

**RESUMEN Y ANÁLISIS DE LA SENTENCIA C-1071 DE 2002 DE LA CORTE
CONSTITUCIONAL**

Si al atribuir funciones judiciales a la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de protección al consumidor, viola o no los principios que gobiernan el ejercicio de funciones judiciales por autoridades administrativas

Magistrado Ponente

Dr. Eduardo Montealegre Lynett

Análisis del CEDEC

Por:

Alfonso Miranda Londoño

Bogotá D.C., 2020

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	3
2. NORMA ACUSADA.....	3
3. PROBLEMA JURÍDICO.....	10
4. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL	10
5. DECISIÓN.....	17
6. ANÁLISIS Y CONCLUSIONES.....	17

**RESUMEN Y ANÁLISIS DE LA SENTENCIA C-1071 DE 2002 DE LA CORTE
CONSTITUCIONAL**

Si al atribuir funciones judiciales a la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de protección al consumidor, viola o no los principios que gobiernan el ejercicio de funciones judiciales por autoridades administrativas

Magistrado Ponente

Dr. Eduardo Montealegre Lynett

1. Introducción

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Mauricio Velandia solicita ante esta Corporación la declaratoria de inexequibilidad del artículo 145 de la Ley 446 de 1992.

2. Normas demandadas

A continuación se transcribe el texto de los artículos demandados. Se resaltan y subrayan los apartes directamente acusados.

***“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.

El Congreso de Colombia

DECRETA:
(...)

Artículo 145. *Atribuciones en materia de protección al consumidor. La Superintendencia de Industria y Comercio ejercerá, a prevención, las siguientes atribuciones en materia de protección del consumidor, sin perjuicio de otras facultades que por disposición legal le correspondan:*

a) Ordenar el cese y la difusión correctiva, a costa del anunciante, en condiciones idénticas, cuando un mensaje publicitario contenga información engañosa o que no se adecue a las exigencias previstas en las normas de protección del consumidor;

b) Ordenar la efectividad de las garantías de bienes y servicios establecidas en las normas de protección del consumidor, o las contractuales si ellas resultan más amplias;

c) Emitir las órdenes necesarias para que se suspenda en forma inmediata y de manera preventiva la producción, la comercialización de bienes y/o el servicio por un término de treinta (30) días, prorrogables hasta por un término igual, mientras se surte la investigación correspondiente, cuando se tengan indicios graves de que el producto y/o servicio atenta contra la vida o la seguridad de los consumidores;

d) Asumir, cuando las necesidades públicas así lo aconsejen, las investigaciones a los proveedores u organizaciones de consumidores por violación de cualquiera de las disposiciones legales sobre protección del consumidor e imponer las sanciones que corresponda."

La Demanda

En un extenso escrito, el actor manifiesta que la disposición acusada viola los artículos 29, 228 y 230 de la Constitución, pues le atribuye a la Superintendencia de Industria y Comercio funciones jurisdiccionales en materia de protección al consumidor, en virtud del artículo 116 de la Carta. Para el demandante, la atribución de funciones jurisdiccionales a una autoridad administrativa que ejerce funciones de control, inspección, supervisión e instrucción, viola los principios de imparcialidad e independencia de la función judicial. Resalta entonces que la función judicial es exclusiva del Estado, emana de la Constitución y de la ley, es de carácter permanente y definitiva, y debe ser ejercida por un ente independiente e imparcial.

El demandante enumera entonces todas las funciones de la Superintendencia en materia de protección al consumidor e ilustra la organización de la Superintendencia a fin de sustentar sus cargos. En un gráfico muestra que la entidad se encuentra dividida en tres delegaturas: para la promoción de la competencia, para la protección de la propiedad intelectual y para la protección del consumidor. El actor concluye entonces que las labores de inspección, vigilancia, control e instrucción de la Superintendencia de Industria y Comercio comprometen su criterio de imparcialidad para juzgar los asuntos de los que trata el artículo acusado, pues la entidad puede haber conocido algunos asuntos en ejercicio de sus funciones administrativas, y luego tendrá que conocer en virtud de sus funciones jurisdiccionales. De otro lado, el demandante considera que el criterio de independencia también se ve afectado pues el funcionario administrativo está supeditado a los derroteros establecidos por el Superintendente o por él mismo, quienes han tenido injerencia previa en el desarrollo de las funciones de control, inspección, vigilancia e instrucción.

Para sustentar la necesidad de que la independencia e imparcialidad sean garantizadas, el actor acude a varias decisiones de esta Corte, entre las cuales, la sentencia C-1641 de 2000 que declaró la inconstitucionalidad de las facultades jurisdiccionales de la Superintendencia Bancaria otorgadas por la Ley 446. El demandante considera que la tesis esgrimida por esta sentencia es aplicable a este caso, pues quien ejecuta lo dispuesto en la norma acusada se encarga de dar instrucciones sobre lo que resolverá posteriormente con carácter judicial. Señala entonces que estos casos son distintos al de entidades como la Superintendencia de Servicios Públicos, pues ésta conoce asuntos regulados por autoridades distintas y autónomas como la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones.

Así, el actor señala que en la Superintendencia de Industria y Comercio se centran dos actividades: la de policía administrativa y la de juez. Además las relaciones de dependencia dentro de la entidad impiden el desarrollo del principio de imparcialidad e independencia. Esto se deduce de las funciones que el Decreto 2153 de 1992 le atribuyó al Superintendente: la administración del personal -incluyendo los superintendentes delegados- y la posibilidad de disponer de los asuntos a ellos atribuidos. Así, el Superintendente delegado para la protección al consumidor depende funcionalmente de lo que resuelva el Superintendente de Industria y Comercio para el ejercicio de sus funciones y por tanto el delegado no es autónomo en sus determinaciones. Y aunque se pensara que ello tiene solución si quien conociera de estos asuntos jurisdiccionales fuese el Superintendente de Industria y Comercio, es claro que si ello pasa quedarán en un solo funcionario tanto la función jurisdiccional como las labores de control, vigilancia, inspección e instrucción.

Intervención de la Superintendencia de Industria y Comercio

El ciudadano Ramón Francisco Cárdenas Ramírez, como representante de la Superintendencia de Industria y Comercio, interviene a fin de solicitar que se declare exequible la norma acusada. El ciudadano comienza por reseñar los fundamentos generales de la protección al consumidor, y llama la atención sobre la necesidad de partir de vulnerabilidad e indefensión del consumidor en el mercado. Luego señala que las facultades administrativas de la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de protección del consumidor cuentan con respaldo constitucional. Explica igualmente que, en virtud de los preceptos de la Carta, fue expedido el decreto 2153 de 1992 que definió la estructura orgánica y funcional de esta Superintendencia, y le otorgó la facultad de velar por la observancia de las disposiciones sobre protección al consumidor y dar trámite administrativo a las reclamaciones que se presenten, e imponer las sanciones pertinentes.

Así, señala el interviniente, la Superintendencia de Industria y Comercio está obligada a garantizar los derechos colectivos de los consumidores en el mercado a través de procedimientos y trámites administrativos que observen el debido proceso. Esta facultad es el desarrollo de la potestad administrativa y las resoluciones a través de las cuales se deciden estos asuntos se traducen en manifestaciones del ejercicio del poder de policía.

Procede entonces el interviniente a describir algunas consideraciones generales en relación con la potestad sancionatoria de la administración para reforzar su argumento sobre la competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio para imponer sanciones administrativas ante la vulneración de los derechos de los consumidores. En cuanto a las facultades jurisdiccionales de la Superintendencia, el ciudadano considera que la ley 446 ha eliminado las trabas anteriores que se presentaban por ser indispensable la intervención judicial en los asuntos de protección al consumidor. Según su parecer, la agilidad es ahora patente, en especial en la aplicación de las normas relativas a la efectividad de las garantías.

Señala el interviniente que ésta fue la voluntad del legislador, pues según los antecedentes de la Ley 446, se buscaba una justicia eficiente, efectiva, ágil e imparcial para lo cual resulta provechoso que las labores de protección de entidades como la Superintendencia citada, que antes tardaban por la necesidad de pronunciamientos judiciales para su desarrollo, ahora sean resueltas por ellas mismas dentro de los límites constitucionales pertinentes. Esas funciones jurisdiccionales fueron atribuidas en virtud del conocimiento especializado de algunas entidades para que los ciudadanos encuentren respuestas efectivas a sus demandas de justicia. La posibilidad de que autoridades administrativas ejerzan funciones judiciales ha sido avalada por la Corte Constitucional cuando en la sentencia C-592 de 1992 consideró ajustado a la Constitución el artículo 32 del Decreto 2651 de 1991 según el cual el Superintendente de Sociedades conocería los procesos de concordado obligatorio. Así, cuando la norma demandada establece que la Superintendencia de Industria y Comercio tiene facultades jurisdiccionales a prevención, es claro que puede el particular acudir a un juez o a la Superintendencia.

En cuanto a los cargos en particular, señala el interviniente que no es de recibo la cita jurisprudencial de la sentencia C-1641 de 2000, pues las diferencias entre las funciones y atribuciones de la Superintendencia Bancaria -allí estudiada- y la de Industria y Comercio no requieren mayor consideración y por tanto no son comparables las situaciones.

En cuanto a la presunta violación del derecho al debido proceso, el ciudadano dice que no existe relación jerárquica o funcional entre el Superintendente de Industria y Comercio y el Superintendente Delegado para la Protección al Consumidor pues, de acuerdo con la ley 489 de 1998, la orientación, control y evaluación general de las actividades de los organismos y entidades administrativas corresponde al Presidente de la República, pues el Superintendente de Industria y Comercio sólo ejerce sobre los superintendentes delegados un control de tutela, el cual es un control meramente administrativo cuyo alcance ha sido explicado por la Corte en la sentencia C-727 de 2000. Además, según las normas vigentes, el Superintendente no puede revisar las decisiones de los Delegados, pues es una facultad que la ley no le ha atribuido. Según el artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, el Superintendente de Industria y Comercio debe dirigir la Superintendencia conjuntamente con los Superintendentes delegados. Así, la

relación de superioridad entre éstos sólo se materializa en la formulación de políticas y directrices.

Anota el interviniente que los principios de imparcialidad y transparencia son garantizados, y considera que la demanda parte del desconocimiento del principio de buena fe, pues hasta la fecha no se ha demostrado que las labores de la Superintendencia en materia de protección al consumidor se hayan llevado a cabo por fuera del mandato legal y en detrimento de los mencionados principios. Agrega que aún cuando eso llegara a suceder, los ciudadanos cuentan con la acción de tutela en caso de violación a sus derechos fundamentales, además de las investigaciones disciplinarias a que haya lugar.

El ciudadano argumenta que no existe tampoco violación del principio de imparcialidad, pues no existe prohibición para que autoridades administrativas ejerzan algunas funciones jurisdiccionales, y además, la función instructiva que desarrolla la Superintendencia le fue asignada por el ordenamiento jurídico, y por tanto actúa conforme a derecho.

Finalmente el representante de la Superintendencia de Industria y Comercio llama la atención sobre las finalidades perseguidas por la ley 446, esencialmente en lo relativo a la necesidad de agilizar y aminorar los costos de procesos que así lo requieren, pues los trámites de protección al consumidor son de cuantías menores y los beneficios de una decisión favorable no compensarían los costos y la duración del proceso. De tal forma, el ciudadano considera que no es dable eliminar la utilidad social del instrumento. Para sustentar esta afirmación, el ciudadano se refiere al bajo número de casos referentes a protección al consumidor y competencia desleal que manejaba la justicia ordinaria, en contraste con el alto volumen de casos manejados por la Superintendencia, lo que evidencia el incremento del acceso a la administración de justicia.

El ciudadano presentó un escrito posterior (fls. 122y ss) en donde básicamente se limitó a reiterar los argumentos esgrimidos en la intervención aquí reseñada.

Intervenciones ciudadanas

El ciudadano Jorge Jaeckel interviene con el fin de coadyuvar la demanda pues considera que el artículo 145 de la Ley 446 de 1998 viola los artículos 13, 29, 31, 158, 169, 228 y 229 de la Constitución. Para el interviniente la norma acusada viola el derecho al debido proceso y a la imparcialidad e independencia judiciales pues, como ya lo ha establecido la Corte Constitucional, *“si una entidad en ejercicio de funciones administrativas ejerce funciones de control, vigilancia e inspección y dicta instrucciones a las instituciones sujetas a control”* no es competente para ejercer funciones jurisdiccionales *“en las materias en las que ejerce las funciones administrativas citadas”*, pues ello compromete la imparcialidad y la independencia que deben tener quienes ejercen funciones jurisdiccionales. El interviniente explica que, en virtud de los Decretos 3466 de 1982 y 2153 de 1992, la Superintendencia de Industria y Comercio

ejerce funciones de control, vigilancia e inspección y dicta instrucciones a las instituciones sujetas a control sobre la manera como se debe asegurar el cumplimiento de ciertas actividades, fija criterios técnicos y jurídicos, practica inspecciones y establece los parámetros para asegurar el cumplimiento de las normas sobre derechos del consumidor, y por tanto, concluye que dicha superintendencia no puede ser competente para ejercer funciones jurisdiccionales en esas materias, ya que no cuenta con imparcialidad ni independencia.

Considera el ciudadano que el contenido de esta norma es similar al del artículo 51 de la Ley 510 de 1999 que fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la sentencia C-1641 de 2000, bajo consideraciones similares a los cargos planteados en esta demanda.

De otro lado, el interviniente anota que la norma acusada viola el derecho a la igualdad, porque establece circunstancias disímiles y desproporcionadas frente a los casos en los que el sujeto pasivo de la acción es demandado ante la jurisdicción ordinaria. Así, cuando el proceso para establecer si una conducta es constitutiva de infracción a los derechos del consumidor se tramita ante los jueces civiles, la declaratoria de ilegalidad de la conducta genera para el sujeto pasivo de la acción las declaratorias previstas por los artículos 29 y 36 del Decreto 3466 de 1982. Pero si la declaratoria de ilegalidad de la conducta es hecha por la Superintendencia de Industria y Comercio, aparte de los efectos mencionados para el sujeto pasivo, se genera una sanción pecuniaria hasta de 150 salarios mínimos mensuales derivada de las normas que permiten al Superintendente de Industria y Comercio, en el ejercicio de la función administrativa, imponer sanciones pecuniarias.

Finalmente, el ciudadano considera que el artículo 145 de la Ley 446 de 1998 infringe los derechos al debido proceso y a la imparcialidad e independencia judiciales, pues cuando dicha entidad ejerce, por intermedio de la misma dependencia, funciones jurisdiccionales respecto de procesos en los que simultáneamente ejerce funciones administrativas, deber ser aplicada la doctrina de la sentencia C-649 de 2001, es decir, de no declararse la inconstitucionalidad de la norma, debe ser declarada su constitucionalidad condicionada tal como se hizo en el precedente citado.

El ciudadano Andrés Trujillo Maza también interviene a fin de coadyuvar la demanda. El ciudadano hace un recuento normativo a fin de mostrar que tanto el Superintendente de Industria y Comercio como sus delegados cumplen funciones de instrucción y funciones jurisdiccionales sobre los mismos asuntos y por tanto es imposible que exista imparcialidad, pues el interés de los funcionarios al fallar será que se acoja la instrucción brindada anteriormente por ellos mismos. Resalta además las relaciones de dependencia en la Superintendencia de Industria y Comercio, dada la jerarquía funcional en su estructura, lo cual impide la independencia e imparcialidad propias de la función jurisdiccional. Por lo anterior, el interviniente considera que la norma acusada viola el derecho al debido proceso y enuncia las facultades de instruir sobre ciertas materias y las facultades jurisdiccionales que poseen los superintendentes para demostrar la violación del derecho al debido proceso. Con similares razones argumenta

la violación de los artículos 228 y 230 de la Constitución. Concluye entonces el ciudadano que la Corte Constitucional debe seguir la tesis que ha sostenido en las sentencias C-1641 de 2000 y C-649 de 2001, en el entendido de que una superintendencia no puede ejercer funciones jurisdiccionales, en tanto despliegue atribuciones de inspección, control y vigilancia sobre idénticas materias. Por tanto, para el interviniente, este Tribunal debe declarar inexecutable el artículo 145 de la ley 446 de 1998.

Concepto del Procurador General de la Nación

El Procurador General de la Nación, en concepto No. 2961, recibido el 02 de agosto de 2002, interviene en este proceso para solicitar que la Corte declare la exequibilidad del artículo 145 de la ley 446 de 1998. Considera la Vista Fiscal que la transferencia excepcional de competencia para administrar justicia que la Constitución permite, está determinada por los principios que rigen la administración de justicia y su existencia. Específicamente en el caso de las Superintendencias, tiene razón de ser en la colaboración entre las distintas ramas del poder público (sentencias C-592 de 1992 y C-384 de 2000).

Señala el Ministerio Público que la protección al consumidor es un derecho colectivo y de interés general, que permite la intervención estatal a fin de proteger al consumidor como parte indefensa en la relación. Por eso la Superintendencia de Industria y Comercio tiene una función administrativa de inspección, control y vigilancia que está íntimamente ligada al ejercicio de la potestad sancionatoria del Estado. Así, encuentra el despacho del Procurador que la norma demandada establece mecanismos de protección al consumidor y por tanto la Superintendencia de Industria y Comercio puede, en ejercicio de sus funciones administrativas, llevar a cabo un procedimiento de esa misma naturaleza con el fin de producir una decisión que comporte la imposición de una sanción, es decir, el *“ejercicio pleno de la potestad sancionatoria del Estado”*. Por tanto, el procedimiento y el acto administrativo correspondientes se derivarían del ejercicio de funciones administrativas y esta clase de actos podrían ser impugnados ante los entes judiciales.

Pero resalta el Ministerio Público que en este caso la Superintendencia de Industria y Comercio conocerá a prevención de los asuntos contemplados en la norma, lo que significa que estas funciones están asignadas también a otros órganos, los jueces. Así, el ente que haya iniciado primero la investigación deberá mantenerla, y la norma acusada participa entonces de las *“dos connotaciones: es administrativa y es judicial”* las cuales no son incompatibles según la sentencia C-649 de 2001. Además, la Vista Fiscal considera que la posibilidad de optar entre los jueces o la Superintendencia, y la agilidad con que ésta última resuelve este tipo de procesos que involucran derechos de los consumidores, reafirma el principio de la pronta y eficiente administración de justicia consagrados en los artículos 228 y 229 de la Constitución.

El Ministerio Público considera que las decisiones que adopte la Superintendencia de Industria y Comercio se harán en el marco del procedimiento administrativo señalado

para el efecto y harán tránsito a cosa juzgada, y la segunda instancia, de no estar garantizada, se tramitará ante el funcionario judicial competente, tal como lo señaló la Corte en la sentencia C-415 de 2002. No comparte entonces la Procuraduría el argumento según el cual la norma demandada desconoce el debido proceso, la imparcialidad e independencia, pues justamente por su labor de vigilancia y control el legislador optó por asignarle, a prevención, una función que ejercen los jueces.

En conclusión, la Procuraduría solicita que la Corte Constitucional declare la exequibilidad de la norma demandada bajo el entendido de que el mismo funcionario de la Superintendencia de Industria y Comercio que conoció el caso en ejercicio de las labores de inspección, control y vigilancia puede aplicar los correctivos señalados en ella, previo agotamiento del proceso administrativo, y la decisión hará tránsito a cosa juzgada y será apelable ante la jurisdicción cuando la segunda instancia no esté garantizada en la misma Superintendencia.

3. Problema Jurídico

El problema jurídico que debe resolver la Corte Constitucional si al atribuir funciones judiciales a la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de protección al consumidor, viola o no los principios que gobiernan el ejercicio de funciones judiciales por autoridades administrativas.

4. Consideraciones de la Corte Constitucional

Comienza la Corte por recordar que, según el artículo 116 de la Carta, las facultades judiciales en cabeza de entidades administrativas son excepcionales. Por ello, la interpretación del alcance de las facultades judiciales radicadas en autoridades administrativas debe ser siempre restrictiva, pues de lo contrario se corre el riesgo de convertir la excepción en regla. En tales circunstancias, y tal y como esta Corporación lo ha señalado, a menos que el legislador haya establecido expresamente con precisión y especificidad que las funciones ejercidas por una autoridad administrativa son jurisdiccionales, el intérprete deberá asumir que son funciones administrativas. Procede pues esta Corte a analizar si el Legislador especificó con suficiente claridad que las atribuciones conferidas a la Superintendencia de Industria y Comercio por la disposición acusada son judiciales.

En principio podría argumentarse que las funciones conferidas por el artículo acusado son administrativas pues la Ley 446 de 1998 no señala expresamente que dichas atribuciones sean judiciales. Además, este artículo hace parte del título IV de la Parte IV de la ley, y por ello no se encuentra en el título I de esa misma Parte IV, que es el que se refiere explícitamente al ejercicio de funciones judiciales por las superintendencias.

A pesar de lo anterior, la Corte coincide con el actor y los intervinientes, en que las funciones conferidas a la Superintendencia de Industria y Comercio por la norma acusada son judiciales, por una razón elemental y es la siguiente. El artículo demandado establece que la Superintendencia de Industria y Comercio *“ejercerá, a prevención”*

varias atribuciones en materia de protección al consumidor. Si existe competencia a prevención para conocer de ciertos casos en esa materia, es claro que se trata de la misma función de índole jurisdiccional, que ejercen los jueces de la república. Además, el artículo 147 de la ley 446 de 1998 dispone, en su inciso 3, que los actos dictados por la Superintendencia en ejercicio de esas funciones a prevención harán tránsito a cosa juzgada. Por su parte, el artículo 148, 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.

Por todo lo anterior, la Corte concluye que las atribuciones conferidas en materia de protección al consumidor a la Superintendencia de Industria y Comercio son de naturaleza jurisdiccional. Entra pues esta Corporación a examinar si dichas atribuciones judiciales respetan o no los principios constitucionales que rigen el ejercicio de funciones judiciales por autoridades administrativas.

Funciones judiciales por autoridades administrativas, y en especial por superintendencias.

Como ya lo ha anotado esta Corte, el ejercicio de funciones jurisdiccionales por autoridades no judiciales representa una excepción al reparto general de funciones entre las ramas del poder. Ello explica que su alcance sea restrictivo ya que únicamente pueden administrar justicia aquellas autoridades administrativas determinadas expresamente por la ley, que también debe indicar las materias precisas respecto de las cuales ello es posible. Sin embargo, esta Corte ha precisado que ese carácter excepcional no significa que a las autoridades administrativas no se les puedan atribuir funciones jurisdiccionales permanentes, pues lo excepcional no es aquello que no reviste el carácter de permanente sino aquello que constituye una excepción de la regla general. De otro lado, la Constitución señala campos en donde no es posible conferir atribuciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas, por ejemplo la instrucción de sumarios y el juzgamiento de delitos. Por consiguiente, la Carta establece dos primeras exigencias para el ejercicio de funciones judiciales por autoridades administrativas: (i) éstas deben estar claramente delimitadas en la ley y (ii) no pueden recaer en ciertos ámbitos, como la investigación de delitos. Con base en esos criterios, que delimitan las posibilidades que tiene la ley para asignar funciones judiciales a las autoridades administrativas, esta Corte ya ha admitido que las superintendencias desarrollen determinadas funciones judiciales.

Un primer acercamiento parece llevar a la conclusión que la norma acusada se ajusta a la jurisprudencia de esta Corporación. Así, no sólo explícitamente esta disposición confiere funciones judiciales a una superintendencia, a las cuales la Carta les reconoce la posibilidad de ejercer esas atribuciones. Además, esas funciones no recaen en ninguna de las áreas prohibidas por la Carta para que las autoridades administrativas ejerzan funciones judiciales, por cuanto no se trata de que esas entidades instruyan sumarios o juzguen delitos. Finalmente, la Corte observa que la norma acusada establece con claridad las atribuciones judiciales que la Superintendencia de Industria

y Comercio puede ejercer a prevención en materia de protección al consumidor, pues indica que esa entidad puede (i) Ordenar el cese y la difusión correctiva, a costa del anunciante, en condiciones idénticas, cuando un mensaje publicitario contenga información engañosa o que no se adecue a las exigencias previstas en las normas de protección del consumidor;(ii) Ordenar la efectividad de las garantías de bienes y servicios establecidas en las normas de protección del consumidor, o las contractuales si ellas resultan más amplias; (iii) Emitir las órdenes necesarias para que se suspenda en forma inmediata y de manera preventiva la producción, la comercialización de bienes y/o el servicio por un término de treinta (30) días, prorrogables hasta por un término igual, mientras se surte la investigación correspondiente, cuando se tengan indicios graves de que el producto y/o servicio atenta contra la vida o la seguridad de los consumidores; y (iv) asumir, cuando las necesidades públicas así lo aconsejen, las investigaciones a los proveedores u organizaciones de consumidores por violación de cualquiera de las disposiciones legales sobre protección del consumidor e imponer las sanciones que corresponda. En ese orden de ideas, la ley es clara al precisar las materias específicas sobre las cuales puede la Superintendencia de Industria y Comercio ejercer sus atribuciones judiciales.

Sin embargo, el demandante considera que, debido a las tareas de control que cumple esa entidad, no se le pueden conferir funciones judiciales, por cuanto ella se convertiría en juez y parte en esas controversias, con lo cual se viola el debido proceso y se desconocen los principios de imparcialidad e independencia que gobiernan el ejercicio de la función judicial. Este ataque constitucional, remite entonces otro interrogante: ¿goza la Superintendencia de Industria y Comercio de la imparcialidad y la independencia exigibles de cualquier juez para conocer de los asuntos asignados por la ley que contiene la norma acusada? Entra pues la Corte a examinar este asunto.

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

Una interpretación constitucional sistemática del artículo 116 de la Constitución, que permite que algunas autoridades administrativas ejerzan funciones judiciales, lleva a la conclusión de que para que un funcionario administrativo pueda ejercer funciones jurisdiccionales debe contar con ciertos atributos que son exigidos a los jueces en general: el haber sido asignado por la ley para conocer de asuntos delimitados por ella misma con anterioridad a los hechos que deba conocer, y contar con independencia e imparcialidad. En efecto, la Carta es clara en señalar que las decisiones de la justicia son independientes (CP art. 228), y 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 (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 otorgar funciones judiciales a las autoridades administrativas con los requisitos de imparcialidad, predeterminación e independencia que deben tener

quienes ejercen funciones jurisdiccionales. De ello se concluye que las autoridades administrativas pueden tener atribuciones judiciales otorgadas por la ley, siempre y cuando los funcionarios que ejercen concretamente esas competencias se encuentren previamente determinados en la ley y gocen de la independencia e imparcialidad propias de quien ejercita una función judicial.

La anterior doctrina no implica que el ejercicio simultáneo de funciones administrativas y judiciales por parte de las Superintendencias sea incompatible. La simultaneidad es admisible si no son lesionados los derechos de los sujetos procesales ni se compromete la imparcialidad del funcionario que está administrando justicia. Así, la sentencia C-1641 de 2000 estableció que *"bien puede la ley atribuir funciones judiciales a las Superintendencias, tal y como lo hacen las disposiciones acusadas."* Con todo, en algunos 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)."*

Recapitulando, la Corte ha constatado hasta este punto que la norma acusada ha cumplido algunos de los requisitos exigidos por la Constitución para que autoridades administrativas como la Superintendencia de Industria y Comercio puedan ejercer funciones administrativas. Así, las facultades judiciales fueron conferidas por la Ley, que estableció específicamente las materias sobre las que puede pronunciarse, las cuales no incluyen ninguna de las proscritas por la Carta -instrucción de sumarios o juzgamiento de delitos-. Se han cumplido entonces los requerimientos de un juez natural, cuyas facultades y funciones están determinadas por la ley dentro del marco permitido por la Constitución. Pasa ahora la Corte a estudiar si se cumplen los requisitos restantes: la independencia e imparcialidad de los funcionarios.

El demandante considera que en virtud de las funciones de la Superintendencia de Industria y Comercio, su criterio se ve comprometido al momento de conocer los asuntos que la norma demandada le permite asumir a prevención. Para determinar si en realidad la imparcialidad de esta entidad se ve afectada de tal modo que no pueda asumir las funciones judiciales en materia de protección al consumidor que le otorga la norma acusada, entra la Corte a estudiar las funciones administrativas de la Superintendencia de Industria y Comercio en este campo.

De acuerdo con el artículo 2 del Decreto 2153 de 1992 *"Por el cual se reestructura la Superintendencia de Industria y Comercio y se dictan otras disposiciones"*, entre las funciones de esta entidad se encuentran las siguientes:

"(...)4. Velar por la observancia de las disposiciones sobre protección al consumidor a que se refiere este decreto y dar trámite a las reclamaciones o quejas que se presenten, cuya competencia no haya sido asignada a otra autoridad, con el fin de establecer las

responsabilidades administrativas del caso u ordenar las medidas que resulten pertinentes;

5. Imponer, previas explicaciones, de acuerdo con el procedimiento aplicable, las sanciones que sean pertinentes por violación de las normas sobre protección al consumidor, así como por la inobservancia de las instrucciones impartidas por la Superintendencia;

(...)

20. Asesorar al Gobierno Nacional y participar en la formulación de las políticas en todas aquellas materias que tengan que ver con la protección al consumidor, la promoción de la competencia y la propiedad industrial y en las demás áreas propias de sus funciones;

21. Instruir a sus destinatarios sobre la manera como deben cumplirse las disposiciones en las materias a que hace referencia el numeral anterior, fijar los criterios que faciliten su cumplimiento y señalar los procedimientos para su cabal aplicación;

22. Asumir, cuando las necesidades públicas así lo aconsejen, el conocimiento exclusivo de las investigaciones e imponer las sanciones por violación de las normas sobre control y vigilancia de precios (...).”

Esta breve referencia de algunas de las funciones de vigilancia y control de la Superintendencia de Industria y Comercio muestra que algunas de ellas son muy próximas a aquellos campos en donde, conforme a la disposición acusada, esa misma entidad ejerce atribuciones judiciales. Por ejemplo, según los numerales 4 y 5 del Decreto 2153 de 1992, a esa superintendencia corresponde no sólo genéricamente velar por la observancia de las disposiciones sobre protección al consumidor y dar trámite a las reclamaciones o quejas que se presenten en este campo, sino además imponer las sanciones que sean pertinentes por violación de las normas sobre protección al consumidor, así como por la inobservancia de las instrucciones impartidas por la Superintendencia. Esto significa que esa entidad sanciona administrativamente por violación de los derechos del consumidor e igualmente imparte instrucciones en la materia. Por su parte, la norma acusada confiere competencias judiciales en campos semejantes pues el numeral d) señala que es atribución de esa entidad “*asumir, cuando las necesidades públicas así lo aconsejen, las investigaciones a los proveedores u organizaciones de consumidores por violación de cualquiera de las disposiciones legales sobre protección del consumidor e imponer las sanciones que corresponda*”.

Ahora bien, el actor y algunos intervinientes aciertan en señalar que si una misma autoridad ejerce sus funciones jurisdiccionales respecto de una entidad o sobre un asunto relacionado con una función administrativa previa de vigilancia y control, su imparcialidad estaría comprometida. Esta situación sería contraria a las garantías propias del debido proceso, y por ello la sentencia C-1641 de 2000, MP Alejandro Martínez Caballero, declaró la inexequibilidad del artículo 146 de la Ley 446 de 1998, tal y como había sido modificado por el artículo 51 de la Ley 510 de 1999, y que confería atribuciones judiciales a la Superintendencia Bancaria en ciertas materias.

El análisis precedente sugiere que la disposición acusada, o al menos algunos de sus apartes, deberían ser retirados del ordenamiento, en la medida en que confieren a la

Superintendencia de Industria y Comercio atribuciones judiciales en campos en donde esa entidad también despliega labores de vigilancia y control. Sin embargo, en desarrollo del principio de conservación del derecho, según el cual, siempre debe el juez constitucional intentar preservar la labor del Legislador, la Corte se pregunta si es posible interpretar esas atribuciones judiciales, de tal manera que éstas puedan ajustarse al marco constitucional del ejercicio de funciones judiciales por las autoridades administrativas.

Para responder a ese interrogante, la Corte considera necesario recordar que existen otros dos precedentes relevantes en esta materia, a saber, las sentencias C-1143 de 2000 y C-649 de 2001, que estudiaron también la constitucionalidad del ejercicio de funciones judiciales por las superintendencias. La primera de ellas concluyó que la facultad que confiere el artículo 146 de la Ley 222 de 1995 a la Superintendencia de Sociedades, para incoar la acción revocatoria concursal, no lesiona la independencia e imparcialidad que deben caracterizar el ejercicio de la función jurisdiccional. Y esa sentencia llegó a esa conclusión, a pesar de que el ejercicio de esa acción judicial se encuentra ligado a las labores de vigilancia y control de esa superintendencia, por cuanto esas distintas tareas eran separables y no se confundían.

Por su parte, la sentencia C-649 de 2001 analizó si el ejercicio de atribuciones judiciales por la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de competencia desleal violaba o no los principios de imparcialidad e independencia propios de la función judicial, teniendo en cuenta que esa entidad ejercía también funciones de vigilancia y control en ese campo. Esa sentencia concluyó que en ocasiones esa situación podría afectar la independencia e imparcialidad de la función judicial, y que por ello era necesario condicionar la constitucionalidad de las normas que conferían esas atribuciones judiciales. Dijo entonces esta Corte: *“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.”*

Un análisis de las anteriores tres sentencias permite precisar la doctrina constitucional sobre el ejercicio de funciones judiciales por las superintendencias. Así, esta Corte ha

exigido, en forma invariable, que los funcionarios administrativos que ejercen funciones judiciales estén dotados de independencia e imparcialidad, doctrina que es reiterada en la presente oportunidad. La diferencia en el sentido de las decisiones en los tres casos deriva de la distinta relación entre el ejercicio de las funciones judiciales por las superintendencias, y el desarrollo de labores de inspección, vigilancia y control por esas mismas entidades. Así, si es posible distinguir con claridad el ámbito de la función judicial de aquel desarrollado en las labores de vigilancia y control, entonces la imparcialidad e independencia no se ven comprometidas. Por ello, la sentencia C-1143 de 2000 declaró la constitucionalidad de la posibilidad de que la Superintendencia de Sociedades pudiera incoar la acción revocatoria concursal. Por el contrario, si las funciones judiciales y de vigilancia y control se encuentran tan íntimamente ligadas dentro de la superintendencia respectiva que resulta imposible autonomizar la función judicial dentro de la entidad, entonces la decisión que se impone es la declaración de inexecutable de la atribución de funciones judiciales a esa superintendencia, tal y como lo hizo la Corte en la sentencia C-1641 de 2000 en relación con ciertas funciones judiciales de la Superintendencia Bancaria. Finalmente, si existen interferencias entre las funciones judiciales y las labores de vigilancia y control, pero es razonable suponer que la propia entidad puede ajustar su estructura y funcionamiento para proteger la imparcialidad de la función judicial, entonces la decisión más adecuada es recurrir a una sentencia de constitucionalidad condicionada, tal y como lo hizo la sentencia C-649 de 2001 en relación con las atribuciones judiciales de la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de competencia desleal.

El estudio precedente lleva a la Corte a concluir que en este caso se presenta la tercera hipótesis. 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 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.

Efectos del fallo en el tiempo y limitación de la cosa juzgada.

A fin de no generar desorden entre los procesos que se han llevado a cabo y aquellos que se encuentran en trámite, la Corte anota que este fallo tiene efectos hacia el futuro. Asimismo, el efecto de la cosa juzgada habrá de limitarse, pues conforme a reiterada jurisprudencia, no corresponde a la Corte estudiar oficiosamente la constitucionalidad de las leyes ordinarias sino examinar las normas específicas que sean demandadas por los ciudadanos (CP art. 241). Por ello, cuando existe una acusación general, por razones materiales o de procedimiento, contra un cuerpo normativo, pero no un ataque individualizado contra cada una de las partes que lo integran, la vía procedente es limitar el alcance de la cosa juzgada constitucional, en caso de que la acusación no prospere. En tales eventos, debe la Corte declarar la constitucionalidad de la disposición pero precisando que la cosa juzgada es relativa, por cuanto sólo opera por los cargos analizados en la sentencia. Por tal motivo, el artículo acusado será declarado exequible, con el condicionamiento explicado en el fundamento anterior de esta providencia, y únicamente en relación con los cargos formulados por el actor y estudiados por esta sentencia.

5. Decisión

La Sala plena de la Corte Constitucional resolvió el presente caso en los siguientes términos:

- Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 145 de la Ley 446 de 1998, únicamente por los cargos estudiados en esta providencia, y siempre y cuando se entienda que, de conformidad con el fundamento 16 de esta sentencia, las funciones allí atribuidas a la Superintendencia de Industria y Comercio deben ejercerse por funcionarios que gocen de independencia e imparcialidad.

6. Análisis y conclusiones

La sentencia objeto de estudio deja ver lo siguiente:

- Según el artículo 116 de la Carta, las facultades judiciales en cabeza de entidades administrativas son excepcionales. Por ello, la interpretación del alcance de las facultades judiciales radicadas en autoridades administrativas debe ser siempre restrictiva, pues de lo contrario se corre el riesgo de convertir la excepción en regla. En tales circunstancias, y tal y como esta Corporación lo ha señalado, a menos que el legislador haya establecido expresamente con precisión y especificidad que las funciones ejercidas por una autoridad administrativa son jurisdiccionales, el intérprete deberá asumir que son funciones administrativas.
- Respecto del ejercicio de función judicial con imparcialidad e independencia, señaló la Corte Constitucional que una interpretación constitucional sistemática

del artículo 116 de la Constitución, que permite que algunas autoridades administrativas ejerzan funciones judiciales, lleva a la conclusión de que para que un funcionario administrativo pueda ejercer funciones jurisdiccionales debe contar con ciertos atributos que son exigidos a los jueces en general: el haber sido asignado por la ley para conocer de asuntos delimitados por ella misma con anterioridad a los hechos que deba conocer, y contar con independencia e imparcialidad.