



## Sentencia 415 de 2002 Corte Constitucional

Bogota, D

SENTENCIA C-415/02

COSA JUZGADA ABSOLUTA-No delimitación explícita del alcance en una sentencia.

COSA JUZGADA APARENTE-Existencia.

La Corte entiende que eventualmente puede darse que una norma sobre la cual existía una presunción de recaer cosa juzgada absoluta, pueda ser analizada de nuevo. Tal situación se presenta, cuando puede probarse que la disposición, a pesar de estar abarcada por la parte resolutiva de una sentencia que ha hecho tránsito a cosa juzgada absoluta, en realidad no ha sido confrontada con la Constitución. Por tanto, sobre dicho precepto no existe motivación alguna, y resulta entonces insoslayable que la Corte se pronuncie al respecto.

NORMA ACUSADA-Determinación en ciertas situaciones de interpretación vinculante/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Delimitación en ciertas situaciones de posibilidades razonables de interpretación.

La jurisprudencia constitucional ha expuesto claramente que, no le corresponde a esta Corporación determinar cuál debe ser la interpretación vinculante sobre una norma legal. Tal actuación vulneraría la autonomía de los jueces ordinarios, quienes en virtud del artículo 230 superior sólo están sujetos al imperio de la ley. Pero debido a que la confrontación de una norma con la Constitución requiere de una comprensión previa de la redacción de aquella, -pues de lo contrario sería imposible concluir si ha existido alguna vulneración a los mandatos superiores- la Corte también ha establecido que en ciertas situaciones es indispensable delimitar el marco de posibilidades razonables de interpretación sobre una norma, para poder realizar adecuadamente el juicio de constitucionalidad.

NORMA ACUSADA-Acercamientos hermenéuticos disímiles.

NORMA ACUSADA-Determinación de sentido.

NORMA ACUSADA-Distintas interpretaciones.

METODOS DE INTERPRETACION EN NORMA ACUSADA-Aclaración del sentido de la regla.

INTERPRETACION LITERAL EN CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Situaciones con efectos distintos.

PRINCIPIO DE INTEGRIDAD Y COHERENCIA EN EL RAZONAMIENTO DE NORMA ACUSADA-Primacía/INTERPRETACION DE NORMA ACUSADA

En el proceso de interpretación de la norma deberá primar el principio de integridad y coherencia en el razonamiento. Como lo ha expresado esta Sala "[e]s razonable suponer que en general es preferible aquella interpretación que logra satisfacer todos los criterios hermenéuticos suscitados en un debate jurídico, de tal manera que esos distintos puntos de vista se refuercen mutuamente y en cierta medida comprueben recíprocamente su validez, por medio de una suerte de "equilibrio reflexivo" o "coherencia dinámica".

INTERPRETACION DE NORMA ACUSADA-Argumento lógico.

ENUNCIADO NORMATIVO-Labor analítica/ENUNCIADO NORMATIVO-Excepción/ENUNCIADO NORMATIVO-Problema interpretativo sobre determinación del sentido de una excepción/ENUNCIADO NORMATIVO-Exigencia deontica frente a la presencia de ciertos hechos.

REGLA DE EXCEPCION-Estructura/REGLA ESPECIAL Y REGLA DE EXCEPCION-Distinción.

INTERPRETACION DE NORMA ACUSADA-Argumento teleológico.

NORMA ACUSADA-Objetivos deben ajustarse a principios constitucionales

RAMA JUDICIAL-Herramientas y medios adecuados para asegurar garantías.

AUTORIDAD ADMINISTRATIVA-Traslado de facultades jurisdiccionales.

RAMA JUDICIAL-Ejercicio de facultades jurisdiccionales/PRINCIPIO DE EXCEPCIONALIDAD EN AUTORIDAD ADMINISTRATIVA-Atribución de facultades jurisdiccionales.

A menos que explícita y claramente el legislador no lo exprese, las facultades jurisdiccionales deben ser ejercidas por la rama judicial. Con base en estos criterios una conclusión se impone sobre la interpretación del artículo acusado. En virtud del principio de excepcionalidad en la

atribución de facultades jurisdiccionales a las autoridades administrativas, debe entenderse que cuando no existe claridad sobre el otorgamiento de una de esas funciones, la competencia sigue en cabeza de la rama judicial del poder público.

INTERPRETACION DE NORMA ACUSADA-Argumento sistemático.

INTERPRETACION SISTEMATICA-Alcance.

La interpretación sistemática con el conjunto de la Constitución, debe buscar en casos de duda, que en la medida de lo posible no sean nugatorias las garantías otorgadas a las personas, sino que por el contrario la norma jurídica sea interpretada "como parte de un todo cuyo significado y alcance debe fijarse en función del sistema jurídico al cual pertenece".

PRINCIPIO DE INTEGRIDAD Y COHERENCIA EN INTERPRETACION DE NORMA ACUSADA/SUPERINTENDENCIA-Apelación en declaración de incompetencia y fallo definitivo/SUPERINTENDENCIA-Apelación ante autoridad judicial en declaración de incompetencia y fallo definitivo.

La interpretación más acorde con el principio de coherencia e integridad, es aquella que entiende que la disposición estipula que el recurso de apelación contra la decisión en la cual se declara incompetente o el fallo definitivo deben surtirse ante las autoridades judiciales. En efecto, los argumentos sintáctico, semántico, lógico y sistemático dan más fuerza a esta interpretación, que los criterios sintáctico y teleológico de la primera interpretación. De igual forma, tal comprensión del artículo acusado, respeta el principio constitucional de excepcionalidad en la atribución de facultades jurisdiccionales a las autoridades administrativas y evita efectos traumáticos para el aparato judicial, que se producirían cuando existen dos interpretaciones contrarias sobre una misma disposición.

AUTORIDAD ADMINISTRATIVA-Ejercicio de facultades jurisdiccionales/SUPERINTENDENCIA-Ejercicio de facultad jurisdiccional

APELACION-Significado.

La apelación es un recurso por medio del cual el ordenamiento permite que el superior jerárquico de quien ha tenido que conocer una causa, pueda revocar o modificar las decisiones tomadas en un proceso. Por medio de esta figura, el sistema jurídico posibilita caminos para la corrección de sus decisiones, para la unificación de criterios jurídicos de decisión y para el control mismo de la función judicial.

APELACION-Discrecionalidad del legislador en establecimiento de procedencia.

APELACION-Eliminación no afecta necesariamente el debido proceso/PRINCIPIO DE DOBLE INSTANCIA-No es absoluto.

APELACION-Previsión amplia derecho de acción y posibilidad de defensa.

NORMA ACUSADA-Frase que tiene carácter indeterminado.

JUEZ NATURAL-Garantía.

APELACION-Requerimientos para decisión.

DERECHO AL JUEZ NATURAL-Garantía fundamental y elemento inescindible del debido proceso.

JUEZ NATURAL-Exigencias y límites especiales al legislador respecto de Constitución.

PRINCIPIO DE UNIDAD JURISDICCIONAL/APELACION-Identificación de autoridad judicial competente para trámite.

SUPERINTENDENCIA-Funciones jurisdiccionales/PRINCIPIO DE UNIDAD JURISDICCIONAL EN SUPERINTENDENCIA-Alcance.

En los casos en los cuales una superintendencia ejerce funciones jurisdiccionales, esa autoridad administrativa se convierte en un juez que debe interpretar la ley, darle aplicación, dirimir conflictos y aplicar el derecho en casos específicos. En virtud del principio de unidad jurisdiccional, dichas entidades comienzan a compartir la estructura jurisdiccional de quien tenía la competencia originalmente. Si la Superintendencia suple excepcionalmente la competencia de un juez dentro de la estructura jurisdiccional ordinaria, la autoridad judicial llamada a tramitar la apelación será entonces el superior jerárquico del juez al cual desplazó la Superintendencia.

NORMA ACUSADA-Condicionamiento.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-No retroactividad de fallos

Referencia: expediente D-3678

Demanda de inconstitucionalidad contra el inciso tercero parcial del artículo 148 de la Ley 446 de 1998 modificado por el artículo 52 de la ley 510 de 1999.

Demandante: Claudia Elena Soto Escobar.

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNELL

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de mayo de dos mil dos (2002)

LA SALA PLENA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL,

en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, la ciudadana Claudia Elena Soto Escobar demandó parcialmente el inciso tercero del artículo 148 de la Ley 446 de 1998, modificado por el artículo 52 de la ley 510 de 1999.

Cumplidos los trámites procesales y legales propios del proceso de constitucionalidad, la Corte Constitucional, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación, procede a decidir acerca de la demanda de referencia.

II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe la norma demandada y se subraya el aparte impugnado.

LEY 446 DE 1998

(Julio 07)

Diario Oficial No. 43.335, de 8 de julio de 1998

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

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

"ARTICULO 148. PROCEDIMIENTO. (Artículo modificado por el artículo 52 de la Ley 510 de 1999). El procedimiento que utilizarán las superintendencias en el trámite de los asuntos de que trata esta parte será el previsto en la Parte Primera, Libro I, Título I del Código Contencioso Administrativo, en especial el correspondiente al ejercicio del derecho de petición en interés particular y las disposiciones contenidas en el capítulo VIII. Para lo no previsto en este procedimiento, se aplicarán las disposiciones del Proceso Verbal Sumario consagradas en el procedimiento civil.

Las superintendencias deberán proferir la decisión definitiva dentro del término de los treinta (30) días hábiles siguientes a la fecha en que se reciba la petición de manera completa. No obstante, en todo el trámite del proceso las notificaciones, la práctica de pruebas y los recursos interpuestos interrumpirán el término establecido para decidir en forma definitiva.

Los actos que dicten las superintendencias en uso de sus facultades jurisdiccionales no tendrán acción o recurso alguno ante las autoridades judiciales. Sin embargo, la decisión por la cual las entidades se declaran incompetentes y la del fallo definitivo, serán apelables ante las mismas.

(...)

III. DEMANDA

El demandante considera que la norma parcialmente acusada, viola los artículos 13 y 29 de la Constitución. Según su parecer, la disposición desconoce el debido proceso al estipular que las decisiones de las superintendencias dictadas en ejercicio de la función jurisdiccional, sean apelables "ante las mismas". Aduce que la apelación tiene por objeto permitir que una persona, jerárquicamente superior y distinta a la que tomó la decisión en primera instancia, estudie ese dictamen. Cosa contraria a lo que sucede en el presente caso, en donde es la misma superintendencia quien debe resolver el recurso. Indica que la situación sería distinta si aún dentro de las mismas superintendencias hubiera sido establecida esa jerarquía. Pero como el que resuelve es el propio jefe del organismo, no existe un funcionario superior a él que pueda resolver la apelación. Por tal razón, asegura que la expresión en comento hace que la norma en su conjunto pierda su efecto útil, por lo cual estima que de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, debe ser retirada del ordenamiento.

Aduce que las normas vulneran el derecho a la igualdad, porque cuando la misma materia es planteada ante un juez en la jurisdicción ordinaria, que es competente a prevención con las superintendencias, la apelación sí debe efectuarse ante un funcionario distinto. Por tanto, considera que para garantizar este derecho, debe preverse que el recurso pueda surtirse en las mismas condiciones .

Por medio de auto del 27 de agosto de 2001, fue rechazada la presente demanda. El magistrado sustanciador consideró que respecto del precepto, ya existía un pronunciamiento por parte de la Corte, en el cual éste había sido declarado exequible en la sentencia C-384 de 2000. Al

no haberse limitado los efectos de cosa juzgada en esa providencia, consideró que sobre el punto existía cosa juzgada absoluta, por lo cual la Corte no podría pronunciarse de nuevo sobre ese mismo punto.

La accionante elevó recurso de suplica dentro de la oportunidad procesal. Alegó que en el caso presente no existe cosa juzgada absoluta, porque en el fallo que declaró exequible la norma, la Corte no analizó si procedía el recurso de apelación ante las superintendencias. Afirma que no puede existir cosa juzgada cuando el tema jurídico del debate no ha sido abordado previamente, tal y como ocurre en este caso respecto de la expresión "*ante las mismas*".

Por medio de auto del 10 de octubre de 2001, la Sala Plena de la Corte resolvió el recurso de suplica interpuesto. Consideró que de acuerdo a la jurisprudencia constitucional, existen notables diferencias entre la cosa juzgada relativa, absoluta y aparente. En el caso bajo estudio, considera que la sentencia C-384 de 2000 no estudió lo relacionado con la expresión "*ante las mismas*", por lo cual si bien esa sentencia no limitó el alcance de la cosa juzgada, debe entenderse que ésta no cubre el aparte actualmente demandado. Por consiguiente, fue revocado el artículo primero del auto del 27 de agosto y en consecuencia, fue admitida la demanda contra la expresión "*ante las mismas*".

#### IV. INTERVENCIONES

##### 1. Ministerio de Justicia y de Derecho

El ciudadano José Camilo Guzmán Santos, actuando como representante del Ministerio de Justicia y Derecho, interviene en el proceso para defender la exequibilidad de los apartes acusados.

El interviniente afirma que la Corte por medio de sentencias C-384 de 2000 C-1641 de 2000 y C-501 de 2001 analizó el inciso tercero y la totalidad del artículo 52 de la ley 510 de 1999, y declaró la exequibilidad de la norma demandada. Considera que frente a ésta existe cosa juzgada absoluta, por lo cual la Corte debe estarse a lo resuelto en esas sentencias.

Sin embargo, indica que si esa tesis no es aceptada, estima que de todas maneras la norma es exequible. Argumenta que el aparte no debe interpretarse en forma literal, pues aduce que por la estructura interna de las superintendencias, quien resuelve el recurso de apelación no es el mismo funcionario que decide. Asegura que en estas entidades, la dependencia encargada de ejercer la función jurisdiccional es quien profiere la decisión, y el superior o el jefe máximo de ésta, quien resuelve la apelación cuando ésta es planteada.

##### Superintendencia de Industria y Comercio

El ciudadano Ramón Francisco Cárdenas Ramírez, en representación de la Superintendencia de Industria y Comercio, interviene en el proceso para defender la exequibilidad de las normas demandadas.

Según su parecer, el hecho de haber otorgado a las superintendencias funciones jurisdiccionales no quiere decir que para ello deba seguirse el mismo trámite surtido ante la jurisdicción ordinaria. Considera que la consagración de la apelación ante la misma superintendencia, debe suponer adicionalmente que los actos definitivos han sido emitidos por funcionarios diferentes al superintendente, ya que sus decisiones, de acuerdo con el artículo 50 del Código contencioso administrativo, no son susceptibles de este recurso. Menciona que tal es el caso de la superintendencia que representa. Por ejemplo, en el procedimiento especial previsto para que la superintendencia de industria y comercio adelante las investigaciones por competencia desleal, "*no existe posibilidad de que las decisiones de apelación sean adoptadas por un superior*", por lo cual afirma que en este caso en concreto debe concluirse que no existe apelación.

Finalmente indica que la existencia de dos alternativas procedimentales para hacer valer un mismo derecho no vulnera el derecho a la igualdad. Tal afirmación la justifica aduciendo que el ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de las autoridades administrativas no se rige por principios y criterios absolutamente iguales a los que están sujetos las autoridades jurisdiccionales.

##### Superintendencia de Valores.

La ciudadana Gicela Arisleyci Mosquera, quien dice ser funcionaria de la Superintendencia de Valores, interviene en el proceso para defender la exequibilidad de la norma demandada.

En su escrito, aduce que la demanda parte de una interpretación indebida de la expresión "*ante las mismas*". Según su parecer, la expresión tiene como referencia "*a las autoridades judiciales*", por lo cual resulta equivocado afirmar que sea la misma superintendencia quien deba resolver la apelación.

Según su opinión, con esta interpretación de la norma no existiría vulneración al debido proceso porque el recurso de apelación tiene que interponerse ante las autoridades judiciales, y no ante las superintendencias, con lo cual es preservado el principio de la doble instancia consagrado en el artículo 31 superior.

De igual forma, estima que tampoco ha sido violado el derecho a la igualdad, porque con base en los anteriores supuestos, debe concluirse que la apelación tiene las mismas características que los otros procesos.

#### V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación Edgardo Maya Villazón, mediante concepto 2775, recibido el día 16 de enero de 2002, solicita a la Corte declarar la constitucionalidad del artículo 148 de la Ley 446 de 1998, modificado por el artículo 52 de la ley 510 de 1999.

El Procurador comienza por hacer un estudio sobre la constitucionalidad de las funciones judiciales en cabeza de las superintendencias. En el punto concreto atacado por la accionante, sostiene que si bien las funciones jurisdiccionales de éstas no se llevan a cabo bajo principios absolutamente iguales a los de la jurisdicción ordinaria, si deben velar por la salvaguarda de las garantías constitucionales.

En este sentido, las personas tienen el derecho a ser juzgadas únicamente con base en las leyes preexistentes, ante juez competente y con la observancia de las formas propias de cada juicio. Por tanto, para hacer respetar el principio, considera que "se hace necesario concluir que al interior de cada superintendencia se debe estructurar y definir con claridad la forma como ha de desarrollarse la competencia jurisdiccional reconocida, para que las partes puedan conocer con certeza el funcionario competente". En este orden de ideas, estima que las normas *per se* no transgreden el ordenamiento superior, porque cada una de esas entidades debe reestructurarse y adecuarse de tal manera que en su organización jerarquizada existan funcionarios con la suficiente independencia que resuelvan los asuntos en primera instancia y otros diferentes que decidan la segunda instancia.

Por tanto, la Vista Fiscal concluye que desde el punto de vista constitucional, la expresión contenida en la norma acusada está ajustada a la Carta. Pero también anota que en cumplimiento de las funciones jurisdiccionales es importante que las superintendencias garanticen el debido proceso a través de una distribución de competencias y jerarquías, para poder definir con claridad quién cumple las funciones en primera instancia y quién en segunda.

## VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### Competencia

1. Por dirigirse la demanda contra normas contenidas en una ley de la República, es competente la Corte Constitucional para decidir sobre su constitucionalidad, según lo prescribe el artículo 241-4 de la Constitución Política.

### Asunto preliminar. Cosa juzgada aparente

2. Frente al artículo 148 de la ley 446 de 1998, son varias las demandas que han sido presentadas ante esta Corporación. Por la extensión del artículo, la Corte ha realizado estudios separados de los contenidos normativos establecidos en esa disposición, de acuerdo a los cargos que contra ésta han sido presentados.

3. En el caso concreto, el inciso tercero del artículo 148 de la ley 446 de 1998 fue estudiado en la sentencia C-672 de 1999. El argumento central sobre el cual estaba construido el cargo en esa sentencia, consistía en afirmar que las atribuciones judiciales otorgadas a las autoridades administrativas no podía realizarse sino únicamente a través de una ley estatutaria. La Corte consideró que tal artículo no vulneraba los principios constitucionales, primero porque existía en la Carta la posibilidad de otorgar facultades jurisdiccionales a las superintendencias, y segundo, porque los lineamientos y principios bajo los cuales debe funcionar la administración de justicia ya han sido establecidos por medio de la ley 270 de 1996 "estatutaria de la administración de justicia" por lo cual consideró que los demás aspectos no previstos en esa legislación, podrían ser desarrollados por la vía de la ley ordinaria.

4. Con posterioridad, en la sentencia C-384 de 2000, la Corte volvió a estudiar el artículo en mención, porque constató que la ley 510 de 1999 había modificado el artículo 148 de la ley 446 de 1998, con lo cual el contenido dispositivo de esa norma había variado. En esa sentencia, también fue analizada de forma especial la constitucionalidad del inciso tercero del artículo 148 de la ley 446 de 1998 modificado por la ley 510 de 1999, que hoy de nuevo se demanda. En esa oportunidad, el accionante argumentó que al disponer la norma, que los actos que dicten las superintendencias en uso de sus facultades jurisdiccionales "no tendrán acción o recurso alguno ante las autoridades judiciales" vulneraba el derecho al debido proceso. El demandante adujo que el tenor literal de la disposición, impediría la interposición de la acción de tutela, la acción de cumplimiento y las acciones populares y colectivas entre otras.

5. En el estudio sobre ese cargo, esta Corporación concluyó que la restricción introducida por la norma frente a la posibilidad de interponer acciones contra los actos de las superintendencias, en principio no era inconstitucional. Consideró que dicha disposición tenía como base la discrecionalidad que da la Carta al legislador para indicar cuándo procede un determinado recurso. Sin embargo, también precisó que una interpretación absoluta del artículo, conducía a resultados inconstitucionales. En efecto, la Corte estimó que la prohibición impedía, por ejemplo, la interposición de la acción de tutela respecto de las decisiones que en ejercicio de funciones jurisdiccionales adoptaban las superintendencias, y por tanto vulneraba el artículo 86 superior. Al respecto, esta Corporación afirmó: "En este caso la restricción introducida por el legislador rebasa ostensiblemente la libertad configurativa de que es titular en materia de procedimientos judiciales. En efecto, al prescribir tal prohibición en términos así de absolutos, ha impedido la interposición de la acción de tutela respecto de las decisiones que en ejercicio de funciones jurisdiccionales adopten las superintendencias<sup>1</sup>".

6. Por las razones expuestas en dicha sentencia, la Corte declaró la exequibilidad del inciso 3º del artículo 148 de la ley 446 de 1998 modificado por el artículo 52 de la ley 510 de 1999, pero de forma condicionada, "bajo el entendido de que no impide el ejercicio de la acción de tutela contra las providencias adoptadas por las superintendencias en ejercicio de funciones jurisdiccionales, ni las acciones contenciosas administrativas en caso que dichos entes actuaren excediendo sus competencias jurisdiccionales".

El fallo proferido no limitó el alcance de la cosa juzgada y por tanto, podría concluirse a primera vista, que ésta tuvo el carácter de absoluta. Tal fue la posición adoptada por esta misma Corporación en la sentencia C-1641 de 2000<sup>2</sup>. En ese momento fue aceptada la demanda contra el artículo 52 de la ley 510 de 1999, con excepción del inciso 3 pues se consideró que "frente a esta disposición había operado la cosa juzgada absoluta". De hecho, los argumentos allí planteados, no ofrecían nuevos elementos para afirmar lo contrario, pues los cargos esgrimidos tenían

como base la afirmación según la cual, las facultades y competencias jurisdiccionales otorgadas a las superintendencias no eran claras y precisas.

7. Esta Corporación ha manifestado que cuando no ha sido explícitamente delimitado el alcance de la cosa juzgada en una sentencia de control de constitucionalidad, debe entenderse que ésta fue absoluta de acuerdo con el mandato consagrado en el artículo 243 de la Carta<sup>3</sup>. Por tal motivo, cuando se presenta una demanda sobre normas que están amparadas por una sentencia que ha hecho tránsito a cosa juzgada, el procedimiento adecuado consiste en rechazarla en cumplimiento del artículo 6 del Decreto 2067 de 1991.

Sin embargo, como un elemento de corrección y para asegurar la efectiva primacía de la Carta, esta Corporación ha aceptado la posibilidad de la existencia de la cosa juzgada aparente<sup>4</sup>. En este sentido, la Corte entiende que eventualmente puede darse que una norma sobre la cual existía una presunción de recaer cosa juzgada absoluta, pueda ser analizada de nuevo. Tal situación se presenta, cuando puede probarse que la disposición, a pesar de estar abarcada por la parte resolutiva de una sentencia que ha hecho tránsito a cosa juzgada absoluta, en realidad no ha sido confrontada con la Constitución. Por tanto, sobre dicho precepto no existe motivación alguna, y resulta entonces insoslayable que la Corte se pronuncie al respecto.

8. En el caso que ocupa ahora la atención de la Sala, un análisis detallado de las sentencias que han estudiado el inciso 3º del artículo 148 de la ley 446 de 1998 modificado por el artículo 52 de la ley 510 de 1999, en especial de la sentencia C-384 de 2001, muestra que la cosa juzgada tan sólo puede predicarse de la primera parte de éste. La segunda parte del inciso tercero, y especialmente la frase "*ante las mismas*" no alcanza a ser cobijada por la cosa juzgada absoluta y por tanto, es procedente que la Corte analice los cargos que sobre ésta han sido presentados, para poder resolver de fondo y definitivamente sobre su constitucionalidad.

#### Problema Jurídico

9. Sostiene la accionante que el artículo parcialmente acusado, vulnera los derechos al debido proceso y a la igualdad. Indica que la norma, al disponer que los recursos de apelación deben realizarse "*ante las mismas*" superintendencias, desconoce el principio de imparcialidad y autonomía de quien resuelve el recurso. Esto por cuanto en las superintendencias no existe una estructura jerárquica que permita una independencia del funcionario que tramita la primera instancia, y de quien tramita el recurso de apelación. De igual forma, asegura que el procedimiento varía sustancialmente respecto del que puede llevarse por las mismas causas ante los jueces ordinarios, quienes tienen competencia a prevención para conocer de esos procesos. Por su parte, los intervenientes consideran que las normas son constitucionales porque la estructura interna de las superintendencias permite que quien resuelva el recurso sea una persona distinta, autónoma y jerárquicamente superior a quien está tramitando el proceso. Indican que cuando esto no sucede así, como en la superintendencia de Industria y Comercio, debe entenderse que el recurso no procede. A la par, una de las intervenientes considera que la norma no es inconstitucional, por cuanto el artículo estipula que la apelación debe surtirse ante las autoridades judiciales y no ante las superintendencias, con lo cual la disposición respeta el trámite de apelación.

Con base en los anteriores supuestos, corresponde a la Corte determinar si la forma como ha sido consagrada la apelación de los actos que dictan las superintendencias en uso de sus facultades jurisdiccionales, vulnera los derechos al debido proceso y a la igualdad. Para poder llegar a una conclusión al respecto, y debido a que sobre la norma han sido expuestas comprensiones distintas por parte de los intervenientes y la demandante, esta Corte deberá precisar también si en este caso en concreto, debe aclarar y especificar cuál es el alcance de la disposición demandada.

#### El sentido de la norma acusada

10. La jurisprudencia constitucional ha expuesto claramente que, no le corresponde a esta Corporación determinar cuál debe ser la interpretación vinculante sobre una norma legal<sup>5</sup>. Tal actuación vulneraría la autonomía de los jueces ordinarios, quienes en virtud del artículo 230 superior sólo están sometidos al imperio de la ley. Pero debido a que la confrontación de una norma con la Constitución requiere de una comprensión previa de la redacción de aquella, -pues de lo contrario sería imposible concluir si ha existido alguna vulneración a los mandatos superiores<sup>6</sup>- la Corte también ha establecido que en ciertas situaciones es indispensable delimitar el marco de posibilidades razonables de interpretación sobre una norma, para poder realizar adecuadamente el juicio de constitucionalidad.

11. En el caso en concreto, la Corte observa que frente a la disposición acusada existen acercamientos hermenéuticos disímiles. La mayoría de los intervenientes y la demandante interpretan que en la norma, la expresión "*ante las mismas*" tiene como referencia a las superintendencias. Con base en esa comprensión, la actora alega que el artículo vulnera los derechos a la igualdad y el debido proceso por cuanto es la misma persona quien debe conocer de un asunto y resolver el recurso de apelación sobre el caso. Los intervenientes que parten igualmente de este entendimiento de la norma, indican que tal cosa no sucede porque dentro de las superintendencias existe una estructuración jerárquica tal, que en el trámite del recurso de apelación "*ante la misma*" ya están asegurados los derechos a la igualdad y al debido proceso.

Por el contrario, una interveniente sostiene que la expresión "*ante las mismas*" no se refiere a las "superintendencias" sino a las "autoridades judiciales". Entendida así la norma, concluye que el principio de la doble instancia, el debido proceso y el derecho a la igualdad están protegidos, porque quien debe resolver el recurso de apelación es un funcionario imparcial, independiente y totalmente distinto a quien debía tramitar el recurso en primera instancia.

12. Como puede observarse, las dos posiciones conducen a resultados incompatibles, pues las consecuencias jurídicas de tramitar un recurso de apelación ante la misma superintendencia son radicalmente distintas a las que tendría hacerlo ante una autoridad judicial. Resulta necesario por tanto que antes de efectuar un juicio de constitucionalidad sobre la norma acusada, la Corte determine cuál es el sentido que tiene esa

disposición, independientemente de si las dos interpretaciones tomadas separadamente se ajustan a la Carta. Si no se procediera de esta forma, sostener dos interpretaciones contrarias sobre una norma legal, conduciría a una flagrante vulneración al derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 superior.

Las distintas interpretaciones.

13. Para introducir el análisis legal de la norma, valga de nuevo mencionar de forma sintética los argumentos presentados. La demandante y algunos intervenientes, fundan su razonamiento en una interpretación según la cual la expresión "*ante las mismas*" tiene como referencia a las superintendencias. Con base en lo anterior, el recurso de apelación previsto por el artículo 148 de la ley 446 de 1998 debe tramitarse ante la misma Superintendencia que ha conocido determinado asunto, en virtud de sus funciones jurisdiccionales.

La segunda interpretación por el contrario, asume que la segunda parte del inciso es una excepción integral a la regla general dispuesta en la primera parte. En ese orden de ideas, la expresión "*ante las mismas*" tiene como referencia a las autoridades judiciales y no a las superintendencias.

Métodos de interpretación para aclarar el sentido de la regla

14. Por medio de una interpretación exclusivamente sintáctica y literal sobre una parte del enunciado normativo, la conclusión obtenida consiste en comprender que la expresión "*ante las mismas*" reemplaza al sujeto "*superintendencias*". Para elucidar esta conclusión, valga citar el aparte del inciso tercero del artículo 148 de la ley 446 de 1998:

"[I]a decisión por la cual las entidades se declaran incompetentes y la del fallo definitivo, serán apelables ante las mismas". (subraya la Sala).

Dentro del aparte transscrito, puede observarse que de acuerdo a la estructuración sintáctica del inciso citado, "*ante las mismas*" establece un nexo significativo con "*las entidades*" por lo cual debería concluirse que semánticamente la palabra se refiere a las superintendencias y no a las autoridades judiciales. Lo anterior por cuanto esa parte de la norma alude a aquellas superintendencias que se declaran incompetentes o dictan un fallo definitivo y no a las autoridades judiciales que realizan tal o cual acción.

15. Pero tal interpretación varía sustancialmente si el argumento gramatical y literal es aplicado sobre el conjunto de la disposición. Bajo estas pautas, es de apreciar que la expresión "*sin embargo*", dispuesta por el legislador antes del aparte analizado, cambia radicalmente el significado de la regla. Tal situación puede apreciarse citando en extenso e integralmente el inciso acusado:

"Los actos que dicten las superintendencias en uso de sus facultades jurisdiccionales no tendrán acción o recurso alguno ante las autoridades judiciales. Sin embargo, la decisión por la cual las entidades se declaran incompetentes y la del fallo definitivo, serán apelables ante las mismas" (subraya la sala)

16. La locución "*sin embargo*" que en el lenguaje común denota una oposición parcial a lo que ha sido expresado, por regla general dentro del contexto de una norma es el preámbulo para establecer una excepción. Como puede observarse, la parte inicial del inciso tercero consagra una regla de carácter general respecto del procedimiento ante cualquier superintendencia, en el que dispone que los actos de éstas no tendrán acción o recurso alguno ante las autoridades judiciales. La pregunta que surge con este criterio interpretativo será entonces ¿cuál puede ser el alcance establecido por dicha excepción? Desde el punto de vista semántico, especialmente de la expresión "*sin embargo*", puede afirmarse que dicha frase consagra una excepción sobre el conjunto de los supuestos fácticos de la regla general, que abarca la prohibición de interponer sobre los actos de las superintendencias, recursos o acciones "*ante las autoridades judiciales*".

17. Como puede advertirse, utilizar exclusivamente una interpretación literal sobre la expresión demandada conduce indistintamente a dos respuestas posibles y razonables. Con este criterio hermenéutico, no puede determinarse claramente a qué se refiere el aparte acusado. Debido a que las dos interpretaciones conducen a situaciones con efectos distintos, dentro del control abstracto de Constitucionalidad puede apreciarse que de seguir sosteniéndose tal situación, sería vulnerado el derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 superior produciendo efectos traumáticos para el aparato judicial. Por tal razón, es imperioso que la Corte determine cuál es el sentido que debe tener la disposición acusada, para de esta forma también poder efectuar el juicio de exequibilidad del artículo parcialmente acusado.

18. Tal fijación de sentido no puede ser caprichosa ni arbitraria. Dado que con la utilización de un criterio hermenéutico exclusivamente literal sobre la misma disposición son obtenidos resultados también diversos, la Sala considera que en el proceso de interpretación de la norma deberá primar el principio de integridad y coherencia en el razonamiento. Como lo ha expresado esta Sala "[e]s razonable suponer que en general es preferible aquella interpretación que logra satisfacer todos los criterios hermenéuticos suscitados en un debate jurídico, de tal manera que esos distintos puntos de vista se refuercen mutuamente y en cierta medida comprueben recíprocamente su validez, por medio de una suerte de "equilibrio reflexivo" o "coherencia dinámica"7". En el caso bajo estudio, resulta entonces necesario acudir a los diversos métodos de interpretación, para lograr una apertura de sentido clara y coherente de la disposición y resolver la tensión normativa obtenida con la utilización de la interpretación literal del artículo parcialmente demandado.

Argumento lógico

19. Una forma de aclarar el alcance de la excepción consagrada en el artículo 148 de la ley 446 de 1998, puede lograrse a través de una labor analítica sobre éste. Si la estructura lógica en general de un enunciado normativo consiste en establecer una exigencia deontica frente a la presencia de ciertos hechos, la excepción a un enunciado normativo radicará en sustraer algunos de esos hechos a los deberes exigidos en la regla general, asignándoles una consecuencia distinta o contraria a la prevista por ésta. La solución a un problema interpretativo sobre la

determinación del sentido de una excepción, necesitará entonces que previamente sea fijado el alcance del enunciado normativo y de los supuestos fácticos previstos.

20. En el caso que ocupa la atención de la Sala, puede apreciarse que la extensión deontica del enunciado normativo general consagrado en el artículo 148 de la ley 446 de 1998, comprende conjuntamente la imposibilidad de atacar los actos de las superintendencias ante las autoridades judiciales. La excepción no es, ni podría serlo a riesgo de dejar de ser precisamente una excepción, completamente extensiva frente a la regla general, en el sentido de permitir que en todos los casos procedan recursos o acciones. Sin embargo, si lo es respecto de los supuestos fácticos previstos por la norma, que abarca conjuntamente (i) la posibilidad de interponer recursos frente a determinados actos (ii) ante las autoridades judiciales.

21. Esta Corporación ya ha tenido la oportunidad de elucidar cuál es la estructura de una regla de excepción. La sentencia C -1260 de 2001 por ejemplo, realizó una distinción entre las reglas de carácter especial y las reglas de excepción. Al respecto afirmó: "*[e]n un lenguaje más formalizado, la estructura de una regla especial es la siguiente: si ocurre A entonces es obligatorio B. La estructura de una regla exceptiva es diversa pues asume esta forma: si ocurre A y sólo si ocurre A, entonces es obligatorio B*". En este sentido, al identificar los supuestos fácticos de la norma general como "imposibilidad de apelar los actos de las superintendencias ante las autoridades judiciales" la excepción a las anteriores condiciones circunstanciales consiste en la "posibilidad de apelar ciertos actos determinados (únicamente si sólo ocurren esos actos) de las superintendencias ante las autoridades judiciales".

#### Argumentos teleológicos

22. Podría objetarse que con una interpretación teleológica de la norma acusada, la conclusión es que la apelación debe surtirse ante las superintendencias. Si la finalidad de la ley 446 de 1998 consistía en descongestionar los despachos judiciales y hacer más eficiente la administración de justicia, mal podría pensarse que una vez han sido delegadas las facultades jurisdiccionales a determinadas autoridades administrativas, fuera previsto el retorno del conocimiento de esos mismos asuntos a las autoridades judiciales.

23. Es evidente que los objetivos a los que apunta una norma, deben ajustarse igualmente a los principios Constitucionales. La Carta al ser un mandato de orden superior, condiciona y limita el espacio de objetivos posibles que puede diseñar el legislador. En consecuencia, un análisis teleológico no puede reducirse exclusivamente a una confrontación de los propósitos del conjunto de una ley con una disposición en concreto, sino que también debe involucrar un cotejo de esa norma con los propósitos consagrados en la Carta.

24. En este orden de ideas, prima facie puede notarse que los fines de descongestión de la ley 446 de 1998 tienen una legítima correspondencia con los objetivos dispuestos en la Constitución. El artículo 229 Superior establece que "*se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia*" y para procurar la efectividad de dicho objetivo, institucionaliza en el artículo 116 las funciones y estructura de la rama judicial, encargada del cumplimiento de tal fin. A la par, en esa misma disposición, el Constituyente diseñó también un mecanismo para hacer eficiente y eficaz el acceso a la administración de justicia, que consiste en la facultad discrecional del legislador para otorgar facultades jurisdiccionales a determinadas autoridades administrativas y a particulares de forma transitoria.

25. Pero la eficiencia en la administración de justicia, no es el único objetivo establecido por el Constituyente en este tema en concreto. También consagró garantías y protecciones frente a los derechos de las personas, cuando éstas tienen que acudir al aparato judicial. Por la naturaleza institucional y estructural de la Rama Judicial, ésta es la única que en principio cuenta con las herramientas y medios adecuados para asegurar dichas garantías. Y por tal razón, el Constituyente previó que el traslado de facultades jurisdiccionales a las autoridades administrativas tuviera un carácter excepcional.

Las normas de excepción y los fines con los cuales éstas han sido consagradas, deben ser interpretadas restrictivamente. Si el deseo del Constituyente es que por regla general administre justicia la rama judicial, la interpretación teleológica de una norma de acuerdo con la Constitución debe buscar satisfacer primero dicho objetivo. Esto quiere decir que en caso de duda frente a una facultad jurisdiccional otorgada a una autoridad administrativa, debe interpretarse que la facultad para conocer de ese asunto radica en las autoridades judiciales de acuerdo con las reglas generales de competencia.

26. En conclusión, a menos que explícita y claramente el legislador no lo exprese, las facultades jurisdiccionales deben ser ejercidas por la rama judicial. Con base en estos criterios una conclusión se impone sobre la interpretación del artículo acusado. En virtud del principio de excepcionalidad en la atribución de facultades jurisdiccionales a las autoridades administrativas, debe entenderse que cuando no existe claridad sobre el otorgamiento de una de esas funciones, la competencia sigue en cabeza de la rama judicial del poder público.

#### Argumento Sistemático

27. Las anteriores justificaciones adquieren más fuerza y claridad, si adicionalmente es utilizado un criterio sistemático de interpretación. La interpretación sistemática con el conjunto de la Constitución, debe buscar en casos de duda, que en la medida de lo posible no sean nugatorias las garantías otorgadas a las personas, sino que por el contrario la norma jurídica sea interpretada "*como parte de un todo cuyo significado y alcance debe fijarse en función del sistema jurídico al cual pertenece*"<sup>8</sup>

En este caso en concreto, si se concluyera que la prohibición de interponer recursos o acciones contra los actos de las superintendencias en uso de sus facultades judiciales, significa frente a todos los actos una imposibilidad de hacerlo ante estas entidades, estaría impidiéndose que dentro del procedimiento jurisdiccional establecido para el trámite de los asuntos ante una superintendencia, pueda hacerse uso de recursos previstos contra otros actos jurisdiccionales ante ésta. Como puede observarse, tal interpretación sería más restrictiva y desconocería reglas

constitucionales, especialmente la consagrada en el artículo 31 que establece por regla general la posibilidad de apelar o consultar cualquier sentencia judicial. Si bien esa misma disposición constitucional da facultades discrecionales al legislador para establecer excepciones, éstas deben ser claras y precisas, y en caso de duda deberá ser favorecida la interpretación que mantiene en la medida de lo posible, la existencia de dos instancias en los procesos judiciales.

28. Nada impide que el legislador eventualmente disponga que dentro del procedimiento jurisdiccional para el trámite de los asuntos sobre los cuales tiene competencia una superintendencia, pueda interponerse el recurso de apelación o de reposición de otros actos jurisdiccionales e incluso del fallo definitivo ante la misma superintendencia. Obviamente, la efectividad de tal situación depende de un diseño institucional de esas entidades administrativas en el cual esté asegurada la imparcialidad e independencia de quien tramita el recurso, sin que pueda afirmarse, como lo hace uno de los intervenientes, que su procedencia depende de la estructura interna de cada entidad. Si fuera el caso que contra otro acto jurisdiccional de una superintendencia existe la posibilidad de interponer recursos, especialmente el de apelación, tal mandato condicionaría la organización interna de la entidad administrativa, de forma tal que ésta necesariamente debe reestructurarse para garantizar la imparcialidad de los funcionarios que tramitan dicho recurso.

Con base en lo anterior, es de concluir que el principio general de la doble instancia adquiere mayor efectividad si la norma se entiende como una prohibición de interponer acciones o recursos ante las autoridades judiciales, y su consiguiente excepción se interpreta como la posibilidad de impugnar ante las autoridades judiciales los actos de las superintendencias en los cuales se declaran incompetentes y la de fallo definitivo. En este orden de ideas, debe seguir comprendiéndose que los demás recursos previstos en el procedimiento jurisdiccional ante las superintendencias se surten ante éstas mismas, quienes tienen la obligación de asegurar el adecuado trámite garantizando la imparcialidad, independencia y autonomía de quien decide los recursos, como ya ha sido precisado.

Por tal razón, esta Corporación estima que la interpretación más acorde con un criterio sistémico, consiste en entender que la apelación de ciertos actos jurisdiccionales de las superintendencias, de los cuales habla la norma acusada, deben hacerse ante las autoridades judiciales. Esta posición permite que sigan tramitándose otro tipo de recursos, asegurando el cumplimiento de la regla general de la doble instancia dispuesta en el artículo 31 superior.

29. En conclusión, la interpretación más acorde con el principio de coherencia e integridad, es aquella que entiende que la disposición estipula que el recurso de apelación contra la decisión en la cual se declara incompetente o el fallo definitivo deben surtirse ante las autoridades judiciales. En efecto, los argumentos sintáctico, semántico, lógico y sistemático dan más fuerza a esta interpretación, que los criterios sintáctico y teleológico de la primera interpretación. De igual forma, tal comprensión del artículo acusado, respeta el principio constitucional de excepcionalidad en la atribución de facultades jurisdiccionales a las autoridades administrativas y evita efectos traumáticos para el aparato judicial, que se producirían cuando existen dos interpretaciones contrarias sobre una misma disposición.

#### Análisis concreto de constitucionalidad

30. Con base en este punto de partida, la Corporación constata que aún con esta nueva interpretación debe ser realizado el análisis de constitucionalidad sobre el aparte normativo acusado, porque con la disposición eventualmente pueden ser vulnerados los derechos a la igualdad y al debido proceso, cargos sobre los cuales la demandante funda su reproche. Antes de abordar dicho estudio, la Sala considera procedente reiterar su jurisprudencia sobre la posibilidad de otorgar facultades jurisdiccionales a las superintendencias, para analizar en ese contexto si en el procedimiento previsto para la apelación de sus decisiones son vulnerados los derechos a la igualdad y al debido proceso.

El ejercicio de facultades jurisdiccionales por las autoridades administrativas, especialmente por las superintendencias.

31. Esta Corporación ha explicado en múltiples oportunidades<sup>9</sup> el alcance que tiene la excepción consagrada en el artículo 116 Superior. Al respecto ha indicado que en esta disposición el Constituyente consagró de forma clara y precisa, que si bien dentro de la estructura del Estado corresponde al poder judicial la administración de justicia, excepcionalmente la ley puede atribuirle facultades jurisdiccionales a las autoridades administrativas. Por tal razón, en el momento en que la Corte realizó el estudio de constitucionalidad sobre el artículo 1 de la ley 23 de 1991, que asignó a los inspectores penales de policía, a los inspectores de policía donde aquellos no existan, y en su defecto, a los alcaldes, el conocimiento en primera instancia de ciertas contravenciones especiales, concluyó:

"De lo dicho se colige que no es cierta la afirmación del demandante en el sentido de que con las normas de las que se viene hablando se haya desconocido el régimen constitucional de separación de funciones públicas y, menos todavía, que se haya quebrantado el artículo 116 de la Carta Política.

Resulta, pues, ajustado a la Constitución que el legislador confíe de manera excepcional a funcionarios distintos de los jueces, como es el caso de los inspectores penales de policía, los inspectores de policía y los alcaldes, la función precisa de administrar justicia en el ámbito propio de las contravenciones especiales."<sup>10</sup>

33. De igual forma, y para el caso concreto de las superintendencias, desde la sentencia C-592 de 1992, la Corte ha afirmado que la excepción contenida en el artículo 116 constitucional también comprende a esos organismos. En esa sentencia y después de analizar el contenido del artículo 32 del decreto 2651 de 1991, que trasladaba a la superintendencia de sociedades funciones que antes estaban asignadas a los jueces, la Corte concluyó que dichas facultades no vulneraban la Constitución sino que por el contrario, tales previsiones legislativas tenían también como marco el artículo 116 superior. Al respecto, esta Corporación afirmó:

"No resulta inconstitucional la norma por razón alguna, y se encuadra en la tendencia legislativa de los últimos años, recogida por el

Constituyente según señalamiento anterior, de transferir decisiones a autoridades no judiciales, como superintendencias, notarías e inspecciones de policía, lo que permite una mayor eficiencia del también principio fundamental del régimen político, complementario del de la división de poderes, de la colaboración de los mismos, o de la unidad funcional del Estado."

34. Esa posición fue reiterada también en las sentencias C -384 de 2000<sup>11</sup> y C-1641 de 2000<sup>12</sup> en donde además fueron precisándose las características que deben tener las autoridades administrativas sobre las cuales son delegadas facultades jurisdiccionales. En este contexto, la ley 446 de 1998 previó la posibilidad de poder apelar excepcionalmente ante las autoridades judiciales, los actos en los cuales las superintendencias se declaran incompetentes o la del fallo definitivo. Debe entonces la Corte, entrar a analizar si con esa disposición es vulnerado el debido proceso o el derecho a la igualdad.

Inexistencia de vulneración de la norma a los principios constitucionales.

35. La apelación es un recurso por medio del cual el ordenamiento permite que el superior jerárquico de quien ha tenido que conocer una causa, pueda revocar o modificar las decisiones tomadas en un proceso. Por medio de esta figura, el sistema jurídico posibilita caminos para la corrección de sus decisiones, para la unificación de criterios jurídicos de decisión y para el control mismo de la función judicial.

36. Es evidente que la Constitución da facultades discrecionales al legislador, para que éste determine en cuáles casos no procede la apelación de una sentencia judicial. En efecto, el artículo 31 de la Carta señala que "*toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley.* (subraya la Sala). Es claro entonces que eliminar la apelación no afecta necesariamente el debido proceso. Por esta razón, la Corte ha afirmado que la doble instancia no es un principio absoluto que deba regir todos los procesos judiciales<sup>13</sup> y que por tanto, no es forzosa u obligatoria su previsión para todos los asuntos sobre los cuales tiene que producirse una decisión judicial.

37. Sin embargo, cuando el legislador concretamente prevé la apelación dentro de un proceso, amplia el derecho de acción de las personas y su posibilidad de defensa frente a actuaciones que pueden serle adversas. Desde ese momento la garantía de la doble instancia establece una estrecha e inescindible relación con el derecho de defensa y el debido proceso. Y para su efectiva realización, resulta necesario que el mismo sistema diseñe una estructura y un medio institucional tal, que quien tiene la potestad de resolver un recurso de apelación, sea un funcionario con las características que debe tener cualquier persona que actúa con facultades jurisdiccionales, es decir, una autoridad previamente determinada, imparcial e independiente.

38. Las autoridades judiciales cumplen con los anteriores requisitos, pues la estructura jurisdiccional tiene una organización institucional tal, que exige y garantiza que quien pertenece al poder judicial tenga la autonomía necesaria para proferir sus decisiones dentro de los límites que le imponen la Constitución y la ley. En consecuencia, no se evidencia una vulneración al debido proceso, por cuanto quien debe resolver los recursos de apelación interpuestos contra los actos que dictan las superintendencias, es un funcionario distinto, autónomo e independiente respecto de esa institución. De igual forma, el derecho a la igualdad tampoco ha sido vulnerado. Por el contrario, el legislador con esta norma consagró la doble instancia, independientemente de si un mismo asunto es tramitado ante una Superintendencia o ante los jueces ordinarios que tienen competencia a prevención, por lo cual en el punto concreto de la apelación, no existe diferencias entre el trámite surtido ante la superintendencia o ante los jueces.

Sin embargo, la Corte advierte que la frase "*autoridades judiciales*" tiene aparentemente un carácter indeterminado, que de no poder ser precisado, conducirá necesariamente a la declaración de inconstitucionalidad de la norma, pues esa imprecisión vulneraría los derechos al debido proceso y al juez natural, como pasará a verse.

La garantía del juez natural.

39. La decisión sobre el contenido de una apelación es igualmente una actividad judicial, que requiere de un funcionario previamente determinado sobre el cual pueda asegurarse la efectividad de los principios de la administración de justicia: independencia, imparcialidad, libertad institucional y autonomía. El artículo 29 de la Carta dispone que "*El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio*" (subraya la Sala). De igual forma, la Convención americana sobre Derechos Humanos (art. 8.1.) y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos (art. 14.1) establecen que dentro de las garantías judiciales, "*toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, o de cualquier otro carácter*".(Subraya la Sala)

40. Como ha reconocido esta Corporación<sup>14</sup> el derecho al juez natural es una garantía de carácter fundamental y un elemento innescindible del concepto del debido proceso. Sólo la Constitución y la ley pueden constituir su estructura y asignarle competencias para conocer de determinados asuntos. Cuando tal presupuesto no es cumplido, la regulación que estructura un procedimiento sin declarar cuál es la estructura jurisdiccional competente, o que deja al arbitrio de las partes su determinación, sería abiertamente inconstitucional.

41. De hecho, la misma Carta consagra exigencias y límites especiales al legislador respecto de la constitución del juez natural. En este sentido, esa garantía es afectada también, cuando contraría por ejemplo, expresas prohibiciones contenidas en la Carta, como la consagrada en el artículo 166 superior que excluye la posibilidad de asignar la instrucción de sumarios o el juzgamiento de delitos a las autoridades administrativas. De igual forma, cuando no es respetado un fuero de rango constitucional como el establecido en el artículo 199 de la Carta, que asigna las facultades de acusar al Presidente de la República únicamente a la Cámara de Representantes. Cuando dispone el cambio de un asunto de una estructura jurisdiccional a otra, como sucedería si la competencia para el conocimiento de ciertos casos fuera trasladada

abruptamente de la justicia ordinaria a la justicia penal militar. Cuando una regulación no acata las reglas generales de competencia de la Fiscalía, estipulada en el artículo 250 y siguientes de la Carta y cuando son creados tribunales o jueces por fuera de alguna estructura jurisdiccional (ex post) o únicamente para el conocimiento de algún asunto (ad hoc), entre otros.

42. En el caso que ocupa la atención de la Sala, se observa que la norma fija a nivel general el procedimiento jurisdiccional que deberá seguirse ante las superintendencias, y adicionalmente consagra la posibilidad de apelación ante las autoridades judiciales. La disposición por sí misma, no determina claramente cuál es la autoridad judicial que deberá conocer del trámite del recurso de apelación, por lo cual a primera vista podría pensarse que no existe determinación del juez que debe conocer de ese recurso. Por tal razón, será necesario realizar un análisis sobre la misma, para determinar si con la norma acusada ha sido vulnerada esta garantía.

Principio de unidad jurisdiccional.

43. Podría pensarse por ejemplo, que "*ante las autoridades judiciales*" significa ante cualquier funcionario de la rama judicial, ante cualquier funcionario de una estructura jurisdiccional, ante el juez que debía conocer a prevención o ante el superior de éste. Para dilucidar este punto, resulta necesario mostrar cuál es el vínculo establecido por una superintendencia con la jurisdicción de origen, vía por la cual eventualmente podría identificarse correctamente la autoridad judicial competente para tramitar los recursos de apelación de los actos jurisdiccionales previstos en la regulación demandada. De no ser así, deberá concluirse inevitablemente que la disposición acusada es inconstitucional, por desconocer la garantía del juez natural.

44. En el artículo 116, la Carta determina que la función de administrar justicia recae de forma principal sobre el poder judicial, la cual excepcionalmente puede delegarse a ciertas autoridades administrativas o a particulares. Como bien se sabe, el Estado para ejercer cabalmente su función de administración de justicia, constituye diversas estructuras jurisdiccionales sobre las cuales asigna competencias, determina funciones y establece límites sobre su actividad. Cuando el legislador, en virtud de la permisión contenida en el artículo 116 superior, decide otorgar facultades jurisdiccionales a una autoridad administrativa, en cierta forma está sustrayendo una competencia que originalmente recaía sobre una autoridad judicial y la traslada a un funcionario no vinculado a la rama judicial.

45. En los casos en los cuales una superintendencia ejerce funciones jurisdiccionales, esa autoridad administrativa se convierte en un juez que debe interpretar la ley, darle aplicación, dirimir conflictos y aplicar el derecho en casos específicos<sup>15</sup>. En virtud del principio de unidad jurisdiccional, dichas entidades comienzan a compartir la estructura jurisdiccional de quien tenía la competencia originalmente.

46. Si la Superintendencia suple excepcionalmente la competencia de un juez dentro de la estructura jurisdiccional ordinaria, la autoridad judicial llamada a tramitar la apelación será entonces el superior jerárquico del juez al cual desplazó la Superintendencia. En este sentido, si fuera el caso que una de esas entidades administrativas tiene competencias a prevención con un juez civil del circuito por ejemplo, quien deberá tramitar el recurso de apelación interpuesto contra una de sus decisiones en los términos señalados por la ley, será el superior jerárquico del juez con el que comparte la competencia.

47. Dentro del contexto de la ley 446 de 1998 tal situación es fácilmente determinable. Cuando dicha ley atribuyó facultades jurisdiccionales a las Superintendencias, fue voluntad del legislador seguir conservado la competencia dentro de la jurisdicción ordinaria. Como puede apreciarse, el artículo 147 de esa regulación, estipula que "*la superintendencia o el juez competente conocerán a prevención de los asuntos de que trata esta parte*". Con base en los anteriores supuestos, puede observarse que la autoridad judicial a la cual se refiere el artículo 148 de la ley 446 de 1998, es determinable en cada caso concreto acudiendo a las normas generales de competencia e identificando la posición en concreto de cada Superintendencia, cuando ésta ejerce facultades jurisdiccionales. En consecuencia, la disposición no vulnera los principios del juez natural arriba esbozados, ni afecta la garantías al debido proceso y el derecho a la igualdad. Interpretada sistemáticamente la norma, puede observarse que en principio no le corresponde necesariamente a esa disposición realizar tales precisiones. El artículo 148 de la ley 446 de 1998 al regular de forma genérica el procedimiento que debe surtirse en el trámite del recurso de apelación, vincula su interpretación a la existencia de otras disposiciones que válidamente asignen dichas facultades. Por tanto, en sí misma la norma no vulnera los criterios sobre juez natural arriba esbozados.

48. Sin embargo, dada la dificultad en la comprensión de la norma, la Sala estima conveniente condicionar el artículo parcialmente acusado bajo el entendido que el recurso de apelación contra la decisión en la cual se declara incompetente, o el fallo definitivo que dicten las superintendencias en ejercicio de sus facultades jurisdiccionales, debe surtirse ante las autoridades judiciales en la forma como ha sido precisado en esta sentencia. Es decir, interponiendo dicho recurso de apelación ante el superior jerárquico de la autoridad judicial que tuvo originalmente la competencia para tramitar el asunto objeto de debate.

No retroactividad de los fallos de control de constitucionalidad.

49. Es bien sabido que por regla general, los fallos de esta Corporación en materia de control abstracto de constitucionalidad, sólo tienen efectos hacia el futuro. En este caso en concreto, la Sala estima conveniente reafirmar este criterio, por cuanto resulta necesario dar firmeza a los actos jurisdiccionales de las superintendencias anteriores al pronunciamiento de la Corte, en virtud del mandato constitucional de debido proceso y de la garantía judicial de la cosa juzgada. Si bien la dificultad en la comprensión de la disposición pudo eventualmente conducir el procedimiento diseñado para los actos jurisdiccionales de las superintendencias, por un camino distinto al aquí señalado, tal situación no puede llegar a afectar las situaciones ya consolidadas. Además, en caso de existir por esa vía, una vulneración ostensible al debido proceso, tal y como lo manifestó esta Corporación en la sentencia C-384 de 2000, existe un mecanismo de defensa con el cual solucionar esta vulneración y proteger los derechos fundamentales involucrados.

Conclusión

50. La Corte concluye entonces, que *per se* la norma es Constitucional. La forma como ha sido estructurada no vulnera los derechos a la igualdad o al debido proceso. Al poder ser determinada la autoridad judicial que debe tramitar el recurso de apelación, la garantía del juez natural no ha sido tampoco vulnerada. Sin embargo, y como fue manifestado en la parte motiva de esta sentencia, la Corte considera necesario determinar en la parte resolutiva la forma como debe determinarse la autoridad judicial ante quien puede tramitarse el recurso de apelación contra los actos jurisdiccionales de las superintendencias en los cuales éstas se declaran incompetentes y la del fallo definitivo, para evitar de esta manera una afectación de los mandatos superiores en el trámite de dicho recurso.

VII. DECISION

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

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE el inciso 3º parcial del artículo 148 de la ley 446 de 1998 modificado por el artículo 52 de la ley 510 de 1999, bajo el entendido que la expresión "*ante las mismas*" se refiere a las autoridades judiciales en los términos señalados en la parte motiva de esta sentencia.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNELL

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor Alfredo Beltrán Sierra, no firma la presente sentencia por cuanto se encuentra en comisión en el exterior, la cual fue debidamente autorizada por la Sala Plena.

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 Fundamento 6.

2 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

3 Sobre el tema de la Cosa juzgada absoluta, pueden consultarse las siguientes sentencias: C-004/93, C-170/93, C-569/93, C-548/94, A. 013/95, C-456/98, C-522/98, C-700/99)

4 Al respecto pueden consultarse las sentencias C-397/95, , C-700/99, S.V. C-700/99, C-774/01, C-430/01, C-925/00 y el auto A. 016/98

5 Cf. Sentencias C - 239 de 1994, C - 568 de 2000 entre otras.

6 Cf. C-109 de 1995, C-496 de 1994, C-389 de 1996, C-488 de 2000 y C-1255 de 2001

7 Cf. Sentencia C - 1260 de 2001 M.P. Rodrigo Uprimny Yepes fundamento 25. Un modelo de cómo esta Corte ha utilizado este criterio, puede observarse también en la sentencia C - 568 de 2000 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

8 Cf. Sentencia C - 032 de 1999.

9 La Corte ha estudiado la posibilidad de otorgar facultades jurisdiccionales a las autoridades administrativas, en las siguientes sentencias entre otras: C-592/92, C-212/99, C-037/96. C-672/99, C-384/00, C-1691/2000.

10 Sentencia C-212 de 1994 M.P. José Gregorio Hernández.

11 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

12 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

13 Al respecto puede consultarse: C-245/01, C-411/97, C-727/00 , C-650/01.

14 C - 208 de 1993, M.P. Hernando Herrera Vergara C - 444 de 1995 M.P. Carlos Gaviria, C 111 de 2000 M.P. Alvaro Tafur Galvis y SU 1184 de 2001 Eduardo Montealegre Lynett.

15 Cf. Sentencia C - 558 de 1994 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

---

*Fecha y hora de creación: 2026-02-02 03:14:12*