

UNIVERSIDAD DEL ROSARIO

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA

MONOGRAFÍA DE GRADO

**Administración de justicia por
autoridades administrativas y principio
de separación de poderes en Colombia**

Autor:

Pablo Hernández Vidal¹

Director:

Camilo Rodríguez Yong

Bogotá D.C., Colombia

Febrero, 2020



¹ Estudiante de décimo semestre de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario. Monografía de Grado para optar por el título de Abogado. Correo institucional: pablo.hernandez@urosario.edu.co.

Resumen:

Este trabajo tiene por objetivo responder a la siguiente pregunta: ¿la administración de justicia por parte de autoridades administrativas vulnera el principio de separación de poderes? Para encontrar las respuestas pertinentes ha sido necesario, primero, analizar la evolución del principio de separación de poderes, a partir de las más antiguas formulaciones de los pensadores políticos y de su primera concreción en la Constitución de los Estados Unidos de América. La concepción inicial de este principio evolucionó tempranamente, ya que en el constitucionalismo norteamericano se le hicieron algunas adaptaciones que admitían la intromisión de los tres poderes en algunos aspectos del funcionamiento de los otros. El caso de Colombia ofrece especial interés, pues el principio se fue flexibilizando gradualmente hasta llegar en la Constitución de 1991 al artículo 113, que admite la “colaboración armónica” entre las ramas del poder público y los órganos autónomos e independientes del Estado, y el artículo 116, que permite a la ley, excepcionalmente y bajo determinadas condiciones, “atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas”.

La cuestión planteada como pregunta principal da lugar a inevitable controversia, pues podría parecer que surge una contradicción entre el principio de separación de poderes, claramente consagrado en el artículo 113 y el artículo 116 de la Carta que autoriza a la ley para introducirle excepciones. El principio no es tan rígido como podría parecer, así como tampoco tan excepcional, dado que, como se comprueba en este trabajo, las autoridades administrativas facultadas para dictar actos de naturaleza judicial son más numerosas de lo que generalmente se supone.

El estudio se ciñe a las reglas de la investigación bibliográfica y consulta como fuentes normativas la Constitución Política de Colombia, leyes y decretos; como fuentes doctrinarias, teorías de pensadores políticos y obras de derecho administrativo extranjero y nacional; y como fuentes jurisprudenciales, sentencias de la Corte Constitucional y del

Consejo de Estado. Se registran como resultados de esta investigación: (i) la identificación de once autoridades administrativas que ejercen función jurisdiccional más dos casos polémicos; (ii) esta mezcla de funciones se explica por el principio de colaboración armónica entre poderes de acuerdo con la jurisprudencia constitucional y tiene fundamento constitucional expreso en el artículo 116 de la Carta; (iii) las decisiones de estas autoridades administrativas han sido reconocidas por la jurisprudencia como auténticas providencias judiciales. Como conclusión tenemos que la teoría de separación de poderes ha evolucionado con el tiempo y que cada vez es mayor el número de autoridades administrativas que en Colombia han asumido funciones jurisdiccionales por razones de mayor eficiencia y especialidad.

Palabras claves: Separación de poderes, función judicial de la rama ejecutiva, justicia administrativa, colaboración armónica, tribunales administrativos.

Abstract:

The aim of this study was to answer the following question: the administration of justice by administrative agencies infringes the principle of separation of powers? To find this answer it has been necessary, first, to analyze the evolution of the separation of powers, in accordance with the most ancient thinkers of this theory and its first adoption in the Constitution of the United States of America. The traditional conception of this principle evolved early because the North American constitutionalism allowed the intervention of the three powers of the State between them, in certain cases. The case of Colombia offers a special interest because article 113 of the Constitution of Colombia of 1991 allows the “harmonious collaboration” (*colaboración armónica* in its Spanish translation) between the powers of the State and the autonomous agencies, and article 116, that enables the law, exceptionally and under specific circumstances, to attribute quasi-judicial functions in specific matters to the administrative agencies.

The initial question leads us to an inevitable discussion, as there seems to be a contradiction between the principle of separation of powers, as set out in article 113 and article 116 of the Constitution of Colombia, which authorizes the law to introduce exceptions to it. This principle is not as rigid as it might appear as neither that exceptional because, as it is shown in this investigation, the administrative agencies that are empowered to make decisions with a judicial nature are more numerous than generally expected.

The study adheres to the rules of bibliographic research and consults as normative sources the Political Constitution of Colombia, laws and decrees; such as doctrinal sources, theories of politic philosophers and works of foreign and national about administrative law; and as jurisprudential sources, decisions of the Constitutional Court and the Council of State. The results of this investigation are: (i) the identification of eleven administrative authorities that exercise quasi-judicial functions; (ii) these mixture of functions is explained by the principle of harmonious collaboration between powers in accordance with constitutional jurisprudence; (iii) the decisions of these administrative authorities have been recognized by the jurisprudence as authentic judicial sentences. In conclusion, we have that the theory of separation of powers has evolved over time and the number of administrative authorities that have assumed quasi-judicial functions is increasing for reasons of greater efficiency and specialty.

Keywords: Administrative tribunals of Colombia, quasi-judicial function, quasi-judges, separation of powers, administrative agencies.

ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS Y PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE PODERES EN COLOMBIA

Pablo Hernández Vidal

INTRODUCCIÓN	6
I. MARCO TEÓRICO	7
1. Principio de separación de poderes en la filosofía política	8
2. Separación de poderes en el constitucionalismo colombiano	12
3. Marco jurídico de la asignación de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas	16
3.1 Marco constitucional y legal	16
3.2 Noción de autoridad administrativa	18
3.3 Distinción entre función administrativa y función jurisdiccional	20
3.4. Distinción entre actos administrativos y actos jurisdiccionales de la administración	21
3.5 Requisitos jurisprudenciales para la asignación de funciones jurisdiccionales a determinadas autoridades administrativas.....	24
3.6 Ventajas y desventajas de atribuir funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas.....	26
3.7. Las autoridades <i>cuasi-jurisdiccionales</i> de los Estados Unidos	28
II. AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS QUE EJERCEN FUNCIÓN JURISDICCIONAL	28
1. Superintendencia de Industria y Comercio - SIC.....	29
2. Superintendencia Financiera de Colombia - SFC	33
3. Superintendencia de Sociedades	35
4. Superintendencia Nacional de Salud	38
5. Dirección General Marítima – DIMAR.....	40
6. Dirección Nacional de Derechos de Autor – DNDA.....	41
7. Instituto Colombiano Agropecuario – ICA.....	44
8. Inspectores de Policía, Corregidores y Alcaldes.....	45
9. Comisarías de Familia	47
10. Dos casos Polémicos.....	50
10.1 Comisión de Regulación de Comunicaciones - CRC.....	50
10.2 Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.....	53
III. LA ADMINISTRATIVIZACIÓN DE LA JUSTICIA Y SU IMPACTO EN EL PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE PODERES	55
1. Marco constitucional de la administrativización de la justicia	56
2. Las ventajas de la administrativización de la justicia	60
CONCLUSIONES	62
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	65

INTRODUCCIÓN

De acuerdo con la concepción clásica de la tridivisión de los poderes se entiende que las funciones legislativa, ejecutiva y judicial del Estado deben permanecer separadas de tal manera que ninguno de dichos poderes se inmiscuya en los asuntos de los otros y, por tanto, a cada uno le está vedado invadir el campo de acción asignado a los otros dos.

En consecuencia, sería contrario al principio de la tridivisión de los poderes que el Ejecutivo legislara o administrara justicia, que el Legislativo actuara como juez o asumiera funciones de gobierno, o que la justicia dictara leyes o gobernara. Caería por su base el orden constitucional que en este aspecto fue pensado desde los tiempos de Montesquieu para garantizar la libertad.

Sin embargo, acontece que por una práctica universal en los países democráticos de nuestro tiempo, excepcionalmente los tres poderes pueden actuar en la esfera de los otros dos. Así ocurre, por ejemplo, en Colombia, donde bajo determinadas condiciones el Congreso de la República administra justicia y desarrolla actividades administrativas; la justicia imparte órdenes al ejecutivo en materia de gobierno y con sus sentencias modifica o anula las leyes; y el Ejecutivo legisla y ejerce funciones jurisdiccionales, caso este último previsto en el artículo 116 de la Constitución, desarrollado en las leyes y explicado en la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

En Colombia la atribución excepcional de función jurisdiccional a determinadas autoridades administrativas, en materias y bajo condiciones que corresponde precisar a la ley, según el artículo 116 de la Constitución Política, es una notoria excepción al principio constitucional de separación de poderes consagrado en el artículo 113 de la Carta, y da lugar a una interesante controversia teórico constitucional. A partir de la promulgación de la Constitución Política de 1991 ha venido creciendo el número de autoridades administrativas dotadas por la ley de funciones jurisdiccionales, lo cual inquieta a algunos sectores académicos, quienes perciben que esta tendencia debilita a la Rama Judicial y podría amenazar el normal funcionamiento de la democracia.

De allí que el presente trabajo tenga como objetivo responder a la siguiente pregunta: ¿la administración de justicia por parte de autoridades administrativas vulnera el principio de separación de poderes?

El trabajo se desarrolla a partir de la doctrina de la separación de poderes, tal como fue propuesta por el barón de Montesquieu y posteriormente reelaborada por la doctrina constitucional norteamericana, junto con sus evoluciones e interpretaciones locales, con especial referencia a este principio en el constitucionalismo colombiano, según las diferentes Cartas Políticas y la jurisprudencia de las altas cortes, y de acuerdo con las leyes de organización y funcionamiento de los poderes públicos y la doctrina nacional sobre esta materia.

Como metodología, el trabajo se ha desarrollado de conformidad con las reglas de la investigación bibliográfica, habiéndose consultado como fuentes normativas la Constitución Política de Colombia, leyes y decretos; como fuentes doctrinarias, las obras de pensadores políticos sobre separación de poderes y diversas obras de derecho administrativo extranjero y nacional; y como fuentes jurisprudenciales, sentencias de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado. El estudio se desarrollará en tres partes así: i) marco teórico, ii) relación de las autoridades administrativas que ejercen función jurisdiccional, iii) la administrativización de la justicia y su impacto en el principio de separación de poderes.

I. MARCO TEÓRICO

En este capítulo se analizan los siguientes aspectos: i) la evolución del principio de separación de poderes, a partir de su primera manifestación histórica en la polis ateniense del siglo VI a.C. hasta llegar a la Constitución Política de los Estados Unidos de 1787, pasando por los principales expositores de esta teoría, como son Aristóteles, Polibio, John Locke, Montesquieu y James Madison, entre otros; ii) la regulación de la separación de poderes en cada una de las constituciones que han regido en Colombia, desde la

Constitución de Cúcuta de 1821 hasta la Carta Política de 1991, y según las diferentes posiciones de la jurisprudencia constitucional y la doctrina; iii) el marco jurídico y doctrinario de la asignación de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas.

1. Principio de separación de poderes en la filosofía política

La primera manifestación histórica de la doctrina de la separación de poderes se encuentra en *La Política* de Aristóteles, quien considera que en toda *polis* el legislador debe ocuparse de organizar debidamente tres partes, que describe así en el Libro sexto, Capítulo XI: “El primero de estos tres elementos es la asamblea general, que delibera sobre los negocios públicos; el segundo, el cuerpo de magistrados... y el tercero, el cuerpo judicial” (Aristóteles, p.199).

De esta manera quedan enunciadas para la posteridad las tres principales manifestaciones del poder del Estado, certeramente identificadas por la especialidad diferente de sus respectivas misiones.

Por su parte, en Roma durante el período republicano (509 a. C. - 27 a. C.) se puede apreciar un sistema muy complejo de separación de poderes. En efecto, durante este período la potestad ejecutiva era ejercida por dos Cónsules, quienes eran elegidos por los *Comitia Centuriata* para el período de un año. Por otra parte, las leyes votadas, en los Comicios Romanos o *Comitia Populi Tributa*, eran posteriormente ratificadas por el Senado. A los pretores correspondía realizar los juicios y castigar a los culpables, y los cuestores o decenviros ejercieron también facultades judiciales en el orden civil y criminal (Medellín, 2018, p. 3).

El historiador griego Polibio, por su parte, explicó que la República de Roma no estaba compuesta por solo una de las formas puras de gobierno descritas por Aristóteles en *La Política*, pues en su opinión el Senado representaba la aristocracia, las Asambleas la democracia, y los cónsules, la monarquía. De allí que Polibio observara: “El gobierno de la República Romana estaba refundido en tres cuerpos, y en todos tan equilibrados y bien

distribuidos los derechos, que nadie, aunque sea romano, podrá decir con certeza si el gobierno es aristocrático, democrático o monárquico” (Polibio, Tomo II, Libro VI).

Y agregó que el poderío de Roma se explicaba porque contaba con un sistema mixto en donde el Senado, asambleas y cónsules, además de guardar un equilibrio recíproco, se frenaban entre sí para evitar el abuso del poder:

En el momento en que una de las partes pretende ensoberbecerse y atribuirse más poder que el que le compete, como ninguno de los órganos es bastante por sí mismo, y todos pueden contrastar y oponerse mutuamente a sus propósitos, tiene aquella que humillar su soberbia. Y así todos se mantienen en su estado (Polibio, Tomo II, Libro VI).

Siglos más tarde esta concepción sobre el control recíproco de los poderes sería retomada por Montesquieu, a la cual denominó sistema de pesos y contrapesos o, como se ha interpretado en el pensamiento norteamericano, sistema de *Checks and Balances*.

A comienzos de la modernidad John Locke propuso en su obra *Segundo Tratado de Gobierno Civil*, de 1689, un contrato social como origen del Estado, en donde los hombres renuncian al estado de naturaleza para constituir voluntariamente, entre todos, un gobierno civil, que en adelante será el árbitro que resuelva los conflictos a través de unos hombres autorizados por la comunidad (Locke, 1689, p. 64).

De esta manera, el único gobierno legítimo será aquel donde una mayoría de hombres libres manifiestan su consentimiento para unirse en la comunidad política (Locke, 1689, p. 75).

Al ingresar a la comunidad civil, los individuos reconocen a sus autoridades como titulares de tres funciones esenciales: Poder Legislativo, cuya tarea es la creación de las leyes; Poder Ejecutivo, encargado de aplicar las leyes; y un tercer poder al que denominó *Federativo*, el cual asume la misión de conducir las relaciones diplomáticas, celebrar tratados internacionales y declarar la guerra (Locke, 1689, p. 112). Aunque John Locke afirma que

el poder supremo reside en la comunidad, sostiene que los poderes Ejecutivo y *Federativo* se encuentran subordinados al Poder Legislativo necesariamente, pues es este el que tiene la facultad de imponer las leyes que aquellos deben obedecer (Locke, 1689, p. 114).

En el año 1748 el barón de Montesquieu expuso en su obra *El Espíritu de las Leyes* su doctrina de la tridivisión de los poderes, inspirado en el gobierno inglés de su época, y retomando la distinción aristotélica entre poder legislativo, ejecutivo y judicial, en los siguientes términos:

En cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil. En virtud del primero, el Príncipe o jefe de Estado hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este último poder judicial, y al otro poder ejecutivo del Estado (Montesquieu, 1748, p.103).

Considera Montesquieu que la libertad sólo podrá alcanzarse cuando los poderes gubernamentales sean limitados, lo cual únicamente se puede lograr a través de la separación (Montesquieu, 1748, pp. 34-35).

En la búsqueda de un *gobierno moderado* sostiene que los poderes del Estado deben estar debidamente separados entre sí para evitar que se concentren en un mismo órgano poniendo en peligro la libertad y la vida de los ciudadanos, y lo explica así:

Cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad; falta la confianza, porque puede temerse que el monarca o el Senado hagan las leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente. (Montesquieu, 1748, p.104).

Surge así la teoría de Pesos y Contrapesos o de *Checks and Balances*, consistente en que siendo separados e independientes los tres poderes, podrán frenarse entre sí para evitar extralimitaciones o abusos por parte de cualquiera de estos.

La teoría de separación de poderes de Montesquieu fue apropiada por los ideólogos de la Revolución Francesa. En especial, Emmanuel Sieyès expuso que es preciso en una asociación que toda alma digna y libre, goce de una voluntad unánime que permita imponer un freno a la voluntad del legislador para evitar caer en el despotismo. Es así como considera necesario que dicha separación de poderes quede consignada en una Constitución Política (Sieyès, 1789, pp. 44-50).

Estas ideas de Sieyès quedaron consagradas en el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, el cual estipula: “Toda sociedad en la que no esté asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de poderes carece de constitución” (Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, 1789, art. 16).

El principio de separación de poderes fue adoptado en la Constitución de los Estados Unidos de 1787. El artículo 1º de la Constitución, primera sección, establece: "Todos los poderes legislativos otorgados en la presente Constitución corresponderán a un Congreso de los Estados Unidos, que se compondrá de un Senado y una Cámara de Representantes" (Const. 1787, art. 1).

En cuanto al poder ejecutivo, declara el artículo 2º, primera sección: "Se deposita el poder ejecutivo en un Presidente de los Estados Unidos..." (Const. 1787, art. 2).

Y por último, el artículo 3º, sección primera expresa: “Se depositará el poder judicial de los Estados Unidos en un Tribunal Supremo y en los tribunales inferiores que el Congreso instituya y establezca en lo sucesivo...” (Const. 1787, art. 3).

The Federalist Papers, obra compuesta de 85 ensayos escritos por Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, expone una serie de brillantes argumentos analíticos sobre los grandes temas que se discutían en Filadelfia, y ellos se alude con frecuencia al principio de separación de poderes. Así por ejemplo, en relación con este tema Madison expresó en el Federalista N° 47 que la acumulación de todos los poderes en manos de uno, de pocos o de muchos, “constituye la definición misma de la tiranía”, e invoca en su favor a Montesquieu, “El oráculo que siempre se cita y consulta sobre esta cuestión” (El Federalista, 1787, No. 47).

2. Separación de poderes en el constitucionalismo colombiano

La Revolución de Independencia de los Estados Unidos de Norteamérica sirvió de inspiración para las nacientes repúblicas en Latinoamérica entre 1775 y 1825, bajo el fundamento común del rechazo a la monarquía hereditaria junto a su gobierno vitalicio y la adopción de una Constitución que organizara el Estado como una república fundada en el principio de la tridivisión de poderes.

Así las cosas, la primera manifestación del principio de separación de poderes en Colombia se ve plasmada en la Constitución de Cúcuta de 1821, que dispone: “El pueblo no ejercerá por sí mismo otras atribuciones de la soberanía que la de las elecciones primarias, ni depositará el ejercicio de ella en unas solas manos. El Poder Supremo estará dividido para su administración en Legislativo, Ejecutivo y Judicial” (Const., 1821, art. 10). La primera parte de este artículo funda la democracia representativa al poner en cabeza del pueblo el derecho de elegir a sus gobernantes, y por otra parte, precisa que no entregará el poder soberano en manos de una sola persona, como evidente rechazo a la Monarquía. En este mismo sentido, se establece la separación de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El preámbulo de esta Constitución establece que, aunque estos tres poderes se encuentran “exactamente divididos” y cumplen con unas atribuciones determinadas, los mismos se encuentran combinados y funcionan en armonía (Const., 1821, Preámbulo).

La Constitución de 1830, que no alcanzó a regir, dispuso en el artículo 3° que de la nación emanan los poderes políticos, que no podrán ejercerse sino en los términos que establece esta Constitución” (Const., 1830, art. 3).

La Constitución del Estado de la Nueva Granada de 1832 estableció en el artículo 13 que “El Poder Supremo estará dividido para su administración en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y ninguno de ellos ejercerá las atribuciones que conforme a esta Constitución corresponden a los otros, debiendo mantenerse cada uno dentro de sus límites respectivos” (Const., 1832, art. 13). La Constitución de la República de la Nueva Granada de 1843 conservó esta misma redacción en su artículo 13 (Const., 1843, art. 13).

La Constitución Política de La Nueva Granada de 1853 no solo enuncia los tres poderes, sino que los describe así:

Artículo 12. El Poder Legislativo, encargado al Congreso, hace las leyes sobre los negocios atribuidos al Gobierno general y presta su aprobación a todos los tratados públicos. El Poder Ejecutivo, encomendado al Presidente de la República, las ejecuta y hace ejecutar. Y el Poder Judicial, atribuido a la Corte Suprema de Justicia y demás tribunales y juzgados, las aplica a los casos particulares (Const., 1853, art. 12).

La Constitución Política para la Confederación Granadina de 1858 dice así en el artículo 14: “Artículo 14. El Gobierno general de la Confederación Granadina será ejercido por un Congreso que da las leyes, por un Presidente que las ejecuta y por un Cuerpo Judicial que aplica sus disposiciones a los casos particulares” (Const., 1858, art. 14).

La Constitución de los Estados Unidos de Colombia de 1863 simplemente señala en el artículo 36 que el gobierno general de los Estados Unidos de Colombia se divide “para su ejercicio en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial” (Const., 1863, art. 36).

La Constitución de la República de Colombia de 1886 adopta en el artículo 57 la siguiente fórmula: “Todos los poderes públicos son limitados, y ejercen separadamente sus respectivas atribuciones” (Const., 1886, art. 57), y en los artículos 58, 59 y 60, hace una breve descripción de cada uno de ellos.

La reforma constitucional de 1936 sustituyó la expresión “poderes públicos” por la de “órganos del poder público” e introdujo una novedad que contribuyó a flexibilizar la comprensión de la separación de poderes, el concepto de *colaboración armónica*, que se formuló en el artículo 21 así: “Los órganos del Poder Público son limitados, tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente en la realización de los fines del Estado” (Acto Legislativo 1, 1936, art. 21).² Al tener que colaborar para realizar fines que les son comunes, los órganos del poder público no pueden ser estrictamente separados, pues admiten puntos de contacto y pueden complementarse.

Posteriormente el artículo 52 de la reforma constitucional de 1945 reemplazó la expresión “órganos” por la palabra “ramas”, que aparece reproducida en el artículo 113 de la Constitución que nos rige desde 1991 en los siguientes términos: “Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial.” (Const., 1991, art. 113). Es importante destacar que, conforme a este artículo 113, además de los órganos integrantes de las tres Ramas del Poder Público, “existen otros, autónomos e independientes”, que cumplen las demás funciones del Estado. La norma cierra con el principio de separación, expresado así: “Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines” (Const., 1991, art. 113).

En la práctica el principio de separación de poderes no ha sido de aplicación tan rigurosa como podría deducirse de la letra constitucional.³ Conforme al artículo 113 de la

² Algunos constitucionalistas habían observado que se imponía la necesidad práctica de “un sistema de colaboración y de mutua inteligencia” (Pérez, 1962, p. 242). Copete también comentó: “Al analizar cada una de las tres funciones fundamentales del Estado... veremos cómo, aunque su ejercicio esté especialmente asignado a la rama respectiva, las demás participan de ellas en mayor o menor grado” (Copete, 1960, p. 135).

³ En este sentido ha observado la Corte Constitucional que “...en el caso colombiano no existe una separación absoluta de órganos, puesto que todos deben colaborar armónicamente en el cumplimiento de las funciones que les han sido otorgadas” (Corte Constitucional, Sala Plena, C-223 de 2019). En sentido similar, Corte Constitucional, Sentencia C-630 de 2017.

Constitución, las ramas del poder público y los organismos autónomos e independientes, aun cuando separados, “colaboran armónicamente” para la realización de los fines del Estado.

En relación con este punto argumenta la Corte Constitucional que la colaboración armónica “elimina todo criterio absoluto en cuya virtud cada rama u órgano tenga que actuar forzosamente dentro de marcos exclusivos, rígidos e impermeables.” Y agrega que se trata de lograr un equilibrio “que impida la concentración y el abuso del poder pero que a la vez permita, en virtud de una razonable flexibilidad, conjugar los esfuerzos de quienes lo ejercen con miras al logro de las metas comunes” (Corte Constitucional, Sala Plena, C-212, 1994). De esta manera la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha logrado conciliar el texto de los artículos 113 y 116 de la Carta, en lo que podría parecer una antinomia o conflicto entre las dos disposiciones.

La Corte Constitucional ha explicado que la colaboración armónica entre las ramas del poder implica “relaciones de cooperación y coordinación interinstitucional”, al lado de las cuales existen relaciones de control entre los órganos estatales, “pues es una realidad que el poder no sólo debe dividirse para que no se concentre sino que también debe controlarse para que no se extralimite.” (Corte Constitucional, Sala Plena, C- 246, 2004).

Así, por ejemplo, el gobierno nacional presenta proyectos de ley al Congreso de la República y apoya a la justicia administrando los centros de reclusión; el Congreso expide las leyes que se requieren para la organización y funcionamiento de la administración y el Senado de la República elige los magistrados de la Corte Constitucional; la justicia constitucional corrige la función legislativa al revisar la constitucionalidad de las leyes y el contencioso administrativo controla los abusos o excesos del ejecutivo al revisar la legalidad de sus actos, contratos, hechos y operaciones administrativas.⁴

⁴ Una completa relación de eventos de concurrencia entre ramas y órganos del poder público se puede consultar en la Sentencia C-247 de 2013 de la Corte Constitucional.

3. Marco jurídico de la asignación de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas

A partir de la Constitución de 1991, expresamente establece en el artículo 116 que, excepcionalmente, “la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas” (Const., 1991, art. 116). A continuación se analizará el efecto que esta previsión constitucional ha tenido en la organización del Estado y, específicamente, en la concepción tradicional de la separación de poderes. Para este propósito se estudiarán los siguientes aspectos: i) el marco constitucional y legal, ii) la noción de autoridad administrativa, iii) la distinción entre función administrativa y función jurisdiccional, iv) la distinción entre actos administrativos y actos jurisdiccionales de la administración, v) requisitos jurisprudenciales para la asignación de funciones jurisdiccionales a determinadas autoridades administrativas, vi) las ventajas y desventajas de atribuir funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas y vii) las autoridades cuasi-jurisdiccionales de los Estados Unidos.

3.1 Marco constitucional y legal

Al describir la composición de la rama judicial del poder público, el artículo 116 de la Constitución crea una excepción al principio de separación de poderes y abre la puerta a que funcionarios de la Rama Ejecutiva ejerzan funciones jurisdiccionales en el segundo inciso del artículo 116 en los siguientes términos: “Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos”.⁵

Dichas funciones jurisdiccionales tan solo pueden ser otorgadas por medio de ley expedida por el Congreso de la República, y se prohíbe expresamente que dichas funciones se atribuyan para adelantar la instrucción de sumarios y el juzgamiento de delitos. En

⁵ La Corte Constitucional ha señalado que esta norma tiene “la finalidad de garantizar el acceso efectivo en materias especializadas y a la vez descongestionar el sistema de administración de justicia” (Corte Constitucional, Sala Plena, C-635, 2016).

complemento al artículo 116 de la Carta, el artículo 13 de la Ley 270 de 1996,⁶ modificado por el artículo 6° de la Ley 1285 de 2009, precisa el alcance de la disposición constitucional al establecer:

Ejercen función jurisdiccional de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política:

...

2. Las autoridades administrativas respecto de conflictos entre particulares, de acuerdo con las normas sobre competencia y procedimiento previstas en las leyes. Tales autoridades no podrán, en ningún caso, realizar funciones de instrucción o juzgamiento de carácter penal... (Ley 270, 1996, art. 13).

Ha de entenderse, por tanto, que las autoridades administrativas ejercen función jurisdiccional “respecto de conflictos entre particulares”. Esta importante precisión legal permite evitar la confusión que podría ocurrir entre la potestad sancionatoria de la administración, que es una atribución ordinaria de las autoridades administrativas en cuanto funcionarios ejecutores de la ley, y la excepcional facultad de administrar justicia.

A partir de la regla constitucional y la legal, leyes especiales han dotado a las autoridades administrativas de competencia para actuar como jueces, es decir, para dirimir conflictos entre particulares y decidir de manera definitiva a quién asiste mejor derecho, en determinadas materias, de conformidad con procedimientos especiales y con sujeción al principio constitucional del debido proceso.

En relación con dichas leyes especiales ha precisado la Corte Constitucional que, si bien el artículo 116 de la Carta otorga al Legislador la facultad de conferir facultades jurisdiccionales a la administración, “lo hace con un conjunto de prevenciones”, entre las cuales figuran: el respeto al principio de excepcionalidad, definición precisa de tales competencias, sujeción a los principios de la administración de justicia (autonomía e independencia judicial e imparcialidad del juzgador), asignación eficiente de las

⁶ Estatutaria de la administración de justicia.

competencias con respeto por la especialidad, garantía de independencia del juzgador administrativo (Corte Constitucional, Sala Plena, C-156, 2013).

También ha señalado la Corte Constitucional que, cuando concurren en la Rama Ejecutiva funciones administrativas y jurisdiccionales y son ejercidas por un mismo órgano, no podrán coincidir dichas funciones en un mismo funcionario u órgano, y es por tanto indispensable que “en la estructura de la entidad se asegure la independencia del juzgador” (Corte Constitucional, Sala Plena, C-1143, 2000).⁷

En cuanto a la manera como debe entenderse el principio de separación, la Corte Constitucional ha insistido en que “De acuerdo con el artículo 113, los órganos del Estado tienen funciones separadas, pero deben colaborar armónicamente...” (Corte Constitucional, Sala Plena, C-156, 2013), es decir, se apoyan y contribuyen a que los otros órganos puedan cumplir sus objetivos. Por consiguiente, la separación de las ramas del poder público no es rígida ni absoluta (Corte Constitucional, Sala Plena, C-630, 2017 y C-223, 2019).

La Corte Constitucional ha explicado que la colaboración armónica entre las ramas del poder implica “relaciones de cooperación y coordinación interinstitucional”, al lado de las cuales existen relaciones de control entre los órganos estatales, “pues es una realidad que el poder no sólo debe dividirse para que no se concentre sino que también debe controlarse para que no se extralimite” (Corte Constitucional, Sala Plena, C-246, 2004).

3.2 Noción de autoridad administrativa

Dado que el artículo 116 de la Constitución faculta a la ley para atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas, resulta crucial determinar qué cabe entender por “autoridad administrativa” en nuestro sistema jurídico.

⁷ En el mismo sentido Corte Constitucional, Sentencias C-1641 de 2000, C-649 de 2001 y C-150 de 2003.

Aun cuando el concepto de autoridad administrativa ha sido frecuentemente utilizado en la legislación, no encontramos en las leyes una definición precisa del término. En principio y por regla general, se entiende que son autoridades administrativas los servidores públicos que forman parte de la Rama Ejecutiva del poder público (criterio orgánico). Sin embargo, la ley ha ampliado el concepto de autoridad administrativa más allá de la Rama Ejecutiva, para incluir los organismos, entidades y personas que, de manera permanente o transitoria, ejercen funciones administrativas, prestan servicios públicos o proveen obras y bienes públicos, así como a los particulares cuando cumplan funciones administrativas (criterio material). Es lo que se deduce, entre otras normas, del artículo 2° de la Ley 489 de 1998 que dice así:

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación.* La presente ley se aplica a todos los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del Poder Público y de la Administración Pública y a los servidores públicos que por mandato constitucional o legal tengan a su cargo la titularidad y el ejercicio de funciones administrativas, prestación de servicios públicos o provisión de obras y bienes públicos y, en lo pertinente, a los particulares cuando cumplan funciones administrativas (Ley 489, 1998, art. 2).

Yendo más allá, el artículo 2° de la Ley 1437 de 2011 incluye en la categoría de “autoridades” a todos los funcionarios estatales pertenecientes a los organismos autónomos e independientes, así como a los servidores públicos de la administración en el orden territorial, en los siguientes términos:

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación.* Las normas de esta Parte Primera del Código se aplican a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del Poder Público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades (Ley 1437, 2011, art. 2).

Del análisis de las anteriores definiciones legales se deduce que nuestro derecho administrativo ha adoptado para la noción de autoridad administrativa un concepto que combina los criterios orgánico y material.

3.3 Distinción entre función administrativa y función jurisdiccional

En la función administrativa se concentra la facultad de ejecutar las leyes y por tanto el deber de lograr los fines que la Constitución asigna al Estado, principalmente los que enuncia el artículo 2° de la Constitución Política. El artículo 189 de la Carta enumera las funciones de ejecución de las leyes que competen al Presidente de la República, quien las ejerce como Suprema Autoridad Administrativa. La actividad administrativa del Estado, o Función Administrativa, está al servicio de los intereses generales y se debe cumplir, de acuerdo con el artículo 209 de la Constitución, con sujeción a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

A diferencia de la función administrativa, entendida como el conjunto de actividades orientadas al cumplimiento de los fines del Estado y la ejecución de las leyes, la función jurisdiccional es la misma administración de justicia, función encomendada a los jueces, a quienes corresponde, mediante procedimientos especiales y con plena garantía de los derechos de quienes ante ellos comparecen, aplicar la ley en los casos particulares que sean sometidos a su autoridad.

En tanto que la función administrativa se concentra orgánicamente en la Rama Ejecutiva del Poder Público y está a cargo de autoridades administrativas, la función jurisdiccional es característica de la Rama Judicial del Poder Público y está a cargo de jueces, cuyas decisiones son independientes conforme al artículo 228 de la Carta.

En relación con la naturaleza de las decisiones tomadas por las autoridades administrativas en ejercicio de funciones jurisdiccionales, el Consejo de Estado ha precisado:

Para la Sala es importante sentar, con la mayor claridad y contundencia posibles, que cuando las autoridades administrativas ejercen, por atribución de la ley, funciones jurisdiccionales, todas las actuaciones que realicen en virtud de esa atribución, sin excepción, son jurisdiccionales (Consejo de Estado, Rad. 25000-23-26-000-2005-01584-01(39832), 2018).

3.4. Distinción entre actos administrativos y actos jurisdiccionales de la administración

La Corte Constitucional ha sostenido que las decisiones que adopten las autoridades administrativas en ejercicio de funciones jurisdiccionales, conforme a lo autorizado y previsto en el artículo 116 constitucional, son “providencias judiciales”. Al no consistir dichas decisiones en actos administrativos, escapan al ámbito de control de la justicia contencioso administrativa. Con todo, la jurisprudencia ha dejado en claro que tales decisiones son susceptibles de acción de tutela como si fueran providencias dictadas por los jueces (Corte Constitucional, Sala Plena, C-145, 2009).

Debe observarse que en los casos autorizados por la ley, en dichas autoridades administrativas se produce una conjunción o mezcla de funciones propias con las funciones judiciales, razón por la cual en estos casos el principio de separación de poderes ya no se verifica de una manera pura o perfecta.

En este sentido la Ley 1437 de 2011 excluye del control contencioso administrativo “las decisiones proferidas por autoridades administrativas en ejercicio de funciones jurisdiccionales”, y advierte que tales actos no podrán mezclarse con decisiones que correspondan al ejercicio de función administrativa. Igualmente excluye del control contencioso administrativo, al entender que no son actos administrativos “las decisiones proferidas en juicios de policía regulados especialmente por la ley”. En lo pertinente la norma dice así:

Artículo 105. Excepciones. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo no conocerá de los siguientes asuntos:

...

2. Las decisiones proferidas por autoridades administrativas en ejercicio de funciones jurisdiccionales, sin perjuicio de las competencias en materia de recursos contra dichas decisiones atribuidas a esta jurisdicción. Las decisiones que una autoridad administrativa adopte en ejercicio de la función jurisdiccional estarán identificadas con la expresión que corresponde hacer a los jueces precediendo la parte resolutive de sus sentencias y deberán ser adoptadas en un proveído independiente que no podrá mezclarse con decisiones que correspondan al ejercicio de función administrativa, las cuales, si tienen relación con el mismo asunto, deberán constar en acto administrativo separado.

3. Las decisiones proferidas en juicios de policía regulados especialmente por la ley... (Ley 1437, 2011, art. 105).

Más adelante se explica en qué consisten dichos juicios de policía y cómo se tramitan, de acuerdo con el Código Nacional de Policía (Ley 1801, 2016), ante los inspectores de policía, corregidores y alcaldes.

De otra parte, el párrafo 3° del artículo 24 del Código General del Proceso dispone que las autoridades administrativas en ejercicio de funciones jurisdiccionales tramitarán los procesos a través de las mismas vías procesales previstas en la ley para los jueces y, en consonancia con la Ley 1437 de 2011, dispone que las providencias que dichas autoridades administrativas profieran “no son impugnables ante la jurisdicción contencioso administrativa”.

Adicionalmente el artículo 24 del Código General del Proceso enumera algunas de las autoridades administrativas que ejercen funciones jurisdiccionales, a saber: i) la Superintendencia de Industria y Comercio, ii) la Superintendencia Financiera de Colombia,

iii) la Superintendencia de Sociedades, iv) la Dirección Nacional de Derechos de Autor, v) el Instituto Colombiano Agropecuario y vi) el Ministerio de Justicia y del Derecho.⁸

El párrafo 6° de este artículo aclara que las competencias que enuncia el artículo 24 no excluyen las otorgadas por otras leyes especiales. Esta precisión es importante porque, como se comprueba en este trabajo, el artículo 24 deja por fuera otras autoridades administrativas del nivel nacional que también están revestidas por la ley de funciones jurisdiccionales, como son: las Superintendencias Nacional de Salud y de Servicios Públicos Domiciliarios, la Dirección General Marítima – DIMAR y las Defensorías de Familia. También omite el CGP las autoridades administrativas del ámbito territorial que ejercen funciones jurisdiccionales, como son los inspectores de Policía (Corregidores y Alcaldes) y las Comisarías de Familia.

Ahora bien, puede ocurrir que la función sancionatoria de la administración se confunda con la función jurisdiccional de la administración, porque con frecuencia concurren estas competencias en la misma autoridad, como es el caso de algunas Superintendencias. También induce a confusión el hecho de que los jueces suelen sancionar, como también lo hacen las autoridades administrativas. Solo que, cuando estas últimas sancionan, no ejerciendo función jurisdiccional, lo hacen por medio de actos administrativos, siguiendo el debido proceso administrativo sancionatorio. Tal es el caso de los procesos disciplinarios, los procesos de responsabilidad fiscal y, en general, los procesos administrativos de naturaleza sancionatoria, estos últimos regulados en el artículo 47 y siguientes de la Ley 1437 de 2011 y en leyes especiales.⁹

⁸ En el caso de las funciones jurisdiccionales otorgadas al Ministerio de Justicia y del Derecho, tanto en el numeral 4 del artículo 24 del Código General del Proceso como en el artículo 80 de la ley 1480 de 2011 (Estatuto del Consumidor) y el artículo 199 de la ley 1450 de 2011 (Plan Nacional de Desarrollo), debe estarse a lo resuelto en las sentencias C - 896 de 2012 y C - 156 de 2013 que declararon inexecutable tales funciones judiciales a cargo del citado Ministerio.

⁹ En la Sentencia C-436 de 2013 la Corte Constitucional reconoce que existe un riesgo de confusión entre el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control y el cumplimiento de las funciones judiciales asignadas a determinadas autoridades administrativas. En estos casos se requiere asegurar que la estructura y funcionamiento de la entidad administrativa no afecten los principios de imparcialidad e independencia propios de la administración de justicia.

Este problema no solo tiene interés académico sino relevancia jurídica, pues contra los actos administrativos proceden recursos en sede administrativa, además de los medios de control consagrados en la ley para que la jurisdicción de lo contencioso administrativo revise su legalidad.

Es interesante observar que en el estado actual de la legislación los órganos constitucionales autónomos no ejercen funciones jurisdiccionales y que la totalidad de sus actos y resoluciones son actos administrativos, susceptibles por tanto, de revisión por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Finalmente, dado que puede haber riesgo de confusión, es de interés advertir que algunas autoridades administrativas pueden aparentar que ejercen funciones jurisdiccionales cuando ello no es así en realidad. Tal es el caso de las Corporaciones Autónomas Regionales – CAR, que son titulares de potestad sancionatoria, función que no es de naturaleza jurisdiccional, pues corresponde al ámbito sancionatorio de carácter policivo. La Agencia Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, que también tiene la facultad de imponer sanciones al cabo de un procedimiento administrativo, no lo hace en virtud de funciones jurisdiccionales que le haya otorgado ley, sino como autoridad administrativa.

3.5 Requisitos jurisprudenciales para la asignación de funciones jurisdiccionales a determinadas autoridades administrativas

De acuerdo con el artículo 116 de la Constitución, las condiciones para que sea posible atribuir funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas son: i) excepcionalidad, ii) señalamiento de materias precisas, iii) atribución por parte de la ley, iv) indicación de autoridades administrativas determinadas.

La Corte Constitucional ha insistido en que la ley que atribuya funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas debe ser “excepcional y precisa”, siguiendo las voces del artículo 116 de la Constitución. En cuanto a su excepcionalidad, la norma constitucional contiene un mandato de interpretación restrictiva de las normas que confieren este tipo de

facultades, de tal manera que todo lo demás se mantiene bajo la jurisdicción y competencia de los órganos estrictamente judiciales. En cuanto a la precisión, la norma contiene un mandato de definición concreta de las competencias y las autoridades encargadas de ejercerlas. Por consiguiente, señala la Corte:

... la disposición legal que asigna las competencias jurisdiccionales solamente será constitucionalmente admisible si resulta posible diferenciar claramente y no exista riesgo alguno de interferencia entre el ejercicio de las funciones jurisdiccionales y el ejercicio de las funciones administrativas desarrolladas por la autoridad correspondiente (Corte Constitucional, Sala Plena, C-896, 2012).

También ha observado la Corte que la excepcionalidad tiene como finalidad “impedir que las competencias comprendan campos demasiado amplios de acción judicial, en virtud del uso de formulaciones generales”, y que la interpretación restrictiva sirve al propósito de impedir una atribución ilimitada de funciones jurisdiccionales a la administración (Corte Constitucional, Sala Plena, C-156, 2013).

En la misma sentencia la Corte exige que la ley sea “armónica con los principios de la administración de justicia”, y por tanto garantice la autonomía e independencia judicial, la imparcialidad del juzgador y la estabilidad de los funcionarios. Adicionalmente prescribe la Corte que la asignación de las competencias debe ser eficiente, en el sentido de respetar la especialidad y la conexión entre las materias jurisdiccionales y las materias administrativas correspondientes. La ley debe garantizar en cada caso, además, el derecho de acceso a un juez competente y la independencia del juzgador.

En consonancia con los anteriores criterios jurisprudenciales, en la misma sentencia la Corte Constitucional declaró inexecutable el artículo 199 de la Ley del Plan 1450 de 2011 (cuyo texto es casi idéntico al del numeral 4 del artículo 24 de la Ley 1564 de 2012), el cual atribuía funciones jurisdiccionales al Ministerio de Justicia y del Derecho, porque consideró que se infringía el mandato de precisión en la asignación de funciones jurisdiccionales.

Como siguiente requisito, se establece que la asignación de funciones jurisdiccionales debe provenir de una ley que así lo disponga, por lo que la ley es la única fuente legítima para asignar dichas funciones y por consiguiente, sería inexecutable cualquier otra fuente normativa diferente a la ley.

Por último, la Constitución dispone que dicha asignación debe recaer exclusivamente en autoridades administrativas.

3.6 Ventajas y desventajas de atribuir funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas

Como bien se sabe, la justicia ordinaria enfrenta una crítica situación de congestión que desborda su capacidad para resolver los procesos en los términos previstos por la ley. Como mecanismo de solución, el Estado colombiano ha resuelto entregar el conocimiento de determinadas materias, que originalmente pertenecían a la justicia ordinaria, a los particulares¹⁰ y a determinadas autoridades administrativas, dotándolas expresamente de competencia para adoptar decisiones jurisdiccionales (Amorocho, Fermín, Trespalacios, Villamizar, 2009).

Sin embargo, el que la ley pueda atribuir funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas no ha estado exento de controversia. Es por ello que se deben reseñar algunos de los argumentos que la doctrina y la jurisprudencia ha expuesto en pro y en contra de esta figura constitucional.

Algunos críticos sostienen que, ante la problemática de la congestión de la rama jurisdiccional, los esfuerzos del Estado deberían encaminarse a desarrollar la justicia ordinaria, antes que apoyarse en la Rama Ejecutiva, pues conforme a la lógica de la separación de poderes es la rama judicial la encargada de resolver las controversias mediante sentencias. Además se ha expresado que atribuir función jurisdiccional al

¹⁰ Los notarios son un ejemplo de particulares que ejercen funciones que en otro tiempo fueron jurisdiccionales.

Ejecutivo no resuelve estructuralmente la congestión judicial. También se ha señalado como desventaja el que las autoridades administrativas que ejercen funciones jurisdiccionales sean de libre nombramiento y remoción por parte del Presidente de la República, lo cual entraña peligros para la democracia y riesgos inherentes de opacidad y corrupción, atribuibles a parcialidad política y a la falta de independencia de estos funcionarios (Bejarano, 2018, pp. 44-50).

La Corte Constitucional, refiriéndose a la competencia jurisdiccional de la Superintendencia de Sociedades en el proceso concordatario, ha sostenido, en cambio, que esta entidad reúne una amplia experiencia en el área, lo cual permite a los ciudadanos disponer de una justicia más especializada. Agrega la Corte que Colombia se encuentra dentro de la tendencia mundial hacia la desjudicialización de aquellos procesos que, por su importancia económica, requieren de una mayor eficacia, especialidad y agilidad (Corte Constitucional, Sala Plena, C-1143, 2000).

En favor la doctrina ha argumentado también que amplía los mecanismos de acceso a la justicia para los ciudadanos, pues pueden elegir entre la justicia ordinaria y la justicia especializada. (Robledo, 2013 p. 58). Agrega el doctor Robledo el siguiente argumento:

...asombrosamente algunas personas aún sostienen que los únicos que deberían estar habilitados para administrar justicia son los jueces de la Rama Judicial, descartando de plano bondadosas figuras como el ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de autoridades administrativas o de particulares como árbitros y conciliadores, lo cual en pleno siglo XXI debería ser tema ya superado en Colombia, como de tiempo atrás lo han hecho muchos otros países, tanto del primer mundo como del tercer mundo (p. 58).

Ahora bien, son realmente pocas las materias jurisdiccionales que radican en cabeza de las autoridades administrativas, tal como lo veremos en el capítulo tercero.

3.7. Las autoridades *cuasi-jurisdiccionales* de los Estados Unidos

El derecho público colombiano ha sido en esta materia más atrevido que el norteamericano. En tanto que hemos dado el paso de aceptar que, dentro de ciertas condiciones y límites, y de manera excepcional, las autoridades administrativas puedan tener función de juez, en los Estados Unidos se mantiene una actitud reverencial frente al principio de separación de poderes.

Muy numerosas son las Agencias, tanto gubernamentales como independientes, que están dotadas en los Estados Unidos de heterogéneas funciones. Ha comentado la profesora italiana Sabrina Ragone que las Agencias norteamericanas “representan un doble desafío a la separación de poderes, reconocida en la jurisprudencia del Tribunal Supremo aunque no explícitamente en la Constitución”, debido a que muchas de ellas suman funciones normativas, ejecutivas (de implementación) y cuasi-jurisdiccionales y, por otro lado, las Agencias independientes están sustancialmente exentas del control presidencial.

El desafío a la separación de poderes, de acuerdo con Ragone, consiste en que no obstante pertenecer muchas de dichas agencias a la Rama Ejecutiva, cumplen no solo funciones ejecutivas sino tareas propias del legislador y del juez. Pues bien, cuando las agencias desempeñan funciones similares a las de un juez, el derecho norteamericano no acepta que se trate de verdaderas funciones jurisdiccionales, como en Colombia. Prefieren aludir a una función *cuasi jurisdiccional*, noción que ha sido criticada por la propia doctrina de los Estados Unidos (Ragone, 2014, p. 47).

II. AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS QUE EJERCEN FUNCIÓN JURISDICCIONAL

Con fundamento en el artículo 116 constitucional las leyes han venido atribuyendo funciones jurisdiccionales a diferentes autoridades de la Rama Ejecutiva. Sin embargo, es importante destacar que no hemos encontrado en ninguna disposición general la

enumeración completa e integral de las autoridades administrativas que ejercen función jurisdiccional. El artículo 24 de la Ley 1564 de 2012 – CGP, “por medio de la cual se expide el Código General del Proceso”, se refiere a algunas de ellas en una breve lista que no es exhaustiva sino meramente enunciativa.¹¹ Ocurre así que al Código General del Proceso se le escapan algunas de dichas autoridades, y que la doctrina tampoco las abarca en forma integral. Ante esa dificultad ha sido necesario rastrear una por una tales autoridades en las leyes de creación de los organismos administrativos y los decretos que los reorganizan, así como en diversos códigos y la jurisprudencia de las Altas Cortes.

Dentro de este marco, en el estado actual de desarrollo de esta figura encontramos un total de once autoridades administrativas investidas de función jurisdiccional y dos casos polémicos o dudosos. Se trata de cuatro Superintendencias (de Industria y Comercio, Financiera de Colombia, de Sociedades, Nacional de Salud), tres autoridades nacionales más (Dirección General Marítima – DIMAR, Dirección Nacional de Derechos de Autor – DNDA y el Instituto Colombiano Agropecuario – ICA) y cuatro autoridades del orden municipal (Inspectores de Policía, Corregidores y Alcaldes, y Comisarías de Familia). Y dos casos polémicos: la Comisión de Regulación de Comunicaciones – CRC y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

1. Superintendencia de Industria y Comercio - SIC

La Superintendencia de Industria y Comercio es un organismo técnico adscrito al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, que cuenta con autonomía administrativa, financiera y presupuestal.¹²

¹¹ El artículo 24 CGP tan solo menciona las Superintendencias de Industria y Comercio, Financiera y de Sociedades, la Dirección Nacional de Derechos de Autor, el Instituto Colombiano Agropecuario y el Ministerio de Justicia y del Derecho. En el campo doctrinario el tratadista Libardo Rodríguez, al tratar de esta materia (“colaboración de la rama ejecutiva con la rama judicial”), tan solo se refiere a “algunas superintendencias”, sin precisarlas (Rodríguez, 2017, p. 172). La obra Lecciones de Derecho Constitucional agrega a las entidades que enumera el artículo 24 del CGP la Superintendencia de Salud (A.A.V.V., 2017, p. 385).

¹² Fue creada por el Decreto 623 de 1974 y reestructurada por los Decretos 2153 del 30 de diciembre de 1992, y 3523 del 15 de septiembre de 2009 y modificado por el Decreto 4886 de 2011. Las funciones de la SIC están reguladas, además de las disposiciones anteriormente mencionadas, en las leyes 155 de 1959, ley 446 de 1998, 472 de 1998, 510 de 2000, 555 de 2000, 590 de 2000, 527 de 2000, 80 de 1993 546 de 1999, 550 de

La Superintendencia de Industria y Comercio asesora al Gobierno Nacional en la formulación de políticas en materia de protección al consumidor, promoción y protección de la competencia, la propiedad industrial y la protección de datos personales. Es por definición legal “Autoridad Nacional de Protección de la Competencia” (Ley 1340, 2009, art. 6), y por tanto vela por el cumplimiento de las disposiciones sobre protección al consumidor, administra el Sistema Nacional de la Propiedad Industrial, ejerce control y vigilancia de las Cámaras de Comercio y coordina lo referente al registro mercantil.

La SIC ejerció en un principio funciones de naturaleza administrativa,¹³ a las cuales se agregaron posteriormente otras jurisdiccionales, de allí que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado observara: “La breve revisión de las normas que han regido a la Superintendencia de Industria y Comercio desde 1992, muestra que de ser una autoridad netamente administrativa, pasó al ejercicio de funciones administrativas y jurisdiccionales” (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Rad: 11001-03-06-000-2018-00027-00, 2019).

El ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de la SIC está regulado en la Ley 446 de 1998, la Ley 1480 de 2011, el Decreto 4886 de 2011 y la Ley 1564 de 2012. El artículo 145 de la Ley 446 de 1998, en el cual la Corte Constitucional ha reconocido que la SIC ejerce funciones jurisdiccionales (Corte Constitucional, C-1071, 2002) le asignó las funciones de: i) Ordenar el cese y la difusión correctiva cuando un mensaje publicitario contenga información engañosa o no se adecue a 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) Ordenar la suspensión inmediata y de manera preventiva de la producción y comercialización de bienes y/o el servicio cuando se tengan indicios graves de que el producto y/o servicio

1999, 446 de 1998, 472 de 1998, 1130 de 1999, 640 de 2001, 266 de 2008, 1340 y 1342 de 2009; decretos 1130 de 1999, 219 de 2000, 1747 de 2000, 726 de 2000, 1520 de 1978, 422 de 2000, 466 de 2000, 640 de 2001, 3466 de 1982, 219 de 2000; Decreto-Ley 410 de 1971 y la Decisión 486 de la Comisión de la Comunidad Andina.

¹³ El artículo 59 de la Ley 1480 de 2011 enumera las facultades administrativas de la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de protección al consumidor.

atenta contra la vida o la seguridad de los consumidores; iv) Asumir 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.

El artículo 21 del Decreto 4886 de 2011¹⁴ establece las funciones del Despacho del Superintendente Delegado para Asuntos Jurisdiccionales de la SIC, unas administrativas y otras jurisdiccionales, entre las cuales podemos destacar las siguientes de naturaleza jurisdiccional: i) Decidir la admisión de las reclamaciones que se presenten y adelantar, de acuerdo con el procedimiento legalmente aplicable, en única o primera instancia según corresponda de acuerdo con la cuantía, el trámite de los procesos que deban iniciarse en ejercicio de las funciones jurisdiccionales de protección al consumidor; ii) Decidir sobre la admisión de las demandas que en competencia desleal se presenten, y adelantar el trámite, de acuerdo con el procedimiento legalmente aplicable, de los procesos en materia de competencia desleal; iii) Proferir la sentencia en los procesos de competencia desleal (Decreto 4886, 2011, art. 21).

Por otra parte, el artículo 24 de la Ley 1564 de 2012 – Código General del Proceso le atribuye funciones jurisdiccionales en los procesos relativos a i) violación de los derechos de los consumidores, ii) violación de las normas relativas a la competencia desleal y iii) infracción de derechos de propiedad industrial, por lo que el legitimado por activa tiene la facultad de elegir entre el juez civil y la SIC.

En primer lugar, respecto de la violación de los derechos de los consumidores, de acuerdo con el artículo 56 de la Ley 1480 de 2011 (Estatuto de Protección al Consumidor), la SIC conocerá de las siguientes acciones jurisdiccionales de protección al consumidor: i) las acciones populares o de grupo reguladas por la Ley 472 de 1998; ii) las acciones de responsabilidad por daños ocasionados por producto defectuoso y; iii) la acción de

¹⁴ “Por medio del cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Industria y Comercio, se determinan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones”.

protección al consumidor,¹⁵ a partir de la cual se resolverán los siguientes asuntos contenciosos: (a) los asuntos originados de la violación de los derechos del consumidor por la trasgresión directa de las normas relativas a la protección a consumidores y usuarios; (b) los asuntos derivados de la aplicación de normas de protección contractual; (c) los asuntos dirigidos a que se haga efectiva una garantía; (d) los asuntos que tengan por objeto la reparación de los daños ocasionados a los bienes en la prestación de servicios, previstos en el art 19 del CGP y; (e) los asuntos derivados de la información o publicidad engañosa (Ley 1480, 2011, art. 56).¹⁶

En segundo lugar, las normas relativas a la competencia desleal tienen por objeto garantizar y proteger la libre y leal competencia económica, a través de la prohibición de ciertos actos y conductas consideradas de competencia desleal, para beneficiar a quienes participen en el mercado, en concordancia con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 10 del Convenio de París (Ley 256, 1996, art. 1º). La Ley 256 de 1996 establece unos actos de competencia desleal cuya trasgresión da lugar a que el accionante interponga una demanda ante la SIC. Estos actos son: actos de desviación de la clientela, actos de desorganización, actos de confusión, actos de engaño, actos de descrédito, actos de comparación, actos de imitación, explotación de la reputación ajena, violación de secretos, inducción a la ruptura contractual, violación de normas y pactos desleales (Ley 256, 1996, arts. 8-19). Las decisiones de la SIC figuran como “sentencias de competencia desleal” en la página web de la entidad.¹⁷

¹⁵ Tanto la SIC como la SFC conocen de la acción de protección al consumidor de que trata el artículo 56 de la Ley 1480 de 2011. Sin embargo, es importante precisar que las funciones jurisdiccionales de la SFC recaen exclusivamente sobre las controversias que surjan en relación con el cumplimiento de las obligaciones contractuales relativas al ejercicio de la actividad financiera, motivo por el cual el Consejo de Estado aclara que la SFC conoce de la “acción de protección al consumidor financiero” (Consejo de Estado, Sala de Consulta y de Servicio Civil Rad: 11001-03-06-000-2015-00163-00, 2015).

¹⁶ En esta materia ha dicho el Consejo de Estado: “Dicha acción de protección al consumidor, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 56 y 57 de la Ley 1480 de 2011 constituye una función jurisdiccional cuya competencia ha sido asignada a dichas entidades independientemente de si se trata de un asunto financiero o de protección al consumidor, y difiere sustancialmente de las funciones administrativas de vigilancia y control que competen a las mencionadas superintendencias... Es decir, que de acuerdo con las anteriores disposiciones, la Superintendencia de Industria y Comercio, asume de manera excepcional una función jurisdiccional...” (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Rad: 11001-03-06-000-2015-00156-00(C), 2015).

¹⁷Ver <https://www.sic.gov.co/sentencias-de-competencia-desleal>

En tercer lugar, la SIC conoce sobre la infracción de derechos de propiedad industrial. Los derechos de propiedad industrial otorgan la exclusividad sobre un signo distintivo registrado o sobre la creación, por lo que la infracción a este derecho ocurre cuando un tercero hace uso de este, sin la autorización del titular del derecho de propiedad industrial (Decisión Andina 486, 2000, art. 238), caso en el cual este último podrá acudir ante la SIC.

2. Superintendencia Financiera de Colombia - SFC

La Superintendencia Financiera de Colombia-SFC se define jurídicamente como un organismo de carácter técnico, adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que cuenta con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, y patrimonio propio (Decreto 2555, 2010, art. 11.2.1.1.1.).

El Presidente de la República ejerce, mediante la SFC, la inspección, vigilancia y control sobre las personas que ejecuten actividades de naturaleza bursátil, aseguradora o cualquier otra materia que guarde relación con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público (Const., 1991, art. 189), así como también sobre las entidades cooperativas y las sociedades mercantiles. La SFC tiene por objeto supervisar el sistema financiero de Colombia, en aras de preservar su estabilidad, seguridad y confianza, como también promover, organizar desarrollar el mercado de valores nacional y la protección de los inversionistas, ahorradores y asegurados (Decreto 2555, 2010, art. 11.2.1.3.1.).

En cuanto al ejercicio de funciones jurisdiccionales, el artículo 57 de la Ley 1480 de 2011 – Estatuto del Consumidor, establece que los consumidores financieros de las entidades vigiladas por la SFC podrán someter al conocimiento de la SFC, las controversias contractuales que surjan entre los consumidores financieros¹⁸ y las entidades vigiladas por la SFC, que guarden exclusiva relación con la ejecución y cumplimiento de las obligaciones de los contratos, que hayan sido asumidas con ocasión de la actividad financiera, bursátil, aseguradora y todas aquellas relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de

¹⁸ La Ley 1328 de 2009 define al consumidor financiero como todo cliente, usuario o cliente potencial que haga uso de un producto o servicio prestado por una de las entidades que se encuentre sometida a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia.

los recursos captados del público (Ley 1480, 2011, art. 57). Esta norma es reiterada por el artículo 24 de la Ley 1564 de 2012.

Con el objetivo de garantizar la imparcialidad, autonomía e independencia cuando la SFC ejerciera funciones jurisdiccionales, el parágrafo del artículo 57 de la Ley 1480 de 2011 ordenó que se reajustara la estructura de la SFC para separar las funciones administrativas de las de naturaleza jurisdiccional.¹⁹ En consecuencia, el Gobierno expidió el Decreto 1848 de 2016,²⁰ que modifica la estructura de la SFC, asigna al Despacho del Superintendente Financiero de Colombia el ejercicio de funciones jurisdiccionales (Decreto 1848, 2016, art. 11.2.1.4.2.), y precisa que el Superintendente Delegado tiene competencia para conocer y fallar en primera o única instancia, según la ley, los procesos de su competencia (Decreto 1858, 2016, art. 11.2.1.4.14., num. 2).²¹

Específicamente la SFC, por medio del Superintendente Delegado para Funciones Jurisdiccionales, es la autoridad competente para conocer de la acción de protección al consumidor, cuando es ejercida por el consumidor financiero contra una entidad vigilada por la SFC, en los conflictos que versen sobre el incumplimiento de las obligaciones contractuales que hayan sido asumidas con ocasión de la actividad financiera, entendida como aquellos “actos de captación de recursos del público con el fin de colocarlos en operaciones activas o de otorgamiento de créditos” (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Rad: 11001-03-06-000-2015-00163-00, 2015).

En ejercicio de funciones jurisdiccionales esta entidad ha resuelto, entre otras, las siguientes controversias: administración de valores, contrato de depósito a término CDT, contrato de leasing, contrato de crédito hipotecario, contrato de fiducia, seguro de automóviles, seguro

¹⁹ En la sentencia C-156 de 2013 exige la Corte Constitucional que la ley que asigne funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas sea “armónica con los principios de la administración de justicia”, y por tanto garantice la autonomía e independencia judicial, la imparcialidad del juzgador y la estabilidad de los funcionarios.

²⁰ “Por medio del cual se modifica la estructura de la Superintendencia Financiera de Colombia”.

²¹ Algunas de las funciones mencionadas en el artículo 11.2.1.4.14 del Decreto 1848 de 2016 son: i) “Dirigir, coordinar y controlar las funciones jurisdiccionales asignadas por la ley a la Superintendencia, e implementar los mecanismos necesarios para su ejercicio”; ii) “Adelantar, instruir y fallar en primera o única instancia los procesos de su competencia, de acuerdo con las normas que la rigen”; iii) “adelantar las acciones para el cumplimiento de las providencias e imponer las sanciones legales por su incumplimiento”.

de vida grupo, títulos de capitalización, contrato de apertura de crédito, contrato de seguros, contrato de mutuo, contrato de cuenta corriente, contrato de cuenta de ahorros, contrato de tarjeta de crédito y giro de divisas, siendo estos últimos siete las más frecuentes. En la página web de la entidad, estas decisiones figuran como “Jurisprudencia de la Superintendencia Financiera de Colombia”.

Así mismo, en virtud de la Ley 446 de 1998, la SFC también conoce de los asuntos jurisdiccionales referentes a: reconocimiento de las causales de ineficacia (Ley 446, 1998, art. 133),²² discrepancias sobre precio de alícuotas (Ley 446, 1998, art. 136), y protección de accionistas minoritarios (Ley 446, 1998, art. 141).²³ Aunque la Ley 1564 de 2012 no menciona los anteriores asuntos, estos hacen parte de su competencia en virtud de la Ley 446 de 1998.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en ejercicio de la competencia que le confieren los artículos 39 y 112-10 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, al conocer de un conflicto de competencias entre la Superintendencia de Industria y Comercio y la Superintendencia Financiera relacionado con la acción de protección al consumidor, estableció que el asunto enfrentaba a las dos autoridades administrativas por razón del ejercicio de funciones jurisdiccionales, motivo por el cual declaró que no existía un conflicto de competencias administrativas, se declaró inhibida para decidir y, por tratarse de “un conflicto de competencias suscitado entre entidades pertenecientes a la misma jurisdicción”, remitió el expediente a la Sala Civil del Tribunal Superior de Bogotá para que decidiera el conflicto.²⁴

3. Superintendencia de Sociedades

²² Para consultar sentencias relativas al reconocimiento de las causales de ineficacia, se puede descargar el texto o audio de los fallos en la siguiente página virtual, digitando estos radicados: 2012064711, 2012064711 y 2012064721. https://www.superfinanciera.gov.co/ABCD/superfinanciera/php/buscar_integrada.php

²³ Para consultar sentencias relativas a la protección de accionistas minoritarios, se puede descargar el texto o audio de los fallos en la siguiente página virtual, digitando estos radicados: 2016057569 y 2013040101. https://www.superfinanciera.gov.co/ABCD/superfinanciera/php/buscar_integrada.php

²⁴ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Rad: 11001-03-06-000-2015-00156-00(C), 2015.

La Superintendencia de Sociedades se define como un organismo técnico adscrito al Ministerio de Desarrollo Económico, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, a través del cual el Presidente de la República ejerce las funciones de inspección, vigilancia y control sobre las sociedades mercantiles y las personas naturales o jurídicas que defina la ley (Decreto 1023, 2012, art. 1).

La Sala de Consulta del Consejo de Estado ha precisado que la Superintendencia de Sociedades cumple con unas funciones administrativas y otras jurisdiccionales, de la siguiente manera:

Resulta claro que en la Superintendencia de Sociedades radican funciones administrativas y jurisdiccionales. Las primeras se desarrollan mediante actos y operaciones que hacen posible gestiones de naturaleza ejecutiva regulados en su forma por el Código Contencioso Administrativo (hoy contenido en la Ley 1437 de 2011 -Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), susceptibles de ser atacados en vía gubernativa, a través de los recursos de reposición y apelación, y ante la Jurisdicción Contencioso Administrativo invocando la acción que responda a las pretensiones de validez, restablecimiento o reparación. En cuanto a las segundas, encaminadas a solventar controversias en el marco de actividades privadas, se resuelven a través de providencias judiciales, con apego a lo regulado en el Código de Procedimiento Civil, hoy Código General del Proceso. Decisiones que, si llegaren a causar daño, podrían ser cuestionadas por las víctimas como lo prevé el artículo 90 de la Carta, esto es, conforme a lo reglado por el artículo 86 del C.C.A. (hoy 140 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo). (Consejo de Estado, Rad. 25000-23-26-000-2005-01584-01(39832), 2018).

De acuerdo con el artículo 24 del CGP la Superintendencia de Sociedades, en ejercicio de funciones jurisdiccionales, tiene competencia sobre las siguientes materias: i) controversias relacionadas con el cumplimiento de los acuerdos de accionistas y la ejecución de las obligaciones pactadas en los acuerdos; ii) resolución de conflictos societarios y de las

diferencias entre los accionistas, entre estos y la sociedad, y entre otros y sus administradores, en el desarrollo del contrato social o del acto unilateral; iii) impugnación de actos de asambleas, juntas directivas, juntas de socios u otro órgano directivo de personas sometidas a su supervisión; iv) declaratoria de nulidad de los actos defraudatorios y desestimación de la personalidad jurídica de las sociedades sometidas a su supervisión, cuando se utilice la sociedad en fraude a la ley o en perjuicio de terceros y la acción indemnizatoria a que haya lugar por los posibles perjuicios que se deriven de los actos defraudatorios; v) declaratoria de nulidad absoluta de la determinación adoptada en abuso del derecho por ilicitud del objeto y la de indemnización de perjuicios, en los casos de abuso de mayoría, como en los de minoría y de paridad, cuando los accionistas no ejerzan su derecho a voto en interés de la compañía con el propósito de causar daño a la compañía o a otros accionistas o de obtener para sí o para un tercero ventaja injustificada, así como aquel voto del que pueda resultar un perjuicio para la compañía o para los otros accionistas; vi) controversias relacionadas con el cumplimiento de los acuerdos de accionistas y la ejecución de las obligaciones pactadas.

De otra parte, conforme al artículo 6° de la Ley 116 de 2006, por la cual se establece el régimen de insolvencia empresarial, la SIC es “juez del concurso”. Dicha norma, que se remite al artículo 116 de la Constitución Política, lo expresa así:

Artículo 6°. Competencia. Conocerán del proceso de insolvencia, como jueces del concurso:

La Superintendencia de Sociedades, en uso de facultades jurisdiccionales, de conformidad con lo dispuesto en el inciso 3o del artículo 116 de la Constitución Política, en el caso de todas las sociedades, empresas unipersonales y sucursales de sociedades extranjeras y, a prevención, tratándose de deudores personas naturales comerciantes.

El Juez Civil del Circuito del domicilio principal del deudor, en los demás casos, no excluidos del proceso.

A propósito de las funciones jurisdiccionales que ejerce la Superintendencia de Sociedades, en la sentencia C-1143 de 2000 expresó la Corte Constitucional:

En este sentido, la Superintendencia de Sociedades actúa como un verdadero juez durante el proceso concordatario, lo cual le fue permitido en atención a su conocimiento especializado y a su amplia experiencia en el área; con ello, Colombia se ubica dentro de la tendencia mundial hacia la desjudicialización de ciertos trámites que, por su importancia para la vida económica, requieren gran eficacia y agilidad.²⁵

Así mismo, el Consejo de Estado ha manifestado que la Superintendencia de Sociedades ejerce funciones jurisdiccionales en los procesos de liquidación de sociedades:

...al verificarse que entre las funciones de la Superintendencia de Sociedades está la de adelantar los procesos de liquidación de sociedades, puede afirmarse que los funcionarios encargados de adelantarlos se ubican en la categoría de quienes ejercen funciones jurisdiccionales (Consejo de Estado, Rad. 25000-23-26-000-2001-02428-01(28274), 2013).

4. Superintendencia Nacional de Salud

La Superintendencia Nacional de Salud es una entidad técnica, adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio (Decreto 2462, 2013, art. 1).

Entre sus principales objetivos se encuentran: determinar las políticas de inspección, vigilancia y control del Sistema Social en Salud; vigilar el cumplimiento de la normatividad regulatoria del Sistema General de Seguridad Social en Salud, y promover su mejoramiento integral; proteger los derechos de los usuarios, sobre todo el derecho a su aseguramiento y

²⁵ Ver sobre este tema en: Consejo de Estado, Sección Primera, Radicación número: 11001-03-24-000-2012-00124-00.

acceso al servicio de atención en salud, tanto individual, como colectiva, en condiciones de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y bajo estándares de calidad en las fases de promoción, prevención, tratamiento y rehabilitación en salud (Ley 1122, 2007, art. 39).

Las funciones jurisdiccionales de la Superintendencia Nacional de Salud, omitidas en el artículo 24 del CGP, se encuentran en el artículo 41 de la Ley 1122 del 2007 y el artículo 126 de la Ley 1438 de 2011 (Corte Constitucional, Sala Sexta de Revisión, T-375, 2018).

Con la finalidad de garantizar la prestación efectiva del derecho a la salud²⁶ de los usuarios del Sistema General de Seguridad Social en Salud, y con fundamento en el artículo 116 constitucional, esta entidad podrá conocer y fallar en derecho, con carácter definitivo y con las propias facultades de un juez, en los siguientes casos: a) conflictos por la denegación del Plan Obligatorio de Salud por parte de las entidades promotoras de salud o entidades que se les asimilen; b) conflictos del reconocimiento económico de aquellos gastos en que haya incurrido el afiliado por la atención de urgencias por parte de una IPS que carezca de contrato con la EPS respectiva; c) conflictos relativos a la materia de multifiliación en el Sistema General de Seguridad Social en Salud; d) conflictos relativos a la libre elección que se originen entre los usuarios y las aseguradoras, o entre estos y las prestadoras de servicios de salud, y conflictos relativos a la movilidad en el Sistema General de Seguridad Social en Salud (Ley 1122, 2007, art. 41); e) conflictos sobre las prestaciones excluidas del Plan de Beneficios; f) conflictos sobre las devoluciones o glosas a las facturas entre las entidades del Sistema General de Seguridad Social en Salud; g) conflictos sobre el reconocimiento y pago de las prestaciones económicas por parte de las EPS o del empleador (Ley 1438, 2011, art. 126).

Con ocasión de los conflictos relativos a la multifiliación, el Consejo de Estado ha precisado:

²⁶ La Ley 1751 de 2015, en los artículos 2, 6 y 7 definen la prestación efectiva del derecho a la salud, como un derecho fundamental autónomo e irrenunciable del usuario, donde los servicios y tecnologías de salud son suministrados de manera íntegra en aras de prevenir, paliar o curar la enfermedad.

los asuntos jurisdiccionales, como el referente a la multifiliación, deben iniciarse a petición de parte, razón por la cual la Superintendencia Nacional de Salud solo se encuentra facultada para dirimir, dentro de dicho contexto, [...] cualquier conflicto suscitado con ocasión de la multifiliación y libre elección y movilidad dentro del sistema, asociado a la problemática debatida en esta acción de amparo

Estos asuntos sólo podrán ser conocidos y fallados a petición de parte, y no puede conocer de ningún asunto que de acuerdo con la ley deba someterse a procesos ejecutivos o acciones de carácter penal (Ley 1122, 2007, art. 41).

5. Dirección General Marítima – DIMAR

La Dirección General Marítima y Portuaria - DIMAR fue creada mediante el Decreto 2349 de 1971 como un organismo adscrito al Ministerio de Defensa Nacional, Armada Nacional. La DIMAR fue reorganizada por el Decreto 2324 de 1984 y el Decreto 5057 de 2009 fijó su estructura actual.

La DIMAR es la autoridad marítima que tiene a su cargo velar por la seguridad marítima, proteger la vida humana en el mar, promover las actividades marítimas y el desarrollo científico y tecnológico de la Nación. Dirige, coordina y controla las actividades marítimas, fluviales y costeras. Ejerce jurisdicción sobre los mares colombianos, equivalentes a 928.660 km², que corresponden al 44.85% de todo el territorio nacional, y a lo largo de los 2.900 km de línea costera en los litorales Pacífico y Caribe. También ejerce jurisdicción en los principales ríos ubicados en las zonas de frontera, y en los 27 kilómetros finales del río Magdalena antes de su desembocadura al mar.

En lo relativo al ejercicio de funciones jurisdiccionales, la DIMAR, por medio de las capitanías de puerto, es competente para investigar y fallar sobre los accidentes o siniestros marítimos. Las capitanías de puerto también conocen de los casos referentes a la contaminación marítima, accidentes o siniestros marítimos que amenacen con generar una grave contaminación marítima (Decreto 2324, 1984, art. 70).

El proceso se puede iniciar de oficio, mediante protesta presentada por el Capitán o Capitanes de las naves, artefactos o plataformas involucrados en el siniestro o accidente, o por demanda presentada por la persona interesada (Decreto 2324, 1984, art. 35). Una vez agotada la fase de investigación, la Capitanía de Primera Categoría será la encargada de cerrar y fallar en primera instancia (Decreto 2324, 1984, art. 69). El Director General de la Dirección General Marítima y Portuaria conoce y falla en segunda instancia los procesos por accidentes o siniestros marítimos.

Entre las funciones y atribuciones encomendadas a la Dirección General Marítima y Portuaria se encuentra la de adelantar y fallar las investigaciones referentes a la violación de las normas de Marina Mercante en los casos de siniestros marítimos, por violación a las normas de reserva de carga, por contaminación del medio marino y fluvial de su jurisdicción, por construcciones indebidas o no autorizadas en los bienes de uso público y terrenos sometidos a la jurisdicción de la Dirección General Marítima y Portuaria, e imponer las sanciones correspondientes (Decreto 2324, 1984, art. 5, num. 27).

El Consejo de Estado ha reiterado que la DIMAR ejerce verdaderas funciones jurisdiccionales. Es así como, a partir de la investigación de las causas de un siniestro marítimo, y de la determinación de la culpabilidad y responsabilidad de los sujetos involucrados, basados en una previa valoración de los daños y perjuicios ocasionados, expresó esta Corporación: “Las decisiones tomadas por la Dirección General Marítima - DIMAR, frente a la investigación y juzgamiento de los accidentes y siniestros marítimos, son verdaderas providencias judiciales” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, 70001-23-33-000-2016-00155-01, 2016).

6. Dirección Nacional de Derechos de Autor – DNDA

La Dirección Nacional de Derechos de Autor – DNDA es una Unidad Administrativa Especial adscrita al Ministerio del Interior de carácter descentralizado, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio (Decreto 2041, 1991, art. 1).

Fue creado a partir del Decreto 2041 de 1991 y modificado por los Decretos 4834 de 2008 y Decreto 4835 de 2008, y su Decreto Reglamentario Único del Sector Interior Número 1066 de 2015. Los autores de obras literarias, científicas y artísticas, así como de los intérpretes y productores de fonogramas y organismos de radiodifusión, gozan de la protección jurídica de sus obras (Ley 23, 1982, art. 1).

La DNDA cumple con la función del diseño, dirección, administración y ejecución de las políticas gubernamentales en materia de derecho de autor; lleva el registro nacional de las obras literarias y artísticas; y ejerce inspección, vigilancia y control sobre las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor y derechos conexos (Decreto 2041, 1991, art. 2).

Asimismo, administra el Registro Nacional de Derecho de Autor, en el cual se inscribe todo tipo de obras en el campo literario y artístico, así como los fonogramas, actos, contratos y decisiones jurisdiccionales relacionados con los derechos de autor, con el fin de otorgar un título de publicidad y seguridad jurídica a los diversos titulares en este especial campo del derecho (Decreto 4835, 2008, art. 1).

Las funciones jurisdiccionales de la DNDA tienen su origen en la Ley 1564 de 2012 – Código General del Proceso, que la faculta para ejercer dichas funciones jurisdiccionales en los procesos relativos a los derechos de autor y derechos conexos, de la siguiente manera:

Artículo 24. Ejercicio de funciones jurisdiccionales por autoridades administrativas. Las autoridades administrativas a que se refiere este artículo ejercerán funciones jurisdiccionales conforme a las siguientes reglas: (...) 3. Las autoridades nacionales competentes en materia de propiedad intelectual: (...) b) La Dirección Nacional de Derechos de Autor en los procesos relacionados con los derechos de autor y conexos (Ley 1564, 2012, art. 24).

Este artículo fue demandado ante la Corte Constitucional (Corte Constitucional, Sala Plena, C-436, 2013) porque, en palabras de la parte demandante, no determina unas funciones

jurisdiccionales específicas, como tampoco menciona a los funcionarios competentes de dichas atribuciones, lo cual afecta los principios de independencia e imparcialidad de la función jurisdiccional. Por una parte, la Corte Constitucional aclara que el CGP regula las controversias civiles y mercantiles, por lo que resulta evidente que las funciones jurisdiccionales otorgadas a la DNDA están encaminadas únicamente a estas materias, en los asuntos que versen sobre derechos de autor y derechos conexos y no se extiende a resolver litigios sobre la configuración de un delito. Asimismo, realiza una distinción entre las funciones administrativas de inspección, vigilancia y control, y las funciones judiciales en cabeza de la DNDA, a fin de evitar una confusión que conlleve al desconocimiento de los principios de imparcialidad e independencia, motivo por el cual se decide por la constitucionalidad condicionada de la norma demandada, “siempre y cuando la estructura y funcionamiento de la Dirección Nacional de Derechos de Autor garanticen los principios de imparcialidad e independencia”.

En desarrollo del artículo 24 del CGP y con el fin de determinar los funcionarios competentes para adelantar procesos judiciales ante la DNDA, se incorpora la Subdirección de Asuntos Jurisdiccionales dentro de su estructura interna mediante el artículo 2 del Decreto 1873 de 2015. El artículo tercero del mismo decreto le asigna una serie de funciones jurisdiccionales, entre las cuales están: 1. Adelantar, de acuerdo al procedimiento legalmente aplicable, en única o primera instancia según corresponda, el trámite de los procesos que deban iniciarse en ejercicio de las funciones jurisdiccionales en materia de derecho de autor y derechos conexos. 2. Decidir sobre la admisión de las demandas que en materia de derecho de autor y derechos conexos se presenten, y adelantar el trámite de acuerdo con el procedimiento legalmente aplicable. 3. Proferir las providencias que resuelven solicitudes de medidas cautelares en los procesos de derecho de autor y derechos conexos. 4. Proferir las sentencias en los procesos de derecho de autor y derechos conexos. 5. Resolver los recursos de reposición y solicitudes de nulidad que se propongan contra las decisiones que hayan adoptado. 6. Adelantar la práctica de pruebas, las audiencias y diligencias a lo largo de las actuaciones y procesos. 7. Expedir las certificaciones y constancias relacionadas con los temas de su competencia. 8. Informar periódicamente al Director sobre el estado de los asuntos de su dependencia y el grado de ejecución de sus

procesos. 9. Apoyar el desarrollo y sostenimiento del Sistema Integrado de Gestión Institucional, y la observancia de sus recomendaciones en el ámbito de su competencia. 10. Las demás funciones que le sean asignadas de acuerdo con la naturaleza y competencias de la dependencia (Decreto 1873, 2015, art. 3).

7. Instituto Colombiano Agropecuario – ICA

El Instituto Colombiano Agropecuario - ICA es un establecimiento público del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, perteneciente al Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, y adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (Decreto 4765, 2008, art. 2).

Tiene como objetivo contribuir al desarrollo sostenido del sector agropecuario, pesquero, agrícola, a partir de la prevención, vigilancia y control de riesgos sanitarios, biológicos y químicos para la especie animal y vegetal, la investigación aplicada y administración, la investigación y ordenamiento de los recursos pesqueros y agrícolas, en aras de proteger la salud de las personas, animales, y plantas, y permitir condiciones idóneas para el comercio (Decreto 4765, 2008, art. 5).

Como funciones principales, esta entidad se encarga de asesorar en la formulación de la política y planes de desarrollo agropecuario, así como en la prevención de riesgos sanitarios y fitosanitarios, biológicos y químicos dirigido a las especies animales y vegetales al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (Decreto 4765, 2008, art. 6).

El artículo 24 del Código General del Proceso establece que el Instituto Colombiano Agropecuario – ICA ejerce funciones jurisdiccionales, en los procesos relativos a las infracciones ocasionados a los derechos de obtentor de variedades vegetales (Ley 1564, 2012, art. 24). En desarrollo de este artículo del CGP, se expidió la Resolución No. 003328 del 22 de septiembre de 2015 “por el cual el Instituto Agropecuario ICA asume funciones jurisdiccionales en cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 1564 de 2012” (Res. 003328, 2015).

Al contestar un derecho de petición en el cual se solicitó al ICA el envío de los fallos jurisdiccionales proferidos por esta entidad, el día 4 de septiembre de 2019 llegó una inesperada respuesta:

De acuerdo a lo solicitado, atentamente le informo que la Ley 1564 de 2012, estableció funciones jurisdiccionales al Instituto Colombiano Agropecuario en los procesos por infracción a los derechos de obtentor de variedades vegetales, en ese sentido el ICA mediante Resoluciones 3328 del 22 de septiembre de 2015 y 3594 del 09 de octubre de 2015 asumió las funciones jurisdiccionales respecto de los procesos de infracción a los derechos de obtentor de variedades vegetales, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 24 de la ley 1564 de 2012. No obstante, a la fecha no se ha presentado ninguna solicitud de derecho de obtentor por incumplimiento de la norma ante el ICA.

8. Inspectores de Policía, Corregidores y Alcaldes

Los inspectores y corregidores de policía, junto con los alcaldes, también ejercen función jurisdiccional a pesar de ser autoridades administrativas. De acuerdo con la ley son autoridades de policía, en el nivel municipal los Alcaldes Distritales o Municipales, los inspectores de policía y los corregidores (Ley 1801, 2016, art. 128).

El alcalde es jefe de la administración local y primera autoridad de policía del municipio (Const., 1991, arts. 314 y 315) y en esta materia tiene la misión de promover la seguridad y convivencia ciudadanas para preservar el orden público y luchar contra la criminalidad y el delito (Ley 1551, 2012, art. 29).

Corresponde a los concejos municipales crear Inspecciones y Corregimientos de Policía, así como determinar su número, sede y área de jurisdicción. Inspectores y corregidores dependen del respectivo alcalde, quien los nombra (Ley 136, 1994, art. 118). El alcalde

resuelve la apelación de las decisiones proferidas por inspectores y corregidores de policía en primera instancia.

Son numerosas las atribuciones de los inspectores de Policía rurales y urbanos, y de los corregidores, la mayoría de las cuales podrían clasificarse como de naturaleza jurisdiccional: conocer de los comportamientos contrarios a la convivencia en materia de seguridad, tranquilidad, ambiente y recursos naturales, derecho de reunión, protección a los bienes y privacidad, actividad económica, urbanismo, espacio público y libertad de circulación; ejecutar la orden de restitución, en casos de tierras comunales; reparación de daños materiales de muebles o inmuebles; expulsión de domicilio; decomiso; suspensión de construcción o demolición; demolición de obra; reparación de daños materiales por perturbación a la posesión y tenencia de inmuebles; restablecimiento del derecho de servidumbre y reparación de daños materiales (Ley 1801, 2016, art. 206). Como se ilustra a continuación, la Corte Constitucional ha sostenido que los inspectores y corregidores de policía ejercen la función de administrar justicia, y que las providencias que dicten son actos jurisdiccionales.

En cuanto se refiere a la naturaleza jurisdiccional de las funciones de los inspectores y corregidores de policía, la Corte Constitucional ha señalado que es conforme a la Constitución que el legislador confíe de manera excepcional a funcionarios distintos de los jueces, la función precisa de administrar justicia, “como es el caso de los inspectores penales de policía, los inspectores de policía y los alcaldes” (Corte Constitucional, Sala Plena, C-212, 1994).

También ha declarado que “cuando se trata de procesos policivos para amparar la posesión, la tenencia, o una servidumbre, las autoridades de policía ejercen función jurisdiccional y las providencias que dicten son actos jurisdiccionales” (Corte Constitucional, Sala Octava de Revisión, T-1104, 2008).

Al respecto, el Consejo de Estado ha dicho:

Frente a la distinción que existe entre los asuntos de naturaleza administrativa de policía y los juicios de policía, esta Sección del Consejo de Estado se ha referido en múltiples oportunidades. De manera reiterada se ha admitido que las decisiones que ponen fin a una controversia en un juicio policivo, son jurisdiccionales. (...) De acuerdo con lo expuesto, se tiene que las autoridades administrativas, por excepción, ejercen funciones jurisdiccionales en cuestiones de índole civil, por ejemplo, en los juicios policivos, de conformidad con el mandato establecido en el artículo 116 de la Constitución Política (Consejo de Estado, Rad. 11001-03-26-000-2019-00007-00(63151), 2019).

9. Comisarías de Familia

De acuerdo con el artículo 83 de la Ley 1098 de 2006, las Comisarías de Familia son entidades del orden municipal (“distritales, municipales o intermunicipales”) de carácter administrativo e interdisciplinario, cuya misión es “prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de los miembros de la familia conculcados por situaciones de violencia intrafamiliar y las demás establecidas por la ley” (Ley 1098, 2006, art. 84).²⁷ Cualquier persona puede solicitar la intervención del Comisario de Familia en tales casos (Ley 575, 2000, art. 1). Todos los municipios deben contar, por lo menos, con una Comisaría de Familia, según la densidad de la población y las necesidades del servicio, y su creación, composición y organización corresponde a los Concejos Municipales (Ley 1098, 2006, art. 84).

En los municipios de mediana y mayor densidad de población, determinados de acuerdo con reglamentación del Gobierno Nacional (Decreto 4840, 2007), las Comisarías de Familia estarán conformadas al menos por un abogado, quien asumirá la función de

²⁷ "Artículo 4°. Toda persona que dentro de su contexto familiar sea víctima de daño físico o síquico, amenaza, agravio, ofensa o cualquier otra forma de agresión por parte de otro miembro del grupo familiar, podrá pedir, sin perjuicio de las denuncias penales a que hubiere lugar, al Comisario de Familia del lugar donde ocurrieren los hechos y a falta de este al Juez Civil Municipal o promiscuo municipal, una medida de protección inmediata que ponga fin a la violencia, maltrato o agresión o evite que esta se realice cuando fuere inminente" (artículo 1° de la Ley 575 de 2000 “Por medio de la cual se reforma parcialmente la Ley 294 de 1996”).

Comisario, un psicólogo, un trabajador social, un médico y un secretario. En los municipios donde no fuere posible sostener este equipo, la Comisaría estará apoyada por los profesionales que en el municipio trabajen directa o indirectamente con la infancia y la familia, como los profesores y psicopedagogos de los colegios, los médicos y enfermeras del hospital y los funcionarios del ICBF.

En relación con los municipios de menor densidad de población dispone la ley que pueden constituir Comisarías de Familia Intermunicipales mediante convenios, asociaciones u otras modalidades de integración, siempre y cuando tengan características socioeconómicas similares y cuenten con vías de comunicación y medios de transporte público permanente (Ley 1098, 2006, art. 84). Dispone el artículo 85 de la Ley 1098 de 2006 que para ser Comisario de Familia se requieren las mismas calidades que para ser Defensor de Familia. Los Comisarios de Familia son funcionarios de Carrera Administrativa del nivel profesional, de conformidad con el artículo 18 de la Ley 909 de 2004. Sus competencias laborales, así como las funciones y requisitos específicos para el ejercicio del cargo, serán fijados por el Concejo Municipal, con sujeción a lo previsto en la ley (Ley 909, 2004, art. 2).

El artículo 86 de la Ley 1098 de 2006 atribuye al Comisario de Familia numerosas funciones, algunas de las cuales son evidentemente jurisdiccionales, tales como: i) garantizar, proteger, restablecer y reparar los derechos de los miembros de la familia conculcados por situaciones de violencia intrafamiliar; ii) recibir denuncias y adoptar las medidas de emergencia y de protección necesarias en casos de delitos contra los niños, las niñas y los adolescentes; iii) recibir denuncias y tomar las medidas de protección en casos de violencia intrafamiliar; iv) definir provisionalmente sobre la custodia y cuidado personal, la cuota de alimentos y la reglamentación de visitas, la suspensión de la vida en común de los cónyuges o compañeros permanentes y fijar las cauciones de comportamiento conyugal, en las situaciones de violencia intrafamiliar (Ley 1098, 2006, art. 86).²⁸ El

²⁸ Otras serían simplemente administrativas, tales como: i) atender y orientar a los niños, las niñas y los adolescentes y demás miembros del grupo familiar en el ejercicio y restablecimiento de sus derechos; ii) practicar rescates para conjurar las situaciones de peligro en que pueda encontrarse un niño, niña o adolescente, cuando la urgencia del caso lo demande; iii) desarrollar programas de prevención en materia de

seguimiento de las medidas de protección o de restablecimiento adoptadas por los comisarios de familia está a cargo del respectivo coordinador del centro zonal del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Ahora bien, dispone el artículo 98 de la Ley 1098 de 2006 que, en los municipios donde no haya Defensor de Familia, sus funciones serán cumplidas por el Comisario de Familia y que, en ausencia de este último, las funciones asignadas al Defensor y al Comisario de Familia corresponderán al Inspector de Policía. Con todo, la declaratoria de adoptabilidad del niño, niña o adolescente corresponde exclusivamente al Defensor de Familia (Ley 1098, 2006, art. 98).

Es importante señalar que, en tanto que las Defensorías de Familia son dependencias del nivel central propias del ICBF, las Comisarías de Familia son organismos del nivel municipal. Por otra parte, corresponde a las Comisarías de Familia prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de todos los miembros del núcleo familiar en las circunstancias de maltrato, amenaza o vulneración de derechos suscitadas dentro del contexto de la “violencia intrafamiliar”. En cambio, las competencias del Defensor de Familia están enfocadas hacia la prevención, garantía y restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, siempre y cuando no esté de por medio la violencia intrafamiliar, porque en tal caso el competente es el Comisario de Familia.

Sobre la naturaleza jurisdiccional de las funciones del Comisario de Familia ha expresado la Corte Constitucional que “esta autoridad, en estricto sentido, tiene una naturaleza administrativa.” Sin embargo, la Corte ha reconocido también que “en casos de violencia intrafamiliar, actúan en ejercicio de funciones jurisdiccionales, por lo cual tienen competencia para imponer medidas de protección a favor de las víctimas de actos de violencia intrafamiliar” (Corte Constitucional, T-642, 2013). Explica la Corte que estas funciones jurisdiccionales de las Comisarías de Familia tienen fundamento en la Ley 575 de 2000, en concordancia con el artículo 116 de la Constitución de 1991. Es por esta razón

violencia intrafamiliar y delitos sexuales; iv) adoptar las medidas de restablecimiento de derechos en los casos de maltrato infantil y denunciar el delito; v) aplicar las medidas policivas que correspondan en casos de conflictos familiares, conforme a las atribuciones que les confieran los Concejos Municipales.

que la Corte Constitucional ha accedido a revisar decisiones de las Comisarías de Familia por vía de tutela, al entender que han sido “expedidas en ejercicio de funciones jurisdiccionales” y son por tanto “providencias judiciales” (Corte Constitucional, T-015, 2018).

10. Dos casos Polémicos

En contraste con las entidades antes estudiadas, que ofrecen absoluta claridad porque se trata de autoridades administrativas que han recibido de la ley expresa facultad para ejercer funciones jurisdiccionales, o porque dicha facultad se la ha reconocido por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, se han identificado dos entidades administrativas cuyas competencias legales sugieren el ejercicio de esta categoría de funciones pero quedan en un campo de duda o controversia. Se trata de casos controversiales porque no satisfacen alguno de los requisitos que exige el artículo 116 de la Constitución Política, a saber: i) excepcionalidad, ii) atribución por parte de la ley, iii) en materias precisas, iv) a determinadas autoridades administrativas.

Sin embargo, aunque la Corte Constitucional ha sostenido que estos son los requisitos para que se entienda que una autoridad administrativa ejerce función jurisdiccional, ha ocurrido que la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, por vía jurisprudencial, a pesar de faltar atribución legal expresa, han reconocido el carácter jurisdiccional de las decisiones de algunas autoridades administrativas, siendo tales los casos de la Superintendencia Nacional de Salud, la Dirección General Marítima y Portuaria, las Comisarías de Familia, y los Inspectores de Policía, Corregidores y Alcaldes. Esta circunstancia permite suponer que la jurisprudencia podría llegar a reconocerles funciones jurisdiccionales a las dos autoridades polémicas que aquí se analizan.

10.1 Comisión de Regulación de Comunicaciones - CRC

La Comisión de Regulación de Comunicaciones – CRC es una Unidad Administrativa Especial, del orden nacional, que goza de independencia administrativa, técnica,

patrimonial, presupuestal. Tiene personería jurídica y forma parte del Sector administrativo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. De acuerdo con la ley, “la CRC no está sujeta a control jerárquico o de tutela alguno y sus actos solo son susceptibles de control ante la jurisdicción competente” (Ley 1978, 2019, art. 19).

Para el cumplimiento de sus funciones corresponde a la Comisión de Regulación de Comunicaciones adoptar una regulación que promueva la inversión, la protección de los usuarios, la calidad de los servicios, la simplificación regulatoria la neutralidad de la red, e incentive la construcción de un mercado competitivo.

La CRC se encarga de promover la competencia en los mercados, promover el pluralismo informativo, evitar el abuso de posición dominante, regular los mercados de las redes y los servicios de comunicaciones y garantizar la protección de los derechos de los usuarios; con el objetivo de garantizar una prestación de servicios económicamente eficiente, con altos estándares de calidad de las redes y servicios de comunicaciones, incluidos los servicios de televisión abierta radiodifundida y de radiodifusión sonora (Ley 1978, 2019, art. 19).

Ahora bien, en cuanto al ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de la CRC tenemos que remitirnos al artículo 32 de la Decisión 462 de la Comunidad Andina de Naciones – CAN, el cual establece:

Si un proveedor que solicita una interconexión considera que es objeto de actuaciones que violan las normas o los principios de interconexión o de la libre competencia, recurrirá ante las autoridades nacionales respectivas de la materia que se trate, las cuales resolverán de acuerdo con su normativa nacional (Decisión 462 de la Comunidad Andina de Naciones, 1999, art. 32).

Al respecto, el Tribunal de Justicia de la CAN resolvió en el Caso 385-IP-2015 que la Comisión de Regulación de Comunicaciones es la autoridad colombiana competente para conocer de las controversias que surjan durante la ejecución del contrato de interconexión, y precisa que dicha competencia se ejerce de manera “exclusiva y excluyente”. Así mismo,

precisó que la naturaleza jurídica de la decisión de la controversia dependerá de las normas nacionales, y en consecuencia dicha decisión podrá ser judicial o administrativa. Así las cosas, la normativa de la Comunidad Andina otorga la competencia a la legislación interna para que esta determine la autoridad colombiana que va a dotar de funciones jurisdiccionales para resolver las controversias del contrato de interconexión (González, 2017, p. 807 y ss.).

Así entonces, el artículo 22, numeral 9 de la Ley 1978 de 2019,²⁹ parece atribuir a la CRC funciones jurisdiccionales cuando declara que le corresponde:

Resolver las controversias, en el marco de sus competencias, que se susciten entre los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, de televisión abierta radiodifundida y de radiodifusión sonora. Ningún acuerdo entre proveedores podrá menoscabar, limitar o afectar la facultad de intervención regulatoria, y de solución de controversias de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, así como el principio de la libre competencia.

En alusión a esta norma un sector de la doctrina colombiana sostiene que la Comisión de Regulación de Comunicaciones, como en general las comisiones de regulación, ejerce funciones *cuasijudiciales*, importando una expresión del derecho norteamericano, que identifica en agencias del ejecutivo funciones similares a las de los jueces, pero no se atreve a reconocerlas como tales por respeto al principio constitucional de separación de poderes (González, 2017, p. 811 y ss.).

Debe destacarse que la norma en cita faculta a la CRC para “resolver controversias”, que es la función habitual de los jueces: comparecen ante esta autoridad dos partes contendientes, que alegan poseer mejor derecho que el otro. La controversia la decide el juez, como en su caso tendría que hacerlo también la CRC, declarando a cuál de las partes asiste mejor derecho.

²⁹ “Por la cual se moderniza el Sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -TIC, se distribuyen competencias, se crea un Regulador Único y se dictan otras disposiciones”.

Ya antes hemos visto cómo una autoridad administrativa, siempre que deba resolver controversias, actúa como autoridad jurisdiccional. Así por ejemplo: la Superintendencia de Industria y Comercio ejerce función jurisdiccional en los “procesos” (es decir, controversias) que versan sobre diversas materias (Ley 1564, 2012, art. 24); la Superintendencia Financiera “conocerá de las controversias que surjan entre los consumidores financieros y las entidades vigiladas” (Ley 1564, 2012, art. 24); la Dirección Nacional de Derechos de Autor y el Instituto Colombiano Agropecuario deciden diversos procesos, es decir, controversias (Ley 1564, 2012, art. 24); la Superintendencia de Sociedades, igualmente, decide “controversias” y conflictos; la Superintendencia Nacional de Salud decide “conflictos”, que es palabra sinónima de controversias (Ley 1122 de 2007, artículo 41).

Sin embargo, la Corte Constitucional ha sostenido que las funciones de resolución de conflictos a cargo de las comisiones de regulación de servicios públicos “quedan materialmente comprendidas en las de regulación de la prestación de los servicios públicos domiciliarios”, y por lo tanto “las decisiones proferidas en ejercicio de esta facultad tienen el carácter de actos administrativos que ponen fin a una actuación administrativa” (Corte Constitucional, Sentencia C-1120 de 2005; Corte Constitucional, Sentencia C-186 de 2011). Se trata, por tanto, de un caso altamente dudoso a pesar de la opinión de la Corte.

10.2 Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

Según el Decreto 990 de 2002, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios “es una entidad descentralizada de carácter técnico, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonial” (Decreto 990, 2002, art. 2), siendo de destacar que, de acuerdo con esta norma, “El Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios obrára con plena autonomía de criterio al cumplir las funciones que se derivan de la Constitución y la ley.”

Los artículos 365 y 370 de la Constitución consagran la obligación Estatal de intervención en la prestación; “el Presidente de la República señalará con sujeción a la Ley las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios y ejercer por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el control, la inspección y vigilancia de las entidades que los presten” (Corte Constitucional, Sentencia 141, 2003).

En este sentido, el artículo 2° de la Ley 142 de 1994 dispone que el Estado intervendrá para garantizar la calidad, ampliación de la cobertura, atención de las necesidades básicas insatisfechas en materia de agua potable y saneamiento básico, prestación continua, ininterrumpida y eficiente (Corte Constitucional, Sentencia T-601, 2017).

La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios es una entidad técnica que contribuye al mejoramiento de la calidad de vida en Colombia, mediante la vigilancia, inspección y control a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, la protección de los derechos y la promoción de los deberes de los usuarios y prestadores. Esta forma parte del Sector descentralizado por servicios de la Rama Ejecutiva del poder público en el orden nacional (Ley 489, 1998, art. 38, num. 2). Su organización y funcionamiento están señalados en el artículo 66 de la Ley 489 de 1998.

Ahora bien, de acuerdo con la ley el suscriptor o usuario tiene el derecho de presentar a la empresa prestadora de servicios públicos peticiones, quejas y recursos relativos al contrato de servicios públicos (Ley 142, 1994, art. 152).

Si la empresa no responde en el término legal o si la respuesta no satisface las demandas del consumidor, el reclamante podrá presentar recurso de reposición ante la misma empresa y subsidiariamente recurso de apelación ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. En este caso la Superintendencia deberá resolver el asunto en controversia. De esta manera se efectiviza la protección del consumidor en materia de Servicios Públicos Domiciliarios (Ley 142, 1994, art. 154).

Sin embargo, la colocamos entre los casos polémicos o dudosos porque no se conoce pronunciamiento jurisprudencial que reconozca de manera expresa el ejercicio de funciones jurisdiccionales en cabeza de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y porque la doctrina no se ha ocupado de este interesante asunto. Por otra parte no encontramos en el régimen legal de la Superintendencia una norma que garantice la independencia y autonomía de los funcionarios encargados de resolver los recursos de apelación mencionados.

III. LA ADMINISTRATIVIZACIÓN DE LA JUSTICIA Y SU IMPACTO EN EL PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE PODERES

Según lo expuesto en el Capítulo I, la atribución legal de funciones jurisdiccionales en materias precisas a determinadas autoridades administrativas, de acuerdo con el artículo 116 de la Constitución, suscita controversia en cuanto a la vigencia del principio de separación de poderes. Sin embargo, ya se observó que este principio no es rígido y su aplicación no es uniforme, pues admite distintas adaptaciones según las condiciones políticas de cada país. Así ocurrió en los Estados Unidos con las complejas relaciones entre poderes desde la redacción de la Constitución de Filadelfia.

En el caso de Colombia, el principio de separación de poderes perdió la rigidez que lo distinguió en las Constituciones del siglo XIX, y se flexibilizó con el artículo 21 del Acto Legislativo de 1936, que introdujo el principio de colaboración armónica entre “los órganos del Poder Público”. A partir del artículo 113 de la Constitución de 1991, la flexibilidad de la separación de poderes avanzó más allá de la colaboración, para admitir que, excepcionalmente, el Ejecutivo pueda asumir, de manera permanente, algunas funciones que son propias de la Justicia, y en esos casos decidir mediante auténticos fallos judiciales. De esta manera la Corte Constitucional ha tenido que concluir que la separación de las ramas del poder público “no es rígida ni absoluta” (Corte Constitucional, Sala Plena, C-630, 2017 y C-223, 2019).

La aparición de nuevas autoridades administrativas ejerciendo funciones jurisdiccionales genera inquietud en algunos círculos académicos (Bejarano, 2018, pp. 44-50), pues perciben en ello un debilitamiento del principio de separación de poderes. En efecto, dado que la separación de poderes impide la concentración del poder político en manos de un déspota, toda amenaza al respeto de dicho principio debe interpretarse como un ataque directo a la autonomía de la justicia.

1. Marco constitucional de la administrativización de la justicia

La administrativización de la justicia en Colombia obedece a un plan constitucional cuidadosamente delimitado por la propia Carta y celosamente vigilado por la Corte Constitucional. De dichos elementos se desprenden las siguientes consideraciones:

1.1. Por expresa voluntad del constituyente, es posible otorgar funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas. Así lo reconoce expresamente el artículo 116 de la Constitución Política cuando establece: “Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos”.

1.2. El otorgamiento de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas no puede hacerse de forma caprichosa o arbitraria. Por el contrario, está sujeta a importantes requisitos. Así, como se indicó, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha ejercido un estrecho control sobre la aplicación del artículo 116 de la Carta, con el objeto de impedir que la ley se exceda al autorizar a las autoridades administrativas el ejercicio de funciones jurisdiccionales, y de garantizar que en estos casos excepcionales las autoridades administrativas se rijan por los principios propios de la administración de justicia.

1.3. Se encuentra constitucionalmente ordenado que sean disposiciones con fuerza de ley las que asignen funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas. Solamente la ley puede otorgar dichas funciones. Por lo tanto, no las puede otorgar el ejecutivo, por ejemplo, a través de la potestad reglamentaria de las leyes.

1.4. Aunque el legislador es titular de una amplia libertad de configuración en esta materia, la asignación de tales funciones debe al menos: (i) señalar las competencias, (ii) establecer las garantías que aseguren el respeto del derecho al debido proceso y (iii) fijar todas las condiciones necesarias para proteger en forma apropiada los derechos de las partes, tal y como lo precisa el artículo 3 de la ley 1285 de 2009 (Corte Constitucional, Sala Plena, C-436 de 2013).

1.5. Su reconocimiento solamente procede de manera excepcional. Igualmente, debe hacerse de manera eficiente y frente a materias concretas o específicas. En esta dirección, la jurisprudencia ha concluido:

El carácter excepcional impide una atribución excesiva de funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas. En aquellos casos en los que se evidencia, prima facie, una asignación ascendente surgirá una sospecha de vulneración del mandato de excepcionalidad. Esta sospecha deberá identificarse caso por caso.

Las reglas de atribución precisa y de asignación eficiente (infra 3.4.4 y 3.4.5) constituyen criterios relevantes para establecer el cumplimiento de la regla de atribución excepcional. Así, una asignación genérica, incierta, indeterminada o carente de relación con las actividades principales de la autoridad administrativa, constituirá un indicador del desconocimiento de la excepcionalidad prevista en el artículo 116 de la Constitución.

Adicionalmente, se producirá una infracción de la regla de atribución excepcional cuando las funciones judiciales asignadas a una autoridad exceden las funciones administrativas a su cargo. De otra forma dicho, cuando la actividad administrativa principal se convierte en la actividad secundaria, debido a la extensión de funciones judiciales, se desconoce el artículo 116 de la Constitución.

[...]

La atribución de una función judicial a las autoridades administrativas demanda que los asuntos sometidos al conocimiento de las autoridades administrativas sean resueltos de manera adecuada y eficaz. El cumplimiento de esta condición puede identificarse, entre otras cosas, a partir de la relación de afinidad entre las funciones jurisdiccionales conferidas por la ley, y aquellas que ejerce ordinariamente el órgano correspondiente, cuando lo hace en sede administrativa. Una relación temática lejana entre las funciones administrativas y las funciones judiciales a cargo de una autoridad constituye un indicio de violación del mandato de asignación eficiente (Corte Constitucional, Sala Plena, C-436 de 2013).

1.6. No pueden otorgarse a autoridades administrativas facultades para el juzgamiento de delitos.

1.7. Debe asegurarse de manera estricta la imparcialidad e independencia de los funcionarios administrativos que tienen a su cargo el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales.

1.8. Las decisiones de naturaleza jurisdiccional adoptadas por las autoridades administrativas son susceptibles de control por parte de los jueces, inclusive a través de la acción de tutela.³⁰ Por este motivo tampoco se afecta el principio de separación de poderes (la función jurisdiccional no se confunde con la función administrativa).

³⁰ Así por ejemplo, en el caso de la Superintendencia de Industria y Comercio la doctrina ha señalado: “i. El control judicial mediante el recurso ordinario de apelación. Por medio del recurso de apelación se pueden cuestionar las sentencias y las providencias interlocutorias que lo admitan, siempre y cuando el asunto tenga cuantía superior a 40 SMLMV. De lo contrario es inapelable, siendo esta una excepción a la judicialización de las actuaciones jurisdiccionales de la SIC, por la vía de los recursos ordinarios; mas no por la vía de los recursos extraordinarios.

Ahora bien, si el asunto que tramitó la SIC debía ser conocido en primera instancia por un juez civil municipal, por el factor cuantía, el recurso de apelación deberá intentarse ante el juez civil del circuito del lugar donde ocurrieron los hechos. En el evento en que la cuantía fuere superior a 150 SMLMV, el juez desplazado es el civil del circuito, siendo sus decisiones siempre objeto de apelación ante el respectivo tribunal superior de distrito judicial.

ii. El control judicial mediante los recursos extraordinarios. [...]

Frente a las sentencias proferidas dentro de los procesos de única instancia cabe control judicial, pero a través de los recursos extraordinarios de revisión, y una vez agotado este, en forma subsidiaria, a través de la acción constitucional de tutela. Esto en tanto que se ha señalado por la Corte Constitucional que la

1.9. El otorgamiento de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas fortalece el ejercicio del poder judicial, pues permite que determinadas controversias sean decididas por personas técnicas y especializadas. En virtud de dicho conocimiento especializado, es posible que las controversias sean resueltas de manera más eficaz, eficiente y rápida. De esta manera, se realiza de mejor manera el derecho de acceso a la justicia que consagra la Constitución, y se ofrece al ciudadano un servicio de justicia en condiciones de calidad, economía y celeridad.

1.10. A manera de resumen, los requisitos constitucionales que guían el otorgamiento de funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas son: i) principio de excepcionalidad, que permite el ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de autoridades administrativas como mecanismo alternativo de solución de conflictos (Corte Constitucional, C-713, 2008); ii) principio de precisión en relación con las competencias asignadas por la ley a la autoridad administrativa; iii) principio de asignación a “determinadas autoridades administrativas”; iv) principios de autonomía, independencia e imparcialidad del juzgador, según los cuales los funcionarios encargados de administrar justicia no se pueden ver sometidos a presiones, insinuaciones o determinaciones por parte de otros órganos del poder público (Corte Constitucional, C-833, 2006); v); principio de colaboración armónica, en virtud del cual las tres ramas del poder público, aunque separadas, deben cooperar entre sí para el cumplimiento de los fines del Estado (Corte Constitucional, C-246, 2004); vi) principio de descongestión judicial, cuya finalidad es garantizar la eficacia en el acceso a la administración de justicia (Corte Constitucional, C-

decisión de la administración encarnando la función de juez no puede quedar desprovista de control judicial, en ningún caso.

Ahora bien, de otra parte, tenemos que frente a las sentencias proferidas dentro de los procesos de doble instancia cuya primera instancia hubiere sido conocida por la SIC y la segunda instancia por un tribunal superior de distrito judicial, es procedente el recurso extraordinario de casación ante la sala de Casación Civil de la Corte suprema solo si la cuantía de la condena impuesta al recurrente es superior a 1.000 SMMLV. sin que sea permitida la presentación de acción de tutela contra estas decisiones mientras se surte el recurso de apelación, porque deben agotarse todos los recursos existentes para que supere el requisito de procedibilidad. De todas maneras, se ha establecido que la acción de tutela es improcedente para abordar asuntos relacionados con la competencia desleal por abuso de posición dominante, por ser asuntos de naturaleza comercial” (Ramírez Torrado y Hernández Meza, 2018, pp. 317-350).

154, 2016); vii) principio de asignación eficiente de las competencias con respeto por la especialidad (Corte Constitucional, Sala Plena, C-156 de 2013).

2. Las ventajas de la administrativización de la justicia

La asignación excepcional de funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas es una estrategia muy importante en una época en que la sociedad es mucho más participativa y el Estado debe atender crecientes demandas sociales que tienen carácter masivo. De esta manera, las autoridades administrativas suplen las deficiencias de la justicia ordinaria, racionaliza la prestación de servicio de justicia para todos los ciudadanos, abarata los costos del servicio y proporciona una mayor satisfacción ciudadana. En nada de esto se afecta el principio democrático, y por el contrario se fortalece. Los ciudadanos necesitan que con sujeción a todas las garantías constitucionales, haya siempre autoridades disponibles para que resuelvan con prontitud y certeza las controversias que conspiran contra la paz e impiden el desarrollo, y esta es una función que muy bien están cumpliendo en Colombia las autoridades administrativas que cumplen funciones jurisdiccionales. Gracias a ellas la sociedad colombiana cuenta hoy con más justicia de la que existía hace veinte años.

Así, por ejemplo, la Superintendencia de Industria y Comercio cuenta con un Grupo de Trabajo de Calificación encargado de verificar los requisitos de admisión de las demandas que sean presentadas en virtud de la acción de protección al consumidor. En la rendición de cuentas de 2011 – 2018 presentada por este organismo, se puede apreciar el desarrollo que han tenido las decisiones tomadas por la SIC como el número de demandas presentadas, tiempo promedio de calificación de la demanda, tiempo promedio en obtener una decisión de fondo, forma de terminación de los procesos de protección al consumidor, entre otros. En el último año de este reporte, año 2017, se puede observar que el tiempo promedio en obtener una decisión de fondo fue de 5 meses y 28 días, por lo que evidencia un tiempo de decisión verdaderamente corto, en contraste con la justicia ordinaria.

A partir de la Constitución de 1991 se ha incrementado notoriamente el número de las autoridades administrativas autorizadas por la ley para ejercer función jurisdiccional. El

Capítulo II de este trabajo demuestra que existen más autoridades administrativas revestidas de función jurisdiccional de las que generalmente se cree. El que lleguen a ser ya once según nuestra investigación sugiere que su número podrá incrementarse en el curso de los próximos años. Y entonces habrá que analizar de nuevo qué estará pasando con el principio de separación de poderes, y preguntarse si su gradual flexibilización está asociada con una crisis de la Rama Judicial o con un reforzamiento del poder presidencial.

En todo caso, el número creciente de autoridades administrativas que son investidas con funciones jurisdiccionales refleja la importancia y utilidad que dicha opción otorga al Estado y a los ciudadanos para resolver sus conflictos con otros, esto es, para contar con un mejor servicio de justicia.

Finalmente, es importante resaltar que a pesar de las ventajas que se derivan del otorgamiento de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas, esta figura, en todo caso, debe conservar su carácter excepcional y garantizar en todo caso la autonomía e independencia de la función.

Así, por ejemplo, la entrega de competencias judiciales a autoridades administrativas no debe hacerse de forma indiscriminada, de tal suerte que vacíe las funciones de la Rama Judicial. Así, solamente debe otorgarse para resolver controversias de naturaleza técnica o especializada. Igualmente, no debe aplicarse para materias de mayor complejidad. A manera de ilustración, las controversias en materia de contratación estatal deben permanecer, con excepción de los tribunales de arbitramento, en conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativa.

Igualmente, con miras a garantizar la independencia y autonomía del funcionario del ejecutivo que ejerce la función judicial, es fundamental que este goce de condiciones de estabilidad suficientes que no le hagan temer represalias futuras por adoptar una decisión en un sentido u otro. Lo anterior, implicaría, por ejemplo, que no puedan ejercer funciones jurisdiccionales funcionarios vinculados a la entidad bajo contratos de prestación de servicios o que ocupen cargos de libre nombramiento y remoción.

CONCLUSIONES

Como bien ha dicho la Corte Constitucional, Colombia participa de una tendencia global hacia la desjudicialización de ciertos trámites que, por su importancia económica y su impacto social, necesitan ser atendidos con eficacia y agilidad, y la fórmula ha consistido en transferir dichos trámites a autoridades administrativas especializadas y modernas (Corte Constitucional, C-1143, 2000).

Dicha desjudicialización o, como prefiera verse, administrativización de trámites, conflictos, procesos o controversias, ha sido facilitada en Colombia porque la Constitución tolera en el artículo 116 algunas excepciones a la tradicional rigidez del principio de separación de poderes.

Como consecuencia de esta flexibilización constitucional se ha hecho normal que en el seno de la Rama Ejecutiva algunas de sus autoridades ejerzan función jurisdiccional. Las decisiones de dichas autoridades administrativas han sido reconocidas por la jurisprudencia colombiana como auténticas providencias judiciales y, por tanto, exentas de posterior revisión por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Pero, en cambio, pueden ser llevadas al conocimiento del juez constitucional por medio de la acción de tutela.

El escrutinio adelantado en este trabajo ha permitido identificar once autoridades administrativas que ejercen función jurisdiccional, dando lugar a una mezcla de funciones entre ramas del poder público que en opinión de la jurisprudencia constitucional ha sido posible gracias al principio de “colaboración armónica entre poderes” que predica el artículo 116 constitucional.

Otro logro interesante de esta investigación ha sido identificar dos casos controversiales que, a pesar de opiniones discrepantes de la jurisprudencia y de la doctrina, en nuestra opinión podrían ser reconocidos como dos casos adicionales de autoridades administrativas

que ejercen función jurisdiccional, para llegar así a un total de trece administraciones públicas pertenecientes a la Rama Ejecutiva que ejercen función de juez.

Así mismo, es importante señalar que el artículo 24 del Código General del Proceso no reúne la totalidad de las autoridades administrativas investidas de atribución jurisdiccional. En efecto, como se pudo evidenciar, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado también ha reconocido función jurisdiccional en algunas autoridades administrativas, como son los casos de la Superintendencia Nacional de Salud, la Dirección General Marítima y Portuaria, las Comisarías de Familia, y los Inspectores de Policía, Corregidores y Alcaldes.

Como objetivo de este trabajo se formuló la siguiente pregunta: ¿la administración de justicia por parte de autoridades administrativas vulnera el principio de separación de poderes?

A esta pregunta se responde que la asignación de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas no vulnera el principio de separación de poderes por las siguientes razones, todas claramente expuestas por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, según ya se analizó en los capítulos I y II de este trabajo:

- i) Tanto el principio de separación de poderes como el eventual ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de autoridades administrativas están consagrados respectivamente en los artículos 113 y 116 de la Constitución.
- ii) Lo que podría parecer una antinomia o conflicto entre las dos disposiciones se concilia por efecto del principio constitucional de “colaboración armónica”, según constante interpretación de la Corte Constitucional, y de acuerdo con lo expuesto en el capítulo I.
- iii) El ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de autoridades administrativas está sujeto a importantes requisitos: En este sentido:

- Es una figura excepcional. Solo procede por mandato de la ley, la cual debe atribuir dichas funciones con toda precisión, quedando su ejercicio estrictamente sujeto a los principios constitucionales de la administración de justicia. Siendo excepcional, el ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de autoridades administrativas es un mecanismo adicional de solución de conflictos.

- Está sujeto al principio de precisión en relación con las competencias conferidas.

- Aplican, igualmente, los principios de autonomía, independencia e imparcialidad del juzgador, según los cuales los funcionarios encargados de administrar justicia no pueden ser objeto de presiones, insinuaciones o determinaciones por parte de otras autoridades y órganos del poder público.

iv) A la atribución de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas se le aplica, igualmente, el principio de asignación eficiente de las competencias con respeto por la especialidad.

v) Las decisiones que se adopten están sujetas a control judicial.

vi) El otorgamiento de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas fortalece el ejercicio de la función de administrar justicia, al permitir que ciertas controversias sean decididas por entes técnicos y especializados. Asimismo, promueve la descongestión judicial, garantizando un mayor y mejor acceso a la administración de justicia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Fuentes doctrinales

- A.A.V.V., (2018). *Lecciones de Derecho Constitucional*. Bogotá D.C., Colombia: Editorial Universidad Externado de Colombia.
- Copete, A. (1960). *Lecciones de Derecho Constitucional*. Bogotá D.C., Colombia: Editorial Lerner.
- González, T. (1967). *Historia de las ideas políticas*. [Traducido al español de Raymond G. Gettell]. México D.F.: Editora Nacional.
- Lázaro, A. (1973) *Ensayo sobre el Gobierno Civil*. [Traducido al español de John Locke]. Madrid, España: Editorial Aguilar.
- Medellín, C. (2012). *Lecciones de derecho romano*. Bogotá D.C., Colombia: Editorial Legis.
- Moreno, D. (1982) *Del Espíritu de las Leyes*. [Traducido al español de Nicolás Estévanez]. México D.F.: Porrúa S.A.
- Pérez, F. (1962) *Derecho Constitucional Colombiano*. Bogotá D.C., Colombia: Editorial Lerner.
- Rodríguez, L. (2017). *Derecho Administrativo general y colombiano*. Bogotá D.C., Colombia: Editorial Temis.
- González López, E. (Director). (2017). *El Ecosistema Digital y las Autoridades de Regulación de los Sectores Audiovisual y TIC*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Rodríguez, M. y Bejarano, R. (eds.). (2018). *Estudio de la delegación de funciones jurisdiccionales en la rama ejecutiva: una revisión global y particular*. Bogotá D.C., Colombia: Editorial Universidad Externado de Colombia.

Ruiz, R. (1990). *Escritos y Discursos de la Revolución*. [Traducido al español de Emmanuel-Joseph Sieyès]. Madrid, España: Editorial Centro de Estudios Constitucionales.

Aristóteles (s.f.). *La Política*. [Traducido en 1981]. Bogotá D.C., Colombia: Editorial Ediciones Universales.

Fuentes jurisprudenciales

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. (23 de enero de 2019) Sentencia 11001-03-06-000-2018-00027-00(C), 2019. [MP Germán Alberto Bula Escobar].

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. (7 de diciembre de 2015) Sentencia 11001-03-06-000-2015-00156-00(C), 2015. [MP Álvaro Namén Vargas].

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. (21 de noviembre de 2013) Sentencia 25000-23-26-000-2001-02428-01(28274), 2018. [MP Olga Mélida Valle de la Hoz].

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. (22 de septiembre de 2016) Sentencia 70001-23-33-000-2016-00155-01, 2016. [MP Mauricio Fajardo Gómez].

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. (25 de octubre de 2019) Sentencia 11001-03-26-000-2019-00007-00(63151), 2019. [MP María Adriana Marín].

Consejo de Estado, Sección Tercera. (23 de mayo de 2018) Sentencia 25000-23-26-000-2005-01584-01(39832), 2018. [MP Stella Conto Díaz del Castillo].

Corte Constitucional, Sala Plena. (1 de noviembre de 2005). Sentencia C-1120 de 2005. [MP: Jaime Araujo Rentería].

Corte Constitucional, Sala Plena. (10 de julio de 2013). Sentencia C-436 de 2013. [MP: Mauricio González Cuervo].

Corte Constitucional, Sala Plena. (11 de octubre de 2006). Sentencia C-833 de 2006. [MP: Jaime Araujo Rentería].

Corte Constitucional, Sala Plena. (11 de octubre de 2017). Sentencia C-630 de 2017. [MP: Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo Ocampo].

Corte Constitucional, Sala Plena. (12 de marzo de 2009). Sentencia C-145 de 2009. [MP: Nilson Pinilla Pinilla].

Corte Constitucional, Sala Plena. (15 de julio de 1994). Sentencia C-212 de 1994. [MP: José Gregorio Hernández Galindo].

Corte Constitucional, Sala Plena. (15 de julio de 2008). Sentencia C-713 de 2008. [MP: Clara Inés Vargas Hernández].

Corte Constitucional, Sala Plena. (16 de marzo de 2004). Sentencia C-246 de 2004. [MP: Clara Inés Vargas Hernández].

Corte Constitucional, Sala Plena. (16 de marzo de 2011). Sentencia C-186 de 2011. [MP: Humberto Antonio Sierra Porto].

Corte Constitucional, Sala Plena. (20 de marzo de 2013). Sentencia C-156 de 2013. [MP: Luis Ernesto Vargas Silva].

Corte Constitucional, Sala Plena. (22 de mayo de 2019). Sentencia C-223 de 2019. [MP: Alejandro Linares Cantillo].

Corte Constitucional, Sala Plena. (26 de febrero de 1993). Sentencia T-079 de 1993. [MP: Eduardo Cifuentes Muñoz].

Corte Constitucional, Sala Plena. (3 de diciembre de 2002). Sentencia C-1071, 2002. [MP Eduardo Montealegre Lynett].

Corte Constitucional, Sala Plena. (30 de agosto de 2000). Sentencia C-1143 de 2000. [MP: Carlos Gaviria Díaz].

Corte Constitucional, Sala Plena. (31 de marzo de 2016). Sentencia C-154 de 2016. [MP: Gloria Stella Ortiz Delgado].

Corte Constitucional, Sala Plena. (31 de octubre de 2012). Sentencia C-896 de 2012. [MP: Mauricio González Cuervo].

Corte Constitucional, Sala Plena. (6 de noviembre de 2008). Sentencia T-1104 de 2008. [MP: Humberto Antonio Sierra Porto].

Corte Constitucional, Sala Primera de Revisión. (1 de febrero de 2018). Sentencia T-015, 2018. [MP Carlos Bernal Pulido].

Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión. (13 de septiembre de 2013). Sentencia T-642, 2013. [MP Mauricio González Cuervo].

Corte Constitucional, Sala Sexta de Revisión. (17 de septiembre de 2018) T-375 de 2018. [MP Gloria Stella Ortiz Delgado].

Fuentes normativas

Asamblea Constituyente Francesa (26 de agosto de 1789). Artículo 16. Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. [Ley 1437 de 2011]. DO: 47.956.

Comisión de la Comunidad Andina. (1 de diciembre de 2000). Artículo 238 [Decisión andina 486 de 2000].

Congreso de la República de Colombia. (11 de febrero de 2000). Artículo 1. [Ley 575 de 2000]. DO: 43.889.

Congreso de la República de Colombia. (11 de julio de 1994). Artículo 152. [Ley 142 de 1994]. Régimen de los Servicios Públicos Domiciliarios. DO: 41.433.

Congreso de la República de Colombia. (12 de julio de 2012). Artículo 13 [Título II]. Estatutaria de la Administración de Justicia. [Ley 270 de 1996]. DO: 42.745.

Congreso de la República de Colombia. (12 de julio de 2012). Artículo 9 [Título 1]. Código General del Proceso. [Ley 1564 de 2012]. DO: 48489.

Congreso de la República de Colombia. (12 de octubre de 2011). Artículo 56 [Título VIII]. Estatuto del Consumidor. [Ley 1480 de 2011]. DO: 48.220.

Congreso de la República de Colombia. (15 de enero de 1996). Artículo 1. [Ley 256 de 1996]. DO: 42.692.

Congreso de la República de Colombia. (15 de enero de 1996). Artículo 8. [Ley 256 de 1996]. DO: 42.692.

Congreso de la República de Colombia. (15 de enero de 1996). Artículo 9. [Ley 256 de 1996]. DO: 42.692.

Congreso de la República de Colombia. (15 de enero de 1996). Artículo 10. [Ley 256 de 1996]. DO: 42.692.

Congreso de la República de Colombia. (15 de enero de 1996). Artículo 11. [Ley 256 de 1996]. DO: 42.692.

Congreso de la República de Colombia. (15 de enero de 1996). Artículo 12. [Ley 256 de 1996]. DO: 42.692.

Congreso de la República de Colombia. (15 de enero de 1996). Artículo 13. [Ley 256 de 1996]. DO: 42.692.

Congreso de la República de Colombia. (15 de enero de 1996). Artículo 14. [Ley 256 de 1996]. DO: 42.692.

Congreso de la República de Colombia. (15 de enero de 1996). Artículo 15. [Ley 256 de 1996]. DO: 42.692.

Congreso de la República de Colombia. (15 de enero de 1996). Artículo 16. [Ley 256 de 1996]. DO: 42.692.

Congreso de la República de Colombia. (15 de enero de 1996). Artículo 17. [Ley 256 de 1996]. DO: 42.692.

Congreso de la República de Colombia. (15 de enero de 1996). Artículo 18. [Ley 256 de 1996]. DO: 42.692.

Congreso de la República de Colombia. (15 de enero de 1996). Artículo 19. [Ley 256 de 1996].
DO: 42.692.

Congreso de la República de Colombia. (18 de enero de 2011). Artículo 105 [Título I].

Congreso de la República de Colombia. (18 de enero de 2011). Artículo 2 [Título I].

Congreso de la República de Colombia. (19 de enero de 2011). Artículo 126. [Ley 1438 de 2011].
DO: 47.957.

Congreso de la República de Colombia. (19 de febrero de 1982). Artículo 1. [Ley 23 de 1982].
DO: 35.949.

Congreso de la República de Colombia. (2 de junio de 1994). Artículo 118. [Ley 136 de 1994].
DO: 41.377.

Congreso de la República de Colombia. (2 de junio de 1994). Artículo 118 [Ley 136 de 1994].
Organización y Funcionamiento de los Municipios. DO: 41.377.

Congreso de la República de Colombia. (23 de septiembre de 2004). Artículo 2. [Título I]. [Ley
909 de 2004]. DO: 45.680.

Congreso de la República de Colombia. (24 de julio de 2009). Artículo 6 [Ley 1340 de 2009].
Régimen de Protección de la Competencia. DO: 47.420.

Congreso de la República de Colombia. (25 de julio de 2019). Artículo 19. [Ley 1978 de 2019].
DO: 51.025.

Congreso de la República de Colombia. (29 de julio de 2016). Artículo 206. [Título II]. [Ley 1801
de 2016]. Código Nacional de Policía y Convivencia. DO: 49.949.

Congreso de la República de Colombia. (29 de julio de 2016). Artículo 128. [Título XIII]. [Ley 1801 de 2016]. Código Nacional de Policía y Convivencia. DO: 49.949.

Congreso de la República de Colombia. (29 de julio de 2016). Artículo 128. [Ley 1801 de 2016]. Código Nacional de Policía y Convivencia. DO: 49.949.

Congreso de la República de Colombia. (30 de diciembre de 1998). Artículo 2. [Ley 489 de 1998]. DO: 43.464.

Congreso de la República de Colombia. (6 de julio de 2012). Artículo 29. [Ley 1551 de 2012]. DO: 48.483.

Congreso de la República de Colombia. (8 de julio de 1998). Artículo 133 [Título I]. [Ley 446 de 1998]. DO: 43.335.

Congreso de la República de Colombia. (8 de julio de 1998). Artículo 136 [Título I]. [Ley 446 de 1998]. DO: 43.335.

Congreso de la República de Colombia. (8 de julio de 1998). Artículo 141 [Título I]. [Ley 446 de 1998]. DO: 43.335.

Congreso de la República de Colombia. (8 de julio de 2005). Artículo 74 [Título VII]. [Ley 964 de 2005]. DO: 45.963.

Congreso de la República de Colombia. (8 de noviembre de 2006). Artículo 98. [Ley 1098 de 2006]. Código de Infancia y Adolescencia. DO: 46.446.

Congreso de la República de Colombia. (8 de noviembre de 2006). Artículo 86. [Ley 1098 de 2006]. Código de Infancia y Adolescencia. DO: 46.446.

Congreso de la República de Colombia. (8 de noviembre de 2006). Artículo 84. [Ley 1098 de 2006]. Código de Infancia y Adolescencia. DO: 46.446.

Congreso de la República de Colombia. (8 de noviembre de 2006). Artículo 100. [Ley 1098 de 2006]. Código de Infancia y Adolescencia. DO: 46.446.

Congreso de la República de Colombia. (8 de noviembre de 2006). Artículo 119. [Ley 1098 de 2006]. Código de Infancia y Adolescencia. DO: 46.446.

Congreso de la República de Colombia. (8 de noviembre de 2006). Artículo 82. [Ley 1098 de 2006]. Código de Infancia y Adolescencia. DO: 46.446.

Congreso de la República de Colombia. (8 de noviembre de 2006). Artículo 79. [Ley 1098 de 2006]. Código de Infancia y Adolescencia. DO: 46.446.

Congreso de la República de Colombia. (9 de enero de 2007). Artículo 39. [Ley 1122 de 2007]. DO: 46.506.

Congreso de la República de Colombia. (9 de enero de 2007). Artículo 41. [Ley 1122 de 2007]. DO: 46.506.

Constitución de los Estados Unidos de América [Const.] (1787). Artículo 3.

Constitución de los Estados Unidos de América [Const.] (1787). Artículo 2.

Constitución de los Estados Unidos de América [Const.] (1787). Artículo 1.

Constitución del Estado de la Nueva Granada [Const.]. (1832). Artículo 13 [Título III]. 4ta Ed. Banco Popular.

Constitución del Estado de la Nueva Granada [Const.]. (1832). Artículo 12 [Título III]. 4ta Ed. Banco Popular.

Constitución Política [Const.]. (1830). Artículo 3 [Título I]. 4ta Ed. Banco Popular.

Constitución Política de Colombia [Const.] (1991). Artículo 189. [Título VII].

Constitución Política de Colombia [Const.] (1991). Artículo 314. [Título XI].

Constitución Política de Colombia [Const.] (1991). Artículo 315. [Título XI].

Constitución Política de Colombia [Const.]. (1991). Artículo 113. 4ta Ed. Banco Popular.

Constitución Política de Colombia [Const.]. (1991). Artículo 116. 4ta Ed. Banco Popular.

Constitución Política de Cúcuta [Const.]. (1821). Artículo 10 [Título II]. 4ta Ed. Banco Popular.

Constitución Política de Cúcuta [Const.]. (1821). Preámbulo. 4ta Ed. Banco Popular.

Constitución Política de la República de Colombia [Const.]. (1886). Artículo 57. [Título V] 4ta Ed. Banco Popular.

Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia [Const.]. (1863). Artículo 36. 4ta Ed. Banco Popular.

Constitución Política para la Confederación Granadina [Const.]. (1858). Artículo 14. 4ta Ed. Banco Popular.

Instituto Colombiano Agropecuario. (22 de septiembre de 2015). [Resolución 003328].

Presidencia de la República. (15 de julio de 2010). Artículo 11.2.1.3.1. [Decreto 2555 de 2010].
DO: 49.636.

Presidencia de la República. (15 de julio de 2010). Artículo 11.2.1.1.1. [Decreto 2555 de 2010].
DO: 49.636.

Presidencia de la República. (15 de noviembre de 2016). Artículo 11.2.1.4.14. [Decreto 1848 de
2016]. DO: 50.058.

Presidencia de la República. (15 de noviembre de 2016). Artículo 11.2.1.4.2. [Decreto 1848 de
2016]. DO: 50.058.

Presidencia de la República. (15 de septiembre de 2015). Artículo 2.2.34.1.5. [Decreto 1817 de
2015]. DO: 47.771.

Presidencia de la República. (16 de septiembre de 2015). Artículo 3 [Decreto 1873 de 2015]. DO:
49.637.

Presidencia de la República. (17 de diciembre de 2007). [Decreto 4840 de 2007]. DO: 46.846.

Presidencia de la República. (18 de diciembre de 2008). Artículo 6 [Decreto 4765 de 2008]. DO:
47.207.

Presidencia de la República. (18 de diciembre de 2008). Artículo 5 [Decreto 4765 de 2008]. DO:
47.207.

Presidencia de la República. (18 de diciembre de 2008). Artículo 1 [Decreto 4765 de 2008]. DO:
47.207.

Presidencia de la República. (18 de diciembre de 2008). Artículo 3 [Decreto 4765 de 2008]. DO:
47.207.

Presidencia de la República. (18 de mayo de 2012). Artículo 1 [Decreto 1023 de 2012]. DO: 48.434.

Presidencia de la República. (18 de septiembre de 1984). Artículo 5 [Decreto 2324 de 1984]. DO: 36.780.

Presidencia de la República. (18 de septiembre de 1984). Artículo 69 [Decreto 2324 de 1984]. DO: 36.780.

Presidencia de la República. (18 de septiembre de 1984). Artículo 35 [Decreto 2324 de 1984]. DO: 36.780.

Presidencia de la República. (18 de septiembre de 1984). Artículo 70 [Decreto 2324 de 1984]. DO: 36.780.

Presidencia de la República. (23 de diciembre de 2011). Artículo 21 [Decreto 4886 de 2011]. DO: 48.294.

Presidencia de la República. (23 de mayo de 2002). Artículo 2 [Decreto 990 de 2002]. DO: 44.809.

Presidencia de la República. (24 de diciembre de 2008). Artículo 1 [Decreto 4835 de 2008]. DO: 47.213.

Presidencia de la República. (26 de diciembre de 2011) Artículo 21. [Decreto 4886 de 2011]. DO: 48.294.

Presidencia de la República. (26 de noviembre de 2005). Artículo 1 [Decreto 4327 de 2005]. DO: 46.104.

Presidencia de la República. (29 de agosto de 1991). Artículo 1 [Decreto 2041 de 1991]. DO: 40.003.

Presidencia de la República. (29 de agosto de 1991). Artículo 2 [Decreto 2041 de 1991]. DO: 40.003.

Presidencia de la República. (7 de noviembre de 2013). Artículo 1 [Decreto 2462 de 2013]. DO: 48.967.

Revistas jurídicas

Ragone, S. (2014). *La administración en los Estados Unidos: un breve recorrido entre sus reformas hasta la crisis actual*. Revista de Derecho Constitucional Europeo, [p. 47].

Ramírez Torrado, M. L. y Hernández Meza N. (2018). *Análisis de las funciones administrativas y jurisdiccionales de la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de libre competencia*. Revista Derecho del Estado, Universidad Externado de Colombia. N.º 41, [pp. 317-350].

Fuentes virtuales

Amorocho, F., Fermín E., Trespalacios B., Villamizar I. (2009). *La función jurisdiccional ejercida por autoridades administrativas en el ordenamiento jurídico colombiano*. Recuperado de <http://revistas.unisimon.edu.co/index.php/justicia/article/view/969>

Cita tomada de: Polibio (s.f.). *Historia Universal Bajo la República Romana*. Recuperado en: https://imperivm.org/cont/textos/txt/polibio_hublrr_tii_lvi.html

Robledo, P., (2013). *Funciones jurisdiccionales por autoridades administrativas*. Recuperado de <https://letrujil.files.wordpress.com/2013/09/02pablo-feliple-robledo.pdf>

Sandoval, J. (2009). *La acción por infracción de derechos de propiedad intelectual*. Recuperado de <https://www.sic.gov.co/ruta-pi/mayo31/la-accion-por-infraccion-de-derechos-de-propiedad-industrial>

Superintendencia de Industria y Comercio. Rendición de cuentas 2018. Recuperado de https://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/Nuestra_Entidad/Control_Rendicion_de_Cuentas/Informe-Rendicion-de-Cuentas-2018.pdf

Superintendencia Financiera de Colombia. Jurisprudencia de la Superintendencia Financiera de Colombia. Recuperado en: <https://www.superfinanciera.gov.co/publicacion/10084853>

ANEXOS

Respuesta a derecho de petición del Instituto Colombiano Agropecuario - ICA, septiembre 4 de 2019.

RE: Respuesta derecho de petición ICA

Para: hernandezvidalpablo@hotmail.com <hernandezvidalpablo@hotmail.com>
Cc: Grupo proteccion obtenedores de vegetales <obtenedores.semillas@ica.gov.co>; Contactenos <contactenos@ica.gov.co>; Jeimy Yiseth Velásquez Cordero <jeimy.velasquez@ica.gov.co>
Asunto: RV: Asignación Petición de Documentos

Buenos días

De acuerdo a lo solicitado, atentamente le informo que la ley 1564 de 2012, estableció funciones jurisdiccionales al Instituto Colombiano Agropecuario en los procesos por infracción a los derechos de obtentor de variedades vegetales, en ese sentido el ICA mediante Resoluciones 3328 del 22 de septiembre de 2015 y 3594 del 09 de octubre de 2015 asumió las funciones jurisdiccionales respecto de los procesos de infracción a los derechos de obtentor de variedades vegetales, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 24 de la ley 1564 de 2012. No obstante, a la fecha no se ha presentado ninguna solicitud de derecho de obtentor por incumplimiento de la norma ante el ICA.

Cordialmente,

Alfonso Alberto Rosero

*Director Técnico de Semillas – Subgerencia de Protección Vegetal
Instituto Colombiano Agropecuario - ICA
Oficinas Nacionales – Av Calle 26 No. 85B-09. Piso 8 - Bogotá D.C. Colombia
Teléfonos: (57+1)3323700 / Ext 1361 - 1367
E-mail: alfonso.rosero@ica.gov.co - www.ica.gov.co*