

## De la organización, funcionamiento y funciones de las superintendencias en el ejercicio de la actividad jurisdiccional\*

On the Organization, Operation and Functions of the Superintendencies in the Exercise of Jurisdictional Activity

Nelson Hernández Meza <sup>a\*\*</sup>

Universidad del Norte, Colombia

nelsonh@uninorte.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0872-3177>

DOI: <https://doi.org/10.11144/Javeriana.vj72.off>

Recibido: 01 noviembre 2022

Aceptado: 03 mayo 2023

Publicado: 31 julio 2023

María Lourdes Ramírez Torrado <sup>\*\*\*</sup>

Universidad del Norte, Colombia

torradom@uninorte.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6529-0457>

María de Jesús Illera <sup>\*\*\*\*</sup>

Universidad del Norte, Colombia

millera@uninorte.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1384-6334>

### Resumen:

Son cuatro superintendencias a las que se les ha atribuido funciones jurisdiccionales; no obstante, no existe un cuerpo normativo ni administrativo que sistematice las reglas de su funcionamiento, organización, ejercicio de la actividad jurisdiccional y del control sobre sus decisiones. De este modo, el ciudadano del común y los abogados no expertos en el sector en concreto podrían tener un panorama un tanto gris al enfrentarse a este tipo de administración de justicia. Así las cosas, el objetivo de esta investigación es analizar aspectos nucleares a la organización y funcionamiento de la actividad de administrar justicia, por parte de las superintendencias. Encontrándose, entre otras cuestiones, que esta oferta de justicia podría estar resultando distante para el común de los ciudadanos e incluso para ciertos abogados, no por la especialidad de la materia, sino por la falta de sistematización de la información y sus particularidades.

**Palabras clave:** justicia, rama ejecutiva, estado, superintendencia, juez.

### Abstract:

There are four superintendencies to which jurisdictional functions have been conferred; however, there are no regulatory or administrative bodies that systematize the rules for their operation, organization, exercise of the activity of administration of justice and control over their decisions. Consequently, the ordinary citizen, and even lawyers who are not experts in this particular sector, may have a somewhat gray picture when confronted with this type of judges. Accordingly, the objective of this research was to analyze the core aspects of the organization and functioning of the administration of justice by the four superintendencies. Finally, it was found that this offer of justice could be distant for the common public and even for certain jurists.

**Keywords:** justice, state, executive branch, judge.

## Introducción

Son cuatro las superintendencias a las que se les ha atribuido funciones jurisdiccionales, a saber: Superintendencia Financiera de Colombia (SFC), Superintendencia de Industria y Comercio (SIC),

### Notas de autor

<sup>\*\*</sup> Doctor en Derecho y becario, Universidad del Norte. Magister en Derecho, Universidad del Norte, especialista en Derecho Público Global, Universidad de Castilla-La Mancha (España). Abogado, Universidad del Norte. Contacto: [nelsonh@uninorte.edu.co](mailto:nelsonh@uninorte.edu.co)

<sup>\*\*\*</sup> Doctora en Derecho Administrativo, Universidad Carlos III (Madrid). Profesora investigadora de la Universidad del Norte. Contacto: [torradom@uninorte.edu.co](mailto:torradom@uninorte.edu.co)

<sup>\*\*\*\*</sup> Doctora en Derecho, Universidad de Castilla La-Mancha (España). Profesora investigadora de la Universidad del Norte. Contacto: [millera@uninorte.edu.co](mailto:millera@uninorte.edu.co)

<sup>a</sup> Autor de correspondencia: [nelsonh@uninorte.edu.co](mailto:nelsonh@uninorte.edu.co)

Superintendencia Nacional de Salud (SNS), y la Superintendencia de Sociedades (SSOC). Sin embargo, no existe un cuerpo único normativo ni administrativo que sistematice las reglas de su funcionamiento, organización, ejercicio de la actividad jurisdiccional y el control sobre sus decisiones. De este modo, el ciudadano del común y los abogados no expertos en el sector en concreto podrían tener un panorama un tanto gris al enfrentarse a esta forma de administrar justicia que cada vez gana terreno.

Es por esto que el objetivo que persigue este artículo es el de analizar aspectos nucleares a la organización y al funcionamiento de la actividad de administración de justicia por parte de las cuatro superintendencias a las que se les ha atribuido dicha función. Lo anterior, a partir de la revisión y análisis de la doctrina, la normativa y la jurisprudencia que se ha ocupado del asunto. Así las cosas, esta investigación se encuentra organizada en cinco apartados, relativos a generalidades del funcionamiento de estas entidades; luego de esto, el trabajo se ocupa de la organización de las superintendencias, su actividad de administrar justicia y, por último, de la actividad procesal y el control a sus decisiones.

Encontrándose, entre otras cuestiones, que esta oferta de justicia podría estar resultando distante para el común de los ciudadanos, e incluso para ciertos abogados, no por la especialidad de la materia, sino por la falta de sistematización de la información y las particularidades que se deben tener en cuenta para enfrentar un proceso ante estas entidades. Esto exhorta a enseñarse esta forma de administrar justicia, que cobra cada vez más vigencia en los planes de formación de los abogados en el país.

## **Generalidades del funcionamiento de las superintendencias con funciones jurisdiccionales**

Esta justicia administrada por las superintendencias<sup>1</sup> ha sido considerada como de élites; esto, en la medida en que no opera de manera indiscriminada a todos los habitantes del territorio nacional, sino que está restringida a que la controversia corresponda a uno de los sectores en los cuales las superintendencias tengan competencia. Competencia que, a su vez, se encuentra restringida a que la materia, sobre la que gire el asunto, le haya sido atribuida a prevención<sup>2</sup> con los jueces civiles o laborales del poder judicial. Es excepcional el caso de la SFC<sup>3</sup>, ya que esta conoce en exclusiva de asuntos que formulen los consumidores financieros contra las entidades que vigila<sup>4</sup>, pues esta competencia se instituyó a favor de los consumidores financieros y no de las entidades vigiladas<sup>5</sup>.

En cuanto a los asuntos a conocer, se ocupan exclusivamente de asuntos que guarden relación con su especialidad, según la ley, pues no tienen vocación general de competencia<sup>6</sup>. De modo que no conocen de procesos ejecutivos<sup>7</sup>, ni siquiera para hacer efectivas las condenas impuestas por estas mismas; tampoco poseen competencia para decidir de acciones de tutela, pues estas solo pueden intentarse ante “jueces”<sup>8</sup>; asimismo, no conocen de acciones populares, de grupo o de acciones de cumplimiento, por ser los jueces de la República los competentes para su trámite<sup>9</sup>.

En la misma línea, las superintendencias no tienen competencia para decidir controversias laborales<sup>10</sup>, y existe la prohibición para adelantar sumarios y juzgar delitos. Esto último por expresa prohibición constitucional y la garantía relativa a que sea un juez integrante del poder judicial el que decida los asuntos de naturaleza penal.

Ahora bien, la asignación de funciones jurisdiccionales implica la existencia de un mandato de asignación eficiente de competencias, lo que se traduce en que las funciones deben relacionarse con la función misional de su actividad administrativa que desempeñan, que por su grado de especialidad, capacidad y conocimiento técnico pueden ser objeto de concesión a estas<sup>11</sup>. En palabras de las Corte Constitucional: “la asignación eficiente corresponde a una relación de afinidad entre las funciones jurisdiccionales conferidas por la ley, y aquellas que ejerce ordinariamente la autoridad administrativa”<sup>12</sup>.

Cabe mencionar que el otorgamiento de estas funciones se encuentra enmarcado en parámetros que han venido siendo establecidos por la jurisprudencia, tales como: (a) la especialidad de las funciones asignadas; (b) la excepcionalidad de las funciones que puede conferir, sin que ello implique un vaciamiento de competencias del poder judicial; (c) la eficacia con la cual la entidad pueda realizar estas funciones; (d) la obligación de garantizar el principio de juez natural, esto es, que la designación clara y cierta del funcionario o dependencia, en quien recae la función jurisdiccional, delimitando su margen de actividad<sup>13</sup>; y (e) las funciones deben ser fijas y ciertas, es decir, no puede haber espacio para ambigüedades. Frente a esto último, el legislador debe precisar: (i) las funciones delimitando todas las situaciones a efecto de que se protejan las garantías inherentes a la función judicial, en especial, la independencia judicial; y, (ii) la entidad, dependencias o funcionarios sobre los que recae la función jurisdiccional, siendo inadmisibles las funciones o competencias amplias o excesivamente indeterminadas o vagas. Se puede señalar que el ejercicio de funciones jurisdiccionales puede, a su vez, ser organizado mediante actos administrativos<sup>14</sup>; entonces estas funciones se pueden organizar en grupos de trabajo, delegaturas o funcionarios que designe el superintendente, sin que esto comporte una delegación de funciones, como tampoco una redelegación, puesto que la ley ha situado en cabeza de estas entidades la atribución jurisdiccional<sup>15</sup>.

Asimismo, se anota que la función judicial otorgada es permanente, pero excepcional. A diferencia de la delegación de funciones jurisdiccionales en los particulares que es transitoria. Situación que implica lo excepcional de dichas funciones, pues estas actividades no pueden convertirse en el objeto principal de las superintendencias<sup>16</sup>. Así las cosas, no se podrá vaciar competencias del poder judicial en las superintendencias, desdibujando su función al interior del Estado y el reparto general de competencias entre las ramas del poder público<sup>17</sup>. Siendo, así, este un límite para la expansión incontrolada de estas atribuciones a las superintendencias y a cualquier otra autoridad administrativa.

En lo que corresponde al personal que se ocupa de las funciones jurisdiccionales, al interior de las superintendencias, en un principio la carrera administrativa fue tratada como las del resto de entidades del sector central de la administración; sin embargo, desde la década anterior, el legislador y después la jurisprudencia han venido señalando que estas entidades están integradas por un sistema de personal específico de carrera administrativa<sup>18</sup>. Precisándose, jurisprudencialmente<sup>19</sup>, que la vigilancia del sistema de carrera y administración de personal de estas entidades estaría a cargo de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Por otro lado, se anota que no existe un cuerpo normativo único para actuar ante las superintendencias en el ejercicio de la actividad jurisdiccional; entonces, las normas sustantivas dependen del sector de la controversia; hay quienes afirman que las normas que se aplican se encuentran esparcidas por retazos y de forma desordenada<sup>20</sup>. Este escenario genera inevitablemente que solo algunos están en capacidad de comprender la “telaraña” normativa existente, por ejemplo, en normas de protección de la competencia. En lo que respecta con las normas procesales, se anota que los procedimientos jurisdiccionales ante las SSOC, SIC y SFC se rigen por el código general del proceso. En el caso de la SNS no aplica el mencionado código, pues esta no fue objeto de su regulación, ni existe norma expresa que lo remita a este procedimiento. Además, el procedimiento que adelanta es preferente y sumario, el que ha sido criticado<sup>21</sup> al no estar regulado el término judicial para resolver el recurso de apelación de sus decisiones<sup>22</sup>.

En cuanto a la naturaleza de las normas que aplican las superintendencias con funciones jurisdiccionales resulta imposible ubicarlas en un solo grupo. En unos casos aplican normas de orden público en todos los casos (SSOC y SIC), en otros casos se dan situaciones intermedias en las que emplean normas de orden público o de carácter privado renunciables (SNS). Hasta llegar a escenarios en los que aplican normas de carácter renunciable según la doctrina (SFC)<sup>23</sup>. Entonces, las normas que utilizan las superintendencias en materia sustantiva para resolver asuntos jurisdiccionales son de orden público<sup>24</sup> (caso de la SSOC<sup>25</sup> y de la SIC<sup>26</sup>), cuando están envueltos: la seguridad del Estado, la moralidad de la comunidad, la protección a terceros y el interés

público<sup>27</sup>. No obstante, existen notas particulares para el supuesto de la SSOC, un sector de la doctrina afirma que esta entidad aplica normas de naturaleza prevalente<sup>28</sup>. Producto de la competencia para resolver conflictos entre los asociados por razón del contrato social y por el impacto que tienen sus sentencias sobre los derechos de los asociados<sup>29</sup>. Se anota, como en el caso de la SIC, un sector de la doctrina afirma que, en materia de libre competencia, las normas que aplica son de orden privado<sup>30</sup>.

En un sector intermedio, se ubican las normas que aplica la SNS, que unas veces son de orden público<sup>31</sup> y en otras de orden privado. De modo que la SNS<sup>32</sup>, a diferencia de otras superintendencias, se mueve entre la interpretación de normas irrenunciables, de orden público, cuando conoce de asuntos que envuelven la protección del derecho a la salud y derechos fundamentales; y normas de carácter económico, propias del derecho civil, de los contratos y por tanto renunciables<sup>33</sup>. En el otro extremo encontramos a la SFC que aplica en la actividad jurisdiccional normas de carácter económico, propias del derecho civil, comercial, de seguros, bursátil, financiero, y por tanto renunciables<sup>34</sup>.

## De la organización de la administración de justicia

Las superintendencias que administran justicia cuentan con una misma estructura, siendo la excepción la SNS, entidad que cuenta con una dependencia para la conciliación, que no existe en el organigrama de las otras superintendencias. Todas las superintendencias con estas funciones poseen una dependencia que se encarga de la función jurisdiccional denominada delegatura para asuntos jurisdiccionales, cuyo nombre varía de una a otra entidad. De modo que, la función jurisdiccional se encuentra en cabeza del superintendente quien delega en el delegado de la función jurisdiccional, quien podrá organizar grupos de trabajo<sup>35</sup>. El delegado es un funcionario de libre nombramiento y remoción, que, si bien no falla todos los casos, conoce de las decisiones más relevantes y trascendentales<sup>36</sup>; sin que existan criterios claros sobre los asuntos que debe resolver. En el caso de los grupos de trabajo, estos se pueden organizar por temas, procesos o etapas procesales, se encuentran integrados por profesionales universitarios y profesionales especializados o asesores; no operando el principio de intermediación que se aplica a los funcionarios judiciales<sup>37</sup>. En el caso del diseño de la SNS, esta entidad cuenta con profesionales en otras áreas, debido a que debe responder a la obligación legal, de consultar recomendaciones del comité técnico científico<sup>38</sup> y del médico tratante antes de proferir sus decisiones<sup>39</sup>.

En lo que atañe a la vinculación laboral de las personas que se ocupan de la actividad jurisdiccional en la Superintendencias, tenemos que se vinculan de dos (2) maneras, bien sea por medio del libre nombramiento y remoción, caso de los delegados para la función jurisdiccional, y de algunos funcionarios de estas delegaturas, como asesores que pertenezcan al nivel directivo de la respectiva superintendencia; o mediante carrera administrativa. Esto último, para los demás funcionarios que integran estas delegaturas. Teniendo las denominaciones de sus cargos, los códigos y grados que se utilizan para los empleos del orden nacional. Admitiéndose como constitucional esta situación, en tanto se garantiza un nivel determinado de estabilidad para estos funcionarios<sup>40</sup>.

Ahora bien, el régimen de carrera administrativa, en las superintendencias en general, ha tenido problemas para su implementación<sup>41</sup> debido, entre otros factores, a que estas convocatorias han sido dilatadas en el tiempo, además, se debe esperar las decisiones de solicitudes de tutela que frenan estos procesos, y no ha existido suficiente voluntad política para su implementación<sup>42</sup>. Encontrándose, que, aun cuando no existan estudios sobre el número de funcionarios que desempeñan la función jurisdiccional, la lentitud de estos procesos meritocráticos, ha generado que en su mayoría estos cargos sean desempeñados por personal en provisionalidad.

Entonces, la designación por libre nombramiento de los delegados en asuntos jurisdiccionales y la existencia de una carrera administrativa débil en estas entidades, hacen que la actividad jurisdiccional de estas entidades

se vuelva un terreno fértil para el fenómeno de *revolving door*<sup>43</sup> entre jueces y partes. En el que en un periodo de superintendente se es juez y luego, al siguiente periodo, se litiga ante la antigua entidad a la cual se prestaba servicios<sup>44</sup>. Las manifestaciones de este fenómeno en las superintendencias tienen diversas modalidades, caso de los técnicos en determinadas materias que por su conocimiento experto actúan como litigantes ante la entidad, se incorporan (caso de superintendente, delegado para asuntos jurisdiccionales o asesor) al inicio de ciclos políticos o nuevos periodos de superintendente, con el objeto de convertirse en afamado litigante, en cierta área del derecho<sup>45</sup>, luego de cumplir el ciclo. También existe el caso de los abogados especializados en los asuntos técnicos que laboran de forma provisional en la respectiva superintendencia, y al término de su vinculación por vencimiento del periodo del superintendente o por remoción reciben, en muchos eventos, atractivas ofertas profesionales, yéndose a trabajar a grandes compañías que antes veían desde el estrado. Sin desconocer que otros deciden iniciar su experiencia profesional en estas entidades, para luego convertirse en un experto abogado en determinado ámbito, y saltar a una gran oficina de abogados<sup>46</sup>.

Por otra parte, en lo relativo a la coordinación de la justicia impartida desde las superintendencias, se establece por ley<sup>47</sup> que el Ministerio de Justicia y del Derecho es el encargado de vigilar, coordinar y mantener la información actualizada y estandarizada de la actividad jurisdiccional de estas entidades. Sin embargo, los datos estadísticos en relación con esa función no son muy claros o estandarizados en todas las superintendencias, distando a los estándares de la rama judicial que miden su eficacia o tiempos de respuesta. Frente a este punto, existen proyectos inscritos en un documento CONPES<sup>48</sup> que podrían estandarizar la forma de identificar la productividad estadística o rendimiento de las superintendencias, a partir de la implementación del expediente digital, permitiéndose el acceso a través de la interoperabilidad entre expedientes digitales y la identificación digital de sus usuarios<sup>49</sup>.

Por último, y teniendo en cuenta la evaluación de servicios de los funcionarios de las superintendencias<sup>50</sup>, que realizan funciones jurisdiccionales, ninguna de las superintendencias con estas funciones incluye criterios de valoración que consideren el ejercicio de la función jurisdiccional. A pesar de que el jefe de la entidad puede crear los instrumentos de evaluación de desempeño laboral de los servidores de la respectiva superintendencia<sup>51</sup>.

## De la actividad de administrar justicia

En esta categoría hay una serie de presupuestos creados a lo largo del tiempo por la jurisprudencia, sobre la administración de justicia por estas entidades, y en general las autoridades administrativas. En algunos eventos, estas reglas se han reinterpretado y aplicado de forma distinta a como se aplican ante los jueces de la justicia ordinaria. Entonces, la actividad de administrar justicia por parte de las superintendencias es a prevención con las autoridades judiciales, siendo por tanto potestativo del ciudadano elegir si acude o no ante esta forma de justicia<sup>52</sup>. La competencia que tienen la SSOC, SIC, SFC es a prevención<sup>53</sup> con los jueces de la especialidad civil del poder judicial; mientras que la SNS con los jueces laborales de pequeñas causas o laborales del circuito<sup>54</sup>. En materia de consumo, propiedad industrial y libre competencia, la SIC posee una competencia compartida con la rama judicial. Esto último, dado que cierto tipo de controversias están reservadas para los jueces de la jurisdicción ordinaria<sup>55</sup>; ejemplo de ello es la acción indemnizatoria de perjuicios<sup>56</sup>, que es viable solamente ante el juez civil del circuito<sup>57</sup>.

Otro son los casos, de la SFC y SNS, donde hay quienes afirman para la primera que su competencia es exclusiva<sup>58</sup>, y para el caso de la segunda su competencia es principal y prevalente<sup>59</sup> cuando se trata de salvaguardar el derecho fundamental a la salud, en tanto la tutela es un mecanismo judicial residual y subsidiario y, por ello, la desplaza. Ejemplo de ello, cuando se está tramitando la acción jurisdiccional ante la SNS y el actor no tiene un apremio económico significativo o no se demuestra un perjuicio irremediable, tiene

acceso a la SNS por vivir en la ciudad de Bogotá<sup>60</sup> o se pretenden atenciones médicas no autorizadas por el médico tratante<sup>61</sup>, entre otras<sup>62</sup>. Ello no obsta, para que proceda la tutela a fin de resguardar el derecho a la salud, a pesar de que el actor cuente con la vía jurisdiccional ante la SNS<sup>63</sup>.

Por otra parte, la justicia impartida desde las superintendencias es oficiosa, en algunos casos, en la medida en que existen supuestos que estas entidades pueden actuar de este modo. Así, en la hipótesis de la SSOC tiene autorización legal para legitimarse, de oficio, presentando acciones revocatorias y de simulación de daciones en pago y actos a título gratuitos que conozca como juez del concurso. Es decir, que luego de conocer de un conflicto, puede, en relación con los hechos del conflicto, tomar partido por una u otra parte para intentar acciones revocatorias. Otro caso ocurre, en la SFC que conoce de oficio en el reconocimiento de presupuestos de ineficacia<sup>64</sup>.

Asimismo, está implícito que el servicio público de administrar justicia por parte de estas entidades debe operar con calidad<sup>65</sup>. Así, no puede haber espacio para la morosidad en la actividad jurisdiccional de las Superintendencias; y sus decisiones deben ser de calidad en cuanto a su contenido, argumentación, redacción, análisis probatorios y utilización de precedentes.

En lo relativo a los efectos de las sentencias de las superintendencias, se anota que sus efectos son interpartes por regla general; aunque la SSOC en los casos de concordatos sus sentencias poseen efectos *erga omnes*<sup>66</sup>.

En lo que respecta al principio de congruencia, este opera igualmente en la administración de justicia por parte de las superintendencias. Entonces, las sentencias deben ser concordantes con lo que se pretende en la demanda y su contestación o en las diversas intervenciones. Existiendo una excepción, en el evento en que la SIC puede fallar *ultra, extra e infra petita* en asuntos relacionados con controversias de derechos de consumidores<sup>67</sup>.

Para cerrar, se manifiesta que existe una prohibición de resolver los asuntos de su conocimiento, en forma contraria a lo dispuesto en los estándares internacionales. Así, estas entidades deben resolver conforme a las exigencias que en materia de interpretación prejudicial que impone el ordenamiento jurídico andino. Por ejemplo, en asuntos de propiedad industrial, en el caso de la SIC<sup>68</sup>, cualquier decisión contraria a estas interpretaciones prejudiciales podría ser revocada en sede de apelación o susceptible de ser controlada por medio de acción de tutela.

## De la actividad procesal

Al respecto, de forma general, se anota que existe una indeterminación de algunos procedimientos, que podrían terminar por desconocer las garantías de quien acude en busca de justicia ante estas entidades<sup>69</sup>. Así podemos apreciar diversas situaciones que a continuación se pasan a explicar.

En el supuesto de los impedimentos, se puede aplicar las mismas reglas procesales que para los jueces<sup>70</sup>, pero ocurre de manera distinta en cada entidad. Así, en la SNS, esta cuestión es remitida a un asesor o profesional especializado que actúa como superintendente delegado *ad hoc* para que dichos impedimentos sean resueltos según el manual de funciones de la entidad. Resolviendo el asunto, funcionarios administrativos subordinados al delegado para la función jurisdiccional y de conciliación. En la SSOC<sup>71</sup> y la SIC<sup>72</sup>, los impedimentos de los titulares de estas delegaturas son enviados al despacho del superintendente que fija la competencia para conocer del asunto en un superintendente delegado *ad hoc*, corriéndose el riesgo de restar imparcialidad al procedimiento<sup>73</sup>, ya que, tanto recusado o impedido, como quien resuelve el trámite, son subordinados del superintendente general<sup>74</sup>. Otro es el caso de la SFC, en el que no se encuentra un procedimiento particular<sup>75</sup>, resultando extraño que el manual de funciones disponga que el delegado para la función jurisdiccional deba obrar con autocontrol en las funciones asignadas y que deba aplicar los principios de la función administrativa en el ejercicio de su empleo<sup>76</sup>.

En lo que corresponde con la práctica y valoración de pruebas, debería aplicarse el principio de inmediación<sup>77</sup>; sin embargo, tenemos que los delegados con funciones jurisdiccionales pueden asignar funciones jurisdiccionales a los profesionales universitarios y profesionales especializados o asesores, en los grupos de trabajo, sin consideración a lo que sobre el principio de inmediación aplica para los funcionarios judiciales<sup>78</sup>. Como ocurre en el caso de la SSOC<sup>79</sup>, SIC<sup>80</sup>, SFC<sup>81</sup> y SNS<sup>82</sup>, que ha sido avalado por el Consejo de Estado, al admitir que este tipo de delegación de funciones no implica transferencia de funciones del superintendente delegado a otros funcionarios, pues se trata de una colaboración por parte de los referidos funcionarios<sup>83</sup>. Esto contrasta con la declaración de inexecutable al otorgamiento de facultades jurisdiccionales a los secretarios de los juzgados<sup>84</sup>.

De igual modo, existen vacíos, en cuanto al valor probatorio de las decisiones administrativas de las superintendencias, para ser objeto de evaluación de los delegados con funciones jurisdiccionales, pues no es claro si el juez debe aplicar las reglas de la sana crítica<sup>85</sup> frente a una prueba o deberá actuar en consonancia con lo decidido en sede administrativa<sup>86</sup>. Otro vacío existe con la valoración de estas pruebas, que pueden ser desconocidas, modificadas o interpretadas<sup>87</sup>. En estos casos, el juez de la superintendencia estará persuadido<sup>88</sup> por el carácter técnico y especializado de tal prueba, lo que pondría en una situación de quiebre las garantías al derecho de la defensa.

Por otro lado, sobre el decreto y práctica de pruebas extraprocesales, tenemos que los delegados con funciones jurisdiccionales de todas las superintendencias tienen competencia para solicitar que se decreten y practiquen pruebas extraprocesales a prevención con los jueces del poder judicial<sup>89</sup>. Señalándose por un sector de la doctrina, para el caso de la SSOC<sup>90</sup>, que esta puede practicar pruebas extraprocesales, en tanto el objeto de estas guarda relación con las funciones misionales, que como autoridad posea en sede jurisdiccional. Situación que podría ir en contra de la excepcionalidad de sus competencias<sup>91</sup>.

En cuanto a la práctica de pruebas por medio de comisionado, se expresa que las delegaturas pueden practicar pruebas a solicitud de los jueces del poder judicial mediante comisión. Así como también estas pueden comisionar a los jueces del poder judicial para la práctica de pruebas<sup>92</sup>. Siendo este un evento en el que existe lo que podríamos llamar una especie de judicialización de la actividad jurisdiccional<sup>93</sup> de las superintendencias. Presentándose un caso particular en el caso de la SFC<sup>94</sup>, a quien le es permitido celebrar convenios interadministrativos<sup>95</sup> y acuerdos de cooperación interinstitucional con el objetivo de dinamizar y hacer más eficaz el ejercicio de esta función. Es decir, se delegan, en este, funciones independientes y sin subordinación al superintendente general de la SFC para cumplir, en cuanto a este punto, la actividad jurisdiccional de la entidad, lo que podría verse como un rasgo de independencia judicial. Pero extraño a la función judicial, porque se saca de la órbita de la autoridad administrativa a quien por ley fue delegada la función, a otra entidad que la ley no ha contemplado para ello. Lo que podría incluso pensarse como inconstitucional.

En lo que corresponde al decreto y práctica de medidas cautelares, las superintendencias con función jurisdiccional podrán decretar y practicar medidas cautelares<sup>96</sup> nominadas e innominadas<sup>97</sup>. Facultad que ha sido calificada como una competencia innovadora en el caso de la SSOC<sup>98</sup>. Advirtiéndose que cuando hacen uso de estas medidas, la SIC, SFC, al igual que la SSOC<sup>99</sup>, demuestran un empoderamiento del rol de juez como director del proceso<sup>100</sup>. Contrastando con el tímido uso de las medidas cautelares innominadas por parte de los jueces de la jurisdicción ordinaria, como lo sugieren estudios sobre el tema<sup>101</sup>, que podría entenderse como una mayor garantía, para estos efectos, de la tutela judicial efectiva. En el caso de la SNS puede decretar cualquier clase de medida cautelar para asegurar la protección del usuario del sistema de salud, sin que se le imponga verificar los requisitos impuestos al juez ordinario, refiriéndonos a *periculum in mora* y el *fumu boni iuris*<sup>102</sup>. En SNS, antes de decretar las medidas debe consultar la doctrina médica, guías, protocolos

y recomendaciones del comité técnico científico<sup>103</sup>, y ahora, más recientemente, las recomendaciones del médico tratante<sup>104</sup>. Sin encontrarse datos de la aplicación de medidas cautelares por parte de la SNS en sus procesos<sup>105</sup>.

Por otra parte, y al revisar lo relativo con la designación de auxiliares de la justicia, tenemos que las superintendencias en el ejercicio de la actividad jurisdiccional pueden nombrar peritos o auxiliares de la justicia, siendo distinto en cada superintendencia. Entonces, en la SIC, SFC y SNS pueden buscar el dictamen de funcionarios de la misma entidad, poniendo en duda la imparcialidad de la función judicial, si la entidad hubiera resuelto alguna actuación en sede administrativa y el funcionario hubiese participado de esa actuación. Para algunos<sup>106</sup>, en la SFC, se debe acudir a instituciones especializadas para tal fin, como lo prevé el Código General del Proceso<sup>107</sup>; en la SSOC, el nombramiento de peritos se hace por parte de listas de auxiliares de las cámaras de comercio<sup>108</sup>.

Por otro lado, en cuanto a la duración del proceso, si bien no es un tema tan problemático, desde el punto de vista que tendría solución legal, en tanto el plazo de duración del proceso se aplica a estas entidades; esto no opera de forma automática, pues deben concurrir unos presupuestos<sup>109</sup>, como lo ha aclarado la doctrina administrativa de la SSOC<sup>110</sup>. Teniendo también la particularidad que, según la respectiva superintendencia, el proceso pasará a un juez con sede en el domicilio de la entidad o a uno del lugar del domicilio del accionante, dados los controles interorgánicos existentes<sup>111</sup>.

Por último, en materia de reparto de las causas judiciales, se encuentra que no existe un procedimiento claro, respecto a quien o quienes se deben repartir los asuntos, más allá, de la existencia de grupos de trabajo que se ocupan de determinadas temáticas. Generando que los encargados de esta función pueden recibir instrucciones de cómo resolver los asuntos a su cargo o que estos le sean asignados o despojados discrecionalmente, sin existir un procedimiento neutral, estandarizado y objetivo de reparto de los asuntos<sup>112</sup>.

## Del control judicial

Se revisan a continuación algunas de las reglas procedimentales que se aplican a las decisiones judiciales expedidas por las superintendencias. En materia del control judicial de la función jurisdiccional ejercida por las superintendencias, se destacan dos (2) hipótesis, la primera, cuando se controvierte la decisión mediante (i) el recurso ordinario de apelación y (ii) los recursos extraordinarios de casación<sup>113</sup>, revisión<sup>114</sup>, o la acción constitucional de tutela<sup>115</sup>. Frente a las sentencias proferidas dentro de los procesos de única instancia existe control judicial, por medio de los recursos extraordinarios de revisión, y una vez agotado este, en forma subsidiaria, mediante la acción de tutela<sup>116</sup>; consecuente la jurisprudencia<sup>117</sup> y la doctrina<sup>118</sup>, a fin de que la decisión no quede desprovista de control judicial<sup>119</sup>. Sin embargo, esto podría ir en contravía de la especialidad (siendo este el criterio determinante para la atribución de función jurisdiccional<sup>120</sup>), ya que un juez no especialista en la materia resuelve definitivamente un asunto de naturaleza especial o técnica. A su vez, las decisiones de las superintendencias son susceptibles de recursos extraordinarios (casación<sup>121</sup> y revisión<sup>122</sup>), si la cuantía de las pretensiones lo permite. Sin desconocer la postura jurisprudencial anterior que consideraba inexpugnables estas decisiones<sup>123</sup>.

Ahora, en lo que respecta al control judicial mediante recursos ordinarios, tenemos que se pueden cuestionar todas las sentencias y las providencias interlocutorias de las superintendencias que lo admitan<sup>124</sup>, por medio del recurso de apelación; siempre y cuando el asunto tenga cuantía superior a 40 smlmv, de lo contrario es inapelable la decisión<sup>125</sup>. Existen excepciones, caso de la SSOC<sup>126</sup>, otro es el escenario de la SNS<sup>127</sup>, cuyas decisiones son apelables independientemente de la cuantía del asunto.



Dado este panorama, debería extenderse el recurso de apelación frente a todas las decisiones de las superintendencias para controlar la racionalidad de la actividad decisional<sup>128</sup>. Más aún, si tenemos en cuenta que asuntos de carácter económico están vedadas al juez de tutela.

La apelación en el caso de la SSOC<sup>129</sup>, SIC<sup>130</sup> y SFC<sup>131</sup> es ante el superior funcional del juez desplazado por la superintendencia, interponiéndose unas veces ante un juez con categoría circuito y otras, ante la Sala Civil del Tribunal Superior de Bogotá<sup>132</sup>, dado los domicilios principales de las superintendencias<sup>133</sup>. En cambio, si la demanda fuera presentada ante los jueces civiles, la competencia se determinaría por la regla del domicilio del demandado. Otro es el supuesto de la apelación de autos y sentencias en los asuntos que conoce la SNS, ya que la apelación siempre corresponderá a las salas laborales de los tribunales superiores de distrito judicial del domicilio del apelante<sup>134</sup>, sin consideración al factor cuantía o al lugar de ubicación de la sede principal de la superintendencia, como sí ocurre para la SSOC, SIC y SFC.

Por otro lado, en lo referido al control judicial mediante acción de tutela, esta puede intentarse frente a las decisiones de las superintendencias; resultando improcedente mientras se surten los recursos ordinarios para que se supere el requisito de procedibilidad<sup>135</sup>. Esta acción no es procedente para abordar asuntos de naturaleza comercial, como ocurre en el caso de la SIC y de la SFC<sup>136</sup>; como tampoco para cuestionar la interpretación de estas autoridades. En el caso de la SSOC, se ha admitido la acción de tutela cuando se viola, desconoce o afecta el debido proceso<sup>137</sup>; pero también se ha negado su procedencia cuando se debaten interpretaciones y no se prueban afectaciones al debido proceso por parte de la SSOC. En el supuesto de la SNS existen diversas posturas en relación con la procedencia de tutela contra actuaciones de la SNS, admitiéndose cuando se afecta el debido proceso; pero en otros casos, se ha declarado improcedente, y se ha ordenado que se remita la actuación ante la SNS para que sea esta en ejercicio de su actividad jurisdiccional quien decida el conflicto mediante sentencia<sup>138</sup>.

## Conclusión

Tenemos que, si bien existen aspectos comunes de la actividad jurisdiccional de las superintendencias, el común denominador es que cada entidad tiene aspectos únicos y propios en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales. A esto se suma que esta justicia, impartida por las superintendencias, presenta particularidades frente a la justicia administrada por la justicia ordinaria. En este orden de ideas, si se tiene en cuenta que el administrado puede acudir ante el poder judicial o ante una superintendencia para dirimir su controversia, el administrado debe evaluar distintas cuestiones para definir ante cuál entidad expondrá su causa. Refiriéndonos, entre otros aspectos a los tiempos del proceso ante una u otra autoridad, el conocimiento técnico de las superintendencias *versus* la de los jueces, cuál es el órgano llamado a conocer de los recursos en segunda instancia, o la decisión de enfrentarse ante los grupos de trabajo de las superintendencias o a un juez que dirima el conflicto.

Así las cosas, si bien esta forma de justicia tiene cada vez más vigencia en la oferta de solución de controversias del Estado; no es menos cierto que se trate de una forma de justicia que está en un continuo proceso de estructurarse. Vale la pena mencionar que, frente a esto último, las sentencias de la Corte Constitucional han ido aclarando el panorama, sin desconocer que restan espacios grises; en el que será en cada caso en concreto cuando se responderán los interrogantes.

## Bibliografía

Ana Castellani Lobbies y puertas giratorias. Los riesgos de la captura de la decisión pública, 276 Revista Nueva Sociedad 48-61 (2018).

- Andrés Ibáñez, *No conviene “matar” al “notario”. A propósito de jurisdicción y derecho dúctil (en España)*, XIII Anuario de filosofía del derecho. Hacia el estado constitucional: un debate 45-46 (1996-1997).
- Alexei Julio Estrada, *El ejercicio de funciones judiciales por la administración*, en Memorias II Jornadas de Derecho Constitucional y Administrativo 275-301 (Universidad Externado de Colombia, 2002).
- Carlos García Barajas, *Atribuciones jurisdiccionales de la Superintendencia de Sociedades: características, críticas y dificultades*, 11 Revista e-Mercatoria 1-42 (2012).
- Carlos Giraldo Bustamante, *El derecho societario, campo de aplicación de las medidas cautelares innominadas*, en M. Rueda Fonseca, coord., *Aproximación a la medida cautelar en el contexto colombiano* 85-109 (Universidad de los Andes, CIJUS, 2017).
- Carlos Perilla Castro, *Laudos arbitrales en derecho de la competencia*, 11 Revista derecho de competencia 177-219 (2015).
- Francisco Reyes Villamizar, *Evolución del derecho comercial cincuenta años de transformaciones*, en J. García-Muñoz, coord., *Estudios de derecho económico. Instituciones de derecho comercial* 69-98 (Ed. Jurídicas Gustavo Ibáñez, 2003).
- Guillermo Betancourt Cardona, *Funciones jurisdiccionales de la Superintendencia Financiera de Colombia: análisis desde la regulación de protección al consumidor*, 12 Revista Digital de Derecho Administrativo 141-146 (2014).
- Gregory Torregrosa Rebolledo, *Capítulo tercero: Aspectos procesales de la acción de protección al consumidor ante la delegatura de asuntos jurisdiccionales de la superintendencia de industria y turismo*, en M. Rodríguez Mejía & R. Bejarano Guzmán, eds., *Estudio de la delegación de funciones jurisdiccionales en la rama ejecutiva: una visión global y particular*, 103-144 (Universidad Externado de Colombia, 2018).
- Ingrid Ortiz Baquero, *La aplicación privada del derecho antitrust y la indemnización de los daños derivados de ilícitos contra la libre competencia: I. La construcción de un sistema de aplicación privada de las normas de libre competencia. II. El sistema de aplicación de las normas de libre competencia en Colombia*, 7 Revista E-Mercatoria 1-50 (2008).
- Jorge Dussan Hitscherich, *Las funciones judiciales de las autoridades administrativas*, 54 Vniversitas 699-731 (2005).
- José Esteve Pardo, *La nueva relación entre Estado y sociedad. Aproximación al trasfondo de la crisis* 89-92 (Marcial Pons, 2013).
- José López Curbelo, *Concepto y naturaleza del convenio en la suspensión de pagos* 246-249 (J. M. Bosch, 2000).
- José Mendoza, *Medidas cautelares en litigios societarios*, 493 *Ámbito Jurídico* 12 (2018).
- José Narváz García, *Derecho mercantil colombiano. Parte general* 109-110 (Legis, 2002).
- Juan Ramírez Mora, *La carrera administrativa en Colombia - análisis y perspectivas*, tesis de maestría en Administración 95-96 (Universidad Nacional de Colombia, 2011).
- Jorge Santos Rodríguez, *Consideraciones sobre los contratos y convenios interadministrativos*, n.º 1 Revista Digital de Derecho Administrativo 1-24 (Universidad Externado de Colombia, 2009).
- Laura Huertas Montero, *Los derechos del consumidor en el derecho colombiano: eficacia de los mecanismos procesales para su protección individual y colectiva* 62 (Universidad Externado de Colombia, 2017).
- Marco Álvarez Gómez, *Cuestiones y opiniones. Acercamiento práctico al Código General del Proceso* 57-59 (Consejo Superior de la Judicatura. Sala Administrativa. Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, 2018).
- Martha Bedoya Quintero, *Factores que retrasan el desarrollo de los concursos de méritos para proveer empleos del sistema general de carrera administrativa*, monografía de grado para título de especialista 86-89 (Unad, 2020).
- Marco Fonseca Ramos, *Concordato preventivo: jurisdicción o administración*, VII Revista Anuario Científico 197-216 (1988).
- Marco Fonseca Ramos, *Procesos concursales: concordato y liquidación obligatoria* 59 (Ediciones Uninorte, 1996).
- Milton Jiménez Ramírez & Diego Yáñez Meza, *Los procesos de única instancia en el código general del proceso: la garantía constitucional del debido proceso y la doble instancia*, 37 *Prolegómenos. Derechos y Valores* 87-104 (2017).
- Miguel La Rota, Sebastián Lalinde Ordoñez, Sandra Santa Mora & Rodrigo Uprimny Yepes, *Alternativas para mejorar el acceso a la justicia*, en M. García Villegas & M. Ceballos Bedoya, ed., *Democracia, justicia y sociedad. Diez años*

- de investigación en Dejusticia, Parte dos. Acceso, Problemas de diseño y amenazas de la justicia 392 (Colección Dejusticia, 2016).
- María Ramírez Torrado & Nelson Hernández Meza, *Análisis de las funciones administrativas y jurisdiccionales de la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de libre competencia*, 41 Revista Derecho del Estado 317-350 (2018).
- María Ramírez Torrado & Albania de la Cruz, *Claros y oscuros de los procesos administrativos sancionadores surtidos ante la Superintendencia Nacional de Salud*, 49 Pensamiento Jurídico 81-112 (2019).
- María Ramírez Torrado & Nelson Hernández Meza, *Otorgamiento de funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas en Colombia: ¿Empoderamiento al Ejecutivo?*, 27 Ius et Praxis 21-40 (2021).
- Marcela Rodríguez Mejía, *El porqué y el cómo de la labor judicial de la Superintendencia Nacional de Salud*, en M. Rodríguez Mejía & R. Bejarano Guzmán, eds., *Estudio de la delegación de funciones jurisdiccionales en la rama ejecutiva: una visión global y particular* 283-315 (Universidad Externado de Colombia, 2018).
- María Rueda Fonseca, *Las medidas cautelares innominadas en la práctica de los juzgados civiles del circuito de Bogotá*, en M. Rueda Fonseca, coord., *Aproximación a la medida cautelar en el contexto colombiano* 45-83 (Universidad de los Andes, 2017).
- Néstor Martínez Neira, *Catedra de derecho contractual societario. Regulación comercial y bursátil de los contratos societarios* 389-393 (Legis, 2014).
- Nattan Nisimbla, *Derecho procesal constitucional y derecho probatorio constitucional*, 10 Revista Estudios Constitucionales 323-368 (2012).
- Nilson Pinilla, *La crisis del sistema judicial*, 105 Universitas 375-414 (2003).
- Paul González Segrera, *Breve análisis y comentarios sobre el proceso jurisdiccional llevado a cabo por la SIC*, en M. Vásquez Alfaro, ed., *Temas actuales en derecho procesal y administración de justicia. Estudios críticos y comentarios al Código General del Proceso* 139-172 (Universidad del Norte, 2014).
- Philip Ruiz Aguilera, *La superintendencia financiera de Colombia y el ejercicio de funciones jurisdiccionales*, en M. Rodríguez Mejía & R. Bejarano Guzmán, eds., *Estudio de la delegación de funciones jurisdiccionales en la rama ejecutiva: una visión global y particular* 183-240 (Universidad Externado de Colombia, 2018).
- Antonio Paz Sefair, *La culpa del consumidor en la responsabilidad financiera y su proyección causal en el daño por fraude electrónico. Una mirada a la jurisprudencia de la Delegatura para Funciones Jurisdiccionales de la Superintendencia Financiera*, 50 Revista de Derecho Privado 261-289 (2018).
- Ramiro Bejarano Guzmán, *Procesos declarativos, arbitrales y ejecutivos* 114-115 (Temis, 2016).
- Ramiro Bejarano Guzmán, *Capítulo primero. Perspectivas sobre la atribución de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas*, en M. Rodríguez Mejía & R. Bejarano Guzmán, eds., *Estudio de la delegación de funciones jurisdiccionales en la rama ejecutiva: una visión global y particular* 19-50 (Universidad Externado de Colombia, 2018).
- Ulises Canosa Suárez, *La prueba en procesos orales civiles y de familia CGP – Ley 1564 de 2012. Decreto 1736 de 2012*, 48 (Consejo Superior de la Judicatura. Sala Administrativa. Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, 2013).

## **Jurisprudencia Sentencias de la Corte Constitucional**

C-054 de 1993.

T-240 de 1993.

T- 323 de 1996.

T- 299 de 1997.

T-375 de 1997.

C- 269 de 1998.

T-494 de 1999.

T-142 de 2000.  
C-384 de 2000.  
C-1065 de 2000.  
C-1641 de 2000.  
T-397 de 2001.  
C-649 de 2001.  
SU-1023 de 2001.  
T-441 de 2002.  
C-1071 de 2002.  
T-1036 de 2002.  
C-798 de 2003.  
C-893 de 2003.  
T-199 de 2004.  
T-200 de 2004.  
T-506 de 2004.  
T-803 de 2004.  
C-503 de 2005.  
C-1230 de 2005.  
C-503 de 2005.  
C-117 de 2008.  
C-119 de 2008.  
C-713 de 2008.  
T-757 de 2009.  
T-079 de 2010.  
T-568 de 2011.  
C-896 de 2012.  
C-156 de 2013.  
C-257 de 2013.  
C-436 de 2013.  
T-291 de 2014.  
T-310 de 2014.  
SU-773 de 2014.  
T-136 de 2015.  
T-238 de 2016.  
T-558 de 2016.  
T-633 de 2016.  
T-181 de 2017.  
T-316 de 2018.  
T-375 de 2018.  
T-316 de 2019.  
C-122 de 2020.  
C-193 de 2020.

## Sentencias de la Corte Suprema de Justicia

Auto de 8 de mayo de 2015. Expediente: Radicación: 11001-02-03-000-2015-00883-00. Expediente: AC2400-2015. M.P.: Luis Armando Tolosa Villabona.

Auto de 14 de enero de 2016. Radicación: 11001-02-03-000-2015-01721-00. Expediente: AC022-2016. M.P.: Álvaro Fernando García Restrepo.

Auto de 7 de mayo de 2018. Radicación: 11001-02-03-000-2018-00413-00. Expediente: AC1741-2018. M.P.: Aroldo Wilson Quiroz Monsalvo.

Sentencia de 18 de septiembre de 2019. Radicación: 11001020300020190183000. Expediente: STC-126602019. M.P.: Luis Alfonso Rico Puerta.

Sentencia de 17 de julio de 2018. Radicación: 11001-02-03-000-2016-01535-00. Expediente: SC2776-2018. M.P.: Luis Alfonso Rico Puerta.

## Sentencias del Consejo de Estado

Sección segunda. Subsección “B”. Sentencia de 7 de octubre de 2010. Radicación número: 11001-03-25-000-2006-00072-00(1270-06). C.P.: Víctor Hernando Alvarado Ardila.

Sección Primera. Sentencia de diciembre 6 de 2012. Radicación: 25000-23-42-000-2012-00835-01(Ac). C.P.: Guillermo Vargas Ayala.

Sección Primera. Sentencia de 28 de enero de 2016. Radicación: 11001-0324-000-2012-00348-00. C.P.: Guillermo Vargas Ayala.

Sección Primera. Auto de 19 de diciembre de 2016. Radicación Número: 11001-03-24-000-2012-00369-00. C.P.: Roberto Augusto Serrato Valdés.

## Notas

- \* Este artículo es resultado del proyecto de investigación titulado: “Funciones jurisdiccionales de las autoridades administrativas”, dirigido por la profesora María Lourdes Ramírez Torrado. Investigación financiada por la Universidad del Norte.
- 1 J. Dussan Hitscherich, *Las funciones judiciales de las autoridades administrativas*, 54 *Vniversitas* 699-731 (2005).
- 2 Ley 1564 de 2012, art. 24, parágrafo 1.
- 3 G. Betancourt Cardona, *Funciones jurisdiccionales de la Superintendencia Financiera de Colombia: análisis desde la regulación de protección al consumidor*, 12 *Revista digital de Derecho Administrativo* 141-146 (2014).
- 4 A. Paz Sefair, *La culpa del consumidor en la responsabilidad financiera y su proyección causal en el daño por fraude electrónico. Una mirada a la jurisprudencia de la Delegatura para Funciones Jurisdiccionales de la Superintendencia Financiera*, 50 *Revista de Derecho Privado* 261-289 (2018).
- 5 Superintendencia Financiera, Concepto 2015127110-001 del 26 de enero de 2016.
- 6 A. Betancourt Cardona, *supra* nota 3, págs. 141-166.
- 7 C-117 de 2008.
- 8 C-054 de 1993. Decreto 2591 de 1991, art. 3.
- 9 N. Nisimbla, *Derecho procesal constitucional y derecho probatorio constitucional*, 10 *Revista Estudios Constitucionales* 323-368 (2012).
- 10 C-1641 de 2000.
- 11 Al respecto véase N. Pinilla Pinilla, *La crisis del sistema judicial*, 105 *Vniversitas* 375-414 (2003).
- 12 C-193 de 2020.
- 13 C-896 de 2012.
- 14 Consejo de Estado [C.E.], Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P.: G. Vargas Ayala, Sentencia del 28 de enero de 2016, Radicación: 11001-0324-000-2012-00348-00, [Colom].
- 15 Pareciendo con esto, que se equiparara esta situación con lo que ocurre en el caso de los magistrados auxiliares de altas cortes, respecto de quienes se considera constitucional la función que pueden desarrollar para la práctica de pruebas, en tanto se considera esta como una que colaboración con la función jurisdiccional y no el ejercicio de una

- función propiamente jurisdiccional (C-713 de 2008). Postura que podría considerarse como contradictoria, cuando fue analizada una situación semejante en el caso de los secretarios de los juzgados de la justicia ordinaria (C-798 de 2003). De modo que asignar, coordinar o dirigir a funcionarios para que practiquen pruebas, o decidan mediante sentencia, asuntos de competencia de la respectiva entidad, no implica quebrantar la regla (C-503 de 2005; C-798 de 2003) sobre la prohibición de delegación de la función judicial. Pues tal asignación de competencia, no es una delegación ya que tal figura de organización y manejo institucional es propia de la función administrativa y extraña al ejercicio de la función jurisdiccional. Además de señalar que estas funciones fueron otorgadas por la constitución misma en cabeza de un organismo administrativo y no de un funcionario administrativo. Consejo de Estado [C.E.], Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P.: G. Vargas Ayala. Sentencia de 28 de enero de 2016, Radicación: 11001-0324-000-2012-00348-00, [Colom.].
- 16 C-1641 de 2000; C-384 de 2000.
- 17 C-156 de 2013.
- 18 La Ley 909 de 2005, art. 4, numeral 3, C-1230 de 2005, señaló: “Declarar EXEQUIBLE el numeral 3° del artículo 4° de la Ley 909 de 2004, siempre y cuando se entienda que la administración de los sistemas específicos de carrera administrativa también corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil”.
- 19 Consejo de Estado [C.E.], Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, M.P.: V. H. Alvarado Ardila, Sentencia del 7 de octubre de 2010, Radicación número: 11001-03-25-000-2006-00072-00(1270-06), [Colom.].
- 20 P. González Segrera, *Breve análisis y comentarios sobre el proceso jurisdiccional llevado a cabo por la SIC*, en M. Vásquez Alfaro, ed., *Temas actuales en derecho procesal y administración de justicia. Estudios críticos y comentarios al Código General del Proceso*, 139-172 (Universidad del Norte, 2014).
- 21 T-558 de 2016.
- 22 M. Rodríguez Mejía, *El porqué y el cómo de la labor judicial de la Superintendencia Nacional de Salud*, en M. Rodríguez Mejía & R. Bejarano Guzmán, eds., *Estudio de la delegación de funciones jurisdiccionales en la rama ejecutiva: una visión global y particular* 283-315 (Universidad Externado de Colombia, 2018). Véase Superintendencia Nacional de Salud. Superintendencia Delegada para la función jurisdiccional y de conciliación, Auto A2016-002935 del 27 de diciembre de 2016.
- 23 P. Ruiz Aguilera, *La superintendencia financiera de Colombia y el ejercicio de funciones jurisdiccionales*, en M. Rodríguez Mejía & R. Bejarano Guzmán, eds., *Estudio de la delegación de funciones jurisdiccionales en la rama ejecutiva: una visión global y particular* 183-240 (Universidad Externado de Colombia, 2018). A. Paz Sefair, *supra* nota 4, págs. 174-200.
- 24 T-757 de 2009.
- 25 J. Narváez García, *Derecho mercantil colombiano. Parte general* 109-110 (Legis, 2002).
- 26 C-649 de 2001.
- 27 I. Ortiz Baquero, *La aplicación privada del derecho antitrust y la indemnización de los daños derivados de ilícitos contra la libre competencia: I. La construcción de un sistema de aplicación privada de las normas de libre competencia. II. El sistema de aplicación de las normas de libre competencia en Colombia*, 7 *Revista E-Mercatoria* 1-50 (2008).
- 28 SU-773 de 2014.
- 29 F. Reyes Villamizar, *Evolución del derecho comercial cincuenta años de transformaciones*, en J. García-Muñoz, coord., *Estudios de derecho económico. Instituciones de derecho comercial* 69-98 (Ed. Jurídicas Gustavo Ibáñez, 2003).
- 30 C. Perilla Castro, *Laudos arbitrales en derecho de la competencia*, 11 *Revista derecho de competencia* 177-219 (2015).
- 31 T-757 de 2009.
- 32 En materia de la función administrativa de la Superintendencia de Salud, véase: M. Ramírez Torrado & A. de la Cruz, *Claros y oscuros de los procesos administrativos sancionadores surtidos ante la Superintendencia Nacional de Salud*, 49 *Pensamiento jurídico* 81-112 (2019).
- 33 Código Civil, art. 15.
- 34 *Id.*
- 35 Consejo de Estado [C.E.], Sala de lo contencioso administrativo Sección Primera, C.P.: G. Vargas Ayala. Sentencia de 28 de enero de 2016. Radicación: 11001-0324-000-2012-00348-00, [Colom.].
- 36 En este orden, podemos ver, de manera cronológica, y advirtiendo unos análisis que van desde el análisis de una sola superintendencia a un escrutinio de todas las autoridades administrativas con funciones jurisdiccionales en: M. Fonseca Ramos, *Concordato preventivo: Jurisdicción o Administración*, VII *Revista Anuario Científico* 197-216 (1988). M. Fonseca Ramos, *Procesos concursales: concordato y liquidación obligatoria* 59 (Ediciones Uninorte, 1996); A. Julio Estrada, *El ejercicio de funciones judiciales por la administración*, en *Memorias II Jornadas de Derecho Constitucional y Administrativo* 275-301 (Universidad Externado de Colombia, 2002). C. García Barajas, *Atribuciones jurisdiccionales de la Superintendencia de Sociedades: características, críticas y dificultades*, 11 *Revista E-Mercatoria* 1-42 (2012). R. Bejarano Guzmán, *Capítulo primero. Perspectivas sobre la atribución de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas*,

- en M. Rodríguez Mejía & R. Bejarano Guzmán, eds., Estudio de la delegación de funciones jurisdiccionales en la rama ejecutiva: una visión global y particular 19-50 (Universidad Externado de Colombia, 2018).
- 37 Decreto 4886 de 2011, art. 21.
- 38 Ley 1438 de 2011, art. 127.
- 39 Ley 1949 de 2019, art. 6, parágrafo 3.
- 40 C-156 de 2013.
- 41 M. Bedoya Quintero, *Factores que retrasan el desarrollo de los concursos de méritos para proveer empleos del sistema general de carrera administrativa*, monografía de grado para título de especialista 86-89 (Unad, 2020).
- 42 J. Ramírez Mora, *La carrera administrativa en Colombia - análisis y perspectivas*, tesis de maestría en Administración 95-96 (Universidad Nacional de Colombia, 2011).
- 43 J. Esteve Pardo, *La nueva relación entre Estado y sociedad. Aproximación al trasfondo de la crisis*, Marcial Pons, Madrid, 89-92, (2013). M. Ramírez Torrado & N. Hernández Meza, *Otorgamiento de funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas en Colombia: ¿Empoderamiento al Ejecutivo?*, 27 *Ius et Praxis* 21-40 (2021).
- 44 A. Castellani, *Lobbies y puertas giratorias. Los riesgos de la captura de la decisión pública*, 276 *Revista Nueva Sociedad* 48-61 (2018).
- 45 La limitación legal prevista en el artículo 3 de la Ley 1474 de 2011 señala que luego de la dejación del cargo y hasta cumplidos los dos (2) años siguientes al retiro de la entidad, no es posible agenciar asuntos ante esta y/o litigar. Dicha prohibición fue ampliada de uno (1) a dos (2) años por el legislador con el fin de desterrar esta indeseable práctica de la administración pública. C-893 de 2003. C-257 de 2013.
- 46 T-316 de 2019.
- 47 Ley 1753 de 2015, art. 108.
- 48 Departamento Nacional de Planeación. Consejo Nacional de Política Económica y Social. Documento CONPES 3975 de 2019. Línea de acción 7. Ejecutar iniciativas de alto impacto apoyadas en la transformación digital, 45-47.
- 49 *Id.*, págs. 45-47.
- 50 Decreto Ley 775 de 2005.
- 51 Consejo de Estado [C.E.], Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, M.P.: V. H. Alvarado Ardila, Sentencia de 7 de octubre de 2010, Radicación número: 11001-03-25-000-2006-00072-00 (1270-06), [Colom.].
- 52 C-1071 de 2002.
- 53 Ley 446 de 1998, art. 147.
- 54 Ley 1395 de 2010, art. 46.
- 55 G. Torregrosa Rebolledo, *Capítulo tercero: Aspectos procesales de la acción de protección al consumidor ante la delegatura de asuntos jurisdiccionales de la superintendencia de industria y turismo*, en M. Rodríguez Mejía & R. Bejarano Guzmán, eds., Estudio de la delegación de funciones jurisdiccionales en la rama ejecutiva: una visión global y particular 103-144 (Universidad Externado de Colombia, 2018).
- 56 Ley 1564 de 2012, art. 24, numeral 5, literal C.
- 57 R. Bejarano Guzmán, *Procesos declarativos, arbitrales y ejecutivos* 114-115 (Temis, 2016).
- 58 L. Huertas Montero, *Los derechos del consumidor en el derecho colombiano: eficacia de los mecanismos procesales para su protección individual y colectiva* 62 (Universidad Externado de Colombia, 2017).
- 59 C-119 de 2008.
- 60 T-375 de 2018.
- 61 T-316 de 2018.
- 62 T-633 de 2016.
- 63 Así, se ha concedido la acción de tutela a pesar de existir el procedimiento judicial ante la SNS cuando la parte actora no vive en la ciudad de Bogotá en donde se ubica la SNS o exigirle que se traslade a una ciudad donde esta tenga presencia coloca en riesgo sus derechos, T-163 de 2018.
- 64 N. Martínez Neira, *Catedra de derecho contractual societario. Regulación comercial y Bursátil de los contratos societarios* 389-393 (Legis, 2014).
- 65 C-896 de 2012; C-156 de 2013.
- 66 Consecuencia del interés público que está ligado al principio de universalidad, T-079 de 2010, T-441 de 2002. J. López Curbelo, *Concepto y naturaleza del convenio en la suspensión de pagos* 246-249 (J. M. Bosch, 2000).
- 67 Ley 1480 de 2011, art. 58.
- 68 C-436 de 2013.
- 69 M. La Rota, S. Lalinde Ordoñez, S. Santa Mora & R. Uprimny Yepes, *Alternativas para mejorar el acceso a la justicia*, en M. García Villegas & M. Ceballos Bedoya, ed., *Democracia, justicia y sociedad. Diez años de investigación en Dejusticia*, Parte dos. Acceso, Problemas de diseño y amenazas de la justicia 392 (Colección Dejusticia, 2016).
- 70 Serían aplicables los procedimientos establecidos en los artículos 140 a 147 del título II Capítulo V de la Ley 1564 de 2012 de acuerdo con el artículo 24, parágrafo 3.

- 71 Superintendencia de Sociedades, Delegatura para Procedimientos de Insolvencia, Auto de 6 de septiembre de 2017, Proceso radicado: 2017-480-00044.
- 72 Resolución 4536 de 3 de febrero de 2012, expedida por el Superintendente de Industria y Comercio, al amparo del Decreto 4886 de 2011, expedido por el Presidente de la República.
- 73 C. García Barajas, *supra* nota 36, págs. 1-42.
- 74 *Id.*
- 75 Superintendencia Financiera, Resolución 0181 de 2017.
- 76 Superintendencia Financiera, Resolución 0181 de 2017.
- 77 Ley 1564 de 2012, art. 6.
- 78 Decreto 4886 de 2011, art. 21.
- 79 Superintendencia de Sociedades, Resolución 100-000926 de 17 de marzo de 2015.
- 80 Superintendente de Industria y Comercio, Resolución 7462 de 2013.
- 81 Decreto 712 de 2012, art. 4.
- 82 Superintendencia Nacional De Salud. Manual de funciones. 4.14 Despacho del superintendente delegado para la para la función jurisdiccional y de conciliación.
- 83 Consejo de Estado [C.E.], Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P.: G. Vargas Ayala, Sentencia de 28 de enero de 2016, Radicación: 11001-0324-000-2012-00348-00, [Colom.].
- 84 C-503 de 2005 y C-798 de 2003.
- 85 Ley 1564 de 2012, art. 176.
- 86 U. Canosa Suárez, *La prueba en procesos orales civiles y de familia CGP – Ley 1564 de 2012. Decreto 1736 de 2012*, 48 (Consejo Superior de la Judicatura. Sala Administrativa. Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, 2013).
- 87 A. Paz Sefair, *supra* nota 4, págs. 174-200, C. Perilla Castro, *supra* nota 30, pág. 187.
- 88 Podríamos plantear como excepciones a esta máxima, los casos en que, de oficio, o a petición de una de las partes, se decreta: (i) un peritaje o (ii) un informe a cargo de una superintendencia sobre hechos que interesen al proceso que sean de especial carácter técnico, y necesarios para el juez de instancia a efectos de proferir sentencia. En estos casos, deberá tenerse especial cuidado con la imparcialidad de la entidad o el funcionario que rinde el informe, pues si actuó como autoridad administrativa y ya impuso sanción, puede esto contravenir el debido proceso.
- 89 Ley 1564 de 2012, art. 18, 20.
- 90 M. Álvarez Gómez, *Cuestiones y opiniones. Acercamiento práctico al Código General del Proceso* 51-53, 55-56 (Consejo Superior de la Judicatura. Sala Administrativa. Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, 2018).
- 91 C-649 de 2001.
- 92 Ley 1564 de 2002, art. 38, 171.
- 93 C. García Barajas, *supra* nota 36, págs. 1-42.
- 94 Decreto 710 de 2012, art. 4.
- 95 J. Santos Rodríguez, *Consideraciones sobre los contratos y convenios interadministrativos*, n.º 1 Revista Digital de Derecho Administrativo 1-24 (Universidad Externado de Colombia, 2009).
- 96 Decreto 710 de 2012, art. 4, numeral 3.
- 97 Ley 1564 de 2012, art. 590.
- 98 C. Giraldo Bustamante, *El derecho societario, campo de aplicación de las medidas cautelares innominadas*, en M. Rueda Fonseca, coord., *Aproximación a la medida cautelar en el contexto colombiano* 85-109 (Universidad de los Andes, CIJUS, 2017).
- 99 J. Mendoza, *Medidas cautelares en litigios societarios*, 493 *Ámbito Jurídico* 12 (2018).
- 100 C. Giraldo Bustamante, *supra* nota 98, págs. 85-109.
- 101 M. Rueda Fonseca, *Las medidas cautelares innominadas en la práctica de los juzgados civiles del circuito de Bogotá*, en M. Rueda Fonseca, coord., *Aproximación a la medida cautelar en el contexto colombiano* 45-83 (Universidad de los Andes, 2017).
- 102 M. Rodríguez Mejía, *supra* nota 22, págs. 283-315.
- 103 Ley 1438 de 2011, art. 127.
- 104 Ley 1949 de 2019, art. 6, parágrafo 3.
- 105 Superintendencia Delegada para la Función Jurisdiccional y de Conciliación, Auto 2017-000005 del 16 de enero de 2017.
- 106 P. Ruiz Aguilera, *supra* nota 23, págs. 183-240.
- 107 Ley 1564 de 2012, art. 48, 229.
- 108 F. Reyes Villamizar, *supra* nota 29, págs. 69-98.
- 109 Corte Suprema de Justicia [C.C.], Sala de Casación Civil, M.P.: L. A. Rico Puerta Sentencia del 18 de septiembre de 2019, Radicación: 11001020300020190183000, Expediente: STC-126602019, [Colom.].
- 110 Superintendencia de Sociedades, Despacho del Superintendente, Oficio 220-203902 del 19 de octubre de 2020.



- 111 C-122 de 2020.
- 112 C-117 de 2008
- 113 C-1065 de 2000.
- 114 C- 269 de 1998.
- 115 T-181 de 2017, T-238 de 2016, T-291 de 2014, T-375 de 2018.
- 116 T-310 de 2014.
- 117 M. Ramírez Torrado & N. Hernández Meza, Análisis de las funciones administrativas y jurisdiccionales de la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de libre competencia, 41 Revista Derecho del Estado 317-350 (2018).
- 118 M. Jiménez Ramírez & D. Yáñez Meza, *Los procesos de única instancia en el código general del proceso: la garantía constitucional del debido proceso y la doble instancia*, 37 Prolegómenos. Derechos y Valores 87-104 (2017).
- 119 T-568 de 2011.
- 120 Consejo de Estado [C.E.], Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P.: R. A. Serrato Valdés, Auto del 19 de diciembre de 2016, Radicación Número: 11001-03-24-000-2012-00369-00, [Colom.].
- 121 G. Torregrosa Rebolledo, *supra* nota 55, págs. 103-144.
- 122 Ley 1564 de 2012, art. 31, numeral 4.
- 123 Corte Suprema de Justicia [C.S.J.], Sala de Casación Civil, M.P.: L. A. Tolosa Villabona, Auto de 8 de mayo de 2015, Expediente: Radicación: 11001-02-03-000-2015-00883-00, Expediente: AC2400-2015, [Colom.]; M.P.: L. A. Rico Puerta, Sentencia de 17 de julio de 2018. Radicación: 11001-02-03-000-2016-01535-00, Expediente: SC2776-2018, [Colom.].
- 124 Ley 1564 de 2012, art. 321.
- 125 Ley 1564 de 2012, art. 17.
- 126 M. Álvarez Gómez, *supra* nota 90, págs. 51-53, 55-56.
- 127 Decreto 2462 de 2013, art. 30.
- 128 A. Ibáñez, *No conviene "matar" al "notario". A propósito de jurisdicción y derecho dúctil (en España)*, XIII Anuario de filosofía del derecho. Hacia el estado constitucional: un debate 45-46 (1996-1997).
- 129 Ley 1564 de 2012, art. 31, numeral 2. Corte Suprema de Justicia [C.S.J.], Sala de Casación Civil, M.P.: Á. F. García Restrepo, Auto del 14 de enero de 2016. Radicación: 11001-02-03-000-2015-01721-00, expediente: AC022-2016, [Colom.]. Ley 1564 de 2012, art. 33, Numeral 2. Corte Suprema De Justicia [C.S.J.], Sala de Casación Civil, M.P.: A. W. Quiroz Monsalvo, Auto del 7 de mayo de 2018, Radicación: 11001-02-03-000-2018-00413-00, expediente: AC1741-2018, [Colom.].
- 130 G. Torregrosa Rebolledo, *supra* nota 55, págs. 103-144. Ley 1564 de 2012, art. 33, numeral 2, Respecto a la competencia para conocer en segunda instancia de procesos decididos por la SIC en primera instancia, cuando el juez desplazado en su competencia es un Juez Civil Municipal por la cuantía de las pretensiones de la demanda. Corte Suprema de Justicia [C.S.J.], Sala de Casación Civil, M.P.: A. W. Quiroz Monsalvo, Auto del 7 de mayo de 2018. Radicación: 11001-02-03-000-2018-00413-00, expediente: AC1741-2018, [Colom.].
- 131 Superintendencia Financiera, Resolución 0162 de 2014.
- 132 Corte Suprema de Justicia [C.S.J.], Sala de Casación Civil, M.P.: Á. F. García Restrepo, Auto del 14 de enero de 2016, expediente: AC022-2016, Radicación n°11001-02-03-000-2015-01721-00, [Colom.].
- 133 Ley 1564 de 2012, art. 31, numeral 2.
- 134 Ley 1564 de 2012, art. 355.
- 135 Consejo de Estado [C.E.], Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P.: G. Vargas Ayala, Sentencia de diciembre 6 de 2012, Radicación: 25000-23-42-000-2012-00835-01(Ac), [Colom.].
- 136 Un caso aislado en el que la acción de tutela por un asunto de competencia fue procedente se encuentra en T-200 de 2004.
- 137 T- 757 de 2009, T-803 de 2004. Para garantizar el pago de obligaciones pensionales, véase T- 299 de 1997, T-397 de 2001, SU-1023 de 2001, T- 323 de 1996.
- 138 Esto ha ocurrido en casos donde se debate la prestación del servicio de salud autorizado por el médico tratante en relación a si es o no un procedimiento de carácter estético (T-425 de 2017); no se precisan las circunstancias de la prestación irregular de la atención médica, a pesar de tenerse la condición de adulto mayor (T-603 de 2015); se pretende obtener el reembolso de sumas de dinero pagadas por concepto de copagos (T-558 de 2014); se pretenden tratamientos médicos no prescritos por el médico tratante (T-914 de 2012); se pretenden medicamentos no incluidos en el POS a pesar que sean en favor de menores (T-916 de 2012); se pretende el suministro de terapias ABA y se presentan determinadas circunstancias (T-825 de 2012); o se pide la realización de exámenes médicos fuera de la ciudad de ubicación (T-756 de 2012).

Licencia Creative Commons CC BY 4.0

*Para citar este artículo/To cite this article:* Nelson Hernández Meza, María Lourdes Ramírez Torrado & María de Jesús Illera, *De la organización, funcionamiento y funciones de las superintendencias en el ejercicio de la actividad jurisdiccional*, 72 Vniversitas (2023). <https://doi.org/10.11144/Javeriana.vj72.off>