



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Consejero Ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de enero de dos mil dieciséis (2016)

Radicación Núm.: 11001-0324-000-2012-00348-00

Actor: LUIS JAIME SALGAR VEGALARA

**Demandado: GOBIERNO NACIONAL Y
SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y
COMERCIO**

Medio de Control: Nulidad

Procede la Sala a decidir de fondo la demanda de nulidad de la referencia, promovida por LUIS JAIME SALGAR VEGALARA contra el Decreto 4886 de 23 de diciembre de 2011, expedido por el Gobierno Nacional, *“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”*, y la Resolución 4356 de 2 de febrero de 2012 *“Por la cual se asignan algunas*



funciones jurisdiccionales”, expedida por el Superintendente de Industria y Comercio.

1.- RESUMEN DE LA DEMANDA Y SU CONTESTACIÓN

1.1. LA DEMANDA. En ejercicio del medio de control de nulidad consagrado en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, el ciudadano LUIS JAIME SALGAR VEGALARA, obrando en nombre propio, acudió ante el Consejo de Estado con la pretensión de obtener la declaratoria de nulidad del numeral 10 del artículo 21 del Decreto 4886 de 23 de diciembre de 2011, expedido por el Gobierno Nacional, *“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*”, así como de los considerandos 5.4. y 5.5. y del artículo 4 de la Resolución 4356 de 2 de febrero de 2012 *“Por la cual se asignan algunas funciones jurisdiccionales*”, expedida por el Superintendente de Industria y Comercio, por considerar que dichas disposiciones son violatorias de los artículos 116, 209, 211, 228 y 230 de la Constitución Política; 5 de la Ley 270 de 1996; 145 de la Ley 446 de 1998; y 9 y 11 de la Ley 489 de 1998. Al efecto manifestó el actor:

(i) Que al disponer el artículo 21 numeral 10 del Decreto 4886 de 2011 que es función del Superintendente Delegado para Asuntos Jurisdiccionales *“coordinar, dirigir y asignar a los funcionarios que adelantarán la práctica de pruebas, las audiencias y diligencias a lo largo de las actuaciones y procesos”*, está facultando a dicho funcionario para delegar en funcionarios de la Delegatura a su cargo el ejercicio de funciones que le han sido confiadas por la Ley 446 de 1998, en armonía con el artículo 116 de la C.P. (y que se prevén en los numerales 3 a 9 del mismo artículo 21), las cuales son de naturaleza jurisdiccional, como lo confirma el artículo 4º de la Resolución 4356 de 2012, también acusada.

(ii) Que la Constitución ni la Ley permiten la delegación de funciones jurisdiccionales atribuidas a autoridades administrativas; que el artículo 21 numeral 10 del Decreto 4886 de 2011 vulnera el artículo 209 de la C.P., toda vez que la figura de la delegación está prevista en esa norma exclusivamente para funciones administrativas; y que el citado numeral excede, por tanto, el ámbito competencial específico del que dispone el Gobierno Nacional en materia reglamentaria, pues asigna la facultad de delegar competencias jurisdiccionales, lo que está proscrito por los artículos 116 y 209 de la C.P. y 145 de la Ley 446 de 1998, con el condicionamiento de exequibilidad efectuado en la Sentencia C-1071 de 2002.



(iii) Que si se llega a admitir la procedencia de la delegación respecto de funciones jurisdiccionales cuando son ejercidas por autoridades administrativas, la norma acusada desconoce en todo caso el artículo 211 de la C.P., porque de acuerdo con esta norma las condiciones para que se puedan delegar funciones deben estar fijadas en la ley y, en este caso, la delegación no está prevista en la ley sino en reglamento del Gobierno Nacional, quien por ende no tiene competencia para el efecto; además, el artículo 21 numeral 10 acusado autoriza la delegación pero no fija las condiciones en que ésta debe operar, omisión que por tanto también es violatoria de dicha disposición constitucional.

(iv) Que el artículo 21 numeral 10 del Decreto 4886 de 2011 infringe además el artículo 9º de la Ley 489 de 1998, en tanto que faculta al Superintendente para delegar (“asignar”) sus funciones jurisdiccionales sin calificar el nivel jerárquico de los funcionarios en quienes puede delegar tal responsabilidad, cuando la ley claramente dice que la delegación solo es procedente frente a empleados públicos de los niveles directivo y asesor; y que los considerandos 5.4. y 5.5. de la Resolución 4356 de 2012 de la SIC señalan que basta tener el cargo de profesional universitario o de profesional especializado para contar con habilitación suficiente para recibir delegación del Superintendente



Delegado para Asuntos Jurisdiccionales, lo que ciertamente no satisface el mandato antes señalado del artículo 9º de la Ley 489.

(v) Que el artículo 21 numeral 10 del Decreto 4886 de 2011 así como los considerandos 5.4. y 5.5. y el artículo 4º de la Resolución 4356 de 2012 de la SIC vulneran el artículo 11 de la Ley 489 de 1998 que prevé que no se pueden delegar *“las funciones, atribuciones y potestades recibidas en virtud de delegación”*, toda vez que el Superintendente Delegado para Asuntos Jurisdiccionales cuenta ya con una delegación para asumir funciones jurisdiccionales, delegación que proviene del Decreto 4886 de 2011, que define las competencias de los diferentes órganos de dirección que integran la entidad.

(vi) Que por las mismas razones atrás señaladas también son nulos los considerandos 5.4. y 5.5. y el artículo 4º de la Resolución 4356 de 2012 de la SIC, porque: a) abogados que ocupan el cargo de profesional universitario o de profesional especializado no pueden ser delegatarios de unas funciones jurisdiccionales del Superintendente Delegado para Asuntos Jurisdiccionales de la SIC que no puede delegar; b) dichos considerandos y artículo no introducen -como tampoco lo hace el Decreto 4886 de 2011- criterios específicos a los cuales debe ajustarse el citado Superintendente para la delegación de las funciones jurisdiccionales que le han sido confiadas; y c) los

profesionales universitarios o especializados no son funcionarios de nivel directivo y asesor, y no cuentan por tanto con la posición jerárquica necesaria para actuar, en términos generales, como delegatarios.

(vii) Que el artículo 21 numeral 10 del Decreto 4886 de 2011 vulnera el principio constitucional de independencia judicial¹ establecido en los artículos 228 y 230 de la C.P. y 5º de la Ley 270 de 1996 “*Estatutaria de la Administración de Justicia*”, en tanto que asigna al Superintendente Delegado para Asuntos Jurisdiccionales, en su calidad de superior jerárquico, un claro poder de control sobre los funcionarios de nivel jerárquico inferior a quienes ha “asignado” funciones jurisdiccionales, poder que abarca facultades para asignar a dichos funcionarios las respectivas funciones jurisdiccionales, para coordinar sus actividades y para dirigir sus decisiones; que las competencias del Superintendente Delegado que le permiten regir integralmente el ámbito de decisión de los funcionarios de la Delegatura a su cargo que ejercen funciones jurisdiccionales desconoce de forma inevitable la independencia judicial; y que el

¹ En apoyo de su argumentación sobre el principio de independencia judicial, el demandante cita los siguientes pronunciamientos judiciales: De la Corte Constitucional, las Sentencias C-037 de 1996, C-558 de 1994, C-1641 de 2002 y C-1071 de 2002. Y del Consejo de Estado, la Sentencia de 30 de mayo de 2007 (Sección Tercera, Expediente 11001 0326 000 2006 00015 00 -32711-, C.P. Enrique Gil Botero).



Gobierno Nacional, a través de la facultad reglamentaria, no está legitimado para introducir reglas de asignación de funciones jurisdiccionales al interior de la Superintendencia de Industria y Comercio.

(viii) Que los anteriores argumentos también conducen a la nulidad de los considerandos 5.4. y 5.5. y del artículo 4º de la Resolución 4356 de 2012 de la SIC, pues reiteran la facultad del Superintendente Delegado para Asuntos Jurisdiccionales para ejercer un poder de coordinación y dirección sobre los funcionarios delegatarios de funciones jurisdiccionales, bien que dichos funcionarios las ejerzan de forma general en procesos de mínima cuantía o hayan sido “asignados” para los casos de menor y mayor cuantía.

1.2. LA CONTESTACIÓN A LA DEMANDA. La demanda se notificó debidamente a la NACIÓN – MINISTERIOS DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO, MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, y DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, así como a la SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO, quienes defendieron la legalidad de los actos acusados.

1.2.1. EL MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO expresó en su escrito de contestación a la demanda que la normativa



acusada fue expedida por el Gobierno Nacional en uso de las prerrogativas que le confiere el numeral 16 del artículo 189 de la C.P., en armonía con la Ley 489 de 1998. Estimó, en ese orden, que las normas demandadas fueron proferidas por la autoridad competente, con observancia de los preceptos constitucionales y legales respectivos, sin abrogarse facultad o función de otros órganos o poderes, como equivocadamente lo sostiene el demandante.

1.2.2. EL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO afirmó en su escrito de contestación a la demanda:

(i) Que de la norma demandada del Decreto 4886 de 2011 se puede deducir que las facultades otorgadas al Superintendente Delegado para Asuntos Jurisdiccionales corresponden, como se indica en la demanda, a unas facultades de delegación, la cual es una figura propia de la función administrativa consagrada en los artículos 209 y 211 de la C.P. y desarrollada en la Ley 489 de 1998.

(ii) Que el artículo 9 de la Ley 489 de 1998 prevé que los funcionarios referidos en tal disposición legal podrán delegar la atención y decisión de los asuntos a ellos confiados por la ley y los actos orgánicos respectivos en los empleados públicos de los niveles directivo y asesor, cargos que perfectamente pueden encajar en los reglamentados



mediante la Resolución número 4356 de 2012 de la Superintendencia de Industria y Comercio -Profesional Universitario y Profesional Especializado-, ello en aras de darle celeridad y eficacia a los asuntos atribuidos a la Delegatura para Asuntos Jurisdiccionales.

(iii) Que el Presidente de la República expidió el Decreto 4886 de 2011 “en ejercicio de la potestad reglamentaria (sic) consagrada en el numeral 16 del artículo 116 (sic) de la Constitución Política, el cual armoniza con las funciones atribuidas al Jefe de Estado y señaladas en el artículo 54 de la Ley 489 de 1998”; que “[l]as atribuciones de materia jurisdiccional atribuidas por disposición legal al Superintendente de Industria y Comercio, no están siendo creadas por el Presidente de la República, simplemente tales competencias están siendo reguladas a fin de darle alcance al artículo 209 Superior”; que “[l]as funciones jurisdiccionales atribuidas por la Ley a las Superintendencias, en este caso de Industria y Comercio, son propias de este tipo de entidades del sector central y en nada riñen con la facultad atribuida al Presidente de la República que por mandato constitucional y legal puede modificar la estructura de éstas (sic) entidades, tal como se hizo en el decreto 4886 de 2011, estableciendo la posibilidad de mejorar sus objetivos misionales en las áreas que le son propias, como es el ejercicio de inspección, vigilancia y control a través de las facultades jurisdiccionales atribuidas al Superintendente” y que, en ese orden, “en



cumplimiento del artículo 209 superior y, en virtud de la facultada (sic) reglamentaria, el ejecutivo expidió el decreto 4886 de 2011”.

(iv) Que de la lectura de la Sentencia C-037 de 1996 “se puede arribar a la conclusión que el principio constitucional denominado “independencia judicial”, está ligado a la Administración de Justicia, y hace referencia a la independencia e imparcialidad de los jueces, no de otros funcionarios que cumplen funciones judiciales administrativas”; y que “si por analogía se aplica el mismo principio a la función judicial que cumplen los superintendentes, en este caso el de Industria y Comercio, el mismo tampoco está siendo vulnerado con la expedición del decreto 4886 de 2011, ni de la resolución 4356 de 2012 de la Superintendencia de Industria y Comercio, dado que, como lo señaló la Corte en la sentencia referida, Independencia Judicial indica que los funcionarios encargados de administrar justicia no se vean sometidos a presiones o, como lo indica la norma bajo estudio, a insinuaciones, recomendaciones, exigencias, determinaciones o consejos por parte de otros órganos del poder, inclusive de la misma rama judicial, sin perjuicio del ejercicio legítimo por parte de otras autoridades judiciales de sus competencias constitucionales y legales, [y en este caso], [e]fectuar la delegación de funciones judiciales por parte del Superintendente Delegado para asuntos jurisdiccionales de inferior jerarquía en la entidad, no lesiona la independencia judicial desde



ninguna óptica, dado que no se está frente a una decisión que deba fallar de manera imparcial, únicamente y en aras de la correcta aplicación de la función administrativa, está dando estricto cumplimiento a una norma que goza de presunción de legalidad”.

(v) Que “[d]e la misma manera, el artículo 230 de la Carta Política, que también aduce el actor como violado con la expedición de las normas acusadas, hace referencia a la Administración de Justicia, por parte de los Jueces de la República”; que “[l]os superintendentes que cumplen funciones jurisdiccionales no son jueces ni administran justicia, tienen funciones judiciales en materia administrativa, pero no fungen como operadores judiciales.”; y que “[l]o que no menciona la parte actora, y a lo cual también habría que hacer alusión, si lo que se quiere es darle alcance al tema frente a las normas que regulan la administración de justicia, como la ley 170 de 1996 (sic), Estatutaria de la Administración de Justicia, es que los procesos judiciales debe ajustarse al principio de celeridad y oralidad, del cual debe dar parte el operador judicial, [y] en ese sentido, es claro que la delegación de funciones como lo indican las normas demandadas lo que busca es agilizar y simplificar los procedimientos jurisdiccionales de la Superintendencia de Industria y Comercio, en aras de una pronta y recta Administración de Justicia”.



1.2.3. EL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA expresó en su escrito de contestación a la demanda:

(i) Que la ley puede atribuir funciones judiciales a las autoridades administrativas, siempre y cuando los funcionarios que ejercen esas competencias no solo se encuentren previamente determinados en la ley sino que gocen de la independencia e imparcialidad propia de quien cumple una función judicial.

(ii) Que frente a la afirmación errónea de considerar que el numeral 10 del artículo 21 del Decreto 4886 de 2011, por medio del cual el Superintendente Delegado para Asuntos Jurisdiccionales, supuestamente delega, al momento de coordinar, dirigir y asignar a sus funcionarios la práctica de pruebas, audiencias y diligencias a lo largo de las actuaciones y procesos que tenga a su cargo, se debe señalar que es el mismo ordenamiento jurídico quien le otorga al Superintendente de Industria y Comercio un amplio campo de acción para que distribuya las competencias entre sus dependencias, en orden a una eficiente prestación de los servicios y en pro de un debido ejercicio de los principios que orientan la función administrativa.

(iii) Que la norma acusada lo que hizo fue crear y organizar los grupos internos de trabajo y asignarles o distribuirles algunas tareas que



corresponden al Superintendente Delegado para Asuntos Jurisdiccionales, para lo cual está legalmente habilitado, lo anterior, en procura de hacer más coherente la organización y funcionamiento de la entidad y, a la vez, lograr mayor impacto en la difusión e implementación de su función de impartir justicia, pues sería insólito e inadecuado que una sola persona manejara los cerca de 14.000 procesos que lleva la entidad.

(iv) Que no obstante de lo anterior, y contrario a lo afirmado por el demandante, no se produjo una “delegación” de funciones, puesto que ella supone que la función a delegar está en cabeza de quien delega, y en el caso *sub examine*, lo que permite la norma demandada es que el Superintendente, dentro del ámbito de sus competencias, distribuya algunas funciones dentro de su dependencia sin que para ello requiriera de una ley expresa que lo facultara para ello, pues ya existía la facultad general concedida en el Decreto 4886 de 2011.

1.2.4. LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO afirmó en su escrito de contestación a la demanda:

(i) Que en el presente asunto no existe de ninguna forma la figura jurídica de la delegación, pues es necesario que haya un funcionario titular de dichas atribuciones denominado delegatario (sic), quien en



virtud de un acto superior (Decreto o Resolución) delega sus competencias a un funcionario de rango inferior, y en este caso no existió ni traspaso de competencias por parte del Presidente de la República al Superintendente de Industria y Comercio, ni traspaso de competencias de este último al Superintendente Delegado para Asuntos Jurisdiccionales.

(ii) Que las facultades jurisdiccionales fueron otorgadas en este caso por la Ley 446 de 1998 a la Entidad, esto es, a la Superintendencia de Industria y Comercio, y no a funcionarios en particular, lo cual es de suma importancia en este proceso, pues no existe transferencia de funciones jurisdiccionales de un funcionario a otro; y que por lo anterior cabe preguntarse de dónde provienen las facultades otorgadas al Superintendente Delegado para Asuntos Jurisdiccionales para “(...) *Coordinar, dirigir y asignar a los funcionarios que adelantarán la práctica de pruebas, las audiencias y diligencias a lo largo de las actuaciones y procesos (...)*”, punto en el que radica la disconformidad del actor, siendo necesario aclarar estos dos aspectos para resolver ese interrogante: primero, el origen de las competencias atribuidas mediante el Decreto 4886 de 2011 tanto al Superintendente de Industria y Comercio, como al Superintendente Delegado para Asuntos Jurisdiccionales, y segundo, el alcance que debe dársele a la atribución consagrada en el numeral 10 del artículo 21 de la norma demandada.

(iii) Que para dar respuesta al primer punto se debe tener en cuenta que el numeral 16 del artículo 189 de la C.P. revisitó al Presidente de la República de precisas facultades para determinar la estructura, administración y recursos de entidades u organismos administrativos, con el fin de que dichos órganos pudieran cumplir adecuadamente las funciones otorgadas por la misma ley; que en virtud de esta habilitación constitucional, el Presidente de la República expidió el Decreto 4886 de 2011, por medio del cual se reestructuró la Superintendencia de Industria y Comercio y se determinaron las funciones de sus dependencias, en cuyo artículo 1º se dispuso que la SIC tendrá, entre otras funciones: *“59. Ejercer las funciones jurisdiccionales que le hayan sido asignadas en virtud de la ley, a través de las Delegaturas, grupos internos de trabajo o funcionarios que para el efecto designe el Superintendente de Industria y Comercio, garantizando la autonomía e independencia propia de la función”*; y que esta última norma ratifica que las atribuciones jurisdiccionales radican en cabeza de la Superintendencia en general y no de un funcionario en particular, no obstante, y en virtud de la habilitación constitucional otorgada al Gobierno Nacional, en cabeza del Presidente de la República, mediante el Decreto 4886 de 2011 se le asignó al Superintendente de Industria y Comercio un amplio campo de acción para que - a su vez -



distribuyera las competencias propias de la SIC entre sus dependencias, en orden a una eficiente prestación de los servicios.

(iv) Que para el caso particular de las facultades jurisdiccionales, el numeral 35 del artículo 3º del Decreto 4886 de 2011 consagró como facultad del Superintendente de Industria y Comercio *“Designar las Delegaturas, grupos internos de trabajo o funcionarios que ejerzan las funciones jurisdiccionales asignadas en virtud de la ley, garantizando la autonomía e independencia propia de la función”*; y, a su vez, el artículo 21 ibídem señaló las funciones propias del Superintendente Delegado para Asuntos Jurisdiccionales, entre las que se encuentra la referente a *“(...) Coordinar, dirigir y asignar a los funcionarios que adelantarán la práctica de pruebas, las audiencias y diligencias a lo largo de las actuaciones y procesos (...)”* (núm. 10); que sin un análisis en conjunto de la normativa pareciera que estos dos artículos atribuyen tanto al Superintendente de Industria y Comercio como al Superintendente Delegado para Asuntos Jurisdiccionales la función de asignar facultades jurisdiccionales a distintos funcionarios de la SIC, lo que no es cierto, porque la norma demandada sólo le asignó tal competencia al Superintendente de Industria y Comercio al consagrar expresamente la facultad para *“(...) Designar las Delegaturas, grupos internos de trabajo o funcionarios que ejerzan las funciones jurisdiccionales asignadas en virtud de la ley, garantizando la*

autonomía e independencia propia de la función (...)"; y que en virtud de esta atribución fue que el Superintendente de Industria y Comercio expidió la Resolución 4356 de 2012 -también demandada-, en donde en ejercicio de su función de *"asignar y distribuir las competencias"* que le corresponden a la SIC, asignó a los abogados - profesionales universitarios y especializados- adscritos a la Delegatura para Asuntos Jurisdiccionales facultades para llevar a cabo las diferentes diligencias y audiencias, la práctica de pruebas y la adopción de las decisiones que surjan durante su desarrollo.

(v) Que la facultad consagrada en el numeral 10 del artículo 21 de la norma demandada de ninguna forma debe interpretarse como una habilitación legal para que el Delegado para Asuntos Jurisdiccionales - a su vez- pueda asignar facultades jurisdiccionales a sus funcionarios, pues tal atribución fue consagrada al Superintendente de Industria y Comercio y, en consecuencia, la correcta interpretación que debe dársele a la facultad de *"(...) Coordinar, dirigir y asignar a los funcionarios que adelantarán la práctica de pruebas, las audiencias y diligencias a lo largo de las actuaciones y procesos (...)"*, guarda directa relación con situaciones administrativas y no del ejercicio concreto de la función jurisdiccional ni en particular de las decisiones que los referidos funcionarios investidos por el Superintendente de Industria y Comercio con tales facultades deben adoptar en los casos sometidos a

su conocimiento; que la anterior interpretación no solo fue acogida por la jurisprudencia del Consejo de Estado² sino que además el legislador zanjó esta discusión con la expedición de la Ley 1564 de 2012, que en el párrafo primero de su artículo 24 estableció que *“Cuando las autoridades administrativas ejercen funciones jurisdiccionales, el principio de inmediación se cumple con la realización del acto por parte de los funcionarios que, de acuerdo con la estructura interna de la entidad, estén habilitados para ello, su delegado o comisionado”*; y que tal interpretación tiene todo el sentido, si se tiene en cuenta que la Superintendencia de Industria y Comercio tiene una participación nacional en los temas de su competencia, lo que permite inferir que la carga de demandas que son radicadas en la Entidad en asuntos jurisdiccionales superan, sin lugar a dudas, la capacidad de un solo funcionario, esto es, del Superintendente Delegado, para evacuar el procedimiento establecido en la Ley Procesal, es decir, atender diligencias, decidir recursos, realizar inspecciones judiciales por fuera de la Entidad, sustanciar y proferir sentencia en alrededor de 14.000 procesos que maneja la Delegatura para Asuntos Jurisdiccionales, lo que llevaría a violaciones de principios como el acceso a la administración de justicia y la celeridad de los trámites judiciales.

² Cita la Sentencia del 20 de marzo de 2003, proferida en el Expediente con radicado número 11001 0324 000 2002 0121 01 (7857), C.P. Olga Inés Navarrete Barrero.

(vi) Que de lo expuesto se puede colegir: (vi.1) que no se produjo una “delegación” de funciones, puesto que ella supone que la función a delegar esté en cabeza de quien la delega, como bien lo dispone el artículo 211 de la C.P., y en el presente caso, como ya se expuso, las funciones jurisdiccionales de la SIC se encuentran radicadas en cabeza de la Entidad y no en un funcionario en particular; (vi.2) que el Decreto 4886 de 2011 facultó al Superintendente Delegado para Asuntos Jurisdiccionales para “(...) *Coordinar, dirigir y asignar a los funcionarios que adelantarán la práctica de pruebas, las audiencias y diligencias a lo largo de las actuaciones y procesos (...)*”, atribución que de ninguna forma debe ser entendida como una delegación de funciones jurisdiccionales a los funcionarios de la Delegatura, sino como la verificación y control que existen en cabeza del Superintendente Delegado para Asuntos Jurisdiccionales en aras de asegurar las funciones administrativas de su dependencia; (vi.3) que el Superintendente de Industria y Comercio, en virtud del Decreto 4886 de 2011, se encuentra habilitado para distribuir las funciones asignadas a la Entidad, inclusive las jurisdiccionales, dentro de las distintas dependencias y/o funcionarios de la SIC; y (vi.4) que en virtud de la habilitación anterior, el Superintendente de Industria y Comercio expidió la Resolución 4356 de 2012, por medio de la cual se asignaron funciones jurisdiccionales a los abogados - profesionales universitarios y profesionales especializados.

(vii) Que no existe vulneración al principio de independencia judicial con la expedición de los actos administrativos demandados, puesto que las atribuciones relacionadas con la coordinación, dirección y asignación, hacen referencia a los deberes de verificación y control que existen en cabeza del Superintendente Delegado para Asuntos Jurisdiccionales en aras de asegurar que los funcionarios adscritos a la dependencia respectiva acaten los reglamentos internos de la entidad y, en general, las instrucciones operativas impartidas por la administración respecto del recurso humano; y que en este contexto, coordinar, dirigir y asignar constituyen actividades relacionadas con la orientación en la ejecución de las labores diarias, como el cumplimiento del horario establecido para la jornada laboral, las cuestiones operativas propias de la administración de los recursos administrativos y físicos (asignación de inventarios y equipos de cómputo, concesión de permisos, etc.), la coordinación de actividades de formación académica y capacitación, amén de las facultades de instrucción tendientes a garantizar el cumplimiento de las metas institucionales que, a título de ejemplo, pueden corresponder a la implementación de políticas públicas como la Directiva Presidencial de Cero Papel.

(viii) Que la interpretación correcta de la disposición contenida en el Decreto 4886 de 2011, que debería avalar un análisis orientado por el



principio de conservación del derecho, impone concluir que las atribuciones de coordinar, dirigir y asignar que se analizaron, lejos de recaer sobre el ejercicio concreto de las atribuciones jurisdiccionales de la Superintendencia de Industria y Comercio, tiene por objeto las situaciones administrativas propias de la relación entre un funcionario del nivel directivo y aquellos de nivel profesional, razón por la cual la norma en cuestión no desconoce el principio de independencia judicial reconocido en las normas que fundamentaron la demanda y, en consecuencia, tampoco puede predicarse esa violación a las reglas contenidas en la Resolución 4356 de 2012.

2. TRÁMITE DE LA INSTANCIA

- Mediante Auto del 9 de mayo de 2013 se admitió la demanda y se dispuso su notificación y traslado a la parte demandada (Nación – Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y Departamento Administrativo de la Función Pública, y Superintendencia de Industria y Comercio), al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 171 y 192 del C.P.A.C.A. y en el artículo 612 del C.G.P.



- Por Auto del 9 de mayo de 2013 se corrió traslado de ese escrito a la parte demandada por el término de cinco (5) días, de conformidad con lo previsto en el artículo 233 del C.P.A.C.A., dentro del cual los apoderados de la Nación – Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentaron escritos de oposición a la medida cautelar. La apoderada de la Superintendencia de Industria y Comercio se opuso a la solicitud de suspensión provisional por fuera de la oportunidad legal. El Departamento Administrativo de la Función Pública no intervino en esta etapa.
- Mediante Auto del 5 de junio de 2003, se denegó la solicitud de suspensión provisional de las disposiciones acusadas.
- Dentro del término para contestar la demanda presentaron los escritos respectivos los apoderados judiciales de la Nación – Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y Departamento Administrativo de la Función Pública, y de la Superintendencia de Industria y Comercio. Al contestar la demanda el apoderado judicial de la Nación – Ministerio de Comercio, Industria y Turismo formuló la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, de la

cual se dio traslado por Secretaría en los términos señalados en el parágrafo 2º del artículo 175 del C.P.A.C.A.

- Mediante Auto del 14 de abril de 2015 se fijó fecha y hora para la realización de la Audiencia Inicial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 181 del C.P.A.C.A.
- El día 17 de julio de 2015 se llevó a cabo la Audiencia Inicial, en la cual se realizó el saneamiento del proceso; se declaró no probada la excepción de *“falta de legitimación en la causa por pasiva”* propuesta por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; se realizó la fijación del litigio; y se decidió omitir la práctica de pruebas teniendo en cuenta que la controversia planteada es de puro derecho. Finalmente, se concedió a las partes e intervinientes la oportunidad de presentar sus alegatos por escrito de acuerdo con lo previsto en el inciso final del artículo 181 del C.P.A.C.A.
- Dentro del término para alegar de conclusión, el actor, el Ministerio Público, y las entidades demandadas radicaron los respectivos escritos de alegaciones.

3. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN



Dentro del término de diez (10) días previsto en el inciso final del artículo 181 del C.P.A.C.A., se presentaron los siguientes alegatos:

3.1.- Parte actora:

Reiteró, en lo esencial, los cargos de nulidad que expuso en la demanda.

3.2. Parte demandada:

Los apoderados de las entidades demandadas reiteraron los argumentos de defensa que esgrimieron al momento de contestar la demanda.

3.4. Ministerio Público: Luego de resumir las actuaciones adelantadas en el curso de la instancia y de referirse a los fundamentos de la demanda y sus contestaciones, el Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa solicitó que se nieguen las pretensiones de la demanda. En apoyo de su petición sostuvo:

3.4.1. Sobre el cargo primero, esto es, si “[e]l numeral 10 del 21 de Decreto 4886 de 2011 faculta al Superintendente Delegado para



Asuntos Jurisdiccionales de la Superintendencia de Industria y Comercio para delegar las funciones jurisdiccionales que le han sido confiadas por la Ley 446 de 1998, en desconocimiento de la Constitución Política y la Ley que no permiten la delegación de tales funciones, pues esta es una figura aplicable solo para el ejercicio de funciones administrativas (artículos 116 y 209 C.P. y 145 de la Ley 446 de 1998). Y si en gracia de discusión esta institución fuera aplicable en materia jurisdiccional, la norma acusada desconoce que es la ley la que fija las condiciones de delegación y no el reglamento (art. 211 de la C.P.), que la delegación sólo es procedente en empleados públicos de los niveles directivo y asesor y no en otros (art. 9° de la Ley 489 de 1998) y que no es posible delegar las funciones recibidas en virtud de delegación (art. 11 de la Ley 489 de 1998)”, señaló:

(i) Que aunque la separación de poderes representa uno de los pilares de la organización constitucional del poder público en el Estado de Derecho, este principio no es absoluto, pues es admitida la participación de varias autoridades en el cumplimiento de las funciones del Estado que colaboran armónicamente para la realización de sus fines; que en ese orden la Carta Política prevé que, por regla general, la función judicial está asignada a los funcionarios y corporaciones que integran la Rama Judicial, aunque aquella puede ser ejercida por el Congreso de la República, por determinadas autoridades

administrativas y por particulares, dentro de los parámetros que fije la Constitución Política y la Ley (art. 116, modificado por el A.L. 03 de 2012); y que con fundamento en dicha disposición constitucional fue que la Ley 446 de 1998 asignó a la Superintendencia de Industria y Comercio el ejercicio de funciones jurisdiccionales (artículos 143, 144, 145, 147 y 148)³.

(ii) Que las facultades jurisdiccionales que se entregan en los artículos 143, 144 y 145 de la Ley 446 de 1998 se otorgan a la Superintendencia de Industria y Comercio y no a un funcionario en particular, de modo tal que no se observa delegación alguna de funciones por parte del Presidente de la República.

(iii) Que el Gobierno Nacional, en desarrollo de la facultad prevista en el numeral 16 del artículo 189 de la Carta Política y conforme los lineamientos del artículo 54 de la Ley 489 de 1998, modificó la estructura de la Superintendencia de Industria y Comercio mediante el Decreto 4886 de 2011, asignándosele al Superintendente Delegado para Asuntos Jurisdiccionales las funciones referidas en su artículo 21.

³ Destacó que la Corte Constitucional mediante Sentencia C-1071 de 2002 precisó la naturaleza de las funciones asignadas a la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de protección al consumidor en el artículo 145 de la Ley 446 de 1998, indicando que estas son de naturaleza jurisdiccional. Y que, en la Sentencia C - 649 de 2001, dicha Corporación se refirió al ejercicio de las funciones jurisdiccionales por parte de esa entidad en materia de competencia desleal.



(iv) Que mediante el citado decreto se radicaron en cabeza del Superintendente de Industria y Comercio, las siguientes facultades jurisdiccionales: (iv.1) 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; (iv.2) adoptar, en ejercicio de las funciones jurisdiccionales de protección al consumidor, en primera o única instancia, la decisión de ordenar la efectividad de las garantías de bienes y servicios establecidas en las normas de protección al consumidor o las contractuales si ellas resultan más amplias y la de imponer las multas sucesivas que procedan de acuerdo con la ley, por incumplimiento de las órdenes de efectividad de garantías emitidas; (iv.3) 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; (iv.4) proferir las providencias que resuelven solicitudes de medidas cautelares en los procesos de competencia desleal; (iv.5) proferir las providencias que resuelven solicitudes de diligencias preliminares de comprobación en los procesos de competencia desleal; (iv.6) proferir la sentencia en los procesos de competencia desleal; y (iv.7) resolver los



recursos de reposición y solicitudes de nulidad que se propongan contra las decisiones que haya adoptado.

(v) Que la disposición demandada puso en cabeza del despacho del Superintendente Delegado para Asuntos Jurisdiccionales la facultad de *“Coordinar, dirigir y asignar a los funcionarios que adelantarán la práctica de pruebas, la audiencias y diligencias a lo largo de las actuaciones y proceso”*, la cual debe ser concordada con la facultad prevista en el numeral 35 del artículo 3º del Decreto 4886 de 2011, que le permite al Superintendente de Industria y Comercio designar las delegaturas, grupos internos de trabajo o funcionarios que ejerzan las funciones jurisdiccionales asignadas en virtud de la ley, garantizando la autonomía e independencia; y que lo anterior implica que el mencionado funcionario coordina, dirige y asigna las labores señaladas a los servidores públicos de la entidad a los cuales, de antemano, les han sido entregadas funciones jurisdiccionales, afirmación que se encuentra demostrada por el contenido de la Resolución 4356 de 2012, la cual asignó funciones jurisdiccionales a los abogados que ocupaban los cargos de profesional universitario y profesional especializado en los grupos de trabajo de competencia desleal y efectividad de la garantía adscritos a la delegatura de asuntos jurisdiccionales, por lo que en modo alguno existe delegación de funciones jurisdiccionales, puesto que dichas funciones no se encontraban en cabeza de un



funcionario específico sino de la entidad de inspección, vigilancia y control y han sido asignadas, unas por el citado decreto al Superintendente Delegado para Asuntos Jurisdiccionales y otras por parte del Superintendente de Industria y Comercio a otros funcionarios de la Superintendencia, razón por la que los argumentos de este primer cargo, no tienen vocación de prosperidad.

3.4.2. Sobre el segundo cargo, consistente en determinar si “[e]l numeral 10 del artículo 21 del Decreto 4886 de 2011 al facultar al Superintendente Delegado para Asuntos Jurisdiccionales de la Superintendencia de Industria y Comercio para “coordinar, dirigir y asignar a los funcionarios que adelantarán la práctica de pruebas, las audiencias y diligencias a lo largo de las actuaciones y proceso”, desconoce el principio de independencia judicial consagrado en los artículos 228 y 230 de la C.P. y 5 de la Ley 270 de 1996”, precisó:

(i) Que en relación con el ejercicio de las funciones jurisdiccionales por parte de la Superintendencias, la Corte Constitucional ha precisado que los funcionarios administrativos que ejercen este tipo de funciones deben estar dotados de independencia e imparcialidad; que la garantía de independencia e imparcialidad está determinada, conforme lo indicó esa Corporación, por la estructura y funcionamiento de la entidad, esto es, que los funcionarios que ejercen funciones administrativas sean



distintos de aquellos que ejercen funciones jurisdiccionales; que en la Sentencia C-1071 de 2002 la Corte Constitucional señaló que la Superintendencia de Industria y Comercio garantiza la independencia e imparcialidad en el ejercicio de las facultades jurisdiccionales al disponer dentro de su estructura, específicamente en los artículos 2 y 21 del Decreto 4886 de 2011 un despacho dedicado al ejercicio de dichas facultades: «DESPACHO DEL SUPERINTENDENTE DELEGADO PARA ASUNTOS JURISDICCIONALES»; y que de igual forma, conforme el numeral 35 del artículo 3º del Decreto 4886 de 2011, el Superintendente de Industria y Comercio tiene la facultad de designar las delegaturas, grupos internos de trabajo o funcionarios que ejerzan las funciones jurisdiccionales asignadas en virtud de la ley, garantizando la autonomía e independencia propia de la función.

(ii) Que los funcionarios a quienes se les asigna el adelantamiento de la práctica de pruebas, las audiencias y diligencias a lo largo de las actuaciones y procesos, resultan ser de apoyo a la gestión del delegado, pues en cabeza suya (del Superintendente Delegado para Asuntos Jurisdiccionales) se encuentra la adopción de las decisiones de fondo en los procesos jurisdiccionales conforme puede evidenciarse de las facultades previstas en el artículo 21 del Decreto 4886 de 2011 y, en esa medida, debe tener control y dirección en el ejercicio de dichas labores de apoyo.

3.4.3. Sobre el tercer cargo, referido a sí “[l]os considerandos 5.4 y 5.5 y el artículo 4º de la Resolución 4356 de 2012 de la Superintendencia de Industria y Comercio ratifican la regla de delegación establecida en el Decreto 4886 de 2011, que es incompatible con el ordenamiento jurídico, y vulneran el principio de independencia judicial”, afirmo:

(i) Que conforme a los lineamientos esbozados anteriormente es claro que la facultad de “Coordinar, dirigir y asignar a los funcionarios que adelantarán la práctica de pruebas, la audiencias y diligencias a lo largo de las actuaciones y proceso” (núm. 10 art 21 Decreto 4886 de 2011), en modo alguno implica que exista delegación de funciones jurisdiccionales, conforme los artículos 9, 10, 11, 13 y 14 de la Ley 489 de 1998, puesto que no estamos frente al ejercicio de funciones de naturaleza administrativa, e igualmente, porque dichas funciones no se encontraban en cabeza de un funcionario específico sino de la entidad de inspección, vigilancia y control; y que los considerandos 5.4 y 5.5 de la Resolución No. 4356 de 2012 no hacen sino reiterar la posibilidad que tiene el Superintendente Delegado para Asuntos Jurisdiccionales de asignar ciertas tareas a los profesionales universitarios y a los profesionales especializados adscritos a los grupos de trabajo de efectividad de la garantía, conforme el citado decreto.

(ii) Que el artículo 4º de la Resolución 4356 de 2012 es el desarrollo de la función asignada al Despacho del Superintendente de Industria y Comercio consistente en *“Designar las Delegaturas, grupos internos de trabajo o funcionarios que ejerzan las funciones jurisdiccionales asignadas en virtud de la ley, garantizando la autonomía e independencia de la función”*.

(iii) Que siguiendo los derroteros de la Sentencia C-1071 de 2002, la Superintendencia de Industria y Comercio garantiza la independencia e imparcialidad en el ejercicio de las facultades jurisdiccionales al disponer dentro de su estructura, específicamente en los artículos 2 y 21 del Decreto 4886 de 2011, un despacho dedicado al ejercicio de dichas facultades: «DESPACHO DEL SUPERINTENDENTE DELEGADO PARA ASUNTOS JURISDICCIONALES»; que, además, conforme el numeral 35 del artículo 3º del Decreto 4886 de 2011, el Superintendente de Industria y Comercio tiene la facultad de designar las delegaturas, grupos internos de trabajo o funcionarios que ejerzan las funciones jurisdiccionales asignadas en virtud de la ley, garantizando la autonomía e independencia propia de la función, lo cual ocurrió en el artículo 4º demandado; y que los funcionarios a quienes se les asigna el adelantamiento de la práctica de pruebas, las audiencias y diligencias a lo largo de las actuaciones y procesos, resultan ser de apoyo a la gestión del delegado, pues es en cabeza de

dicho funcionario que se encuentra la adopción de las decisiones de fondo en los procesos jurisdiccionales conforme puede evidenciarse de las facultades previstas en el artículo 21 del Decreto 4886 de 2011 y, en esa medida, debe tener control y dirección en el ejercicio de dichas labores de apoyo.

4. CONSIDERACIONES

4.1.- Los actos administrativos acusados.

Se demanda en este proceso la nulidad del numeral 10 del artículo 21 del Decreto 4886 de 23 de diciembre de 2011, expedido por el Gobierno Nacional, *“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”*, así como de los considerandos 5.4. y 5.5. y del artículo 4 de la Resolución 4356 de 2 de febrero de 2012 *“Por la cual se asignan algunas funciones jurisdiccionales”*, expedida por el Superintendente de Industria y Comercio, normas cuyo tenor literal es el siguiente:

1º- Decreto 4886 de 2011:

“DECRETO 4886 DE 2011

(diciembre 23)

MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO

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.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,
en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política, y el artículo 54 de la Ley 489 de 1998,

DECRETA:

[...]

ARTÍCULO 21. FUNCIONES DEL DESPACHO DEL SUPERINTENDENTE DELEGADO PARA ASUNTOS JURISDICCIONALES. Son funciones del Despacho del Superintendente Delegado para Asuntos Jurisdiccionales:

[...]

10. Coordinar, dirigir y asignar a los funcionarios que adelantarán la práctica de pruebas, las audiencias y diligencias a lo largo de las actuaciones y procesos.

[...]”.

2º.- Resolución 4356 de 2012:

“RESOLUCIÓN NÚMERO 4356 DE 2012

(Febrero 2)

Por la cual se asignan algunas funciones jurisdiccionales.

El Superintendente de Industria y Comercio,
en ejercicio de sus facultades legales, en especial las conferidas por el numeral 35 del artículo 3º del Decreto número 4886 de 2011, y

CONSIDERANDO:

[...]

Quinto. Que habida consideración a la naturaleza y características de los procedimientos aplicables tanto en competencia desleal como en protección al consumidor, principalmente la oralidad, resulta indispensable para lograr una gestión más eficiente y eficaz de los procesos a cargo de la Delegatura para Asuntos Jurisdiccionales, que se asignen funciones jurisdiccionales a los coordinadores de los grupos de trabajo de Competencia Desleal y de Efectividad de la Garantía, así como a los abogados de dichas áreas que ocupen los cargos de Profesional Universitario y Profesional Especializado, teniendo en cuenta las siguientes reglas:

5.4 Profesional Universitario. Los abogados que ocupen los cargos de Profesional Universitario adscritos al Grupo de Trabajo de Efectividad de la Garantía, podrán llevar a cabo las diferentes diligencias y audiencias que deban efectuarse en el marco del trámite de los procesos de mínima cuantía y, excepcionalmente, en los de menor o mayor cuantía, previa asignación que realice el Superintendente Delegado para Asuntos Jurisdiccionales en ejercicio de la facultad prevista en el numeral 10 del artículo 21 del Decreto número 4886 de 2011, incluida la práctica de pruebas y la adopción de las decisiones que surjan durante su desarrollo.

5.5 Profesional Especializado. Los abogados que ocupen los cargos de Profesional Especializado adscritos al Grupo de Trabajo de Efectividad de la Garantía, podrán llevar a cabo las diferentes diligencias y audiencias que deban efectuarse en el marco del trámite de los procesos de mínima y menor cuantía y, excepcionalmente, en los de mayor cuantía, previa asignación que realice el Superintendente Delegado para Asuntos Jurisdiccionales en ejercicio de la facultad prevista en el numeral 10 del artículo 21 del Decreto número 4886 de 2011, incluida la práctica de pruebas y la adopción de las decisiones que surjan durante su desarrollo.

En mérito de lo expuesto, RESUELVE:

[...]

Artículo 4°. Asignar funciones jurisdiccionales a los abogados que ocupen los cargos de Profesional Universitario y Profesional Especializado, en los Grupos de trabajo de Competencia Desleal y de Efectividad de la Garantía adscritos a la Delegatura para Asuntos Jurisdiccionales, en los precisos términos y para los efectos previstos en los numerales 5.2, 5.4 y 5.5 del considerando quinto de la presente resolución.

[...].”



4.2.- El problema jurídico a resolver.

El objeto del presente litigio, de acuerdo con la fijación que se hizo en la audiencia inicial celebrada el 17 de julio de 2015, consiste en determinar las disposiciones acusadas son violatorias de normas superiores, esto es, de los artículos 116, 209, 211, 228 y 230 de la Constitución Política; 5 de la Ley 270 de 1996; 145 de la Ley 446 de 1998; y 9 y 11 de la Ley 489 de 1998. Lo anterior porque presuntamente:

(i) El numeral 10 del artículo 21 del Decreto 4886 de 2011 faculta al Superintendente Delegado para Asuntos Jurisdiccionales de la Superintendencia de Industria y Comercio para delegar las funciones jurisdiccionales que le han sido confiadas por la Ley 446 de 1998, en desconocimiento de la Constitución Política y la Ley que no permiten la delegación de tales funciones, pues esta es una figura aplicable solo para el ejercicio de funciones administrativas (artículos 116 y 209 C.P. y 145 de la Ley 446 de 1998). Y si en gracia de discusión esta institución fuera aplicable en materia jurisdiccional, la norma acusada desconoce que es la ley la que fija las condiciones de la delegación y no el reglamento (art. 211 de la C.P.), que la delegación solo es



procedente en empleados públicos de los niveles directivo y asesor y no en otros (art. 9º de la Ley 489 de 1998) y que no es posible delegar las funciones recibidas en virtud de delegación (art. 11 de la Ley 489 de 1998).

(ii) El numeral 10 del artículo 21 del Decreto 4886 de 2011 al facultar al Superintendente Delegado para Asuntos Jurisdiccionales de la Superintendencia de Industria y Comercio para “coordinar, dirigir y asignar a los funcionarios que adelantarán la práctica de pruebas, las audiencias y diligencias a lo largo de las actuaciones y proceso”, desconoce el principio de independencia judicial consagrado en los artículos 228 y 230 de la C.P. y 5 de la ley 270 de 1996.

(iii) Los considerandos 5.4. y 5.5. y el artículo 4º de la Resolución 4356 de 2012 de la Superintendencia de Industria y Comercio ratifican la regla de delegación establecida en el Decreto 4886 de 2011, que es incompatible con el ordenamiento jurídico, y vulneran el principio de independencia judicial.

4.3.- Pruebas incorporadas al proceso

4.3.1. Con la demanda se acompañó copia autentica de los actos demandados.



4.3.2. Con la contestación de la demanda, la Superintendencia de Industria y Comercio remitió los antecedentes que obran en esa entidad sobre la expedición del Decreto 4886 de 2011. Así mismo, informó que en esa entidad no obran antecedentes relativos a la Resolución 4356 de 2012.

4.4.- Análisis del caso.

Visto el contenido de la demanda y sus contestaciones, así como los alegatos de conclusión presentados por las partes e intervinientes, la Sala de Decisión de la Sección Primera del Consejo de Estado, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011, procede a dictar sentencia de fondo en este proceso, previos los siguientes razonamientos:

4.4.1. Primer cargo.

4.4.1.1. Fundamento del cargo. Considera el actor que con la función del Superintendente Delegado para Asuntos Jurisdiccionales de *“coordinar, dirigir y asignar a los funcionarios que adelantarán la práctica de pruebas, las audiencias y diligencias a lo largo de las actuaciones y procesos”*, establecida en el numeral 10 del artículo 21

del Decreto 4886 de 2011, se está facultando a dicho funcionario para **delegar** en funcionarios de la Delegatura a su cargo el ejercicio de funciones jurisdiccionales que le han sido confiadas por la Ley 446 de 1998. En su criterio, dicha disposición vulnera lo dispuesto en los artículos 116 y 209 de la C.P. y 145 de la Ley 446 de 1998, en razón a que la figura de la delegación no está prevista para funciones jurisdiccionales sino exclusivamente para funciones administrativas.

Aduce, así mismo, que si en gracia de discusión la delegación fuera aplicable en materia jurisdiccional, la norma acusada desconoce que es la ley la que debe fijar las condiciones de la delegación y no el reglamento (art. 211 de la C.P.), que la delegación solo es procedente en empleados públicos de los niveles directivo y asesor y no en otros de inferior jerarquía, (art. 9º de la Ley 489 de 1998) y que no es posible delegar las funciones recibidas en virtud de una delegación (art. 11 de la Ley 489 de 1998).

4.1.1.2. Examen de la Sala.

(i) La figura de la delegación, como lo sostiene el actor, es una institución prevista en el ordenamiento jurídico como instrumento de organización y gestión de la *función administrativa*.



En el caso del decreto demandado en este proceso no opera esta figura sino que se trata de la atribución directa de otra clase de funciones estatales por autorización de la Constitución y la ley, como más adelante se examinará.

La delegación es una forma de organizar la estructura institucional para el ejercicio de la *función administrativa*. Constituye una técnica de manejo administrativo en virtud de la cual se produce el traslado de competencias de un órgano que es titular de las respectivas funciones a otro, para que sean ejercidas por éste, bajo su responsabilidad, dentro de los términos y condiciones que fije la ley. Los elementos constitutivos de la delegación los siguientes: (i) la transferencia de funciones administrativas de un órgano a otro; (ii) que la transferencia de funciones se realice por el órgano titular de la función; (iii) que dicha transferencia cuente con una previa autorización legal; (iv) y que el órgano que confiera la delegación pueda siempre y en cualquier momento reasumir la competencia.

Su ámbito de aplicación corresponde, única y exclusivamente, dentro de las diversas funciones del Estado, a esta función pública. El artículo 209 de la C.P. prevé al respecto que “[l]a **función administrativa** está al servicio de los intereses generales y **se desarrolla** con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad,



*imparcialidad y publicidad, **mediante** la descentralización, **la delegación** y la desconcentración **de funciones***” (resalta la Sala).

(ii) Ahora bien, se repite, la técnica de organización y manejo institucional de la delegación no está prevista en la Constitución Política ni en la Ley en relación con la función jurisdiccional.

Como es sabido, la jurisdicción en general consiste en la potestad que tiene el Estado para administrar justicia en ejercicio de la soberanía de que es titular, mediante el conocimiento y decisión de las diferentes causas (civiles, criminales, administrativas, etc.) y, en tal virtud, es única e indivisible. Es por ello que todos los jueces ejercen jurisdicción en nombre del Estado (los jueces dictan sus sentencias “*administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley*”), pero circunscrita al ámbito propio de la competencia que le asigna la ley.

La Administración de Justicia como función pública tiene, de acuerdo con el artículo 228 de la C.P., un funcionamiento “*desconcentrado y autónomo*”. Es decir, que la función jurisdiccional está en cabeza del Estado, pero se utiliza el mecanismo de la *desconcentración territorial* y en virtud de ella hay Tribunales y Jueces en los distintos



departamentos y municipios del país, quienes administran justicia en nombre de la República.

Los distintos jueces de la República ejercen su función jurisdiccional en nombre de una única persona jurídica dentro del marco de las competencias que les asigna la ley y de manera autónoma e independiente, sin que exista transferencia de las competencias de las que un órgano judicial es titular a otro por virtud de acto alguno de delegación, para que este último las ejerza bajo su responsabilidad.

(iii) La disposición acusada en este proceso hace parte del Decreto 4886 de 2011 “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”, norma expedida por el Presidente de la República en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política y el artículo 54 de la Ley 489 de 1998.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 189 núm. 16 de la C.P., corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa “16. **Modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás**



entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley”. En armonía con esta disposición, el legislador expidió la Ley 489 de 1998 *“Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”*. Los principios y reglas generales para el ejercicio de la función de que trata el citado numeral 16 están definidos en el artículo 54 de la norma legal citada.

Las Superintendencias, de acuerdo con la ley, son organismos administrativos del orden nacional creados por la ley que, con la autonomía administrativa y fiscal que ella les señale, cumplen funciones de *inspección y vigilancia* atribuidas por la ley o mediante delegación que haga el Presidente de la República, previa autorización legal. Las superintendencias pueden carecer de personería jurídica, caso en el cual pertenecen al sector central de la Administración, pero también pueden tener personería jurídica, en cuyo caso pertenecen al sector descentralizado (Ley 489 de 1998, artículos 38, 66 y 82).

Además de las *funciones administrativas* de inspección y vigilancia atribuidas por la ley o delegadas por el Presidente de la República,



algunas superintendencias, como es el caso precisamente de la Superintendencia de Industria y Comercio, están autorizadas por la ley para ejercer *funciones jurisdiccionales*. Esta última facultad proviene de la habilitación consagrada en el artículo 116 de la C.P.

En efecto, el artículo 116 de la C.P., luego de señalar que la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura⁴, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces, y la Justicia Penal Militar administran Justicia, prevé que ***“[e]xcepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas”***, advirtiéndole que *“[s]in embargo no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos”*.

En desarrollo de esa autorización constitucional el legislador a través de la Ley 446 de 1998, por la cual se dictan normas sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia, atribuyó a la **Superintendencia de Industria y Comercio** el ejercicio de funciones

⁴ Sustituida la expresión “Consejo Superior de la Judicatura” por la de “Comisión Nacional de Disciplina Judicial”, por el artículo 26 del Acto Legislativo 02 de 2015.



jurisdiccionales en las materias de competencia desleal⁵ y protección al consumidor⁶ (artículos 143, 144, 145, 147 y 148).

De acuerdo con el inciso 3º del artículo 148 de la Ley 446 de 1998, los actos que dicten las superintendencias en uso de sus facultades jurisdiccionales no tendrán acción o recurso alguno ante las autoridades judiciales. Y más adelante agregó que, “[s]in embargo, la decisión por la cual las entidades se declaren incompetentes y la del fallo definitivo, serán apelables ante las mismas”. La Corte Constitucional, en la Sentencia C-415 de 2002, declaró exequible ese inciso bajo el entendido que la expresión “ante las mismas” se refiere a las autoridades judiciales que corresponden al superior jerárquico de la autoridad judicial que tuvo originalmente la competencia para tramitar el asunto objeto de debate y que fue desplazada de su conocimiento por la superintendencia.

Esta normativa fue derogada por Ley 1564 de 2012⁷, por la cual se expidió el Código General del Proceso, normativa que al regular la

⁵ La Corte Constitucional en la Sentencia C-649 de 2001 precisó el contenido y alcance de las funciones jurisdiccionales atribuidas a la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de competencia desleal a través de los artículos 143 y 144 de la Ley 446 de 1998.

⁶ En la Sentencia C-1071 de 2002 la Corte Constitucional precisó el alcance y el contenido de las funciones jurisdiccionales en materia de protección al consumidor, asignadas a la Superintendencia de Industria y Comercio a través del artículo 145 de la Ley 446 de 1998.

materia estableció que las autoridades administrativas tramitarán los procesos a través de las mismas vías procesales previstas en la ley para los jueces, y que las apelaciones de providencias proferidas por las autoridades administrativas en primera instancia en ejercicio de funciones jurisdiccionales se resolverán por la autoridad judicial superior funcional del juez que hubiese sido competente en caso de haberse tramitado la primera instancia ante un juez y la providencia fuere apelable, advirtiendo que cuando la competencia la hubiese podido ejercer el juez en única instancia, los asuntos atribuidos a las autoridades administrativas se tramitarán en única instancia” (parágrafo 3º del artículo 24).

Ahora bien, **las funciones jurisdiccionales señaladas en la Ley 446 de 1998 fueron asignadas al organismo administrativo, esto es, a la Superintendencia de Industria y Comercio, y no se radicaron en cabeza de un funcionario en particular.** El Presidente de la República no tiene asignadas legalmente funciones jurisdiccionales, y las conferidas a la Superintendencia son ejercidas por ésta institucionalmente como órgano por atribución directa de la ley y no por delegación de aquél, quien, se repite, no puede delegarlas al no haberle sido asignadas por el ordenamiento jurídico.

⁷ Artículo 626.



En el Decreto 4886 de 2011 se confirma lo anterior, cuando en su artículo 1º titulado “*Funciones Generales*” se establece que “[***l***]***a Superintendencia de Industria y Comercio ejercerá [entre otras] las funciones establecidas en... la Ley 446 de 1998***”. El ejercicio de esas funciones, no obstante, como resulta natural, es desarrollado por el citado organismo **a través de los funcionarios que hacen parte de su estructura administrativa y a quienes expresamente se les asignen tales tareas**. Por ello, en el numeral 59 de este artículo 1º se dispone que a la Superintendencia de Industria y Comercio le corresponde, entre otras, “*Ejercer las funciones jurisdiccionales que le hayan sido asignadas en virtud de la ley, a través de las Delegaturas, grupos internos de trabajo o funcionarios que para el efecto designe el Superintendente de Industria y Comercio, garantizando la autonomía e independencia propia de la función*”.

En el anterior contexto, se tiene que al modificarse la estructura de la Superintendencia de Industria y Comercio y determinarse las funciones de sus dependencias, el Decreto 4886 de 2011 estableció en su artículo 21 las que le corresponden al Despacho del Superintendente Delegado para Asuntos Jurisdiccionales. El tenor literal de esta disposición es el siguiente:

“Artículo 21. Funciones del despacho del Superintendente Delegado para Asuntos Jurisdiccionales. Son funciones del Despacho del Superintendente Delegado para Asuntos Jurisdiccionales:

1. Asesorar al Superintendente de Industria y Comercio en la formulación de las políticas en lo que se relaciona con su área.
2. Apoyar a la Oficina de Servicios al Consumidor y de Apoyo Empresarial en el desarrollo de actividades de divulgación, promoción y capacitación, en los temas de su competencia.
3. 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.
4. Adoptar, en ejercicio de las funciones jurisdiccionales de protección al consumidor, en primera o única instancia, cualquiera de las siguientes decisiones:
 - 4.1. Ordenar la efectividad de las garantías de bienes y servicios establecidas en las normas de protección al consumidor o las contractuales si ellas resultan más amplias.
 - 4.2. Imponer las multas sucesivas que procedan de acuerdo con la ley, por incumplimiento de las órdenes de efectividad de garantías emitidas.
5. 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.
6. Proferir las providencias que resuelven solicitudes de medidas cautelares en los procesos de competencia desleal.
7. Proferir las providencias que resuelven solicitudes de diligencias preliminares de comprobación en los procesos de competencia desleal.
8. Proferir la sentencia en los procesos de competencia desleal.



9. Resolver los recursos de reposición y solicitudes de nulidad que se propongan contra las decisiones que haya adoptado.
10. Coordinar, dirigir y asignar a los funcionarios que adelantarán la práctica de pruebas, las audiencias y diligencias a lo largo de las actuaciones y procesos.
11. Expedir las certificaciones y constancias relacionadas con los temas de su competencia.
12. Informar periódicamente al Superintendente sobre el estado de los asuntos de su dependencia y el grado de ejecución de sus programas.
13. Las demás que le sean asignadas y que correspondan a la naturaleza de la dependencia.”

Las funciones previstas en los numerales 3 a 9 de esta disposición corresponden propiamente a las funciones jurisdiccionales que fueron asignadas por la Ley 446 de 1998 a la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de protección de competencia desleal y de protección al consumidor.

Ahora bien, el citado Decreto 4886 de 2011 prevé en su artículo 3º las funciones que corresponden al Despacho del Superintendente de Industria y Comercio, y entre éstas señaló como tal en su numeral 35 *“Designar las Delegaturas, grupos internos de trabajo o funcionarios que ejerzan las funciones jurisdiccionales asignadas en virtud de la ley, garantizando la autonomía e independencia propia de la función”*.



Con fundamento en esta facultad el Superintendente de Industria y Comercio expidió la Resolución 4356 de 2 de febrero de 2012, cuyo artículo 4º es demandado en este proceso, norma que prevé al respecto lo siguiente: *“Artículo 4º. Asignar funciones jurisdiccionales a los abogados que ocupen los cargos de Profesional Universitario y Profesional Especializado, en los Grupos de trabajo de Competencia Desleal y de Efectividad de la Garantía adscritos a la Delegatura para Asuntos Jurisdiccionales, en los precisos términos y para los efectos previstos en los numerales 5.2, 5.4 y 5.5 del considerando quinto de la presente resolución”.*

En el Decreto 4886 de 2011, en últimas, se establece la organización institucional al interior de la Superintendencia de Industria y Comercio a efectos del cumplimiento de la citada función jurisdiccional. Por lo tanto, es claro que la Superintendencia de Industria y Comercio cumple las funciones jurisdiccionales que la Ley le asignó en las materias antes referidas a través de la Delegatura para Asuntos Jurisdiccionales (en cabeza del Superintendente Delegado) y de los demás grupos internos de trabajo y funcionarios designados para tal efecto por el Superintendente de Industria y Comercio.

(iv) En el anterior contexto, es evidente para la Sala que a través del numeral 10 del artículo 21 del Decreto 4886 de 2011 en modo alguno

se están reconociendo al Superintendente Delegado para Asuntos Jurisdiccionales facultades para delegar el ejercicio de las funciones que en esta materia le corresponden.

En efecto, no puede hablarse en este caso de transferencia de funciones jurisdiccionales de una autoridad a otra, para que sean ejercidas por ésta última bajo su responsabilidad. Lo que claramente dispone la norma es que el Superintendente Delegado para Asuntos Jurisdiccionales, quien tiene asignadas expresas funciones de esa naturaleza, está facultado para coordinar, dirigir y asignar a los funcionarios encargados de adelantar las pruebas, las audiencias y diligencias a lo largo de las actuaciones y procesos de carácter jurisdiccional, funcionarios éstos que cumplen tareas de colaboración y apoyo en el ejercicio de la función jurisdiccional asignada por la ley a la Superintendencia de Industria y Comercio⁸.

⁸ Situación similar ocurre tratándose de los Magistrados Auxiliares de las Altas Cortes, quienes cumplen tareas de colaboración al interior de los despachos judiciales. Sobre el particular, prevé el parágrafo del artículo 93 de la Ley 270 de 1996 (adicionado por el artículo 18 de la Ley 1285 de 2009), que los Magistrados Auxiliares "...podrán ser comisionados para la práctica de prueba, para adoptar decisiones relacionadas con asuntos de trámite o sustanciación, para resolver los recursos que se interpongan en relación con las mismas". La Corte Constitucional en la Sentencia C-713 de 2008 (Revisión previa del proyecto de ley estatutaria No. 023/06 Senado y No. 286/07 Cámara "*Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*"), precisó que los Magistrados Auxiliares, en su calidad de empleados judiciales, no tienen investidura judicial ni están formalmente habilitados para administrar justicia, pero cumplen labores de apoyo a la gestión de los magistrados titulares, contribuyendo de esa forma a la celeridad y eficacia en la administración de justicia. Dijo al respecto dicha Corporación: "Los magistrados auxiliares

Se trata en efecto de una competencia del Superintendente Delegado que propende por la coordinación y dirección del grupo interno de trabajo que lo apoya en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, pero no, como equivocadamente lo sostiene el actor, de una delegación de funciones jurisdiccionales.

El Superintendente Delegado en ningún momento se despoja de las funciones que en esta materia le competen para trasladarlas a otros funcionarios. A él le corresponde admitir las reclamaciones y demandas, **dar trámite a las actuaciones y procesos** y adoptar las decisiones provisionales, cautelares o definitivas que correspondan en

cumplen importantes tareas de colaboración al interior del despacho, en su calidad de empleados de la Rama Judicial, pero como no son autoridades administrativas el Legislador no puede asignarles el ejercicio excepcional de funciones judiciales previstas en el artículo 116 de la Carta Política. || De esta manera, la labor que corresponde a los magistrados auxiliares de las altas corporaciones judiciales es entonces de apoyo a la gestión de los magistrados titulares, pero no tienen investidura judicial ni están formalmente habilitados para administrar justicia. || 4.- En el marco descrito, la Corte considera que no existe vicio de constitucionalidad con el hecho de que los magistrados auxiliares puedan ser comisionados para practicar pruebas, en la medida en que dicha potestad contribuye a la celeridad y eficacia en la administración de justicia, debe entenderse como excepcional, no implica la toma de decisiones que en sí mismas supongan administrar justicia y con ellas no se inviste a los magistrados auxiliares como funcionarios judiciales. [...] 5.- En concordancia con lo anterior, la segunda facultad prevista en la norma objeto de estudio, según la cual los magistrados auxiliares pueden ser comisionados para adoptar decisiones de trámite o sustanciación a fin de resolver los recursos presentados en relación con las pruebas por ellos practicadas, no plantea vicio de constitucionalidad, siempre y cuando se entienda que las facultades allí consagradas se circunscriben al ámbito de la comisión para la práctica de las pruebas, es decir a los actos dirigidos al cumplimiento de la prueba ya decretada y directamente vinculados a ella. A juicio de la Corte, esta potestad guarda relación directa con la facultad de adelantar diligencias probatorias, pues de otro modo podría resultar inoperante la comisión en detrimento del principio de eficacia, todo lo cual se mantiene dentro de los límites anteriormente indicados ya que no involucra la función de administrar justicia”.



los asuntos de protección al consumidor y de competencia desleal que se adelantan ante este organismo en desarrollo de la función jurisdiccional excepcional que ostenta. Esas funciones, no obstante, deben entenderse en armonía con las funciones que se atribuyeron a los grupos internos de trabajo y demás servidores, quienes **colaboran en el desarrollo del trámite de las actuaciones y procesos en las materias referidas** prestando su concurso para adelantar las pruebas, audiencias y diligencias a que haya lugar en tales procedimientos.

En ningún caso, se repite, hay transferencia de las funciones del Superintendente Delegado a los otros funcionarios señalados. Cada uno conserva y ejerce las funciones propias que le han sido asignadas. De ello dan cuenta precisamente los considerandos 5.2., 5.4. y 5.5. de la Resolución 4356 de 2012 cuando señalan que los profesionales universitarios y especializados adscritos a los Grupos de Trabajo de Competencia Desleal y de Efectividad de la Garantía podrán llevar a cabo las diligencias y audiencias que deban efectuarse en el marco de los procesos a cargo de esos grupos -previa asignación del Superintendente Delegado para Asuntos Jurisdiccionales-, incluida la práctica de pruebas *“y la adopción de las decisiones que surjan durante su desarrollo”*. Es decir, que las decisiones que profieran se circunscriben a los asuntos que les fueron asignados expresamente (audiencias y diligencias) y no a las funciones que corresponden al



Superintendente Delegado (adopción de medidas cautelares, resolución de recursos y nulidades, expedición de sentencias, etc.).

(v) Las anteriores consideraciones conducen con total nitidez a la no prosperidad de la primera acusación planteada en la demanda, pues es evidente que la norma demandada -artículo 21 numeral 10 del Decreto 4886 de 2011- al no referirse en forma alguna a delegación de funciones, no puede vulnerar la normativa contenida en los artículos 209 y 211 de la C.P. y 9 y 11 de la Ley 489 de 1998, que precisamente hacen relación a esta figura. Del mismo modo, es claro que con la norma acusada no se infringen los artículos 116 de la C.P. y 145 de la Ley 446 de 1998, que solo hacen referencia al ejercicio excepcional de funciones jurisdiccionales por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio.

4.4.2. Segundo cargo.

4.4.2.1. Fundamento del cargo.

Estima el actor que al facultar el numeral 10 del artículo 21 del Decreto 4886 de 2011 al Superintendente Delegado para Asuntos Jurisdiccionales de la Superintendencia de Industria y Comercio para *“coordinar, dirigir y asignar a los funcionarios que adelantarán la*

práctica de pruebas, las audiencias y diligencias a lo largo de las actuaciones y proceso”, desconoce el principio de independencia judicial consagrado en los artículos 228 y 230 de la C.P. y 5 de la ley 270 de 1996.

4.4.2.2. Examen de la Sala.

(i) Como quedó señalado previamente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 116 de la C.P. (modificado por el art. 1º del A.L. 3 de 2002), la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura⁹, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces, administran Justicia.

Agrega esta disposición que también lo hace la Justicia Penal Militar; que el Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales; y que ***“[e]xcepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas”***, advirtiendo que *“[s]in embargo no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos”*. Así mismo, esta norma constitucional prevé que los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de

⁹ Sustituida la expresión “Consejo Superior de la Judicatura” por la de “Comisión Nacional de Disciplina Judicial”, por el artículo 26 del Acto Legislativo 02 de 2015.



jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley.

La Constitución Política consagra su Título VIII a la “Rama Judicial” y en el artículo 228 dispone que la Administración de Justicia es una función pública y que sus decisiones son independientes. Así mismo, señala esta norma que las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial; que los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado, y que su funcionamiento será desconcentrado y autónomo. Por su parte, en el artículo 230 de la C.P. se prevé que los jueces, en sus providencias, solo están sometidos al imperio de la ley, precisando que la equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial.

En concordancia con estas disposiciones constitucionales, la Ley 270 de 1996, *“Estatutaria de la Administración de Justicia”*, establece en su artículo 1º que la administración de justicia es la parte de la función pública que cumple el Estado encargada por la Constitución Política y la ley de hacer efectivos los derechos, obligaciones, garantías y libertades consagrados en ellas, con el fin de realizar la convivencia

social y lograr y mantener la concordia nacional. Y en su artículo 5º dispone que “[l]a Rama Judicial es independiente y autónoma en el ejercicio de su función constitucional y legal de administrar justicia”, y que “[n]ingún superior jerárquico en el orden administrativo o jurisdiccional podrá insinuar, exigir, determinar o aconsejar a un funcionario judicial para imponerle las decisiones o criterios que debe adoptar en sus providencias”¹⁰.

Así mismo, el artículo 13 de la Ley 270 de 1996, modificado por el artículo 6º de la Ley 1285 de 2009, dispone que ejercen función jurisdiccional de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política, entre otros, las autoridades administrativas respecto de conflictos entre

¹⁰ La Corte Constitucional, en la Sentencia C-037, en la que revisó la constitucionalidad del proyecto de ley “Estatutaria de la Justicia”, al referirse a la independencia judicial establecida en el artículo 5º de ese proyecto, señaló lo siguiente: **“La independencia, como su nombre lo indica, hace alusión a que los funcionarios encargados de administrar justicia no se vean sometidos a presiones o, como lo indica la norma bajo estudio, a insinuaciones, recomendaciones, exigencias, determinaciones o consejos por parte de otros órganos del poder, inclusive de la misma rama judicial, sin perjuicio del ejercicio legítimo por parte de otras autoridades judiciales de sus competencias constitucionales y legales.** En este punto resulta de importancia anotar que el hecho de que alguna otra rama del poder público participe en la designación de algunos funcionarios judiciales -como es el caso del Senado y del presidente de la República en la elección de los magistrados de la Corte Constitucional- o que colabore en el buen funcionamiento de la administración de justicia -mediante el concurso económico, logístico o material- no significa, ni puede significar, que se le otorgue facultad para someter la voluntad y la libre autonomía del juez para adoptar sus decisiones. En igual sentido, debe decirse que la independencia se predica también, como lo reconoce la disposición que se estudia, respecto de los superiores jerárquicos dentro de la rama judicial. La autonomía del juez es, entonces, absoluta. Por ello la Carta Política dispone en el artículo 228 que las decisiones de la administración de justicia “son independientes”, principio que se reitera en el artículo 230 superior cuando se establece que “Los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley”, donde el término “ley”, al entenderse en su sentido general, comprende en primer lugar a la Constitución Política.” (negritas agregadas).



particulares, de acuerdo con las normas sobre competencia y procedimiento previstas en las leyes, quienes, en todo caso, no podrán realizar funciones de instrucción o juzgamiento de carácter penal (núm. 2).

La independencia judicial consagrada en las disposiciones constitucionales y legales citadas si bien se refiere a las autoridades que integran la rama judicial del poder público también es extensiva a las autoridades administrativas que, por autorización de la ley, cumplen de forma excepcional funciones jurisdiccionales. Es claro en efecto que la asignación de esta función a las autoridades administrativas implica que éstas van a ejercer la función pública de “Administrar Justicia”, y es respecto del ejercicio de esta función que se predica el atributo de la “independencia”.

La Corte Constitucional en la Sentencia C-1641 de 2000, en la que examinó la constitucionalidad del artículo 146 de la Ley 446 de 1998 (modificado por el artículo 51 de la Ley 510 de 1999), se refirió en los siguientes términos a la independencia e imparcialidad de las autoridades administrativas (en este caso, la Superintendencia Bancaria) a los que la ley les confiere atribuciones jurisdiccionales:

“Una lectura aislada y literal del artículo 116 parecería indicar que la ley puede atribuir funciones judiciales a cualquier autoridad administrativa, puesto que esa disposición constitucional no establece que el funcionario a quien se le confieran esas competencias jurisdiccionales deba reunir determinados requisitos. Sin embargo, una interpretación constitucional sistemática lleva a la inevitable conclusión de que para que un funcionario administrativo pueda ejercer funciones jurisdiccionales debe contar con ciertos atributos de independencia e imparcialidad. En efecto, la Carta es clara en señalar que las decisiones de la justicia son independientes (CP art. 228), mientras que las normas internacionales de derechos humanos, conforme a las cuales se deben interpretar los derechos constitucionales (CP art. 93), indican que toda persona tiene derecho a ser oída, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter (art. 8.1 Convención Interamericana y art. 14-1 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos). En tales condiciones, es necesario armonizar la posibilidad que confiere el artículo 116 de la Carta de conferir funciones judiciales a las autoridades administrativas con los requisitos de imparcialidad, predeterminación e independencia que deben tener las personas que ejercen funciones jurisdiccionales. Una conclusión se impone: La ley puede conferir atribuciones judiciales a las autoridades administrativas, pero siempre y cuando los funcionarios que ejercen concretamente esas competencias no sólo se encuentren previamente determinados en la ley sino que gocen de la independencia e imparcialidad propia de quien ejercita una función judicial.”¹¹

(ii) En este caso, como también se dijo antes, en desarrollo de la autorización prevista en el artículo 116 Superior el legislador mediante la Ley 446 de 1998 atribuyó a la Superintendencia de Industria y

¹¹ Este criterio fue reiterado igualmente por la Corte Constitucional en la Sentencia C-1071 de 2002, en la que examinó la constitucionalidad del artículo 145 de la Ley 446 de 1998, referido a las funciones jurisdiccionales de la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de protección al consumidor.



Comercio el ejercicio de funciones jurisdiccionales en las materias de competencia desleal y protección al consumidor.

El Decreto 4886 de 2011, que modifica la estructura de la Superintendencia de Industria y Comercio y determina las funciones de sus dependencias, estableció en su artículo 1º que a este organismo, entre otras funciones, le corresponde *“59. Ejercer las funciones jurisdiccionales que le hayan sido asignadas en virtud de la ley, a través de las Delegaturas, grupos internos de trabajo o funcionarios que para el efecto designe el Superintendente de Industria y Comercio, **garantizando la autonomía e independencia propia de la función**”* (se resalta por la Sala).

Esa autonomía e independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio, en criterio de la Sala, no se ve comprometida con lo dispuesto en la norma acusada.

En efecto, la función del Superintendente Delegado para Asuntos Jurisdiccionales de *“Coordinar, dirigir y asignar a los funcionarios que adelantarán la práctica de pruebas, las audiencias y diligencias a lo largo de las actuaciones y procesos”* no supone en forma alguna el rompimiento de la independencia que éstos últimos deben tener. En



ningún momento esa atribución permite al Superintendente Delegado imponer las decisiones o criterios que tales funcionarios deben adoptar en el marco de las audiencias y diligencias que deben adelantar en asuntos de tipo jurisdiccional.

Se trata de una función propiamente administrativa que pasa por la designación de los profesionales universitarios y/o especializados que deberán adelantar la práctica de pruebas, las audiencias y diligencias a lo largo de las actuaciones y procesos, y por la coordinación y dirección de sus labores, entendidas éstas como funciones de control y supervisión del cumplimiento de éstas, en cuanto a los horarios de trabajo, asignación de recursos administrativos y físicos para el cumplimiento de su gestión, cumplimiento de metas institucionales, etc., es decir, asuntos propios de la organización interna de su Despacho para el cabal desarrollo de la función jurisdiccional que le fue conferida por la ley. No se puede perder de vista, en efecto, que los funcionarios a los que se refieren las normas demandadas son funcionarios que apoyan la gestión del Superintendente Delegado para Asuntos Jurisdiccionales y, en tal medida, es lógico que éste cuente con facultades que le permitan la debida organización y funcionamiento de tal grupo de trabajo.



Por consiguiente, el segundo cargo de la demanda tampoco tiene vocación de prosperidad.

4.4.3. Tercer cargo.

4.4.3.1. Fundamento del cargo.

Para el demandante los considerandos 5.4. y 5.5. y el artículo 4º de la Resolución 4356 de 2012 de la Superintendencia de Industria y Comercio ratifican la regla de delegación establecida en el Decreto 4886 de 2011, que es incompatible con el ordenamiento jurídico, y vulneran el principio de independencia judicial.

4.4.3.2. Examen de la Sala.

La Sala niega la prosperidad de esta censura con fundamento en las mismas consideraciones expuestas al resolver los cargos primero y segundo, en tanto que la asignación de funciones a los abogados que ocupen los cargos de Profesional Universitario y Profesional Especializado, en los Grupos de trabajo de Competencia Desleal y de Efectividad de la Garantía adscritos a la Delegatura para Asuntos Jurisdiccionales, en los precisos términos y para los efectos previstos en los numerales 5.2, 5.4 y 5.5 del considerando quinto la Resolución



4356 de 2012 del Superintendente de Industria y Comercio, dispuesta en el artículo 4º de este acto administrativo, no configura en modo alguno delegación de funciones jurisdiccionales y por ende no puede hablarse que dichos abogados sean delegatarios de las funciones del Superintendente Delegado para Asuntos Jurisdiccionales. Además, en el ejercicio de sus funciones no se ve afectado el principio de independencia judicial.

4.5.- Conclusión

En el anterior contexto, al no ser desvirtuada la presunción de legalidad de los actos acusados, la Sala denegará las pretensiones de la demanda.

4.6.- Costas

Finalmente ha de resolverse lo relacionado con la condena en costas dado que el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 dispuso que las sentencias proferidas en esta jurisdicción deben pronunciarse sobre ellas.

En efecto, la citada norma establece lo siguiente: *“Artículo 188. Condena en costas. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la*



sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil". De acuerdo con lo anterior y teniendo en cuenta que el presente asunto fue promovido en ejercicio del medio de control de nulidad, el cual tiene por objeto la protección del ordenamiento jurídico en abstracto, no hay lugar a proferir una condena en costas, pues el interés que mueve al actor al promover el presente proceso, no es otro distinto al de defender la prevalencia del principio de legalidad, el cual es de interés público.

En consonancia con lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley

FALLA:

PRIMERO: DENEGAR LAS PRETENSIONES DE LA DEMANDA.

SEGUNDO: SIN CONDENA EN COSTAS.



TERCERO: Una vez en firme esta decisión, procédase por Secretaría al archivo del expediente, dejando las constancias a que hubiere lugar.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

**MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO
GONZALEZ**

MARIA ELIZABETH GARCIA

GUILLERMO VARGAS AYALA