias entre un acto judicial y un acto administrativo. Dijo entonces esta Corporación al respecto:

“Amplios sectores de la moderna doctrina jurídica consideran que si bien es muy difícil encontrar elementos sustantivos que distingan un acto administrativo de uno jurisdiccional, pues ambos en el fondo son la producción de una norma singular dentro del marco de posibilidades establecido por una norma general, lo cierto es que existen elementos formales que permiten establecer una diferencia entre ambos tipos de actos. De un lado, por sus efectos, pues el acto administrativo no goza de fuerza de cosa juzgada mientras que el jurisdiccional es definitivo, por lo cual el primero puede ser revocado, incluso estando ejecutoriado, a menos que exista una situación jurídica consolidada, mientras que el acto jurisdiccional, una vez resueltos los recursos ordinarios y, excepcionalmente, los extraordinarios, es irrevocable. De otro lado, estos actos también se diferencian por la naturaleza de sujeto que los emite, pues sólo puede producir actos judiciales un funcionario que tenga las características de predeterminación, autonomía, independencia e inamovilidad propia de los jueces, En efecto, lo propio del juez es que no sólo deber estar previamente establecido por la ley (juez natural) sino que, además, debe ser ajeno a las partes en la controversia (imparcial), sólo está sujeto al derecho y no a instrucciones de sus superiores o de los otros poderes (independiente), y goza de una estabilidad suficiente para poder ejercer su independencia y autonomía (inamovilidad). Por el contrario, el funcionario administrativo carece de algunos de esos rasgos.”

Y la Corte explicó entonces in extenso, en esa misma sentencia, las razones que explican por qué es necesario que quien dicta un acto jurisdiccional tenga los atributos de independencia e imparcialidad. Dijo entonces esta Corporación:

“En el Estado de derecho existe en este campo una tensión permanente entre dos principios. De un lado, el régimen constitucional se estructura sobre la idea de que todo acto estatal debe tener control, a fin de impedir la arbitrariedad. Sin embargo, la absolutización del imperativo de control tiene efectos contraproducentes, ya que implica no sólo que todo acto debe ser revisable, sino que, a su vez, la actividad de control debe también estar sujeta a una nueva revisión, con lo cual los conflictos se vuelven interminables. Por ello, el Estado de derecho implica también la idea de que toda controversia debe tener un final, pues de no ser así, tampoco habría justicia, ya que toda solución sería provisional y estaría sujeta a revisiones ulteriores, con lo cual el derecho dejaría de cumplir la función pacificadora que le es consustancial. ¿Cómo compatibilizar entonces el control a las autoridades con la necesidad de que el ordenamiento establezca un fin a las controversias?

La respuesta dada por el constitucionalismo al anterior interrogante es la invención de la autonomía y la independencia judicial. En efecto, la independencia no es una garantía en beneficio del funcionario sino del ciudadano, pues se considera que el juez, al actuar exclusivamente con base en el derecho y gozar de independencia funcional, reúne los requisitos para que sus determinaciones, una vez decididos los recursos de ley, puedan ser definitivas, esto es, hacer tránsito a cosa juzgada, ya que se pueden presumir conformes al ordenamiento.

En ese orden de ideas, desde el punto de vista constitucional, la distinción entre acto administrativo y acto jurisdiccional es en el fondo el carácter definitivo o no de la decisión tomada por la autoridad estatal. Así, la ley puede atribuir fuerza de cosa juzgada a actos jurídicos proferidos por autoridades que reúnan los requisitos propios de un juez, esto es, que sean imparciales, independientes e inamovibles, mientras que vulneraría el principio según el cual todo acto estatal debe ser controlado que se diera esa misma fuerza a los actos de funcionarios organizados en una estructura administrativa, de suerte que se encuentran sometidos a instrucciones de sus superiores”.

20- El examen precedente lleva una conclusión ineludible: 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).

¿Significa lo anterior que debe declararse la inconstitucionalidad de las normas acusadas por cuanto no es claro si éstas aseguran o no la independencia e imparcialidad de quienes ejercen funciones judiciales en esas entidades? Para la Corte la respuesta requiere que previamente se analice el contenido mismo de las facultades y, a partir de ello, determine si en realidad se cumplen o no los requisitos de imparcialidad y autonomía que caracterizan cualquier decisión de naturaleza jurisdiccional.

21- En este orden de ideas, encuentra la Corte que dentro de las funciones generales otorgadas a las superintendencias, así como las facultades previstas en el estatuto orgánico del sistema financiero, las superintendencias tienen entre otras, las siguientes facultades⁴: i) de aprobación u objeción para el funcionamiento de entidades; ii) funciones respecto de la actividad de las entidades; iii) funciones de control y vigilancia; iv) facultades de supervisión; v) facultades de prevención y sanción; vi) funciones de certificación y publicidad.

22- Ahora bien, en desarrollo de la atribución referente al control, vigilancia y supervisión por parte de la superintendencia bancaria, esta instruye a las instituciones sujetas a control, sobre la manera como se debe asegurar el cumplimiento de la actividad, fija criterios técnicos y jurídicos, practica inspecciones, establece los parámetros para asegurar el cumplimiento de las normas, todo lo cual, sin lugar a dudas, la obliga a tomar una posición frente a las entidades, que a la postre condiciona el ejercicio imparcial de sus atribuciones jurisdiccionales en estos puntos

23- Considera la Corte que la función de inspección, control y vigilancia permite a las superintendencias dar instrucciones que comprometen un 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 porque 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 ésta 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.

Retoma la Corte la apreciación expuesta en la sentencia C-141/95 en cuanto señala que la imparcialidad e independencia hace referencia al órgano institucional objetivamente considerado, mas no a las personas a quienes individualmente se atribuye su función. La mencionada providencia precisa además:

La administración de justicia no sólo 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.(Sentencia C-141/95 MP. ANTONIO BARRERA CARBONELL)

26- 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.

27- Es necesario advertir que la situación aquí contemplada difiere completamente de la analizada en la sentencia C-1143 de 2000 MP. Carlos Gaviria Díaz, donde con el mismo argumento (desconocimiento de la imparcialidad e independencia de la superintendencia sociedades) un ciudadano demandó el artículo 146 de la ley 22 de 1995 por considerar que la

Superintendencia de Sociedades desempeñaba el doble papel de juez y parte. En esa oportunidad la Corte consideró que no había afectación de tales principios por tratarse de actuaciones en órbitas distintas y concluyó lo siguiente:

La facultad que la norma asigna a la Superintendencia se deriva de sus funciones de inspección, vigilancia y control, en la medida en que en ejercicio de tales atribuciones, la entidad puede reunir elementos de juicio para concluir que, en el contexto de la crisis empresarial, ciertos actos del deudor resultan sospechosos, y deben ser objeto de una verificación judicial. Como tal facultad habrá de desarrollarse, necesariamente, durante el trámite del concordato, puede dar pie para concluir, como hace el actor, que la Superintendencia obra como juez y parte en dicho proceso; sin embargo, para la Corte esa afirmación carece de fundamento jurídico. Precisamente por tratarse de una función administrativa, que coexiste con las funciones jurisdiccionales de la Superintendencia sin confundirse con ellas, la norma solamente la legitimó para interponer la acción revocatoria, mas no la le otorgó competencia para conocer de ella, ni para resolverla: por virtud de la misma disposición impugnada, el funcionario competente para ello es el juez civil del circuito o especializado de comercio del domicilio del deudor. Se trata, así, de dos procedimientos independientes: uno es el trámite del concordato como tal, que se realizará frente a la Superintendencia, y otro es el trámite de la acción revocatoria, que se ventilará ante los jueces señalados por la norma, y en el cual la citada entidad juega el rol de accionante.

En este sentido, no le asiste razón al demandante cuando considera que la independencia e imparcialidad de la Superintendencia resultan lesionadas por ser ésta juez y parte en el mismo proceso, ya que el escenario en el cual la acción revocatoria se habrá de resolver escapa a su órbita de competencia, y en todo caso, la interposición de dicha acción no la realiza en su calidad de juez del concordato, sino como ente de inspección, vigilancia y control. (Subrayado fuera de texto)

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.

28- 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 Corte⁵, 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.

29- En relación con lo dispuesto en el artículo 133 de la ley 446 de 1998, la Corte considera que dicha norma está en armonía con la Constitución, pero siempre y cuando la competencia otorgada al funcionario de la superintendencia no se refiera a temas desarrollados en los artículos declarados inexequibles, toda vez que allí habría también una previsión para juzgar. En consecuencia, su exequibilidad será declarada en forma condicionada.

30- Respecto de las demás normas acusadas, observa la Corte que no regulan ni establecen cuáles son los funcionarios que concretamente adelantan las tareas jurisdiccionales. Como ellas en sí mismas no determinan las materias susceptibles de ser decididas judicialmente por el funcionario administrativo, no puede examinarse este punto aunque, como ya fue advertido, siempre deberá asegurarse la autonomía e independencia que gobierna la función judicial, incluso cuando esta es prestada por autoridades administrativas. En consecuencia su declaratoria de constitucionalidad queda limitada a los cargos estudiados.

Limitación de la cosa juzgada.

31- Conforme a reiterada jurisprudencia, no corresponde a la Corte estudiar oficiosamente la constitucionalidad de las leyes ordinarias sino examinar las normas específicas que sean demandadas por los ciudadanos (CP art. 241). Por ello, cuando existe una acusación general, por razones materiales o de procedimiento, contra un cuerpo normativo, pero no un ataque individualizado contra cada uno de los apartes que lo integran, la vía procedente es limitar el alcance de la cosa juzgada constitucional, en caso de que la acusación no prospere. En tales eventos, debe la Corte declarar la constitucionalidad de la disposición pero precisando que la cosa juzgada es relativa, por cuanto sólo opera por los cargos analizados en la sentencia⁶.

Por tal motivo, los artículos acusados que sean declarados exequibles, lo serán únicamente en relación con los cargos formulados por el actor.

VII. DECISIÓN

RESUELVE

Primero: Declarar INEXEQUIBLE el artículo 51 de la Ley 510 de 1999 que modificó el artículo 146 de la ley 446 de 1998.

Segundo: Declarar EXEQUIBLE el artículo 133 de la Ley 446 de 1998, condicionándolo a que la competencia otorgada al funcionario no se refiera a temas desarrollados en las normas aquí declaradas inexecutable.

Tercero: Declarar EXEQUIBLE el artículo 52 de la ley 510 de 1999 que modificó el artículo 148 de la ley 446 de 1998, pero únicamente por los cargos estudiados en esta sentencia, y con excepción del párrafo primero que se declara INEXEQUIBLE. Así mismo, se exceptúa el inciso tercero de ese mismo artículo, que no fue analizado por ya haber sido declarado executable por la sentencia C-384 de 2000 y en consecuencia existir cosa juzgada.

Cuarto: Declarar EXEQUIBLE los artículos 134, 135 y 147 de la ley 446 de 1998, pero únicamente por los cargos estudiados en esta sentencia.

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

FABIO MORON DIAZ

Presidente

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

JAIRO CHARRY RIVAS

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA

Magistrada

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General

1 Ver, entre otras, las sentencias C-592 de 1992, C-212 de 1994, C-037 de 1996 y C-384 de 2000.

2 Sentencia C-212 de 1994. MP José Gregorio Hernández Galindo.

3 Sentencia C-384 de 2000. MP Vladimiro Naranjo Mesa. Fundamento 3.

4 Ver por ejemplo el Decreto 2539/93, el art. 35 de la Ley 510/99, Decreto 2739/91, entre otros.

6Ver, entre otras, C-527/94, C-055/94, C-318 de 1995, C-126 de 1998 y C-130 de 2000