

Sentencia C-833/06

OMISION LEGISLATIVA-Concepto

OMISION LEGISLATIVA ABSOLUTA-Concepto

OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Concepto

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Requisitos para la prosperidad del examen

OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Elementos estructurales

SUPERINTENDENCIA-Funciones jurisdiccionales

Esta corporación ha señalado en varias ocasiones que la atribución de funciones jurisdiccionales a las superintendencias se ajusta a la Constitución siempre y cuando el funcionario respectivo esté predeterminado en la ley y se respeten la independencia y la imparcialidad propia de los jueces.

PRINCIPIOS DE INDEPENDENCIA E IMPARCIALIDAD DE LA FUNCION PUBLICA-Alcance

DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA-Características

DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA Y DESCONCENTRACION JUDICIAL-Diferencias

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Debe destacarse que no obstante la similitud existente entre las figuras de la desconcentración administrativa y judicial, existe una diferencia sustancial entre ellas determinada por la independencia y la autonomía funcional de las autoridades judiciales, de

suerte que entre éstas se aplica una jerarquía solamente de carácter funcional, mientras que en la Administración Pública se aplica una jerarquía de índole orgánica.

## COMPETENCIA A PREVENCIÓN-Concepto

### OMISIÓN LEGISLATIVA RELATIVA-No configuración

Las normas constitucionales invocadas en la demanda como violadas, es decir, los Arts. 228 y 365, no establecen un deber específico y expreso del legislador en el sentido de que el ejercicio de las funciones jurisdiccionales asignadas a las autoridades administrativas y la prestación del servicio público de administración de justicia por dichas autoridades, sean desconcentrados. Así mismo, el Art. 116 ibidem, que consagra la atribución excepcional de dichas funciones, no impone ese deber al legislador. Por esta razón, no puede configurarse una omisión legislativa relativa, en cuanto no se puede incumplir un deber inexistente, de conformidad con la jurisprudencia antes indicada de esta corporación.

DECISIONES DE ASAMBLEA DE ACCIONISTAS, JUNTAS DE SOCIOS Y JUNTAS DIRECTIVAS DE SOCIEDADES-Impugnación/SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES-Desconcentración en ejercicio de funciones jurisdiccionales/SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES-Competencia para conocer impugnación de actos o decisiones de asambleas de accionistas, juntas de socios y de juntas directivas de sociedades

En virtud de lo dispuesto en los Arts. 408 del C. P. C., modificado por el Art. 1º del Decreto 2282 de 1989, y 421 del mismo código, modificado por la misma norma mencionada, a los jueces civiles ordinarios compete, mediante el proceso abreviado, la tramitación y decisión, cualquiera que sea su cuantía, de la impugnación de actos o decisiones de asambleas de accionistas y de juntas directivas o de socios, de sociedades civiles o comerciales, cuando con ellos se contravenga la ley o los estatutos sociales, y la correspondiente indemnización. Como consecuencia de ello, el Art. 147 de la Ley 446 de 1998, de la cual forma parte la norma demandada, estatuye que la Superintendencia o el Juez competente conocerán a prevención de los asuntos de que trata la Parte IV de dicha ley, en la que está comprendida, en su Título II, la norma que se estudia. Por lo anterior, la competencia atribuida por la norma demandada a la Superintendencia de Sociedades en relación con los referidos asuntos es adicional a la que tienen los jueces civiles, y no sustitutiva de esta última, lo cual significa que dicha disposición amplía las posibilidades de acceso a la jurisdicción para la solución de los mismos, esto es, expande el campo de la desconcentración judicial del Estado para ese efecto, en vez de excluirla como se afirma en la demanda. ii) En virtud de lo dispuesto en el Decreto ley 1080 de 1996, es función del Despacho del Superintendente de Sociedades, entre otras, organizar, con sujeción al artículo 12 de este Decreto, las Intendencias

Regionales, según las necesidades del servicio en el territorio nacional. En esta forma la Superintendencia de Sociedades puede cumplir con el apoyo de las Intendencias Regionales la función jurisdiccional que se examina, con un grado relativo de desconcentración, de acuerdo con las necesidades de dicho servicio, como en su escrito de intervención en este proceso afirma dicha entidad que se está haciendo.

SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES-Intendencias regionales

Referencia: expediente D-6274

Demanda de inconstitucionalidad contra el Art. 137 de la Ley 446 de 1998

Demandante: Jorge Luis Pabón Apicella

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAUJO RENTERIA

Bogotá, D. C., once (11) de Octubre de dos mil seis (2006).

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

S E N T E N C I A

## I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Jorge Luis Pabón Apicella presentó demanda contra el Art. 137 de la Ley 446 de 1998, por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas normas 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 de la referencia.

## II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 43.335 de 8 de Julio de 1998:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

PARTE IV

DEL ACCESO EN MATERIA COMERCIAL Y FINANCIERA

(...)

## TITULO II

### DE LA SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES

#### CAPITULO 1

#### IMPUGNACION DE DECISIONES

ARTICULO 137. COMPETENCIA. La impugnación de actos o decisiones de Asamblea de Accionistas o Juntas de Socios y de Juntas Directivas de Sociedades vigiladas por la Superintendencia de Sociedades, podrá tramitarse mediante el proceso verbal sumario ante dicha Superintendencia.

Con todo, la acción indemnizatoria a que haya lugar por los posibles perjuicios que se deriven del acto o decisión que se declaren nulos será competencia exclusiva del Juez.

#### III. DEMANDA

El demandante considera violados los Arts. 13, 29, 228, 229 y 365 de la Constitución Política, con los siguientes argumentos:

Expresa que el Art. 137 de la Ley 446 de 1998 faculta a la Superintendencia de Sociedades para ejercer función jurisdiccional en el territorio del Estado y en los precisos eventos en él contemplados; que se trata de la prestación de un servicio público esencial, inherente a la finalidad social del Estado y que es deber de éste asegurar su prestación eficiente a todos los

habitantes del territorio nacional.

Manifiesta que en relación con el servicio público de administración de justicia el Art. 228 superior establece que su funcionamiento será desconcentrado, lo cual garantiza su prestación en todo el territorio nacional.

Afirma que al dictar la disposición demandada el legislador incurrió en una omisión relativa, en cuanto no impuso a la Superintendencia de Sociedades la desconcentración en la prestación del servicio público de administración de justicia atribuido a ella, con el fin de asegurar que todos los habitantes del país tengan acceso real a dicho servicio, en los diversos sectores del territorio nacional y en condiciones de eficiencia y de igualdad. Agrega que el precepto legal acusado presenta así mismo una falta de claridad y que ésta es indispensable para su observancia social.

#### IV. INTERVENCIONES

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Mediante escrito presentado el 06 de Junio de 2006, el ciudadano Nelson Alberto Quintero Barbosa, obrando en nombre de la Superintendencia de Sociedades, solicita a la Corte que declare exequible la norma demandada, con fundamento en lo siguiente:

Enuncia que la norma demandada es el resultado de la autorización consignada en el Art. 116 de la Constitución para que excepcionalmente autoridades administrativas asuman funciones jurisdiccionales, con exclusión expresa de la instrucción de sumarios y el juzgamiento de delitos.

Asevera que el Decreto ley 1080 de 1996 al establecer la estructura interna de la Superintendencia de Sociedades (Art. 3º) asignó al Superintendente de Sociedades su organización y le otorgó facultades para crear, organizar y suprimir grupos internos de trabajo teniendo en cuenta las necesidades del servicio y los planes y programas trazados por la entidad. Añade que, por ejemplo, el Art. 12 autoriza la creación de intendencias regionales y les asignó unas funciones específicas, además de las que aquel funcionario les delegue.

Expone que en materia de los procesos de que trata la norma demandada, la intendencia regional respectiva recibe la demanda y la remite para decisión, que las etapas que se vayan surtiendo son notificadas en la Secretaría y que los estados para ese efecto son puestos en la página de Internet de la entidad. Señala que las copias de las providencias pueden solicitarse inmediatamente en la respectiva regional. Agrega que también, por tratarse de un proceso verbal sumario, son aplicables las normas del Código de Procedimiento Civil sobre notificaciones.

Afirma que en esta forma se salvaguardan el debido proceso y la recta administración de justicia, con apoyo en las innovaciones tecnológicas, como por ejemplo, el correo electrónico, de conformidad con lo previsto en la Ley 794 de 2003 sobre modificaciones al Código de Procedimiento Civil.

## 2. Intervenciones extemporáneas

Los siguientes escritos no serán tenidos en cuenta por haber sido recibidos extemporáneamente:

2.1. Escrito recibido el 9 de Junio de 2006, firmado por la ciudadana Beatriz Delgado Motoa, actuando en representación de la Universidad Santiago de Cali - Facultad de Derecho.

2.2. Escrito recibido el 6 de Julio de 2006, suscrito por la ciudadana Marina Rojas Maldonado, obrando en nombre de la Universidad Santo Tomás - Facultad de Derecho.

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Con el Concepto No. 4129 de 5 de Julio de 2006 radicado en la misma fecha, el Procurador General de la Nación, Edgardo José Maya Villazón, solicita a la Corte que declare exequible la norma demandada, por los aspectos analizados en el mismo, con las siguientes razones:

Expresa que el Art. 228 de la Constitución señala que la administración de justicia es una función pública cuyo funcionamiento será desconcentrado y autónomo y que el Art. 116 ibidem establece que excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas; no obstante les está prohibido adelantar la instrucción y juzgar delitos.

Indica que de conformidad con lo previsto en la Ley 489 de 1998 las superintendencias son organismos que integran la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional.

Enuncia que teniendo en cuenta lo dispuesto en el Art. 408 del Código de Procedimiento Civil, la Superintendencia de Sociedades conoce a prevención, junto con los jueces civiles, de la impugnación de actos o decisiones de Asambleas de Accionistas o Juntas de Socios y de Juntas Directivas de sociedades vigiladas por ella, de modo que los interesados están en libertad de escoger si acuden a dicha entidad administrativa o al aparato judicial, debiendo considerar siempre que las acciones indemnizatorias por los posibles perjuicios que se deriven del acto o decisión deben ser de conocimiento de los jueces civiles.

Arguye que si bien es cierto que, salvo el caso de las altas cortes de justicia, las competencias no pueden concentrarse en un solo juez o tribunal, también lo es que el legislador goza de una amplia libertad para diseñar, de manera razonable y proporcionada, las reglas que fijan la competencia por el factor territorial de los funcionarios que administran justicia, teniendo en cuenta los requerimientos particulares de las diversas regiones del territorio nacional y las áreas del Derecho de que se trate.

Dictamina que la vigencia del principio de desconcentración territorial en la función jurisdiccional asignada a la Superintendencia de Sociedades no es exigible constitucionalmente, por las siguientes razones:

i) La exigencia de desconcentración de la administración de justicia contenida en el Art. 228 superior no es absoluta y debe aplicarse con un criterio racional.

ii) La asignación de competencia judicial a la Superintendencia de Sociedades es una forma de distribución de aquella que materializa el principio de desconcentración de funciones.

iii) La Superintendencia de Sociedades, en ejercicio de las funciones que le fueron otorgadas

por el Art. 4º del Decreto 1080 de 1996, organizó las Intendencias Regionales, como dependencias que tienen a su cargo, entre otras funciones, la recepción de escritos relacionados con la impugnación de actos o decisiones de Asambleas de Accionistas o Juntas de Socios y de Juntas Directivas de sociedades vigiladas por esa entidad, facilitando así el ejercicio del derecho de impugnación de los interesados. Agrega que también se pueden utilizar los servicios de correo y fax para los mismos efectos.

iv) La desconcentración territorial de la función judicial atribuida a la Superintendencia de Sociedades no constituye un elemento que debía estar incluido en la disposición acusada y que hubiese sido omitido por el legislador, generando una obstaculización del derecho de acceso a la administración de justicia en condiciones de igualdad, en la medida en que la ley consagró las autoridades judiciales y administrativas competentes para atender dicho asunto en forma eficaz, con criterios razonables y proporcionados.

## VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE

### Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda, conforme a lo dispuesto en el artículo 241, Num. 4, de la Constitución, por estar dirigida contra una disposición que forma parte de una ley.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

### Problema jurídico planteado

2. Corresponde a la Corte determinar si la asignación a la Superintendencia de Sociedades de la función de conocer de la impugnación de actos o decisiones de Asambleas de Accionistas o Juntas de Socios y de Juntas Directivas de sociedades vigiladas por la misma entidad, sin exigir su funcionamiento desconcentrado, configura una omisión legislativa que vulnera el acceso de los habitantes del país a la administración de justicia en condiciones de igualdad (Art. 229 C. Pol.) y el deber del Estado de asegurar su prestación eficiente a los mismos (Art. 365 C. Pol.).

Para tal efecto hará unas consideraciones sobre la omisión legislativa y sobre el ejercicio de funciones jurisdiccionales por las Superintendencias y a continuación examinará los cargos

formulados.

## Omisión legislativa

3. De acuerdo con la jurisprudencia de esta corporación, el legislador puede vulnerar la Constitución no solamente por acción sino también por omisión en el desarrollo de su actividad prevista en aquella.

Ha señalado la Corte que, con un criterio lógico, la omisión legislativa presupone la existencia de un deber consagrado en la Constitución, que incumple el legislador. Así mismo, ha precisado que la omisión no se configura por la violación del deber genérico de legislar, sino por la infracción de un deber específico y expreso de hacerlo en relación con sujetos o situaciones determinados.

En este orden de ideas, ha indicado que dicha omisión reviste dos modalidades:

i) la omisión legislativa absoluta, que ocurre cuando el legislador no desarrolla actividad alguna, o sea, cuando hay ausencia total de regulación legislativa.

En este caso la Corte carece de competencia para su examen, pues, sobre la base de que todo análisis de constitucionalidad exige la confrontación de una norma legal con los preceptos constitucionales, en tal evento no existe uno de los extremos de esa comparación y, por ende, el estudio resulta imposible.

ii) la omisión legislativa relativa, que acaece cuando el legislador sí cumple el deber constitucional de expedir normas en relación con sujetos o situaciones determinados, pero lo hace en forma incompleta o defectuosa, en condiciones tales que vulnera garantías constitucionales tales como los principios de igualdad o del debido proceso.

En este caso, el juicio de constitucionalidad sí es posible, por existir una regulación, aunque parcial o imperfecta, y por contar así con el extremo legal indispensable para la confrontación correspondiente, lo cual determina la competencia de la Corte para efectuarla.

A este respecto, la Corte ha señalado que en la demanda respectiva debe señalarse una norma legal determinada de la cual emerja o surja la omisión y que, por tanto, no es procedente formular demanda por tal motivo en relación con normas legales indeterminadas.

Acercas de las exigencias para el examen de constitucionalidad por omisión legislativa relativa esta corporación ha expresado:

“Ahora bien, para efectos de proceder al examen de constitucionalidad de una disposición jurídica, por haber incurrido el Congreso en omisión legislativa relativa, la Corte ha considerado necesario el cumplimiento de ciertas condiciones, a saber: (i) que exista una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo; (ii) que la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta; (iii) que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente; (iv) que la falta de justificación y objetividad genere para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma; y (v) que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador.<sup>1</sup>” 2

En el mismo sentido, ha indicado:

“La Corte ha considerado como elementos estructurales de la omisión legislativa relativa, “la existencia de una disposición que excluya de sus hipótesis o de sus consecuencias alguna situación que en principio debía estar incluida, que tal exclusión no tenga justificación alguna y que por lo tanto la misma no supere el juicio de proporcionalidad y de razonabilidad, y por último que dicha exclusión constituya inobservancia de un mandato constitucional impuesto al legislador.” 3 En estos casos procede el control de constitucionalidad de esa disposición, siempre que ese supuesto se desprenda del contenido normativo demandado, pues, como lo ha sostenido la Corte, la inconstitucionalidad por omisión no puede ser declarada por el juez constitucional sino en relación con el contenido normativo de una disposición concreta, que

por incompleta resulta ser discriminatoria<sup>4</sup>". 5

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

En caso de configurarse una omisión legislativa relativa, la Corte dicta una sentencia integradora, en virtud de la cual se completa o perfecciona la regulación examinada, se restablece la voluntad del constituyente, que no acató el legislador, y se elimina la vulneración de garantías constitucionales, en ejercicio de su función propia de guarda de la supremacía e integridad de la Constitución consagrada en el Art. 241 de la misma.

Ejercicio de funciones jurisdiccionales por las superintendencias

4. De conformidad con lo dispuesto en los Arts. 113 y 116 de la Constitución, por regla general la rama judicial del poder público tiene la función de administrar justicia, la cual lógicamente constituye una función pública, como lo señala expresamente el Art. 228 ibidem, el cual preceptúa también que las decisiones de la Administración de Justicia son independientes y que su funcionamiento será desconcentrado y autónomo. En el mismo sentido de ser su naturaleza independiente, el Art. 230 superior estatuye que los jueces en sus providencias sólo están sometidos al imperio de la ley.

El ejercicio de dicha función permite el cumplimiento de uno de los fines esenciales del Estado, como es asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo (Art. 2º C. Pol.), el cual forma parte también de los valores fundamentales de aquel consagrados en el preámbulo de la Constitución.

Sobre este tema, la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, establece en su Art. 1º que la administración de justicia es la parte de la función pública que cumple el Estado encargada por la Constitución Política y la ley de hacer efectivos los derechos, obligaciones, garantías y libertades consagrados en ellas, con el fin de realizar la convivencia social y lograr y mantener la concordia nacional.

Acerca de la independencia y la imparcialidad en el ejercicio de la función judicial la Corte Constitucional ha expresado:

“Como es sabido, el propósito fundamental de la función judicial dentro de un Estado de derecho, es el de impartir justicia a través de diferentes medios, como son la resolución de los conflictos que se susciten entre particulares, o entre éstos y el Estado, el castigo a las infracciones a la ley penal y la defensa del principio de legalidad. Para ello, la administración de justicia debe descansar siempre sobre dos principios básicos que, a su vez, se tornan esenciales: la independencia y la imparcialidad de los jueces.

“La independencia, como su nombre lo indica, hace alusión a que los funcionarios encargados de administrar justicia no se vean sometidos a presiones o, como lo indica la norma bajo estudio, a insinuaciones, recomendaciones, exigencias, determinaciones o consejos por parte de otros órganos del poder, inclusive de la misma rama judicial, sin perjuicio del ejercicio legítimo por parte de otras autoridades judiciales de sus competencias constitucionales y legales. En este punto resulta de importancia anotar que el hecho de que alguna otra rama del poder público participe en la designación de algunos funcionarios judiciales -como es el caso del Senado y del Presidente de la República en la elección de los magistrados de la Corte Constitucional- o que colabore en el buen funcionamiento de la administración de justicia -mediante el concurso económico, logístico o material- no significa, ni puede significar, que se le otorgue facultad para someter la voluntad y la libre autonomía del juez para adoptar sus decisiones. En igual sentido, debe decirse que la independencia se predica también, como lo reconoce la disposición que se estudia, respecto de los superiores jerárquicos dentro de la rama judicial. La autonomía del juez es, entonces, absoluta. Por ello la Carta Política dispone en el artículo 228 que las decisiones de la administración de justicia “son independientes”, principio que se reitera en el artículo 230 superior cuando se establece que “Los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley”, donde el término “ley”, al entenderse en su sentido general, comprende en primer lugar a la Constitución Política.

“Por su parte, la imparcialidad se predica del derecho de igualdad de todas las personas ante la ley (Art. 13 C.P.), garantía de la cual deben gozar todos los ciudadanos frente a quien administra justicia. Se trata de un asunto no sólo de índole moral y ética, en el que la honestidad y la honorabilidad del juez son presupuestos necesarios para que la sociedad confíe en los encargados de definir la responsabilidad de las personas y la vigencia de sus derechos, sino también de responsabilidad judicial. El logro de estos cometidos requiere que tanto los jueces como los demás profesionales del derecho se comprometan en los ideales y el valor de la justicia, para lo cual no basta el simple conocimiento de la ley y del procedimiento, sino que es indispensable el demostrar en todas las actuaciones judiciales los valores de la rectitud, la honestidad y la moralidad.”<sup>7</sup>

De otro lado, el Art. 116 de la Constitución contempla que excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades

administrativas y que, sin embargo, no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos.

Con base en esta potestad, el legislador ha atribuido funciones jurisdiccionales a algunas entidades administrativas, en particular a algunas superintendencias, las cuales, de conformidad con lo previsto en los Arts. 66 y 82 de la Ley 489 de 1998, son organismos creados por la ley, con la autonomía administrativa y financiera que la misma les señale, con o sin personería jurídica, que cumplen funciones de inspección y vigilancia atribuidas por la ley o mediante delegación que haga el Presidente de la República previa autorización legal.

Esta corporación ha señalado en varias ocasiones que la atribución de funciones jurisdiccionales a las superintendencias se ajusta a la Constitución siempre y cuando el funcionario respectivo esté predeterminado en la ley y se respeten la independencia y la imparcialidad propia de los jueces. Al respecto ha dicho:

“(…) Así, como se explicó, las funciones judiciales de la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de protección al consumidor se ven en ocasiones interferidas por las labores de vigilancia y control que esa misma entidad desarrolla en esos campos, lo cual afecta el principio de imparcialidad. Sin embargo, no existen razones para considerar que es imposible que la estructura y funcionamiento de esa entidad no puedan ajustarse a fin de garantizar la autonomía de esas atribuciones judiciales. No es pues necesario recurrir a la solución más drástica de declarar la inexecutable de esas funciones judiciales de la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de protección al consumidor pues basta condicionar su alcance, tal y como lo hizo la sentencia C-649 de 2001 en relación con las atribuciones judiciales de esa misma superintendencia en materia de competencia desleal.

“La Corte concluye entonces que la disposición acusada es executable, pero siempre y cuando, por los procedimientos constitucionales previstos, la estructura y funcionamiento de esa superintendencia sean ajustados para asegurar que no podrá el mismo funcionario o despacho de la Superintendencia de Industria y Comercio ejercer funciones jurisdiccionales respecto de casos de protección al consumidor, en los cuales ya se hubiera pronunciado con anterioridad, con motivo del ejercicio de alguna de sus funciones administrativas, ya fuere inspección, vigilancia o control en la materia. Tales tareas deben ser desarrolladas por funcionarios distintos, que no tengan relación alguna de sujeción jerárquica o funcional frente a quienes dictaron o aplicaron pronunciamientos en materia de protección al consumidor que se refieran directamente al asunto que se somete a su conocimiento”.<sup>8</sup>

En otra oportunidad expresó:

“18- Una lectura aislada y literal del artículo 116 parecería indicar que la ley puede atribuir funciones judiciales a cualquier autoridad administrativa, puesto que esa disposición constitucional no establece que el funcionario a quien se le confieran esas competencias jurisdiccionales deba reunir determinados requisitos. Sin embargo, una interpretación constitucional sistemática lleva a la inevitable conclusión de que para que un funcionario administrativo pueda ejercer funciones jurisdiccionales debe contar con ciertos atributos de independencia e imparcialidad. En efecto, la Carta es clara en señalar que las decisiones de la justicia son independientes (CP art. 228), mientras que las normas internacionales de derechos humanos, conforme a las cuales se deben interpretar los derechos constitucionales (CP art. 93), indican que toda persona tiene derecho a ser oída, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter (art. 8.1 Convención Interamericana y art. 14-1 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos). En tales condiciones, es necesario armonizar la posibilidad que confiere el artículo 116 de la Carta de conferir funciones judiciales a las autoridades administrativas con los requisitos de imparcialidad, predeterminación e independencia que deben tener las personas que ejercen funciones jurisdiccionales. Una conclusión se impone: La ley puede conferir atribuciones judiciales a las autoridades administrativas, pero siempre y cuando los funcionarios que ejercen concretamente esas competencias no sólo se encuentren previamente determinados en la ley sino que gocen de la independencia e imparcialidad propia de quien ejercita una función judicial”.<sup>9</sup>

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

5. El demandante considera que la asignación a la Superintendencia de Sociedades de la función de conocer de la impugnación de actos o decisiones de Asambleas de Accionistas o Juntas de Socios y de Juntas Directivas de sociedades vigiladas por la misma entidad, sin exigir su funcionamiento desconcentrado, configura una omisión legislativa que vulnera el acceso de los habitantes del país a la administración de justicia en condiciones de igualdad (Art. 229 C. Pol.) y el deber del Estado de asegurar su prestación eficiente a los mismos (Art. 365 C. Pol.).

6. Al regular la función administrativa la Constitución establece que la misma está al servicio

de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones (Art. 209).

El Art. 8º de la Ley 489 de 1998 define la institución de la desconcentración administrativa como la radicación de competencias y funciones en dependencias ubicadas fuera de la sede principal del organismo o entidad administrativa, sin perjuicio de las potestades y deberes de orientación e instrucción que corresponde ejercer a los jefes superiores de la Administración, la cual no implica delegación y podrá hacerse por territorio y por funciones.

Esta corporación ha indicado los rasgos propios de dicha institución, así:

“Igualmente, la doctrina constitucional<sup>10</sup> ha especificado cuáles son los rasgos propios de la desconcentración y la delegación, figuras sobre las que gravita la presente decisión. Respecto a la primera, se ha señalado que, en cierta medida, es la variante práctica de la centralización y que, desde un punto de vista dinámico, consiste en una transferencia de funciones administrativas que corresponden a órganos de una misma persona administrativa. Entre las características principales de la desconcentración están las siguientes: (i) es una atribución de la competencia realizada por el mismo ordenamiento jurídico; (ii) tal atribución es realizada a un órgano medio o inferior dentro de la jerarquía; (iii) la competencia desconcentrada se confiere de forma exclusiva al órgano designado por el ordenamiento; (iv) la responsabilidad del superior jerárquico se circunscribe al ámbito de los poderes de supervisión propios de la relación jerárquica y; (v) el superior sólo puede reasumir la competencia previa una nueva atribución legal que así lo determine”.<sup>11</sup>

7. Una de las características sustanciales de un Estado unitario como el colombiano, sobre la base de la centralización política, es la unidad de las leyes y de la función judicial en todo el territorio del mismo, cuya creación y ejercicio, respectivamente, están a cargo de la Nación o poder central. Ello explica que el Art. 228 de la Constitución establezca que el funcionamiento de la administración de justicia será desconcentrado, esto es, que la misma operará mediante la atribución de dicha función, mediante leyes y reglamentos, a órganos de orden nacional situados en diversos lugares del territorio del Estado, con un campo de acción circunscrito y en todo caso de menor amplitud que aquel.

En este sentido es relevante la función atribuida por el Art. 257 de la Constitución al Consejo

Superior de la Judicatura para “fijar la división del territorio para efectos judiciales y ubicar y redistribuir los despachos judiciales” (Num 1).

Acerca de este tema, debe destacarse que no obstante la similitud existente entre las figuras de la desconcentración administrativa y judicial, existe una diferencia sustancial entre ellas determinada por la independencia y la autonomía funcional de las autoridades judiciales, de suerte que entre éstas se aplica una jerarquía solamente de carácter funcional, mientras que en la Administración Pública se aplica una jerarquía de índole orgánica.

8. La norma demandada establece que la impugnación de actos o decisiones de Asamblea de Accionistas o Juntas de Socios y de Juntas Directivas de Sociedades vigiladas<sup>12</sup> por la Superintendencia de Sociedades podrá tramitarse mediante el proceso verbal sumario ante dicha Superintendencia.

Añade que, con todo, la acción indemnizatoria a que haya lugar por los posibles perjuicios que se deriven del acto o decisión que se declaren nulos será competencia exclusiva del Juez.

La Corte considera que las normas constitucionales invocadas en la demanda como violadas, es decir, los Arts. 228 y 365, no establecen un deber específico y expreso del legislador en el sentido de que el ejercicio de las funciones jurisdiccionales asignadas a las autoridades administrativas y la prestación del servicio público de administración de justicia por dichas autoridades, sean desconcentrados. Así mismo, el Art. 116 ibidem, que consagra la atribución excepcional de dichas funciones, no impone ese deber al legislador.

Por esta razón, no puede configurarse una omisión legislativa relativa, en cuanto no se puede incumplir un deber inexistente, de conformidad con la jurisprudencia antes indicada de esta corporación.

Por otra parte, si se considerara que los citados preceptos constitucionales establecen el deber mencionado, éste no habría sido incumplido por el legislador, de modo que no habría omisión, por las siguientes razones:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

i) En virtud de lo dispuesto en los Arts. 408 del C. P. C., modificado por el Art. 1º del Decreto 2282 de 1989, y 421 del mismo código, modificado por la misma norma mencionada, a los

jueces civiles ordinarios competente, mediante el proceso abreviado, la tramitación y decisión, cualquiera que sea su cuantía, de la impugnación de actos o decisiones de asambleas de accionistas y de juntas directivas o de socios, de sociedades civiles o comerciales, cuando con ellos se contravenga la ley o los estatutos sociales, y la correspondiente indemnización.

Como consecuencia de ello, el Art. 147 de la Ley 446 de 1998, de la cual forma parte la norma demandada, estatuye que la Superintendencia o el Juez competente conocerán a prevención de los asuntos de que trata la Parte IV de dicha ley, en la que está comprendida, en su Título II, la norma que se estudia.

Cabe señalar que conforme a la doctrina procesal la competencia a prevención consiste en la competencia concurrente de dos o más autoridades en relación con determinados asuntos, de tal manera que el conocimiento de éstos por una de ellas excluye la competencia de las demás. Por tanto, la actuación que con posterioridad adelante otra de tales autoridades resulta nula por incompetencia.

En este orden de ideas, el citado artículo 147 de la Ley 446 de 1998 dispone que el Superintendente o el Juez competente declarará de plano la nulidad de lo actuado, inmediatamente tenga conocimiento de la existencia del proceso inicial y ordenará enviar el expediente a la autoridad que conoce del mismo. También señala que el incumplimiento de este deber hará incurrir al respectivo funcionario en falta disciplinaria, salvo que pruebe causa justificativa.

Por lo anterior, la competencia atribuida por la norma demandada a la Superintendencia de Sociedades en relación con los referidos asuntos es adicional a la que tienen los jueces civiles, y no sustitutiva de esta última, lo cual significa que dicha disposición amplía las posibilidades de acceso a la jurisdicción para la solución de los mismos, esto es, expande el campo de la desconcentración judicial del Estado para ese efecto, en vez de excluirla como se afirma en la demanda.

ii) En virtud de lo dispuesto en el Decreto ley 1080 de 1996, por el cual se reestructura la Superintendencia de Sociedades y se dictan normas sobre su administración y recursos, es función del Despacho del Superintendente de Sociedades, entre otras, organizar, con sujeción al artículo 12 de este Decreto, las Intendencias Regionales, según las necesidades del servicio en el territorio nacional.

Por su parte, el Art. 12 ibidem establece que la Superintendencia de Sociedades podrá contar

con Intendencias Regionales, las cuales ejercerán las siguientes funciones:

- Ejecutar las funciones de inspección, vigilancia y control de las sociedades comerciales del área de su jurisdicción, de acuerdo con los lineamientos establecidos por el Superintendente de Sociedades.
- Expedir los actos administrativos que le correspondan dentro de la respectiva área territorial, cuando así lo delegue el Superintendente.
- Dirigir la elaboración y ejecución de los planes, programas y proyectos de la dependencia.
- Las demás que le sean asignadas por el Superintendente de Sociedades.

En esta forma la Superintendencia de Sociedades puede cumplir con el apoyo de las Intendencias Regionales la función jurisdiccional que se examina, con un grado relativo de desconcentración, de acuerdo con las necesidades de dicho servicio, como en su escrito de intervención en este proceso afirma dicha entidad que se está haciendo.

iii) La Superintendencia de Sociedades en el ejercicio de la citada función, al igual que las personas que acudan a ella para tal efecto, pueden hacer uso de los recursos tecnológicos modernos, en particular los servicios de telefax y de correo electrónico, que permiten la comunicación escrita inmediata a distancia, como lo autoriza la Ley 527 de 1999, por medio de la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales, se establecen las entidades de certificación y se dictan otras disposiciones<sup>13</sup>.

Por las razones anteriores, los cargos formulados carecen de fundamento y, en consecuencia, la Corte declarará exequible la norma demandada, por dichos cargos.

## 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,

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

DECLARAR EXEQUIBLE, por los cargos formulados, el Art. 137 de la Ley 446 de 1998.

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

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

1 Cfr. las Sentencias C-543/96 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), C-427/2000 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa) y C-1549/2000 (M.P. (e) Martha Victoria Sáchica de Moncaleano, entre otras.

2 Sentencia C-185 de 2002, M. P. Rodrigo Escobar Gil. Sobre el tema de la omisión legislativa pueden consultarse también, entre numerosas sentencias, las siguientes: C-192 de 2006, C-073 de 2006, C-045 de 2006, C-1230 de 2005, C-061 de 2005, C-509 de 2004, C-809 de 2002, C-1549 de 2001, C-1255 de 2001, C- 675 de 1999, C-146 de 1998 y C-543 de 1996.

3 Corte Constitucional. Sentencias C-809 de 2002 M.P. Eduardo Montealegre Lynett y C-061 de 2005 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

4 Corte Constitucional. Sentencia C-146 de 1998 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

5 Sentencia C-192 de 2006, M. P. Jaime Córdoba Triviño.

6 Sobre la vigencia de este principio, dentro de los postulados de la Carta Política de 1991, Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-540 del 24 de noviembre de 1993. Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell.

7 Sentencia C-037 de 1996, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

8 Sentencia C-1071 de 2002, M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

9 Sentencia C-1641 de 2000, M. P. Alejandro Martínez Caballero. Sobre este tema se pueden consultar también, entre otras, las Sentencias C-649 de 2001, C-501 de 2001 y C-384 de 2000.

10 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-024/96.

11 Sentencia C-205 de 2005, M. P. Jaime Córdoba Triviño.

12 De conformidad con lo previsto en el Art. 84 de la Ley 222 de 1995, "la vigilancia consiste en la atribución de la Superintendencia de Sociedades para velar por que las sociedades no

sometidas a la vigilancia de otras superintendencias, en su formación y funcionamiento y en el desarrollo de su objeto social, se ajusten a la ley y a los estatutos. La vigilancia se ejercerá en forma permanente.

“Estarán sometidas a vigilancia, las sociedades que determine el Presidente de la República. También estarán vigiladas aquellas sociedades que indique el Superintendente cuando del análisis de la información señalada en el artículo anterior o de la práctica de una investigación administrativa, establezca que la sociedad incurre en cualquiera de las siguientes irregularidades:

“a. Abusos de sus órganos de dirección, administración o fiscalización, que impliquen desconocimiento de los derechos de los asociados o violación grave o reiterada de las normas legales o estatutarias;

“b. Suministro al público, a la Superintendencia o a cualquier organismo estatal, de información que no se ajuste a la realidad;

“c. No llevar contabilidad de acuerdo con la ley o con los principios contables generalmente aceptados.

“d. Realización de operaciones no comprendidas en su objeto social”.

13 Conforme al Art. 10 de la Ley 527 de 1999, “los mensajes de datos serán admisibles como medios de prueba y su fuerza probatoria es la otorgada en las disposiciones del Capítulo VIII del Título XIII, Sección Tercera, Libro Segundo del Código de Procedimiento Civil.

“En toda actuación administrativa o judicial, no se negará eficacia, validez o fuerza obligatoria y probatoria a todo tipo de información en forma de un mensaje de datos, por el sólo hecho que se trate de un mensaje de datos o en razón de no haber sido presentado en su forma original”.

A su vez, el Art. 2º de dicha ley consigna que mensaje de datos es “la información generada, enviada, recibida, almacenada o comunicada por medios electrónicos, ópticos o similares, como pudieran ser, entre otros, el Intercambio Electrónico de Datos (EDI), Internet, el correo electrónico, el telegrama, el télex o el telefax”.