

Sentencia C-649/01

NORMA ACUSADA-Problemas de técnica legislativa/METODOS DE INTERPRETACION-Problemas de técnica legislativa

SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO EN PROMOCION DE COMPETENCIA Y PRACTICAS COMERCIALES RESTRICTIVAS-Atribuciones

SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO EN COMPETENCIA DESLEAL-Atribuciones

SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO EN COMPETENCIA DESLEAL-Procedimiento en investigaciones

INTERPRETACION LITERAL-Aplicación

INTERPRETACION SISTEMATICA-Significado

La interpretación sistemática es la lectura de la norma que se quiere interpretar, en conjunto con las demás que conforman el ordenamiento en el cual aquella está inserta.

INTERPRETACION HISTORICA-Aplicación

INTERPRETACION CONFORME A LA CONSTITUCION-Aplicación

Ya ha dicho la Corte en reiteradas oportunidades que, en virtud del artículo 4 de la Carta, la interpretación de las normas siempre debe ir acorde con lo dispuesto por el Constituyente; es decir, que la hermenéutica legal en un sistema constitucional debe estar guiada, ante todo, por el método de interpretación conforme, según el cual las disposiciones jurídicas deben leerse en el sentido que mejor guarde coherencia con lo dispuesto en la Carta Política.

AUTORIDAD ADMINISTRATIVA-Atribución excepcional de función jurisdiccional

es claro que el artículo 116 enfatiza el carácter excepcional de estas atribuciones; por lo mismo, cuando se trata de interpretar normas que atribuyen funciones pero son ambiguas en cuanto a su carácter, habrá de darse preferencia a una interpretación según la cual las funciones son, como norma general, administrativas, salvo aquellas que el Legislador haya determinado, con precisión y especificidad, que son jurisdiccionales.

COMPETENCIA A PREVENCIÓN EN COMPETENCIA DESLEAL-Jueces y Superintendencia

SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO EN COMPETENCIA DESLEAL-Naturaleza jurídica de funciones/SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO EN COMPETENCIA DESLEAL-Funciones administrativas y jurisdiccionales

La interpretación que mejor respeta el principio constitucional de igualdad, así como lo dispuesto en el artículo 116 Superior, es aquella según la cual, en las normas se atribuyen funciones de tipo administrativo y de tipo jurisdiccional; y que éstas últimas, serán forzosamente las mismas que desarrollan los jueces de la República. Aquellas pretensiones que los jueces de la República estudian a través de las acciones previstas legalmente para combatir y prevenir los actos de competencia desleal, pueden igualmente plantearse ante la Superintendencia, cuando ésta haga uso de algunas de las facultades que se le confieren en virtud de la Ley 446/98.

COMPETENCIA DESLEAL-Acciones/ACCION DECLARATIVA Y DE CONDENA EN COMPETENCIA DESLEAL/ACCION PREVENTIVA DE PROHIBICION EN COMPETENCIA DESLEAL

COMPETENCIA DESLEAL-Atribuciones distintas para jueces y Superintendencia

DEBIDO PROCESO DE SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO-Claridad sobre naturaleza de función

Para garantizar plenamente el derecho al debido proceso de quien se ve sometido a la actividad investigativa de la Superintendencia, es indispensable que exista una plena claridad, desde el inicio mismo de la actuación, sobre la naturaleza de la función que se está ejerciendo en cada caso, puesto que de ello dependerá el tipo de recursos con los que cuenta el ciudadano para ejercer su derecho a la defensa.

SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO-Funciones jurisdiccionales

SUPERINTENDENCIA-Ejercicio simultáneo de funciones administrativas y judiciales

Esta corporación ha establecido la regla según la cual no es incompatible el ejercicio simultáneo de funciones administrativas y judiciales por parte de las Superintendencias, siempre y cuando no se lesionen los derechos de los sujetos procesales ni se comprometa la

imparcialidad del funcionario que está administrando justicia.

SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO EN COMPETENCIA DESLEAL-Prohibición de nuevo pronunciamiento por el mismo funcionario

No podrá el mismo funcionario o despacho de la Superintendencia de Industria y Comercio, ejercer funciones jurisdiccionales respecto de casos de competencia desleal, en los cuales ya se hubiera pronunciado con anterioridad, con motivo del ejercicio de sus funciones administrativas de inspección, vigilancia y control en la materia. Tales funciones deben ser desarrolladas por funcionarios distintos, entre los cuales no medie relación alguna de sujeción jerárquica o funcional en lo que atañe al asunto que se somete a su conocimiento.

COMPETENCIA DESLEAL-Interés general en represión y prevención

Referencia: expediente D-3278

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 143 y 144 de la Ley 446 de 1.998.

Actor: Carlos Andrés Perilla Castro

Magistrado ponente:

Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT.

Bogotá, D.C., junio veinte (20) de dos mil uno (2001)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Carlos Andrés Perilla Castro presentó demanda contra los artículos 143 y 144 de la Ley 446 de 1998, “por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se

modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia”.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones demandadas, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 43.335 del 8 de julio de 1998:

“LEY 446 de 1998

(julio 7)

por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia.

Artículo 143. Funciones sobre competencia desleal. La Superintendencia de Industria y Comercio tendrá respecto de las conductas constitutivas de la competencia desleal las mismas atribuciones señaladas legalmente en relación con las disposiciones relativas a la promoción de la competencia y prácticas comerciales restrictivas.

Artículo 144. Facultades sobre competencia desleal. En las investigaciones por competencia desleal la Superintendencia de Industria y Comercio seguirá el procedimiento previsto para las infracciones al régimen de promoción de la competencia y prácticas comerciales restrictivas, y podrá adoptar las medidas cautelares contempladas en las disposiciones legales vigentes.”

III. LA DEMANDA

El actor considera que las normas acusadas son lesivas de los artículos 13, 209 y 333 de la Constitución, por las razones que se señalan a continuación.

En su criterio, los actos de competencia desleal dan lugar a “conflictos de interés entre categorías o grupos específicos, llamados a ser resueltos por el juez”. Es decir, se trata de actos que generan conflictos entre intereses particulares, y sólo excepcionalmente afectan el interés público, por lo cual la función de decidir sobre su licitud, esto es, de resolver ese conflicto específico, es de naturaleza jurisdiccional: “de acuerdo con la teoría de la tridivisión de poderes, los jueces están instituidos como funcionarios del Estado encargados de administrar justicia, mediante la resolución de conflictos de intereses, sea que se susciten entre particulares, o entre estos y las autoridades defensoras del interés público”.

Los artículos 143 y 144 de la Ley 446 de 1998, explica el demandante, atribuyen a la Superintendencia de Industria y Comercio funciones de tipo administrativo en materia de competencia desleal; ello, por cuanto el artículo 143 establece que en relación con los actos que constituyen ésta última conducta, la Superintendencia tendrá las mismas atribuciones que le asisten en materia de promoción de la competencia y prácticas comerciales restrictivas, las cuales son netamente administrativas; el artículo 144 del mismo ordenamiento, asimismo, prevé la aplicación de un mismo procedimiento y de una misma normatividad, para ambos tipos de funciones. Para el actor, el carácter administrativo de estas facultades se confirma al observar que el Legislador, en la Ley 446/98, fue muy cuidadoso en señalar expresamente cuáles eran las funciones jurisdiccionales que estaba otorgando, como hizo en los Títulos I y V de la Parte IV. De lo anterior, el ciudadano accionante extrae dos conclusiones: “1. La aplicación de la normatividad de competencia desleal es una función jurisdiccional. 2. Las normas acusadas, artículos 143 y 144 de la Ley 446 de 1.998, otorgaron funciones administrativas en materia de competencia desleal a la Superintendencia de Industria y Comercio”. A partir de lo anterior, formula los cargos concretos contra las normas acusadas.

El artículo 333 Superior consagra el derecho colectivo a la libre competencia económica, el cual impone al Estado una obligación específica de protección. No obstante, señala el actor que en la Asamblea Nacional Constituyente se delimitó claramente el alcance de la noción de libre competencia, distinguiéndola de otros dos conceptos diferentes: a) la leal competencia, y b) la justa competencia. El único de estos tres conceptos que fue catalogado por el

Constituyente como un derecho de todos, fue el de la libre competencia; por lo mismo, ésta garantía superior no incluye la protección contra los actos de competencia desleal. Es decir, la única atribución constitucional del Estado en virtud del artículo 333 de la Carta, es la de proteger la libre competencia mediante el ejercicio de ciertas funciones administrativas, pero no la de fomentar la competencia leal. Lo anterior se sintetiza en los siguientes tres puntos: “(i) Para el constituyente, la expresión ‘libre competencia económica’ no fue una expresión amplia e indefinida, bajo la cual se incluyeran los diversos elementos de protección en la competencia económica (libertad, lealtad y justicia), y que por el contrario, claramente distinguió unos de otros. (ii) Adicionalmente, restringió la obligación estatal a la protección de la libre competencia, excluyendo los temas de leal y justa competencia. (iii) El constituyente fue enfático en la adopción de estatutos de prohibición de prácticas comerciales restrictivas y abusos de posición dominante”.

La justificación del hecho de haber restringido la labor de protección estatal a las prácticas comerciales restrictivas, sin ampliarla a los actos de competencia desleal, estriba, para el demandante, en que las prácticas comerciales restrictivas, al contrariar la libre competencia, lesionan la estructura misma del sistema de competencia económica, mientras que los actos de competencia desleal sólo implican la realización de un comportamiento inadecuado en el mercado: “la disciplina de competencia desleal defiende los intereses de los partícipes del mismo, y siempre bajo una perspectiva de corrección y lealtad, y no la estructura misma del sistema de competencia. (...) sin libertad no puede existir competencia, pero esta última sí puede darse a pesar de estar aquejada de vicios de deslealtad”. Asevera el demandante que ello ha sido confirmado la Corte Constitucional, la cual, en sentencia C-535 de 1997 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz), estableció que la protección contra los actos de competencia desleal no está comprendida dentro del derecho a la libertad de empresa que garantiza el ordenamiento constitucional.

Adicionalmente, la limitación que impone la Constitución al ejercicio de funciones administrativas por el Estado, en lo tocante al tema específico de la libre competencia, encuentra sustento en el hecho de que “la función administrativa de protección de la libre competencia conlleva el ejercicio de facultades y prerrogativas estatales que significan para el administrado, una disminución en su libertad de actividad económica, surgida por las tareas de vigilancia e inspección; así como una afectación a su patrimonio, concretada en la sanción de multa; junto con una restricción a su ejercicio empresarial, ocasionado por las

órdenes de prohibición y modificación de las conductas ilegales. Por ello, la Constitución de 1991, que garantiza la libertad personal y la libre empresa, y que reconoce en el mercado la base de la actividad económica, limita la intervención estatal de una manera racional, buscando la menor intromisión en las actividades privadas”. Así, en primer lugar, la norma demandada vulnera este esquema, al incluir dentro de las funciones administrativas del Estado una que constitucionalmente no le puede corresponder, a saber, la resolución de los conflictos particulares de intereses generados por la competencia desleal, lo cual “acarrea una indebida intromisión estatal en temas económicos, lesionando la libertad consagrada en la misma Carta Política, y una vulneración a la asignación de funciones prevista en el artículo 333 constitucional”.

En segundo lugar, las normas acusadas violan el artículo 209 de la Constitución. Este dispone que las competencias asignadas a las autoridades públicas deben recaer sobre asuntos de interés general, ya que la protección de éste es la que justifica la “preponderancia de las potestades públicas”. Por lo mismo, no se puede asignar a dichas autoridades competencias que recaigan sobre asuntos de interés particular, los cuales deberán ser protegidos por su respectivo titular, puesto que de lo contrario habría una extralimitación del poder público. “Esto último es lo que ocurre con las funciones administrativas de la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de competencia desleal, ya que, como se expuso desde un principio, la legislación sustantiva colombiana en la materia, que prima sobre la procesal, considera que estos asuntos constituyen conflictos entre grupos particulares y determinados de intereses (...) y por lo mismo, su decisión corresponde a los jueces de la especialidad”. Las prerrogativas con las que cuenta la Superintendencia en materia de promoción de la competencia y limitación de las prácticas comerciales restrictivas, resultan desproporcionadas al aplicarse al tema de la competencia desleal, según dispone la norma acusada.

Finalmente, considera que los artículos acusados desconocen el principio constitucional de igualdad, ya que en virtud de ellos, la Superintendencia de Industria y Comercio podrá imponer sanciones pecuniarias por violación de normas sobre competencia desleal, así como multas a los administradores, directores, representantes legales, revisores fiscales y demás personas naturales que autoricen, ejecuten o toleren actos de esa índole. Sin embargo, en el proceso jurisdiccional por actos de competencia desleal que prevé la Ley 256 de 1996 no existe la posibilidad de imponer tales sanciones; esta diferencia constituye una violación del

artículo 13 Superior, puesto que se trata, en últimas, de examinar una misma conducta, y lo único que varía es la autoridad competente para decidir sobre su legalidad. En ese sentido, es una diferenciación irrazonable, puesto que lo único que determina cuál autoridad conocerá de los hechos, de conformidad con el artículo 147 de la Ley que se demanda, es la voluntad del afectado, dado que el juez y la Superintendencia son competentes a prevención.

El actor precisa, por último, que en la sentencia C-582 del 11 de agosto de 1999, la Corte se declaró inhibida para conocer de una demanda presentada contra las mismas normas que se acusan en esta oportunidad, por no existir cargos de inconstitucionalidad; por ello, en este caso no existe cosa juzgada constitucional.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención de la Superintendencia de Industria y Comercio

La ciudadana Natalia Alvis Rodríguez, obrando en su calidad de apoderada de la Superintendencia de Industria y Comercio, intervino en este proceso para defender la constitucionalidad de las normas acusadas.

Indica, en primer lugar, que, sin perjuicio de la naturaleza jurisdiccional de las decisiones que se tomen en materia de competencia desleal, “ésta es una institución jurídica que al tiempo que protege los intereses de cada comerciante individualmente considerado, es también una norma de utilidad pública e interés social que protege permanentemente, y no de manera excepcional, como lo afirma el demandante, el derecho constitucional colectivo a la libre competencia económica en beneficio de todos los participantes en el mercado”. En ese sentido, si el artículo 333 de la Carta protege el desarrollo normal del mercado, dentro de tal garantía se debe incluir la promoción de la competencia leal, es decir, de aquella que respete las costumbres mercantiles, la buena fe comercial y los usos honestos en materia industrial y comercial. “De conformidad con lo anterior, el Estado en cumplimiento de su obligación constitucional de buscar mecanismos idóneos permanentes para proteger y hacer efectivos los derechos y principios constitucionales, a través de la ley 446 de 1998, confirió facultades jurisdiccionales a la Superintendencia de Industria y Comercio en competencia desleal”.

Puntualiza, además, que uno de los objetivos de la Ley 446 de 1998, con miras a descongestionar la administración de justicia, fue precisamente el de radicar en cabeza de

algunas autoridades administrativas, por su carácter técnico, la competencia jurisdiccional para resolver ciertos conflictos. En ese sentido, en el informe de ponencia del proyecto de esta ley, publicado en la Gaceta del Congreso No. 70 del 3 de mayo de 1995, se dijo que a la Superintendencia de Industria y Comercio se le atribuyó “la imposición de sanciones cuando no se observen las normas garantes del desarrollo transparente del comercio así como la facultad de tomar medidas de carácter preventivo de manera oportuna”; y en la Gaceta del Congreso No. 190 del 6 de junio de 1997, se estableció que por medio de dicha ley se estaba dotando a la Superintendencia de “herramientas que le posibiliten intervenir en el mercado oportunamente a fin de evitar las consecuencias que pueden producir las prácticas comerciales restrictivas y aquellas conductas que constituyen competencia desleal”. El carácter jurisdiccional de estas atribuciones ha sido confirmado por los organismos judiciales; así, la Corte Suprema de Justicia, en sentencia del 15 de junio de 2000 (expediente 11026) afirmó que los actos expedidos en virtud de dichas funciones son actos jurisdiccionales, “de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 143, 144, 147 y 148 de la Ley 446 de 1998 (el último modificado por la ley 510 de 1999, artículo 52) en concordancia con el artículo 116, inciso tercero de la Carta Política, lo que significa que la aludida entidad administrativa ha obrado como un verdadero administrador de justicia, función pública ésta que de acuerdo con el artículo 228 de dicho ordenamiento superior, es independiente, autónoma y desconcentrada”. En criterio de la interviniente, este carácter jurisdiccional no resulta desvirtuado por el hecho de que las normas demandadas remitan a las funciones y al procedimiento que sigue la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de prácticas comerciales restrictivas, “porque de todas maneras esta ley en su parte IV, de la cual es parte integrante el título IV, lo que hizo fue facilitar el acceso a la administración de justicia en materia comercial y financiera, descongestionando el aparato jurisdiccional otorgándole funciones jurisdiccionales, entre otras autoridades administrativas, a la (dicha) Superintendencia”.

En cuanto al cargo que formula el actor por violación del principio de igualdad, la interviniente trae a colación la sentencia C-384 de 2000 de esta misma Corporación, en la cual se estableció que las funciones jurisdiccionales ejercidas por las Superintendencias no operan bajo los mismos principios que rigen el quehacer de los organismos jurisdiccionales, sino que “por el contrario, existen justamente para adelantarse respondiendo a principios propios, en circunstancias diversas de aquellas en las cuales se administra justicia de manera ordinaria, similarmente con lo que sucede con la justicia arbitral”. En consecuencia, al existir

una clara diferencia entre los procesos que adelantan los jueces y los que adelanta la Superintendencia en esta materia, no existe violación de la igualdad: “al otorgar facultades jurisdiccionales a determinadas autoridades administrativas en razón de su especialización en determinados temas, el legislador tiene libertad configurativa y este tipo de procesos no se rigen por principios exactamente iguales a los que rigen los procesos que se tramitan ante las autoridades jurisdiccionales”.

En síntesis, la interviniente defiende la exequibilidad de las disposiciones demandadas, por cuanto: a) no violan el artículo 333 Superior, sino que lo desarrollan, “al propender por el interés público al procurar el normal desenvolvimiento del mercado, dentro de un ambiente de libertad y transparencia”; b) no lesionan el artículo 209 de la Carta, no sólo porque las normas sobre competencia desleal protegen el interés general, sino porque en este caso se trata de funciones jurisdiccionales, y no administrativas; y c) no hay violación del artículo 13 constitucional, ya que el ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de las autoridades jurisdiccionales y el que ejercen las autoridades administrativas no se rigen por las mismas pautas. Por último, señala que “el análisis de constitucionalidad que hace el demandante se basa en sus propias interpretaciones de los textos constitucionales que en su sentir las normas demandadas vulneran, y no en el tenor literal y en el sentido plasmado por el Constituyente”.

2. Intervención del Ministerio de Desarrollo Económico

El ciudadano Carlos Eduardo Serna Barbosa, obrando en su calidad de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica y representante judicial del Ministerio de Desarrollo Económico, intervino en este proceso para defender la exequibilidad de las normas acusadas.

Explica, en primer lugar, que no asiste razón al demandante cuando afirma que la función de decidir sobre actos de competencia desleal es de naturaleza jurisdiccional y no administrativa. La libre competencia en materia económica no es un derecho absoluto, ni un límite infranqueable para la actuación del Estado, tal y como lo señaló la Corte Constitucional en la sentencia C-398/95; es decir, que no excluye la injerencia estatal, por conductos administrativos, para alcanzar los fines que son propios de aquél. Asimismo, en lo tocante al tema de la iniciativa privada, indica que, según lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C-040/93, el valor constitucional de la solidaridad en un Estado Social legitima que

éste intervenga en las relaciones privadas de producción: “dentro de este contexto y acompañada del principio de solidaridad, la libertad económica se entiende, no como el ‘dejar hacer dejar pasar’, propio del Estado liberal clásico, sino como la promoción de las condiciones sociales y económicas básicas para el desarrollo autónomo de la persona”.

En segundo lugar, considera que no es cierto, como lo afirma el actor, que por el hecho de que el artículo 133 de la Ley 446/98 haya dispuesto que 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, se entienda que se haya excluido a la Superintendencia de Industria y Comercio del ejercicio de funciones sobre competencia desleal; por el contrario, es la misma ley, en los artículos demandados, la que le asigna dichas atribuciones a la mencionada Superintendencia, en consonancia con el artículo 2 del Decreto-Ley 2153/92. Por lo mismo, estima infundados los cargos de inconstitucionalidad formulados por el actor.

3. Intervención ciudadana

Durante el término correspondiente, los ciudadanos Jorge Jaeckel K. y Carolina Rozo Gutiérrez intervinieron por separado en este procedimiento para impugnar la constitucionalidad de las normas acusadas.

En primer lugar, el ciudadano Jorge Jaeckel considera que las disposiciones que se estudian son lesivas de los artículos 13, 29, 31, 158, 169 y 229 de la Carta, y solicita que se declare la constitucionalidad condicionada del artículo 143 demandado, o en su defecto la inexecutable del mismo, así como la inexecutable del artículo 144 de la misma ley. Explica que, tal y como lo señaló la Corte en la sentencia C-535 de 1997, con excepción de lo relativo a los “pactos desleales de exclusividad”, que por su naturaleza restringen la competencia económica, las normas sobre competencia desleal que consagra la Ley 256 de 1996 no constituyen un desarrollo de la libertad de empresa sino reglas sobre corrección profesional.

La principal consecuencia de esta caracterización de la competencia desleal estriba en que las conductas que la caracterizan “afectan en esencia el interés privado de cada uno de los participantes en el mercado, cuando quiera que en contra de ellos se utilicen mecanismos que son calificados como indebidos por el Legislador. En tal sentido, frente a un acto

concreto de competencia desleal, la ley faculta al afectado para acudir ante la jurisdicción, a fin de que sea ella quien resuelva en forma definitiva si la conducta que da origen al proceso contencioso es o no violatoria de las disposiciones sobre competencia desleal". En consecuencia, la intervención de las autoridades estatales en los procesos por competencia desleal tiene carácter jurisdiccional, y en ese sentido se ha pronunciado la misma Superintendencia de Industria y Comercio. Por lo mismo, afirma que "acudiendo a una interpretación sistemática del artículo 143 de la Ley 446 de 1998, en la que esta norma se interpreta armónicamente con la naturaleza jurídica de la competencia desleal, con las acciones judiciales contempladas por el artículo 20 de la Ley 256 de 1996 y con el carácter jurisdiccional de los procedimientos que en virtud de los artículos 147 y 148 de la Ley 446 de 1998 adelantan las superintendencias, se tiene que el otorgamiento de funciones jurisdiccionales a la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de competencia desleal, respeta la Constitución Política", en su artículo 116.

De otra parte, el interviniente asevera que las normas acusadas violan el principio de unidad de materia que consagran los artículos 158 y 169 de la Constitución. La Parte IV de la Ley 446 de 1998, en la cual se encuentra el artículo 143 demandado, confirió a la Superintendencia de Industria y Comercio funciones tanto de tipo administrativo como de tipo jurisdiccional en lo tocante a la competencia desleal. Si tal y como lo indica su título, la ley demandada procura establecer mecanismos para descongestionar los despachos judiciales y garantizar el acceso y la eficiencia de la justicia, es válido que se le hayan atribuido funciones jurisdiccionales, pero no así con las funciones administrativas, típicas de inspección, vigilancia y control, que señala el Decreto 2153 de 1992.

"(...) la Ley 446 de 1998 es una norma cuyo objeto es conseguir la descongestión judicial, así como el acceso y la eficiencia en la justicia. En tal sentido, la naturaleza jurisdiccional de la norma constituye su aspecto central y primordial y en tal sentido sus normas están encaminadas a hacer más expeditos los procesos judiciales, a proporcionar herramientas que faciliten la labor judicial y a establecer mecanismos alternativos de solución de conflictos (...); al integrar la proposición jurídica completa a la que hace referencia el artículo 143 de la mencionada ley, se concedieron a dicha Superintendencia funciones administrativas que antes no tenía y que por su naturaleza se alejan sustancialmente de la función jurisdiccional que debe constituir la unidad temática que reglamenta la Ley 446 de 1998 en su conjunto y a la que hace referencia su título". En consecuencia, no existe conexidad temática ni causal

entre las funciones jurisdiccionales y las funciones administrativas que confiere la ley, como tampoco existe una “conexidad sistemática entre la creación de nuevas funciones administrativas de intervención y la finalidad jurisdiccional perseguida por la Ley”.

Adicionalmente, afirma el interviniente que el artículo 143 demandado desconoce el artículo 13 de la Carta. Frente a un caso particular de aludida competencia desleal, el sujeto afectado cuenta con dos alternativas: a) acudir a la rama judicial, o b) acudir ante la Superintendencia de Industria y Comercio para que ésta ejerza las funciones jurisdiccionales que le atribuye la Ley 446 de 1998. Esta situación puede ser equitativa para el accionante, pero “desde la perspectiva del sujeto pasivo de la acción, la iniciación del proceso ante la Superintendencia de Industria y Comercio resulta desigual y desproporcionada, frente al mismo proceso cuando es adelantado ante la jurisdicción ordinaria”. Ello por cuanto: (i) si el proceso lo tramita un juez, la declaratoria de deslealtad de la conducta genera, para el sujeto pasivo, la suspensión de la práctica, la remoción de sus efectos, la prohibición de incurrir nuevamente en esa conducta y la condena en perjuicios; y (ii) si el proceso lo tramita la Superintendencia, la declaratoria de deslealtad de la conducta, además de generar los mismos efectos que una sentencia proferida por un Juez, puede imponer una sanción pecuniaria tanto para la sociedad infractora como para el representante legal. “Así las cosas y siguiendo la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el ejercicio simultáneo de funciones jurisdiccionales y administrativas por parte de la superintendencia de Industria y Comercio, viola el artículo 13 de la Constitución Política, al generar desigualdades desproporcionadas en los procesos que se pueden seguir en materia de competencia desleal y por las consecuencias disímiles a las que está expuesto el sujeto pasivo de la acción cuando es demandado ante la jurisdicción ordinaria, frente a cuando la acción es tramitada ante la Superintendencia de Industria y Comercio”.

Por las anteriores razones, solicita a la Corte que declare la constitucionalidad condicionada del artículo 143 demandado, bajo el entendido de que las facultades que en él se confieren a la Superintendencia de Industria y Comercio son únicamente jurisdiccionales, y no administrativas; o en su defecto, que se declare la inexecutable total de dicho artículo.

En segundo lugar, el ciudadano interviniente solicita que se declare la inexecutable del artículo 144 acusado, en virtud del cual la Superintendencia de Industria y Comercio deberá seguir, en las investigaciones sobre competencia desleal, el mismo procedimiento aplicable a

las infracciones al régimen de promoción de la competencia y prácticas comerciales restrictivas. A pesar de que la Ley 510 de 1.999, en su artículo 52, modificó el artículo 148 de la Ley 446 de 1998, creando un procedimiento distinto al establecido en el artículo 144, éste sigue estableciendo un procedimiento especial que no fue derogado por la aludida ley, y que se debe aplicar en la situación que prevé el artículo demandado. Por lo mismo, “el procedimiento a seguir por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio en los asuntos que conozca por competencia desleal, será el previsto para las infracciones al régimen de promoción de la competencia y prácticas comerciales restrictivas, es decir, el contenido en el artículo 52 del Decreto 2153 de 1992”. De conformidad con este procedimiento, si se determina que el sujeto pasivo efectivamente incurrió en actos de competencia desleal, el Superintendente podrá imponer algunas multas al infractor; y frente a esa decisión, sólo cabe el recurso de reposición, por tratarse de un fallo definitivo; es decir, que tal y como lo ha establecido la misma Superintendencia de Industria y Comercio en la Resolución No. 12835 de 2000, contra dicha decisión no procede el recurso de apelación que prevé el artículo 52 de la Ley 510 de 1999, de conformidad con el cual “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 competentes y la del fallo definitivo, serán apelables ante las mismas”. Este procedimiento, en criterio del interviniente, viola los artículos 29, 229, 13 y 31 de la Carta, por las razones que se señalan a continuación.

Primero, se lesiona el derecho de acceso a la administración de justicia que contemplan los artículos 29 y 229 de la Carta, puesto que el procedimiento citado “faculta a la Superintendencia de Industria y Comercio y a sus funcionarios para que realizada la averiguación preliminar, resuelvan abstenerse de dar trámite a aquellas quejas que no resulten significativas”, y porque “al facultarse al Superintendente de Industria y Comercio para dar por terminadas las investigaciones por competencia desleal, cuando a juicio del funcionario el presunto infractor brinde garantías suficientes de que suspenderá o modificará la conducta por la cual se investiga”; es decir que como consecuencia de la decisión de cerrar el procedimiento, se lesiona el derecho citado porque no se está decidiendo sobre las pretensiones del actor.

Segundo, se lesiona el derecho a la doble instancia, ya que de conformidad con el régimen citado, el único funcionario que tiene facultad legal para decidir sobre si un determinado acto

infringe las normas sobre competencia desleal, es el Superintendente de Industria y Comercio; por ello, contra sus decisiones no cabe el recurso de apelación, por no ser procedente de conformidad con el artículo 50 del Código Contencioso Administrativo. Con ello se desconoce el artículo 31 Superior, así como la ley, en este caso el artículo 148 de la Ley 446/98, modificado por el artículo 52 de la Ley 510 de 1999, “no sólo no estableció excepciones a este principio sino que previó la posibilidad de interponer recursos de apelación contra el fallo definitivo que adopten las superintendencias en el ejercicio de funciones jurisdiccionales”.

En otras palabras, la integración normativa que dispone el artículo 144 demandado conduce a que la función jurisdiccional de la Superintendencia en estas materias se desarrolle sobre la base de un procedimiento fundamentado en los principios de la función administrativa. En consecuencia, “el trámite dispuesto por la integración de la proposición jurídica ordenada por el artículo 144 de la Ley 446 de 1.998, conduce a que en las actuaciones que por competencia desleal se adelanten ante la Superintendencia de Industria y Comercio, se infrinja el principio de la doble instancia para los procesos que adelante en la materia, desconociéndose además el propio mandato del artículo 148 de la Ley 446 de 1998, el cual tras la reforma introducida por el artículo 52 de la Ley 510 de 1999, establece la aplicación ante las autoridades jurisdiccionales de dos tipos de providencias: aquella por la cual se declara incompetente para conocer de un caso de competencia desleal y la del fallo definitivo”. Adicionalmente, este desconocimiento del principio de doble instancia conlleva una violación de la igualdad, puesto que se genera una diferenciación entre las sentencias de los jueces ordinarios en los casos de competencia desleal, que son apelables ante el Tribunal respectivo, y las providencias del Superintendente en los mismos casos, que no lo son, a pesar de que ambos organismos son competentes a prevención para conocer de tales situaciones. Igualmente, se lesiona la igualdad porque en los procesos por competencia desleal que adelante la jurisdicción ordinaria no existe la posibilidad de imponer multas.

A su turno, la ciudadana Carolina Rozo Gutiérrez interviene solicitando que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 143 y 144 de la Ley 446/98, por las razones que se reseñan en seguida.

En primer lugar, explica que el artículo 333 de la Carta, al encargar al Estado de la protección de la libre competencia económica, le impone una obligación de impedir las restricciones que

puedan oponerse al ejercicio de tal libertad; pero esa obligación, que supone la intervención estatal en la esfera de la competencia, no se puede ampliar para cobijar situaciones diferentes, como los actos de competencia desleal, los cuales no son objeto de protección administrativa, sino que deberán ser controvertidos por los individuos afectados a través de la vía judicial. “El objetivo perseguido por la Carta Política al limitar la intervención estatal en la defensa de la competencia económica, se dirige a conservar un espacio suficiente para que la libertad y la iniciativa de los individuos desarrolle los mercados y la competencia. De no existir dicha limitación, el Estado podría desplegar una excesiva intervención en defensa de múltiples aspectos de la competencia, hecho que reduciría la autonomía individual para ejercer sus actividades de producción e intercambio, amenazando de esta forma con disminuirla, e incluso eliminarla”. Por lo tanto, las normas demandadas se oponen al artículo 333 Superior, ya que atribuyen al Estado ciertas funciones en materia de competencia desleal, que sobrepasan el campo de protección de la libre competencia económica; esto es, no se pueden asimilar los actos de competencia desleal a las prácticas comerciales restrictivas. Esta distinción ha sido avalada por la jurisprudencia constitucional, tal y como ocurrió en la sentencia C-535/97. En consecuencia, considera que “la normatividad acusada vulnera la Constitución Política, puesto que excede el límite establecido en las normas superiores, para la función de protección de la libre competencia, con una indebida asimilación con las normas sobre competencia desleal, en contradicción con el texto del artículo 333 de la Carta Política”.

En segundo lugar, la interviniente señala que las normas acusadas contravienen el artículo 209 de la Carta, en la medida en que otorgan competencias administrativas para resolver asuntos de interés particular, como lo son los atinentes a la competencia desleal.

Por último, afirma que las normas demandadas desconocen el principio constitucional de igualdad, puesto que establecen un trato discriminatorio para quienes sean investigados por competencia desleal ante las autoridades administrativas, frente a quienes estén siendo procesados ante una instancia judicial para el mismo efecto; ello, por cuanto la Superintendencia, a diferencia de los jueces, puede imponer multas a los infractores, y sus decisiones carecen de segunda instancia.

“Ambos hechos ocurridos durante la actuación administrativa de la Superintendencia de Industria y Comercio, a saber la limitación de las oportunidades procesales, y la imposición

de multas, no se presentan en los procesos adelantados ante los jueces. Estas diferencias constituyen una clara violación del derecho a la igualdad, establecido en el artículo 13 de la Constitución Política”.

Ello también acarrea un desconocimiento del artículo 29 de la Carta, en la medida en que el procedimiento establecido para la decisión de casos de competencia desleal permite a la Superintendencia abstenerse de dar trámite a una solicitud presentada por quien sea afectado por actos de competencia desleal, e igualmente permite que se termine de manera anticipada la investigación por aceptación de las garantías que ofrezca el investigado.

En el mismo sentido, la interviniente precisa que en el procedimiento judicial, el demandado cuenta con las siguientes garantías: a) la posibilidad de presentar recurso de reposición contra el auto admisorio de la demanda, b) la posibilidad de presentar excepciones previas y de fondo, c) la posibilidad de discutir el auto que niegue ciertas pruebas, y d) la posibilidad de presentar alegatos de conclusión. Al mismo tiempo, en los procesos administrativos por competencia desleal sólo otorgan una oportunidad, a saber, “la alegación, que incluye la solicitud de pruebas, una vez notificada la apertura de la investigación (decisión que no cuenta con recursos). El auto que niega la práctica de una prueba, por su parte, no es objeto de discusión alguna por considerarse de trámite. Tal punto es objeto de decisión exclusivamente en el acto administrativo final”. Asimismo, no es posible que la decisión final de la Superintendencia sea apelada. En consecuencia, se configura una violación al debido proceso.

El señor Procurador General de la Nación, en concepto No. 2423 recibido el 26 de enero del año en curso, intervino en este proceso para solicitar que se declare la constitucionalidad de los artículos 143 y 144 de la Ley 446 de 1.998, por los siguientes motivos.

Explica que la Superintendencia de Industria y Comercio, en tanto entidad adscrita al Ministerio de Desarrollo Económico, es titular tanto de funciones administrativas, como, por vía de excepción, de funciones jurisdiccionales, las cuales le son asignadas en principio por la ley. En ese sentido, tal Superintendencia cuenta con funciones de inspección y vigilancia, así como con un poder sancionatorio para quienes infrinjan las normas sobre competencia desleal, promoción de la competencia y prácticas comerciales restrictivas. Es decir, que dicha entidad es la titular de la potestad de policía administrativa especial, en virtud del cual puede

actuar, imponiendo sanciones a los infractores de las normas que, para proteger el interés general y el orden público, imponen límites a las libertades ciudadanas.

En consecuencia, “si bien es cierto que el artículo 333 Superior, señala el derecho de la libre competencia, la libertad de empresa, la iniciativa privada; (sic) no es menos cierto que esos derechos económicos no son de carácter absoluto, sino que por el contrario sus límites pueden ser fijados por la ley, con el fin de garantizar el orden público, el interés general que es el de la comunidad, y en este caso en particular, la norma se ajusta a la Carta, si se tiene en cuenta que lo que pretende la norma es asignarle unas funciones a la Superintendencia de Industria y Comercio para que los derechos de la libre empresa se ejerzan de manera adecuada y efectiva”.

En cuanto al artículo 144 demandado, que asigna a la Superintendencia facultades investigativas en materia de competencia desleal, señala que éstas son de naturaleza administrativa; “teniendo ese carácter las investigaciones por infracción al régimen de promoción de la competencia y prácticas comerciales restrictivas, así como las de competencia desleal, no contrarían el orden constitucional, en razón a que para hacer efectivas las funciones de inspección y vigilancia de la superintendencia de Industria y Comercio, necesariamente debe tener algunas facultades no sólo sancionatorias, sino también de alguna manera represivas, y cautelares a fin de garantizar el efectivo control y poder sancionatorio a los administrados que infrinjan las normas sobre la materia”. En ese sentido, al tratarse de funciones de policía administrativa especial, se ajusta a la Carta que la ley le asigne a dicha Superintendencia facultades de control y sanción de los administrados, para garantizar la libertad económica y la libre y leal competencia en el mercado.

Finalmente, puntualiza que si bien los jueces civiles conocen de las demandas por competencia desleal junto con la superintendencia de Industria y Comercio, la competencia en este sentido es a prevención; si bien son atribuciones de diferente naturaleza, ambas persiguen el mismo fin. “Esta situación de carácter excepcional se ajusta a la Carta, dado que la norma de normas permite que el Legislador pueda aplicar políticas judiciales de descongestión de los despachos judiciales, y a ello tiende la norma en comento”.

VI. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Esta Corporación es competente para conocer de la presente demanda de inconstitucionalidad, en virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 de la Constitución Política.

2. Los problemas planteados

Señala el actor, en síntesis, que las normas acusadas resultan violatorias de la Carta Política por tres motivos fundamentales:

a) Porque se asignan funciones administrativas a la Superintendencia de Industria y Comercio para proteger la competencia leal, lo cual es lesivo del esquema según el cual corresponde a las autoridades jurisdiccionales conocer de conflictos entre intereses particulares -como los generados por los actos de competencia desleal-, y a las autoridades administrativas propender por el interés general, ejerciendo, por ejemplo, la promoción de la libre competencia en virtud del artículo 333 Superior.

b) Porque, en el mismo sentido, se asignan funciones administrativas encaminadas a promover intereses particulares, lo cual lesiona el artículo 209 Superior, ya que la función administrativa siempre debe ejercerse en aras del interés general.

c) Porque la Superintendencia de Industria y Comercio, al ejercer tales funciones, cuenta con atribuciones que no pueden ejercer los jueces de la República, con los cuales son competentes a prevención para conocer de los actos de competencia desleal; por lo mismo, se viola el artículo 13 de la Carta.

En ese orden de ideas, los problemas jurídicos que se plantean a esta Corporación por la demanda y las intervenciones, son los siguientes:

(i) Cuál es la naturaleza jurídica de las funciones que las normas acusadas confieren a la Superintendencia de Industria y Comercio, en materia de competencia desleal?

(ii) Cuál es la relación entre estas funciones y las que ejercen los jueces de la República en virtud de la Ley 256 de 1996, respecto de las conductas constitutivas de competencia desleal?

(iii) Es lesivo del principio de igualdad el que la norma disponga un procedimiento

específicamente aplicable para el ejercicio de las facultades que allí mismo se confieren?

Para dar respuesta a los anteriores interrogantes, resulta indispensable determinar previamente cuál es el sentido preciso de la normatividad que se pretende estudiar, para entonces establecer la naturaleza de las funciones asignadas, ya que de ello depende el análisis de constitucionalidad que se habrá de efectuar. Al emprender esta tarea, observa la Corte que la Ley que se examina presenta graves problemas de técnica legislativa, que dificultan la comprensión del significado y el alcance de las disposiciones acusadas. Por lo mismo, para determinar la clase de funciones que en ella se atribuyen a la Superintendencia de Industria y Comercio, será necesario acudir a diversos métodos de interpretación legal, en tanto presupuesto esencial para analizar la constitucionalidad de los artículos 143 y 144 de la Ley 446 de 1998, y adoptar la decisión que sea del caso.

3. Las normas acusadas

De conformidad con el tenor literal del artículo 143 acusado, la Superintendencia de Industria y Comercio, en lo relativo a las conductas constitutivas de competencia desleal, tendrá “las mismas atribuciones señaladas legalmente en relación con las disposiciones relativas a promoción de la competencia y prácticas comerciales restrictivas”. Estas atribuciones están consagradas, en lo esencial, en el Decreto 2153 de 1992, “por el cual se reestructura la Superintendencia de Industria y Comercio y se dictan otras disposiciones”, y en la Ley 155 de 1959, “por la cual se dictan algunas disposiciones sobre prácticas comerciales restrictivas”. Por lo mismo, es necesario remitirse a tales normas, para extraer el contenido preciso del precepto demandado.

El Decreto 2153/92, en primer lugar, consagra las facultades que se enumeran a continuación:

(ii) De conformidad con el artículo 2.10, la Superintendencia puede solicitar a las personas naturales y jurídicas el suministro de datos, informes, libros y papeles de comercio, si así lo requiere para ejercer correctamente sus funciones. El artículo 2.11. le faculta para practicar inspecciones tendientes a verificar el cumplimiento de las normas y tomar las medidas a que haya lugar, y el 2.12. le habilita para interrogar bajo juramento a las personas cuyo testimonio considere útil para esclarecer los hechos que descubra en cumplimiento de sus funciones.

(iii) El artículo 4.10. asigna al Superintendente de Industria y Comercio la función de vigilar el cumplimiento de las disposiciones sobre promoción de la competencia y prácticas comerciales restrictivas. En ese sentido, tal funcionario, en virtud del artículo 4.11., puede ordenar como medida cautelar, la suspensión de las conductas lesivas de las leyes sobre promoción de la competencia y prácticas comerciales restrictivas. Igualmente, el artículo 4.12 le permite decidir sobre la terminación de investigaciones por presuntas violaciones de dichas normas, si a su juicio, el presunto infractor otorga garantías suficientes de que suspenderá o modificará la conducta por la cual se le está investigando; el artículo 4.13. le faculta para ordenar a los infractores de dichas normas la modificación o la terminación de las conductas en las que incurran; el 4.15 le permite imponer sanciones pecuniarias hasta por dos mil salarios mínimos legales mensuales a los infractores de dichas leyes; y el 4.16 le atribuye la función de imponer a los administradores, directores, representantes legales, revisores fiscales y demás personas naturales que autoricen, ejecuten o toleren la realización de tales conductas, multas hasta por trescientos salarios mínimos legales mensuales.

(iv) De conformidad con el artículo 11, son funciones del Superintendente Delegado para la promoción de la competencia, las siguientes: iniciar de oficio o a solicitud de un tercero las averiguaciones preliminares tendientes a establecer si ha existido una infracción a las normas sobre promoción de la competencia y prácticas comerciales restrictivas (art. 11.1); resolver sobre la admisibilidad de las denuncias presentadas (art. 11.2); tramitar las averiguaciones preliminares, así como instruir las investigaciones respectivas (art. 11.3); y mantener un registro de las investigaciones, sanciones y compromisos adquiridos (art. 11.4).

(v) Por su parte, el artículo 12 asigna a la División de Promoción de la Competencia de dicha Superintendencia, las siguientes funciones: apoyar al Superintendente delegado en las averiguaciones preliminares e instrucciones que adelante (art. 12.1); atender a las quejas particulares que se presenten y, si observa la posibilidad de una infracción, proponer ante el Superintendente Delegado la iniciación del procedimiento “cuando la importancia de la conducta o de la práctica así lo amerite” (art. 12.2); elaborar los proyectos de las resoluciones en que se impongan sanciones a los infractores de las pluricitadas normas (art. 12.5); e instruir las investigaciones que estén a su cargo (art. 12.6).

(vi) Finalmente, de conformidad con el artículo 44 del decreto 2153/92, la Superintendencia

continuará ejerciendo las funciones relacionadas con el cumplimiento de las normas sobre promoción de la competencia y prácticas comerciales restrictivas de la Ley 155 de 1959 y disposiciones complementarias, para lo cual podrá imponer las medidas que sean del caso.

En ese orden de ideas, las facultades que otorga a la Superintendencia la Ley 155/59 en materia de promoción de la competencia y prácticas comerciales restrictivas, que son las mismas que habrá de ejercer en materia de competencia desleal, se enumeran en seguida:

(i) De conformidad con el párrafo del artículo 1, el Gobierno (obrando, en este caso, a través de la Superintendencia) puede autorizar convenios o acuerdos que, no obstante limitar la libre competencia, tengan por objeto defender la estabilidad de un sector básico de producción de bienes o servicios, que sean de interés para la economía general. El hecho de que corresponde a tal Superintendencia ejercer esta función -y, correlativamente, aprobar en casos excepcionales este tipo de acuerdos-, fue confirmado por esa misma entidad, en la Circular Externa 25 del 15 de diciembre de 1999, cuyo asunto central es el de las “Funciones de la Superintendencia de Industria y Comercio referente a promoción de la competencia y prácticas comerciales restrictivas”, y cuyos términos son los siguientes:

“En los artículos 2º número 1, 4º número 10, 44 y 46 del decreto 2153 de 1992 se establece que corresponde a la Superintendencia de Industria y Comercio vigilar el cumplimiento de las disposiciones sobre promoción de la competencia y prácticas comerciales restrictivas, establecidas en la ley 155 de 1959. Por su parte, en el artículo 1º de la ley 155 de 1959 se establece que los acuerdos, convenios, prácticas, procedimientos o sistemas anticompetitivos están prohibidos.

Sin embargo, en el párrafo del mismo artículo, se determinó que se podrá autorizar la celebración de acuerdos o convenios que no obstante limitar la libre competencia, tengan por fin defender la estabilidad de un sector básico de la producción de bienes o servicios de interés para la economía general.

En el anterior orden de ideas, la Superintendencia de Industria y Comercio, en los términos del número 21 del artículo 2º del decreto 2153 de 1992 establece los criterios que se tendrán en cuenta para presentar peticiones ante esta entidad tendientes a obtener la autorización de acuerdos o convenios de que trata el párrafo del artículo 1º de la ley 155

de 1959...”.

(iii) Si luego de que se ha surtido la investigación el Ministerio de Fomento considera, previo concepto del Consejo de Política Económica y Planeación, que hay lugar a ello, podrá imponer las siguientes sanciones: retiro de las acciones del mercado público de valores, prohibición de funcionamiento de la empresa para el caso de reincidencia en la infracción, y además, de conformidad con la gravedad de los hechos, multas hasta por quinientos mil pesos de la época, a favor del Tesoro Nacional.

(iv) Finalmente, en virtud del artículo 17, el Ejecutivo podrá “intervenir en la fijación de precios con el fin de garantizar tanto los intereses de los consumidores como el de los productores y comerciantes. La fijación de precios podrá realizarla el Gobierno como una de las medidas que se tomen con base en la investigación que se haya verificado de acuerdo con esta Ley, y para los productos de la empresa objeto de la investigación”. Asimismo, podrá fijar un plazo perentorio para la cesación de las prácticas, sistemas o procedimientos prohibidos, y someter a la empresa o empresas cuyas prácticas sean investigadas a la vigilancia de la respectiva entidad controladora, por un tiempo determinado, “en cuanto a su política de producción, costos, y precios y con el solo fin de comprobar que la empresa o empresas acusadas no continúan ejerciendo las prácticas comerciales restrictivas que dieron lugar a la investigación”.

El anterior es el abanico de atribuciones que, en virtud de la norma acusada, podrá ejercer la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de competencia desleal. Un primer problema jurídico que se plantea desde este momento, y que subyace a la argumentación tanto del demandante como de los intervinientes, es el de la naturaleza de las funciones que allí se están atribuyendo: ¿se trata de funciones de tipo administrativo, o por el contrario, de funciones de índole jurisdiccional? La respuesta a este interrogante es de gran relevancia, no sólo para la resolución de los cargos que se formulan en la demanda de la referencia, sino para efectos de determinar cuales son las formas de control que se pueden ejercer sobre los actos expedidos por la Superintendencia mencionada en virtud de tales atribuciones. Sin embargo, para efectos de una mejor comprensión del alcance de este problema, es conveniente determinar antes el contenido del artículo 144 de la Ley 446/98, también demandado. En virtud de esta disposición, en las investigaciones que adelante por competencia desleal, la Superintendencia de Industria y Comercio deberá seguir el

procedimiento que se consagra en el régimen de promoción de la competencia y prácticas comerciales restrictivas, y podrá adoptar las medidas cautelares que contemplan las disposiciones legales vigentes.

Sobre el particular, también es relevante hacer referencia al artículo 147 de la Ley 446/98, que dispone lo siguiente:

“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”.

4. La naturaleza jurídica de las funciones de la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de competencia desleal.

La dificultad para determinar la índole de las funciones atribuidas por las normas en comento radica en que se trata, en principio, de funciones claramente administrativas, propias del área de promoción de la competencia en el mercado, que son ejercidas por la Superintendencia en su calidad de ente de inspección, vigilancia y control, a través de actos administrativos sujetos al control de la jurisdicción contencioso-administrativa, y por medio de un procedimiento de naturaleza igualmente administrativa. Sin embargo, no sólo la Ley 446 de 1998 es una ley de desjudicialización, sino que ella misma hace referencia, en sus artículos 147 y 148, a ciertas funciones jurisdiccionales que habrán de ser ejercidas por las Superintendencias, entre ellas la de Industria y Comercio; ello, por dos razones:

(i) el artículo 147 dispone que son competentes a prevención la Superintendencia y los jueces para conocer de los “asuntos de los que trata esta parte”; si existe competencia a

prevención para conocer de los casos de competencia desleal, es claro que se tiene que tratar de la misma función, de índole jurisdiccional, que ejercen los jueces de la República en virtud de la Ley 256 de 1996. Por lo mismo, debe concluirse que al menos algunas de las funciones que otorga el artículo 143, demandado, son jurisdiccionales, y que en consecuencia, los actos dictados por la Superintendencia en ejercicio de esta función, harán tránsito a cosa juzgada, tal y como lo dispone el inciso 3 del mismo artículo 147;

(ii) el artículo 148, en su tercer inciso, establece que los actos dictados por las Superintendencias en ejercicio de sus facultades jurisdiccionales no tendrán acción o recurso alguno ante las autoridades judiciales, pero que la decisión por la cual se declaren incompetentes y el fallo definitivo, serán apelables ante las mismas. Asimismo, dispone en su párrafo tercero, que una vez en firme la decisión de la Superintendencia y Comercio sobre las conductas que constituyen competencia desleal, el afectado tendrá quince días para solicitar la promoción de un trámite incidental de liquidación de perjuicios, a la manera de lo que ocurre con este tipo de trámites en el procedimiento jurisdiccional ordinario.

4.1. Aproximación literal

Una primera interpretación, meramente literal, de lo dispuesto en la ley acusada, deja abierto el problema. Los artículos 143 y 144 están insertos en la Parte IV de la Ley 446/98, correspondiente a las normas sobre acceso a la justicia en materia comercial y financiera. Esta Parte está compuesta por varios Títulos, así:

- Título I: “Del ejercicio de funciones jurisdiccionales por las Superintendencias”. Allí se dispone, en el artículo 133, que las Superintendencias Bancaria, de Sociedades o de Valores, pueden efectuar de oficio el reconocimiento de los presupuestos de ineficacia que prevé el Código de Comercio. Nada se dice sobre la Superintendencia de Industria y Comercio, ni sobre sus funciones en materia de competencia desleal. El artículo 134 habla sobre la posibilidad de designar peritos durante el ejercicio de las funciones jurisdiccionales por dichas entidades, y de las reglas que se habrán de seguir para que éstos rindan su dictamen.

- Título II: “De la Superintendencia de Sociedades”. Allí se toman disposiciones relacionadas

específicamente con tal entidad.

- Título III: “De la Superintendencia de Valores”. Se adoptan algunas reglas relativas a tal ente particular.

- Título IV. “De la Superintendencia de Industria y Comercio”. El Capítulo 1, “Sobre competencia desleal”, está compuesto por las dos normas demandadas, artículos 143 y 144 de la Ley en comento. El Capítulo 2 habla de las atribuciones con que cuenta esta Superintendencia en materia de protección al consumidor.

- Título V. “De la Superintendencia Bancaria”. Se adoptan determinaciones relacionadas particularmente con esta Superintendencia. El capítulo 1 se titula, específicamente, “Funciones jurisdiccionales”, e invoca expresamente el artículo 116 de la Constitución.

- Título VI. “Competencia y Procedimiento”. Allí están insertos los artículos 147 y 148, arriba transcritos. Es de anotar que estas normas no hacen referencia a ninguna Superintendencia en particular, sino que se refieren, en apariencia, a todas, simultáneamente.

Es así como el criterio literal y nominalista de esta Parte no sirve para dar una respuesta al interrogante sobre la naturaleza de las atribuciones de la Superintendencia de Industria y Comercio, por cuanto: a) El único título que se refiere a funciones jurisdiccionales de las Superintendencias es el Título I, que como ya se anotó, no hace mención alguna de la Superintendencia de Industria y Comercio; b) En el título que hace alusión a las funciones de la aludida entidad, no se especifica que éstas sean jurisdiccionales, como sí se hace en el título correspondiente a la Superintendencia Bancaria; c) Sin embargo, los artículos 147 y 148 parecen confirmar que, en virtud de lo dispuesto en la Parte IV de la Ley 446/98, a la Superintendencia de Industria y Comercio sí se le asignaron funciones jurisdiccionales, por las razones arriba explicadas. En consecuencia, es necesario hacer uso de otros métodos de interpretación, distintos al meramente literal, y asimismo distintos al sistemático, entendiendo por éste el de la lectura de la norma que se quiere interpretar, en conjunto con las demás que conforman el ordenamiento en el cual aquella está inserta.

4.2. Aproximación histórica

Habría que acudir, por ende, a un método histórico, que consulte la voluntad real del

Legislador. Sin embargo, este criterio hermenéutico tampoco da una respuesta contundente al problema planteado: aunque los resultados parecerían sugerir, en su mayor parte, que todas las funciones que se asignan en la Ley 446/98 son jurisdiccionales, existen intervenciones durante los debates que afirman precisamente lo contrario.

En primer lugar, en la exposición de motivos del proyecto inicialmente presentado a la Cámara de Representantes, publicada en la Gaceta del Congreso No. 621, del 24 de diciembre de 1.996, se lee lo siguiente: "...Como se ha venido señalando, en punto de lograr un mejor y más amplio acceso a la justicia, el proyecto plantea la necesidad de fortalecer los mecanismos de solución alterna de conflictos, radicar algunas funciones judiciales en cabeza de autoridades administrativas que por su carácter técnico son idóneas para resolver algunas contenciones y hacer más sólido el sistema de asistencia legal popular" (p. 23).

En el mismo sentido, en la ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes, publicada en la Gaceta del Congreso No. 190 del 6 de junio de 1.997, se afirmó: "d) Previsiones normativas que propenden por el acceso en materia comercial y financiera. El proyecto asigna funciones judiciales a determinadas autoridades administrativas en función del conocimiento especializado que éstas tienen para ofrecer una solución rápida y adecuada a los problemas que pueda plantear la comunidad en materias puntuales. De esta manera se rescata parcialmente el concepto de "relevancia judicial", según el cual la intervención de los jueces debe reservarse para aquellos asuntos cuya importancia social y jurídica verdaderamente lo demanden; así, se mejora la oferta de justicia para aquellas pretensiones que por su escaso valor económico no justifican entablar un proceso judicial debido a su elevado valor económico y larga duración. (...) 5. Se radican en cabeza de la Superintendencia de Industria y Comercio herramientas que le posibiliten intervenir en el mercado oportunamente a fin de evitar las consecuencias que pueden producir las prácticas comerciales restrictivas y aquellas conductas que constituyen competencia desleal." (ps. 5-6)

Asimismo, en la ponencia para primer debate en el Senado, publicada en la Gaceta No. 421 del 8 de octubre de 1997, se dijo: "Todos estos mecanismos son complementados con la parte relativa al acceso en materia comercial y financiera, donde encontramos normas sobre el ejercicio y funciones jurisdiccionales por las Superintendencias, así: (...) En cuanto toca con la Superintendencia de Industria y Comercio, normas sobre competencia desleal y sobre

protección al consumidor...”. (p.6)

Sin embargo, durante el debate en la plenaria en la Cámara de Representantes, el 18 de junio de 1997, el congresista Roberto Camacho efectuó una intervención en la que afirmaba que el proyecto asignaba “...eventual y excepcionalísimamente algunas atribuciones jurisdiccionales a determinadas autoridades administrativas (...)... algunas como les decía facultades jurisdiccionales excepcionales, que se le otorgan a determinadas autoridades administrativas verbigracia a la Superbancaria, para algunos trámites relacionados con lo propio, es decir, con la legislación bancaria.” (ps. 40-41)

Por lo tanto, se concluye que los antecedentes legislativos tampoco brindan una respuesta contundente respecto del carácter que se quiso dar a las funciones de la Superintendencia de Industria y Comercio. Es necesario acudir, en consecuencia, a un método que obtenga de la norma, tal y como se encuentra redactada, el sentido más acorde con la Constitución Política.

4.3. Aproximación conforme a la Constitución

Ya ha dicho la Corte en reiteradas oportunidades que, en virtud del artículo 4 de la Carta, la interpretación de las normas siempre debe ir acorde con lo dispuesto por el Constituyente; es decir, que la hermenéutica legal en un sistema constitucional debe estar guiada, ante todo, por el método de interpretación conforme, según el cual las disposiciones jurídicas deben leerse en el sentido que mejor guarde coherencia con lo dispuesto en la Carta Política.

Asimismo, ha expresado esta Corporación que “cuando el efecto de la interpretación literal de una norma conduce al absurdo o a efectos contrarios a la finalidad buscada por la propia disposición, es obvio que la norma, a pesar de su aparente claridad, no es clara, porque las decisiones de los jueces deben ser razonadas y razonables. El intérprete tiene entonces que buscar el sentido razonable de la disposición dentro del contexto global del ordenamiento jurídico-constitucional conforme a una interpretación sistemática-finalista” (Sentencia C-011/94, M.P. Cifuentes Muñoz). Es así como se debe acudir a los preceptos constitucionales que mejor doten de sentido las disposiciones bajo estudio, con miras a extraer su significado y así permitir un pronunciamiento de fondo respecto de los cargos formulados por el actor.

El precepto constitucional que se relaciona directamente con el tema bajo estudio es el

artículo 116 Superior, en virtud del cual “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”. Tal y como se lee en las intervenciones efectuadas durante el debate legislativo de la ley bajo estudio, la meta principal del legislador fue desjudicializar el conocimiento de ciertas conductas, en el sentido de atribuir la competencia para pronunciarse sobre ellas, a entidades administrativas especializadas y, por ende, idóneas para tomar decisiones sobre esos asuntos particulares. A partir de lo anterior, aunado a lo dispuesto en el artículo 147 de la misma ley sobre competencia a prevención, y a lo que ordena el artículo 148 respecto del procedimiento, arriba se llegó a la conclusión de que, al menos algunas de las atribuciones que los artículos acusados confieren a la Superintendencia de Industria y Comercio, tienen carácter jurisdiccional. Sin embargo, es claro que el artículo 116 enfatiza el carácter excepcional de este tipo de atribuciones; por lo mismo, cuando se trata de interpretar normas que atribuyen funciones pero son ambiguas en cuanto a su carácter, como las que ocupan la atención de la Corte, habrá de darse preferencia a una interpretación según la cual las funciones son, como norma general, administrativas, salvo aquellas que el Legislador haya determinado, con precisión y especificidad, que son jurisdiccionales.

En ese sentido, hay que tener en cuenta que el varias veces citado artículo 147 de la Ley 446/98 habla de competencia a prevención entre los jueces y la Superintendencia; esto quiere decir que ambos funcionarios son competentes para ejercer el mismo tipo de función respecto de los actos de competencia desleal. Teniendo en cuenta que la materia ya se encontraba regulada con anterioridad por la Ley 256/96, y que en virtud de ésta los jueces ya venían ejerciendo función jurisdiccional sobre estos actos, es viable concluir que fue voluntad del legislador el que la Superintendencia conociera, ejerciendo función jurisdiccional, de los mismos asuntos de los que ya venían conociendo los jueces de la República. Esta es la interpretación que mejor se acopla al mandato constitucional reseñado, por las razones adicionales que se explican a continuación.

Si se aceptara la interpretación según la cual son de índole administrativa todas las funciones que se refieren a promoción de la competencia y prácticas comerciales restrictivas, y que ahora podrá ejercer la Superintendencia respecto de la competencia desleal, se suscitarían, probablemente, algunos problemas de constitucionalidad, por cuanto existiría, simultáneamente, el mandato de competencia a prevención con los jueces, al que arriba se

ha aludido; por ello, habría que encontrar una justificación para la clara diferencia entre las atribuciones de uno y otro funcionario, so riesgo de violar el principio constitucional de igualdad: así, por ejemplo, habría que encontrar una razón de fondo por la cual al Superintendente le está permitido imponer ciertas sanciones pecuniarias (D.2153/92, art. 4) y abstenerse de dar trámite a ciertas peticiones, cuando no sucede lo mismo con los jueces, que están obligados a dar trámite a todas las demandas que llenen los requisitos de ley, y no pueden imponer el mismo tipo de sanciones. Por lo tanto, bajo una primera aproximación, esta interpretación no es la que se acopla con más facilidad al texto constitucional; habrá de preferirse la anteriormente explicada.

Una segunda posibilidad alternativa, sería interpretar las disposiciones acusadas, en forma tal, que todas las funciones allí otorgadas sean de carácter judicial; por lo mismo, la Superintendencia sería competente, a prevención con los jueces de la República, para desarrollar toda la gama de atribuciones del decreto 2153/92 y la Ley 155/59, con carácter de actos jurisdiccionales. Ello no sólo plantearía exactamente el mismo problema de igualdad que se acaba de analizar, sino que, además, iría en contravía de la previsión expresa del artículo 116 Superior, en el sentido de que la atribución de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas es una excepción a la norma general de tridivisión de los poderes entre las ramas del poder público. En consecuencia, tampoco esta interpretación respeta la integridad de la Carta.

Es procedente concluir entonces lo siguiente: la interpretación que mejor respeta el principio constitucional de igualdad, así como lo dispuesto en el artículo 116 Superior, es aquella según la cual, en las normas se atribuyen funciones de tipo administrativo y de tipo jurisdiccional; y que éstas últimas, serán forzosamente las mismas que desarrollan los jueces de la República en virtud de lo dispuesto en la Ley 256 de 1996.

Por lo anterior, es pertinente efectuar una precisión: aquellas pretensiones que los jueces de la República estudian a través de las acciones previstas legalmente para combatir y prevenir los actos de competencia desleal, pueden igualmente plantearse ante la Superintendencia, cuando ésta haga uso de algunas de las facultades que se le confieren en virtud del artículo 143 de la Ley 446/98, acusado. Específicamente, las acciones judiciales que consagra la Ley 256 de 1996, en su artículo 20, son las siguientes:

“Acciones. Contra los actos de competencia desleal podrán interponerse las siguientes acciones:

1. Acción declarativa y de condena. El afectado por actos de competencia desleal tendrá acción para que se declare judicialmente la ilegalidad de los actos realizados y en consecuencia se le ordene al infractor remover los efectos producidos por dichos actos e indemnizar los perjuicios causados al demandante. El demandante podrá solicitar en cualquier momento del proceso, que se practiquen las medidas cautelares consagradas en el artículo 33 de la presente Ley.

2. Acción preventiva o de prohibición. La persona que piense que pueda resultar afectada por actos de competencia desleal, tendrá acción para solicitarle al juez que evite la realización de una conducta desleal que aún no se ha perfeccionado, o que la prohíba aunque aún no se haya producido daño alguno”.

Es así como, en realidad, cada una de estas acciones corresponde a una pretensión específica que se puede ventilar por esta vía judicial: la acción declarativa y de condena, corresponde a la pretensión de que exista una declaración judicial de ilegalidad sobre los actos impugnados, y en consecuencia, se ordene al infractor cesar sus efectos e indemnizar los perjuicios que se causaron; por su parte, la acción preventiva o de prohibición, corresponde a la pretensión de que se evite la realización de una conducta típica de competencia desleal que aún no se ha consolidado, o que la prohíba, incluso si no ha ocurrido un daño como consecuencia de tal acto. Ambos tipos de pretensiones pueden ser satisfechas por la Superintendencia cuando haga uso de algunas de las atribuciones que le corresponden para promover la competencia y frenar las prácticas comerciales restrictivas; en particular, las que le atribuye el artículo 2 del decreto 2153 de 1992.

Así, el numeral primero de tal artículo faculta en términos genéricos a la Superintendencia en cuestión para velar por la observancia de las normas correspondientes; en este caso las que reprimen la competencia desleal, atender las reclamaciones o quejas que se presenten por hechos que afecten la competencia para alcanzar las finalidades establecidas en la ley. El numeral segundo del mismo artículo le permite a la Superintendencia imponer las sanciones a las que haya lugar como resultado de las investigaciones que adelante, tanto por violación de las normas legales cuya integridad debe proteger, como por inobservancia de las

instrucciones que ella misma haya impartido. Estas atribuciones genéricas bastan, en sí mismas, para debatir las mismas pretensiones que los jueces tramitan.

No obstante, debe anotarse que todas las demás facultades que asigna la norma son administrativas, por lo cual se precisa que atribuciones tales como las de imponer las sanciones pecuniarias y las multas que contemplan los artículos 4.15 y 4.16 del D.2153/92, mantener un registro de las instrucciones adelantadas, abstenerse de dar curso a las quejas que no sean significativas o dar por terminada la investigación si se otorgan garantías de suspensión o modificación de la conducta investigada, no corresponden al ejercicio de funciones jurisdiccionales, sino a manifestaciones de la función típicamente administrativa de inspección, vigilancia y control de la transparencia del mercado. Estas competencias administrativas, que también son asignadas por la Ley 446/98, artículo 143, las podrá ejercer la Superintendencia, ya no a prevención con los jueces de la República, sino en cumplimiento de sus propias funciones.

Lo anterior plantea dos nuevos problemas jurídicos, igualmente relacionados con los cargos formulados por la demanda y por los intervinientes: a) ¿Existe violación del principio constitucional de igualdad por el hecho de que existan distintas atribuciones para la Superintendencia y para los jueces? y b) ¿Se compromete la imparcialidad de la Superintendencia, en el sentido de que la norma la esté facultando para ejercer funciones administrativas y jurisdiccionales respecto de unos mismos hechos?

4.4. Las diferencias en las atribuciones y el procedimiento

En cuanto a lo primero, debe recordarse que el artículo 144, demandado, remite al procedimiento administrativo de promoción de la competencia y prácticas comerciales restrictivas, para los casos en que la Superintendencia ejerza las funciones que le atribuye el artículo 143 del mismo ordenamiento. Asimismo, le faculta para imponer las medidas cautelares consagradas en las disposiciones vigentes. Al mismo tiempo, el artículo 148, modificado posteriormente por la Ley 510 de 1999 (art. 52), establece un procedimiento especial que deberán seguir las Superintendencias cuando ejerzan sus funciones jurisdiccionales respecto de las materias que contempla la misma Ley 446/98.

No entrará la Corte a determinar exactamente cuál es el procedimiento aplicable en casos concretos, puesto que ello es una labor que compete al operador jurídico que conozca de cada asunto particular. Basta sin embargo advertir, que para garantizar plenamente el derecho al debido proceso de quien se ve sometido a la actividad investigativa de la Superintendencia, es indispensable que exista una plena claridad, desde el inicio mismo de la actuación, sobre la naturaleza de la función que se está ejerciendo en cada caso, puesto que de ello dependerá el tipo de recursos con los que cuenta el ciudadano para ejercer su derecho a la defensa.

Ahora bien, es claro que a pesar de las anteriores precisiones, en el caso del ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de la superintendencia, subsisten algunas diferencias con el procedimiento establecido en la Ley 256 de 1996, así como en las atribuciones con las cuales cuenta el funcionario competente en cada caso; con ello, podría plantearse una violación potencial de la igualdad. Sin embargo, las distinciones no son de tal magnitud que se les pueda calificar de irrazonables; en ese sentido, es de plena aplicación lo dicho por esta Corporación en la sentencia C-384 de 2000, en los siguientes términos:

“...cuando a la Corte le corresponde, como en el caso presente, revisar la constitucionalidad de una disposición que determina la procedencia o improcedencia de ciertos recursos, o de todos ellos, respecto de una determinada decisión de carácter jurisdiccional, debe cerciorarse de que la facultad legislativa para configurar libremente los procesos y las instancias, se haya ejercido sobre la base de criterios que no sean contrarios a los mandatos constitucionales.

...las funciones jurisdiccionales que ejercen las Superintendencias, no se llevan a cabo bajo principios absolutamente iguales a los que rigen las funciones que ejercen los organismos que componen la Rama Judicial; ante bien existen justamente para adelantarse respondiendo a principios propios, en circunstancias diversas de aquellas en las cuales se administra justicia de manera ordinaria, similarmente con lo que sucede con la justicia arbitral. Así, aunque en ciertos casos un mismo litigio pueda ser llevado a conocimiento bien de tales Superintendencias o bien de la justicia ordinaria, como sucede, por ejemplo en el caso del artículo 148 de la Ley 446 de 1998 modificado por el artículo 52 de la Ley 510 ahora bajo examen, lo cierto es que justamente lo que el legislador ha querido es facilitar un mecanismo procesal diferente, por lo cual las particularidades con las que lo reviste son igualmente

distintas”.

Por lo anterior, habrá de descartarse cualquier cargo por violación de la igualdad, siempre y cuando se acoja lo dispuesto en esta providencia respecto del tipo de funciones atribuidas, y el procedimiento aplicable en cada caso.

4.5. La imparcialidad del funcionario judicial

En anteriores pronunciamientos de esta corporación, se ha establecido la regla según la cual no es incompatible el ejercicio simultáneo de funciones administrativas y judiciales por parte de las Superintendencias, siempre y cuando no se lesionen los derechos de los sujetos procesales ni se comprometa la imparcialidad del funcionario que está administrando justicia. Así, en la sentencia C-1641 de 2000 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), se afirmó que “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”; asimismo, se estableció que “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).” En el mismo sentido se pronunció la Corte en la sentencia C-1143 de 2000 (M.P. Carlos Gaviria Díaz).

Aplicadas al caso presente, las anteriores reglas sí plantean un claro problema de constitucionalidad. Si la Superintendencia de Industria y Comercio ejerce sus funciones jurisdiccionales respecto de una entidad o una situación en relación con la cual ya había ejercido, con anterioridad, sus funciones administrativas, resulta claro que su imparcialidad estaría comprometida ab initio, puesto que se buscaría una decisión (definitiva) en relación con una situación que ya había generado un pronunciamiento anterior. Por lo tanto, tal hipótesis sería lesiva de la garantía de imparcialidad que caracteriza a la administración de

justicia, según lo deseó el Constituyente, lo cual configura uno de los elementos esenciales del derecho fundamental al debido proceso. En consecuencia, habrá de condicionarse la constitucionalidad de las normas estudiadas en el siguiente sentido: no podrá el mismo funcionario o despacho de la Superintendencia de Industria y Comercio, ejercer funciones jurisdiccionales respecto de casos de competencia desleal, en los cuales ya se hubiera pronunciado con anterioridad, con motivo del ejercicio de sus funciones administrativas de inspección, vigilancia y control en la materia. Tales funciones deben ser desarrolladas por funcionarios distintos, entre los cuales no medie relación alguna de sujeción jerárquica o funcional en lo que atañe al asunto que se somete a su conocimiento.

5. Síntesis

En este punto, es necesario efectuar una breve síntesis de los argumentos y conclusiones a los que se ha llegado en las anteriores páginas.

En primer lugar, los artículos 143 y 144 de la Ley 446 de 1998, atribuyen a la Superintendencia de Industria y Comercio funciones administrativas y jurisdiccionales en materia de competencia desleal.

Segundo, las funciones jurisdiccionales son aquellas que ya venían ejerciendo los jueces de la República en aplicación de la Ley 256 de 1996, por virtud de los principios constitucionales de igualdad y de excepcionalidad en la atribución de este tipo de funciones a entidades administrativas. Ello excluye del carácter jurisdiccional, atribuciones tales como las de imponer las multas y sanciones pecuniarias establecidas en el artículo 4 del D. 2153 de 1992, abstenerse de dar trámite a las quejas que no sean significativas, o llevar registros.

Tercero, es indispensable que al ciudadano objeto de la investigación adelantada por la Superintendencia, se le haga saber claramente cuál función ejerce la entidad en cada caso: la jurisdiccional, o la administrativa.

Cuarto, en todo caso debe garantizarse la independencia del funcionario judicial, por lo cual se condicionará la constitucionalidad de las normas acusadas en el siguiente sentido: no podrá un mismo funcionario o despacho de la Superintendencia aludida, ejercer función

jurisdiccional respecto de los casos en los cuales haya ejercido anteriormente sus funciones administrativas ordinarias de inspección, vigilancia y control.

Partiendo de la base anterior, se dará una respuesta a los cargos formulados en la demanda.

6. Los cargos concretos de inconstitucionalidad

A continuación se hará referencia a los argumentos esgrimidos por el ciudadano demandante para impugnar la constitucionalidad de las normas acusadas.

a) Afirma que los conflictos generados por los actos de competencia desleal comprometen únicamente intereses particulares, motivo por el cual su conocimiento corresponde a los jueces de la República, obrando en función jurisdiccional. Sin embargo, tanto la premisa como la consecuencia de este argumento son falsas.

No es cierto, en primer lugar, que la competencia desleal comprometa únicamente el interés particular. A pesar de que el demandante, junto con algunos intervinientes, cita la sentencia C-535 de 1997 para sustentar tal argumento, esta providencia lleva implícito el argumento precisamente contrario, esto es, que el interés general está comprometido en la represión y prevención de tales conductas. Así se desprende de su lectura:

“En su mayor número los actos constitutivos de competencia desleal descritos en la Ley 256 de 1996, no quedan comprendidos dentro del derecho a libertad de empresa garantizado por la Constitución Política. La conducta denominada acto de engaño, consistente en inducir al público a error sobre la actividad, las prestaciones mercantiles o el establecimiento ajenos – por ejemplo -, no puede considerarse bajo ningún respecto que hace parte del derecho a la libertad de empresa, al cual se refiere la Constitución con las expresiones libertad económica, actividad económica libre o libre iniciativa privada. De la misma manera pueden analizarse los restantes comportamientos desleales, tales como los llamados actos de confusión, descrédito, violación de secretos, inducción a la ruptura contractual, violación de normas, entre otros.

En todos estos casos, la prohibición legal no restringe propiamente un derecho o libertad constitucionales, puesto que no entra a regular ni el ámbito de éstos ni afecta en modo

alguno su tratamiento jurídico. Por consiguiente, la limitación legal por no entrañar limitación legal a un derecho constitucional, no necesita sujetarse al riguroso examen que se realizaría de ocurrir esto último; bastaría, para este efecto, determinar si la restricción corresponde a los poderes ordinarios del Congreso, lo que ciertamente no se remite a duda en relación con los actos y hechos que se suceden en el mercado y que resultan contrarios a la buena fe comercial, a las sanas costumbres mercantiles y al adecuado y correcto funcionamiento de los espacios colectivos de negociación”.

(...) La persecución de una finalidad que asegura la forma de la competencia - leal -, o la de otra que busca resguardar una específica característica predicable de los mercados - libertad -, lejos de vulnerar la Constitución, contribuye a plasmarla en la realidad concreta.

(...) La conservación de un sano clima agonal entre las fuerzas económicas que participan en el mercado, redundando en enormes beneficios para el consumidor que podrá escoger entre diversas cantidades y calidades de productos, y gozar de mejores precios y de las últimas innovaciones. Por su parte, los empresarios, si los mercados son abiertos y transparentes, se ponen a cubierto de conductas abusivas y encontrarán siempre un incentivo permanente para aumentar su eficiencia. La competencia, como estado perpetuo de rivalidad entre quienes pretenden ganar el favor de los compradores en términos de precios y calidad, al mediatizarse a través de las instituciones del mercado, ofrece a la Constitución económica la oportunidad de apoyarse en ellas con miras a propugnar la eficiencia de la economía y el bienestar de los consumidores.”

Es así como la preservación de un mercado transparente, y por ende la prevención y represión de la competencia desleal, constituyen objetivos que se relacionan íntimamente con el interés general. Lo anterior se desprende, además, de la interpretación misma de la Ley 256 de 1996, que consagra algunas definiciones relevantes: en primer lugar, establece que su objeto es el de proteger la “libre y leal competencia económica” mediante la prohibición de actos y conductas de competencia desleal, “en beneficio de todos los que participen en el mercado”. Además, de conformidad con su artículo 6, ella “deberá interpretarse de acuerdo con los principios constitucionales de actividad económica e iniciativa privada libres dentro de los límites del bien común, y competencia económica y

libre y leal pero responsable". De hecho, la definición legal de la competencia desleal, consagrada en el art. 7 de la Ley en cuestión, ratifica esta conclusión: "En concordancia con lo establecido por el numeral 2 del artículo 10bis del Convenio de París, aprobado mediante Ley 178 de 1994, se considera que constituye competencia desleal, todo acto o hecho que se realice en el mercado con fines concurrenciales, cuando resulte contrario a las sanas costumbres mercantiles, al principio de la buena fe comercial, a los usos honestos en materia industrial o comercial, o bien cuando esté encaminado a afectar o afecte la libertad de decisión del comprador o consumidor, o el funcionamiento concurrencial del mercado". Aquí están implicados tanto intereses generales como particulares.

Asimismo, el artículo 21 de la Ley 256/96 legitima a las asociaciones de protección al consumidor para interponer las acciones pertinentes, cuando los actos perseguidos afecten grave y directamente los intereses de los consumidores; al Procurador, para interponer tales acciones "respecto de aquellos actos desleales que afecten gravemente el interés público o la conservación de un orden económico de libre competencia"; y dispone, en el último inciso, que "la legitimación se presumirá cuando el acto de competencia desleal afecte a un sector económico en su totalidad, o a una parte sustancial del mismo".

Además, debe concluirse que la protección prevista por el artículo 333 Superior abarca también el objetivo de alcanzar un mercado caracterizado por la transparencia, que es condición esencial de su sano funcionamiento.

En virtud de lo anterior, es claro que tanto el cargo por violación del artículo 333 Superior, como el que alude a una violación del artículo 209 ibídem, deberán ser descartados, puesto que sí está de por medio una violación al interés general cuando se trata de actos de competencia desleal.

b) En cuanto al cargo por violación de la igualdad, como arriba se dijo, el hecho de que existan algunas diferencias procedimentales no implica desconocimiento del artículo 13 Superior, dada la especificidad del administrador de justicia que seleccionó el Legislador. Ello, siempre y cuando la función jurisdiccional sea ejercida por la Superintendencia en los términos y con las limitaciones señaladas en esta providencia, y recalcando que al particular investigado se le debe hacer saber, en forma clara, cuál función es la que se ejerce en cada caso.

Es de anotar, eso sí, que este fallo tiene efectos hacia el futuro, para no generar desorden entre los procesos que ya se han ventilado, o los que estén en trámite. Asimismo, el efecto de cosa juzgada que asiste a esta decisión habrá de limitarse, en el sentido de que por tratarse de unas normas acusadas que remiten a múltiples disposiciones legales, mal haría la Corte en intentar abarcar todas las posibilidades que de tal remisión se derivan con el estudio de una sola demanda. Por lo mismo, si en el futuro se considera que una integración normativa específica derivada de la remisión que hacen las normas acusadas en este caso, es violatoria de la Constitución, podrá abordarse el conocimiento de los cargos, siempre y cuando sean diferentes a los que en esta oportunidad se estudiaron.

VII. DECISION

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

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLES los artículos 143 y 144 de la Ley 446 de 1998, únicamente por los cargos estudiados en esta providencia, y **CONDICIONANDO** la exequibilidad a que se entienda que las funciones allí atribuidas a la Superintendencia de Industria y Comercio tienen la naturaleza, el alcance y las características señalados en la parte motiva de esta sentencia.

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

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General