

Funciones jurisdiccionales de las Superintendencias en Colombia. Claves para comprender esta forma de administrar justicia desde el ejecutivo

*Nelson Hernández Meza**
*María Lourdes Ramírez Torrado***
*María de Jesús Illera Santos****

RESUMEN

Las Superintendencias han venido empoderándose de la función de administrar justicia. Permitiéndoles dirimir controversias en distintas temáticas, como son los temas de competencia, consumo, societarios, salud o financiero. La finalidad de esta investigación es analizar las cuatro (4) Superintendencias que cumplen funciones jurisdiccionales en Colombia. Para lograr este objetivo se realizó una revisión documental, examinando y analizando la doctrina, la jurisprudencia y la legislación que se ocupan del tema. Encontrándose que ha existido más de un empoderamiento continuo en sectores de especial impacto para la economía del país que un proceso reflexivo y coordinado.

Justicia; superintendencias; administración de justicia; ejecutivo

*Jurisdictional functions of the Superintendencies in Colombia.
Keys to understanding the administration of justice from the Executive*

SUMMARY

The Superintendencies have been empowering themselves with the function of administering justice. Allowing them to settle controversies on different topics, such as competition, consumer,

* Abogado y Magíster en Derecho, Universidad del Norte, Colombia. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0872-3177>. Correo electrónico: nelsonh@uninorte.edu.co.

** Abogada, Universidad del Norte, Colombia. Doctora en derecho administrativo, Universidad Carlos III de Madrid, España. Profesora investigadora, Universidad del Norte, Colombia. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6529-0457>. Correo electrónico: torradom@uninorte.edu.co.

*** Abogada, Universidad Libre, Colombia. Doctora en derecho, Universidad de Castilla La-Mancha, España. Profesora investigadora, Universidad del Norte, Colombia. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1384-6334>. Correo electrónico: millera@uninorte.edu.co.

Este artículo es resultado del proyecto de investigación titulado: "Funciones jurisdiccionales de las autoridades administrativas", dirigido por la prof. María Lourdes Ramírez Torrado. Investigación financiada por la Universidad del Norte, Barranquilla, Colombia.

Artículo recibido el 17.8.2021 y aceptado para su publicación el 13.12.2021.

corporate, health or financial issues. The purpose of this investigation is to analyze the four (4) Superintendencies, which fulfill jurisdictional functions in Colombia. To achieve this objective, a documentary research was carried out, examining and analyzing the doctrine, jurisprudence and legislation that deals with the subject. Finding that there has been more continuous empowerment, in sectors of special impact for the country's economy, than a thoughtful and coordinated process.

Justice; superintendencies; administration of justice; executive

INTRODUCCIÓN

La importancia de las superintendencias como entidades dentro de la arquitectura institucional es incuestionable; hoy son nueve (9) entidades que revisten esta tipología¹; y desde que fueron introducidas han pasado casi cien (100) años.

La relevancia de estas instituciones radica en las funciones encomendadas, como son las administrativas y las funciones jurisdiccionales que se le han atribuido, incluso antes de 1991, en temas competenciales, consumo, societarios, salud o financiero.

Luego de la Constitución de 1991, el proceso de empoderamiento de funciones jurisdiccionales a estas entidades continúa siendo único y desconectado entre sí; producto ello, quizás, de la inexistencia de una columna vertebral que articule el ejercicio de su actividad jurisdiccional.

Teniendo en cuenta este escenario, el objetivo principal de esta investigación es analizar las cuatro (4) Superintendencias que cumplen esta función, con especial atención a los argumentos con los que se le han empoderado, su origen, sus funciones, rasgos diferenciadores y la manera como se han organizado para administrar justicia. Para lograr este objetivo, se realizó una revisión documental, examinando y analizando la doctrina, la jurisprudencia y la legislación que se ocupa del tema. Siendo una de las dificultades a superar de la investigación, la dispersión normativa que domina la materia.

Encontrándose como principal hallazgo² la existencia de un empoderamiento continuo a estas entidades en sectores de especial impacto para la economía del país. Sin que esto responda a un proceso reflexivo y cohesionado que permita comprender estas entidades como un conjunto, que cumplen un rol determinante como lo es dirimir controversias en un Estado.

¹ Actualmente podemos ubicar a: Superintendencia de Sociedades (SSOC); Superintendencia de Industria y Comercio (SIC); Superintendencia Financiera de Colombia (SFC); Superintendencia Nacional de Salud (SNS). Mientras que otras que no tienen la condición de superintendencias son: El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) por medio de los defensores de familia; Dirección Nacional de Derechos de Autor (DNDA); Instituto Colombiano Agropecuario (ICA); la Dirección General Marítima (DIMAR); y, las Comisarías de Familia.

² Un caso similar se advierte en Chile. Al respecto, puede verse, entre otros, el análisis de: BORDALÍ, 2009, pp. 237-264.

I. LAS SUPERINTENDENCIAS: PIEZAS CLAVES EN LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL

La aparición de las superintendencias en el país data de 1923, producto de la misión Kemmerer³. La primera en aparecer es la Superintendencia Bancaria que se crea con Ley 45/1923, seguida por la creación de otras a lo largo del siglo XX como son las superintendencias de sociedades anónimas (1931)⁴, de notariado y registro (1959), regulación económica (1960), industria y comercio⁵ (1968), seguros de salud (1977), o de subsidio familiar (1988)⁶.

En 1968⁷ se introduce una nueva reforma constitucional en donde se especificó con claridad el concepto y funciones de las superintendencias, mediante el decreto extraordinario 1050/1968, que las definió en su artículo cuarto como: “organismos adscritos a un ministerio que, dentro del marco de la autonomía administrativa y financiera que les señala la ley, cumplen algunas de las funciones que corresponden al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa”.

Pero es con la vigencia de la Constitución del 91 cuando se crean más de este tipo de entidades, unas con asiento expreso en la Constitución, caso de la dedicada a los servicios públicos domiciliarios⁸ (art. 370) y otra en el artículo transitorio 52 de la Carta que contempla la Superintendencia de Valores, fusionándose luego con la Bancaria, dando lugar a la Superintendencia Financiera en el 2005. Otras se crearían por vía legal, es el caso de las dedicadas a: Puertos (1991), a la de Vigilancia y Seguridad Privada (1993)⁹, o lo propio con la que se ocupa de la Economía Solidaria (1998)¹⁰. Existiendo hoy diez (10) superintendencias.

La Constitución del 91 incluyó un número de disposiciones que se encuentran vinculadas a esta institución (115 CN), sea porque se refiere al órgano mismo, o porque se relacione con sus funciones (370 CN), las relaciones de competencia entre el Congreso y el Ejecutivo (150-7 CN), o la delegación que puede realizar el Presidente en estas instituciones (211 CN).

Según el ordenamiento vigente, todas las superintendencias hacen parte de la rama ejecutiva, se encuentran adscritas a un ministerio, la más de las veces, o a un departamento administrativo. Esto último ocurre solamente para la dedicada a los servicios públicos domiciliarios con el Departamento administrativo de Planeación.

³ LÓPEZ, 2007, p. 1-42.

⁴ NEIRA, 2006, p. 213.

⁵ RAMÍREZ, 2018.

⁶ RAMÍREZ Y DE LA CRUZ, 2019, 49, pp. 81-112.

⁷ Decreto 1050, 1968, artículo 1.

⁸ LONDOÑO *et al.*, 2002.

⁹ Ley 62, 1993.

¹⁰ Ley 454, 1998.

En cuanto a su creación, la Ley 489/1998¹¹ dispone que las superintendencias podrán ser creadas por la ley como organismos con autonomía administrativa y financiera, sin personería jurídica, en cuyo caso harán parte integrante del sector central de la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional, o como entidades descentralizadas, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonial y sujetas al régimen jurídico contenido en la ley que las crea y, en lo no previsto en ella, al de los establecimientos públicos (art. 82), (C-452/2003).

Las superintendencias actúan bajo la dirección y orientación del Presidente de la República, quien es titular constitucional de la función de inspección y vigilancia, desarrollando su competencia bajo el control, dirección e inspección del Presidente y del ministro del ramo (C-496/1998, C-921/2001). Y junto con esta función tienen funciones jurisdiccionales.

II. DE LAS FUNCIONES ADMINISTRATIVAS DE LAS SUPERINTENDENCIAS

Las superintendencias desarrollan actividades administrativas, como las de policía administrativa, inspección, vigilancia, control y sanción, mediante actos administrativos, los que son controlables por la jurisdicción de lo contencioso-administrativo (C-649/2001. C-860/2006). Ello con la finalidad de garantizar el adecuado funcionamiento de las actividades de las que se ocupan (C-205/2005). Podrán imponer medidas, dictar órdenes, instrucciones, sanciones, autorizar la realización de actividades, o expedir reglamentos técnicos, certificaciones o conceptos, emisión de órdenes o instrucciones para suspender las prácticas ilegales. En otros casos, podrá decretar la disolución y ordenar la liquidación de cualquier entidad vigilada, cuando sea del caso, designando a un liquidador.

Si bien de la esencia de estas instituciones es la inspección, vigilancia, estas actividades se complementan con la capacidad de imponer sanciones administrativas, con el fin de adoptar medidas eficaces (C-860/2006) para las conductas que sean contrarias al sector que deban salvaguardar (C-921/2001). Respetando los postulados que rigen el derecho administrativo sancionador (C-037/2017), de manera que la actividad sancionadora cierra el círculo de facultades de la entidad tales como: reglamentación, instrucción, investigación, requerimiento (C-860/2006).

Esta capacidad de las superintendencias de imponer sanciones administrativas es producto del *ius puniendi* único del Estado, el que se encuentra en manos de las autoridades penales y también de las administrativas (C-064/2021). Congregándose, en el poder sancionador del Estado, junto con el derecho penal delictivo propiamente dicho, el derecho administrativo sancionador, el contravencional, disciplinario, fiscal correccional, y el *impeachment*. Ahora bien, este ejercicio de imposición de sanciones administrativas se debe realizar considerando el respeto del debido proceso teniendo en cuenta “a la

¹¹ JARAMILLO y MEJÍA, 2016a, pp. 120-152.

trascendencia constitucional de los derechos y los intereses en tensión, tanto en materia sustancial como procedimental” (C-276/2019).

El artículo 29 de la Constitución es el fundamento que limita el poder de sancionar del Estado, a partir de la exigencia del respeto del debido proceso. Derivándose las garantías derivadas del debido proceso a este tipo de actividades, que conforman un corpus de la teoría general del derecho sancionador, como son: a) la posibilidad de ser oído durante toda la actuación y permitir su participación en ella, desde el inicio hasta su culminación; b) la obligación de ser notificado de todas y cada una de las decisiones que allí se adopten; c) que se asegure el derecho de defensa y contradicción, incluyendo la opción de impugnar las decisiones que resulten contrarias y de intervenir en la actividad probatoria; d) la garantía de la presunción de inocencia, lo que conlleva que la responsabilidad del administrado se defina con base en hechos probados imputables al mismo, quedando proscrita la imposición de sanciones de plano, amparadas solo en la ocurrencia objetiva de una falta o contravención; e) la garantía de juez natural; f) la determinación y aplicación de trámites y plazos razonables; g) la garantía de imparcialidad; h) el principio de legalidad de la falta o de la infracción administrativa; i) el principio de publicidad; j) el principio de la doble instancia; k) el principio de *non bis in idem*; y, l) la prohibición de la *reformatio in pejus*. Garantías todas ellas aplicables en el ejercicio de la actividad sancionadora de la administración, verbigracia, el realizado por las superintendencias.

Junto con la función administrativa de las superintendencias, se encuentra la función jurisdiccional cuya finalidad es resolver los conflictos de intereses que se pueden suscitar entre los distintos actores del sector (C-145/2009).

III. OTORGAMIENTO DE FUNCIONES JURISDICCIONALES A LAS SUPERINTENDENCIAS

Es el artículo constitucional 116 el que sirve de fundamento constitucional a las funciones jurisdiccionales de las superintendencias, exigiendo que tales funciones sean imparciales, independientes, predeterminadas en una ley, no pudiendo tener por objeto la instrucción de sumarios o el juzgamiento de delitos (C-1641/ 2000, C-384/2000, 501/2001, C-649/2001, C-y C-833/2006, C-902/2008, C-117/2008).

Han sido varios los pronunciamientos de la Corte Constitucional dándole contenido y alcance al artículo 116 con relación a las funciones jurisdiccionales de las superintendencias. Entre otros temas, se ha abordado la distinción de las funciones administrativas y judiciales que deben estar separadas, debiendo ser cada una de ellas autónomas completamente para garantizar la imparcialidad e independencia. Para ello se ha demandado que se realicen cambios en la estructura de la entidad (C-1143/2000), asimismo que los funcionarios deben indicar la naturaleza de la actividad (administrativa o jurisdiccional) que realizan (C-649/2001, C-537/2010). No pudiendo un mismo funcionario que cumple la función judicial haberse pronunciado en ejercicio de sus funciones previas de inspección, vigilancia y control respecto de casos que luego sean objeto de controversia judicial (C-117/2008).

El funcionario que cumpla la función jurisdiccional será independiente, no pudiendo el superior invocar relaciones de jerarquía para incidir en la decisión a partir de órdenes o instrucciones, o elección de persona que debe fallar. Con lo que no debe existir relación alguna “de sujeción jerárquica o funcional en lo que atañe al asunto que se somete a su conocimiento” (C-537/2010). Debiéndose garantizar siempre “la imparcialidad, autonomía e independencia del funcionario que administra justicia, evitando que este se encuentre sometido a las instrucciones de su superior que le impongan la forma como debe decidir el asunto de su conocimiento”¹².

Asimismo, la Corte ha demandado que las superintendencias en ejercicio de la función jurisdiccional cumpla de forma idéntica esta actividad como los jueces de la República (C-649/ 2001). Pudiendo las superintendencias ordenar la realización de una actividad o su abstención para proteger el bien jurídico encargado, ordenar la efectividad de las garantías de los bienes y servicios protegidos, emitir órdenes para lograr que no se lesione o se continúe lesionando el bien jurídico a proteger (C-1071/2002)¹³, constituyendo sus decisiones providencias judiciales (T-803/2004, C-145/2009).

En esta línea, la actividad jurisdiccional adelantada por las superintendencias debe ser respetuosa del debido proceso. “El artículo 29 de la Constitución de 1991 garantiza el debido proceso y las formalidades propias del juicio ante tribunal competente, solo que la última norma extendió estas garantías también a los procesos que se surten ante autoridades administrativas” (C-064/2021).

En este sentido la Corte Constitucional se ha pronunciado en diferentes ocasiones haciendo énfasis en ello, verbigracia, cuando ha manifestado que era necesario la separación de la función administrativa de la jurisdiccional (C-649/2001), cuando afirmó que el debido proceso es límite de la autonomía judicial (C-543/1992), asimismo al aceptar la creación de delegaturas para conocer de forma independiente de la administración de justicia (C-649/2001), la procedencia de la acción de tutela cuando se viola, desconozca o afecte el debido proceso (T-568/2011) o la justificación del otorgamiento de funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas que contemplo el código general del proceso (C-436/2013).

De otra parte, en lo que respecta con el otorgamiento de la función jurisdiccional, la Corte comprende que la reserva de ley se entiende satisfecha con una ley o de una norma con rango de ley (Auto 057/2009). A su vez, la función jurisdiccional se podrá realizar apoyada de oficinas regionales como un grado relativo de desconcentración, sin que con ello se comprenda que se lesiona las disposiciones constitucionales 228 y 365; pero al mismo tiempo la Corte ha establecido que no existe “un deber específico y expreso del legislador en el sentido de que el ejercicio de las funciones jurisdiccionales asignadas a las autoridades administrativas (...) sean desconcentrados” (C-833/2006)¹⁴.

¹² RUIZ A, 2018, p. 210.

¹³ Ley 1564, 2012, artículo 24.

¹⁴ Corte Constitucional, 11.10.2006, Sentencia C-833.

En cuanto a las decisiones judiciales podrán ser tomadas en primera o en única instancia, según la cuantía; siendo la autoridad que las conoce en segunda instancia el juez correspondiente de la jurisdicción ordinaria; pues “por su naturaleza jurisdiccional, escapan al ámbito de control de la justicia contenciosa administrativa” (C-145/2009).

Así tenemos que las superintendencias con funciones jurisdiccionales son: la Superintendencia de Sociedades (SSOC), la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), la Superintendencia Financiera (SFC) y la Superintendencia Nacional de Salud (SNS).

IV. ARGUMENTOS A FAVOR Y EN CONTRA PARA EL OTORGAMIENTO DE LAS FUNCIONES JURISDICCIONALES A LAS SUPERINTENDENCIAS

Al no existir un sistema que articule este tipo de justicia, y que lo dote de argumentos para sustentar su ejercicio; resulta oportuno revisar las distintas posturas de la doctrina que sí se han ocupado de la cuestión. De este modo, por un lado existen quienes apoyan el otorgamiento de funciones administrativas a las autoridades administrativas¹⁵, a partir de diferentes y disímiles motivaciones; y por otro lado un grupo de autores que lo critican. Siendo en su mayoría posturas reiterativas, y otras cuantas reflexivas.

1. *Argumentos a favor*

Se destaca que tienen como marco de referencia para explicarlos, las funciones jurisdiccionales asignadas al Ejecutivo, apoyándose en la economía, la política y el derecho. Entre los argumentos se encuentran:

- a) **Es una justicia eficaz.** Este grupo subraya la eficacia de este tipo de justicia, como forma de descongestión judicial¹⁶. Considerando dos condiciones indispensables para su funcionamiento: i) el ingreso de los funcionarios por medio del concurso de méritos; y, ii) que exista un control judicial de las decisiones de estas autoridades¹⁷. Sin embargo, existe una parte de la doctrina procesal que no comprende este arreglo institucional como solución a este fenómeno¹⁸, pues la considera como una política fracasada para acabar la congestión judicial¹⁹.
- b) **Razones económicas.** La necesidad de dar agilidad, desde una visión pragmática²⁰, a la solución de asuntos mercantiles²¹ para generar beneficios a la economía

¹⁵ RAMÍREZ y HERNÁNDEZ, 2021, pp. 21-40.

¹⁶ RUEDA, 2013, pp. 163-170.

¹⁷ ÁNGEL, 1986, pp. 21-37.

¹⁸ GÓMEZ, 2016, pp. 95-100.

¹⁹ RUEDA, 2013, pp. 163-170.

²⁰ ARCHILA, 2002, pp. 61-63.

²¹ REYES, 1992, pp. 83-89.

del país; es otro de los argumentos planteados para explicar el otorgamiento de funciones jurisdiccionales.

- c) **Un mecanismo alternativo de solución de conflictos.** Estos se asocian a la facultad que se otorga a los particulares para que administren justicia de manera transitoria, materializándose esta atribución con la conciliación y el arbitraje, específicamente. Si bien los mecanismos alternos han sido uno de los argumentos²² para justificar esta forma de justicia; no se han entregado mayores explicaciones. Pareciendo que el calificativo de esta oferta de justicia se hace en atención a que es realizada por fuera de la rama judicial²³.
- d) **Un contencioso-particular o justicia administrativa particular**²⁴. Planteándose que debía trasladarse a la justicia ordinaria el modelo de la jurisdicción contenciosa administrativa. En donde la decisión fuera tomada por una agencia administrativa del Estado y esta pudiera ser apelada ante juez civil para garantizar el principio de legalidad de la decisión y el respeto del derecho al debido proceso. Para algún sector, la inclusión constitucional del artículo 116 ha creado una especie de justicia administrativa jurisdiccional que plantea una judicialización de la administración²⁵; otros afirman que debido a la vaguedad extrema de la norma constitucional estamos frente a una justicia propia de “materias generales contencioso-particulares”²⁶. Sin embargo, un sector afirma que el otorgamiento de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas no significa que estas conformen una jurisdicción especial²⁷, debido a que, entre otros motivos, no está considerada constitucionalmente como una jurisdicción, entonces “es posible afirmar que la jurisdicción como función pública es única, razón por lo que es incorrecto hablar de diferentes jurisdiccionales como se hace en nuestro ordenamiento jurídico, partiendo de la misma Constitución Política”²⁸.
- e) **La ubicación del tema desde el derecho administrativo.** Estas atribuciones son vistas como un nuevo asunto²⁹ que aborda el derecho administrativo moderno³⁰ o quienes lo han vinculado³¹ con las nuevas formas de solución de conflictos y encuentran en la justicia impartida por la administración una oportunidad para zanjar las controversias en el sector: comercial, salud, financiero y asegurador.

²² LA ROTA *et al.*, 2016, pp. 844-853.

²³ LA ROTA *et al.*, 2016, pp. 844-853.

²⁴ GIRALDO, 1992, p. 136.

²⁵ CASSAGNE, 2007, pp. 5-28.

²⁶ HINESTROSA, 2001, pp. 157-167.

²⁷ ESCOBAR, 2014, pp. 62.

²⁸ CRUZ y NAIZIR, 2006, p. 285.

²⁹ RAMÍREZ, 2020, p. 123-136.

³⁰ PIMIENTO, 2013, pp. 15-40.

³¹ RODRÍGUEZ *et al.*, 2012, pp. 239-240.

2. *Argumentos que discuten el otorgamiento de funciones jurisdiccionales a las superintendencias*

Estos responden a las discusiones planteadas principalmente en materia policiva, por las funciones jurisdiccionales adelantadas por los inspectores de policía, pero también hay argumentos relativos con la concentración de funciones en el ejecutivo y el rechazo porque este decida algunas de las grandes controversias en el país.

Entre los argumentos que se esgrimen, tenemos a quienes señalan que las figuras de juez y administración se confunden, afectándose los principios de legalidad, debido proceso y de juez natural³². Asimismo, se coloca sobre la mesa el quebrantamiento del principio de separación de poderes y sus implicaciones en la estructura del Estado, “Con los procesos judiciales adelantados ante la Superintendencia Bancaria, si se vulnera la Constitución porque vulnera el principio de separación de poderes, por convertirse en un ejercicio permanente de la Rama Judicial y no excepcional”³³, por las funciones en la materia aquí estudiadas por los procesos policivos.

De otra parte, otros autores³⁴ explican que el problema de otorgar funciones jurisdiccionales al ejecutivo es un riesgo para la democracia, por cuanto ello significa acentuar su predominio en los demás poderes públicos. Mientras que algunos³⁵ sostienen que no deben otorgarse dichas funciones bajo la necesidad de descongestionar la rama judicial, pues ello conduce finalmente a una limitación de las garantías judiciales³⁶.

Se destaca otro sector que justifica estas atribuciones de forma excepcional para reclamaciones pequeñas, sosteniendo que, frente a los grandes pleitos, el gobernante no puede sustituir al juez. Esta situación es calificada como una desviación en la que ha caído el derecho comercial, en esta vía Neira afirma: “La denominada desjudicialización se postuló como política de Estado para aumentar la oferta judicial en materia de ‘pequeñas reclamaciones’, mas no como sustituta de la función judicial ordinaria”³⁷.

V. ANÁLISIS DE LAS SUPERINTENDENCIAS QUE TIENEN ATRIBUCIONES JURISDICCIONALES

A continuación se analizan las cuatro (4) superintendencias a las que se les ha atribuido función jurisdiccional. Al no existir un texto que las comprenda, y siendo cada una de ellas mundos autónomos, que pertenecen al ejecutivo, pero que obedecen a dinámicas, sectores y realidades diversas, se procede a revisar a cada una de ellas desde puntos comunes como lo son: origen, funciones, rasgos diferenciadores, y las formas como se ejerce la actividad de dirimir controversias.

³² BUSTOS, 1986, pp. 63-69; FERNÁNDEZ, 1986, p. 54.

³³ VELANDIA, 2017, pp. 43-78.

³⁴ BEJARANO, 2018a, pp. 19-50.

³⁵ CASTAÑO, 2006, pp. 157-172.

³⁶ JULIO, 2002, pp. 275-301.

³⁷ MARTÍNEZ, 2003, pp.129-159.

1. *Superintendencia de Sociedades (SSOC)*

Esta entidad es creada en 1931³⁸ bajo el nombre de Superintendencia de Sociedades Anónimas³⁹, siendo presidida por un superintendente nombrado por el Presidente, quien para entonces solo tenía facultades sobre los bancos de emisión y los establecimientos de crédito⁴⁰. En 1991, en una política de modernización del Estado⁴¹, la entidad es reestructurada siendo descrita como un organismo de carácter técnico, con autonomía administrativa y presupuestal adscrita al Ministerio de Desarrollo Económico⁴². Para el 2012, la entidad es adscrita al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, dotándose de personería jurídica, y señalándose que mediante esta superintendencia el presidente ejercía labores de inspección, vigilancia y control sobre sociedades mercantiles⁴³.

En relación con las funciones asignadas a la SSOC, se afirma⁴⁴ que siempre ha tenido funciones de policía administrativa, por su competencia para estudiar y analizar la situación jurídica, contable y financiera de las entidades sometidas a su vigilancia. Por ello, ha sido calificada por parte de algún sector de la doctrina⁴⁵ como una superintendencia de variedades. Sus funciones no se encuentran consagradas en un solo texto, sino que están dispersas en reglamentos, leyes, inclusive en disposiciones expedidas por el mismo superintendente. Escenario que se repite en las restantes superintendencias con funciones jurisdiccionales.

Se distingue por ser la única superintendencia que anterior a la expedición de la Constitución de 1991 ya gozaba de estas atribuciones jurisdiccionales, incluso en varios asuntos. Uno de ellos se refiere al concordato preventivo obligatorio, cuyo trámite se consideró por la doctrina como un trámite administrativo-judicial⁴⁶. Asimismo, se distingue por ser la entidad que tiene asignadas mayor número de funciones jurisdiccionales en el desarrollo de la política de la desjudicialización de los conflictos societarios⁴⁷; justificadas por las dificultades en la gestión de sus procesos administrativos y previendo que estas pudieran resolverlas mediante el ejercicio de la función jurisdiccional⁴⁸.

La eficacia de su gestión respecto de estas atribuciones jurisdiccionales se evidencia en la rapidez para evacuar los procesos, aun cuando se ha señalado que este responde a un bajo número de demandas. Ahora bien, se ha señalado que no existen datos comparables de la labor de esta entidad con la labor de los jueces civiles, por lo que quienes aconsejan

³⁸ PUYO, 2010, pp. 247-293.

³⁹ Ley 58, 1931, artículo 1.

⁴⁰ ARCHILA, 2006, p. 213.

⁴¹ REYES, 1999, p. 272.

⁴² Decreto 2153, 1992, artículo 2.

⁴³ Decreto 1023, 2012, artículo 1.

⁴⁴ OLIVIERI, 2018, pp. 243-280.

⁴⁵ GABINO, 1992, p. 31.

⁴⁶ NARVÁEZ, 1983, p. 116.

⁴⁷ REYES, 1999, p. 313.

⁴⁸ Congreso de la República. 24.12.1996, Gaceta N° 621, p. 621.

la utilidad⁴⁹ de las funciones jurisdiccionales de las SSOC no lo hacen precisamente por los datos estadísticos de dicha función. No está de más mencionar que existen también señalamientos críticos que sostienen que la SSOC es lenta en el trámite de esos asuntos⁵⁰ y que carece de habilidades y experticia en la valoración de pruebas⁵¹.

En cuanto a su diseño institucional, la doctrina⁵² ha señalado que es eficiente, segura y poco onerosa por cuanto cuenta con personal técnico y especializado en temas económicos. También ha destacado el hecho, probado en la praxis judicial, que la verdadera jurisprudencia societaria está en las providencias judiciales de la SSOC⁵³, y el surgimiento de una justicia especialista, técnica, celer y eficaz en ciertos asuntos comerciales⁵⁴.

La SSOC se ha calificado como un tribunal de comercio visto como un modelo de justicia concursal y societaria ágil y especializada. Por ello se ha afirmado⁵⁵ que su gestión la ha llevado a constituirse como una jurisdicción especializada de comercio, desplazando al juez civil para conocer de estos asuntos.

La SSOC tiene presencia⁵⁶, mediante intendencias regionales⁵⁷, en doce (12)⁵⁸ ciudades y distritos del país. En cuanto a la manera como se ejerce la función jurisdiccional, se realiza por medio de dos delegaturas, a diferencia de las otras superintendencias; dedicándose unos a procedimientos mercantiles⁵⁹ y la otra a procedimientos de insolvencia⁶⁰. Un aspecto diferenciador de la SSOC, respecto de otras de su tipo, es que conoce de un proceso de naturaleza ejecutiva⁶¹, como es el caso del proceso especial de garantías mobiliarias⁶².

En lo que concierne a los cargos de superintendentes delegados y de intendentes regionales son de libre nombramiento y remoción del superintendente⁶³. Las decisiones jurisdiccionales son proferidas por los grupos de trabajo organizados al interior de las delegaturas y los profesionales universitarios, especializados o el asesor. Evaluándoseles su trabajo como servidores públicos de carácter administrativo y no judiciales⁶⁴.

⁴⁹ REYES, 2014, pp. 12.

⁵⁰ BEJARANO, 2016, pp. 115.

⁵¹ MARTÍNEZ, 2003, p. 151.

⁵² OLIVIERI, 2018, pp. 243-280.

⁵³ REYES, 2014, p. 187.

⁵⁴ ARCILA, 2010, p. 234.

⁵⁵ OLIVIERI, 2018, pp. 243-280.

⁵⁶ GARCÍA, 2012a, pp. 1-44.

⁵⁷ Decreto 1023, 2012, artículo 22.

⁵⁸ Actualmente la SSOC tiene cobertura en solo ocho (8) ciudades de Colombia, teniendo presencia en intendencias regionales como Bogotá, Barranquilla, Medellín, Manizales, Bucaramanga, Cartagena, San Andrés y Cali.

⁵⁹ Decreto 1023, 2012, artículo 17.

⁶⁰ Decreto 1023, 2012, artículo 18.

⁶¹ Ley 1676, 2013, artículo 57.

⁶² Ley 1676, 2013, artículo 58.

⁶³ Ley 909, 2004, artículo 5. numeral 2. literal a. Decreto 1023, 2012, artículo 8. numeral 12.

⁶⁴ Decreto 775, 2005, artículo 36.

En el caso de la SSOC se ha admitido la acción de tutela cuando se viola, desconoce o afecta el debido proceso (T-568 de 2011). Pero también se ha negado la procedencia de la acción de tutela cuando se debaten interpretaciones y no se prueban afectaciones al debido proceso por parte de la SSOC (T-441 de 2002).

Respecto de la imparcialidad del juez de la SSOC existen duras críticas por la doctrina⁶⁵, ya que en el manual de funciones⁶⁶ no se realiza mención especial para el perfil. Advirtiéndose solo un control jerárquico⁶⁷ entre los funcionarios, sin que se disponga nada para preservar los principios de autonomía e independencia que estos deben tener en ejercicio de esta función.

2. *Superintendencia de Industria y Comercio (SIC)*

La SIC es creada en 1967⁶⁸ y está adscrita al Ministerio de Desarrollo Económico, siéndole asignadas (1968) funciones de autoridad administrativa en materia de propiedad industrial, de vigilancia de las cámaras de comercio y de cumplimiento de la profesión de comerciante⁶⁹. En 1976 pasa a ser la autoridad en materia de control, vigilancia y sanción de la violación de los márgenes y normas sobre precios⁷⁰, funciones de la antigua Superintendencia Nacional de Producción de Precios⁷¹. En 1991⁷², en una política de modernización, es reestructurada, siendo descrita como un organismo de carácter técnico⁷³. Hoy se encuentra reglamentada en el decreto 1074 de 2015, decreto único reglamentario del sector comercio, industria y turismo⁷⁴, y se encuentra ubicada dentro del sector presidido por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

En relación con las funciones, la SIC se ocupa de temas como competencia, datos personales, metrología, consumo y propiedad intelectual. Dichas funciones se encuentran en diversas disposiciones reglamentarias, legales y también en disposiciones expedidas por el mismo superintendente. Son muchas sus funciones, pudiendo actuar unas veces como autoridad jurisdiccional y otras como autoridad administrativa⁷⁵. Por ello, se le critica por parte de un sector de la doctrina⁷⁶, por tres (3) aspectos fundamentales,

⁶⁵ GARCÍA, 2012b, pp. 1-42.

⁶⁶ Superintendencia de Sociedades. Despacho del Superintendente, 17.03.2015, Resolución N° 100-000926, artículo 3.

⁶⁷ Superintendencia de Sociedades. Despacho del Superintendente, 17.03.2015, Resolución N° 100-000926, artículo 3.

⁶⁸ Ley 65, 1967.

⁶⁹ Decreto 2974, 1968, artículo 26.

⁷⁰ Decreto 149, 1976, artículo 6.

⁷¹ Decreto 149, 1976, artículo 42.

⁷² Constitución Nacional, 1991. artículo transitorio 20.

⁷³ Decreto 2153, 1991, artículo 2.

⁷⁴ Decreto 1074, 2015.

⁷⁵ Corte Constitucional, 30.06.2010, Sentencia C-537

⁷⁶ Entre otros, véase a: RUBIO Escobar, Jairo. La experiencia, efectividad e independencia de la autoridad de la competencia en Colombia. *Revista Derecho Competencia*, Universidad Javeriana, 9, 2013,357-

como son: a) la captura de estas entidades por los sectores que controla⁷⁷; b) su falta de independencia⁷⁸; y, c) la generación de confusión en los mercados cuando no se distinguen las funciones de inspección, vigilancia y control de las sancionatorias, en asuntos de protección de la libre competencia⁷⁹. Ello a partir de los análisis realizados por el BID y la OCDE⁸⁰.

En relación con la función jurisdiccional, esta se encuentra a cargo del superintendente delegado para asuntos jurisdiccionales⁸¹. Siendo este cargo de libre nombramiento y remoción del superintendente⁸². Situación que fue avalada por el Consejo de Estado, pues en nada afecta la imparcialidad o el debido proceso de quienes concurren ante esta entidad en materia jurisdiccional⁸³. El ejercicio de la función jurisdiccional conserva la totalidad de las facultades jurisdiccionales, pudiéndolo delegar en grupos de trabajo⁸⁴, quienes se reparten el conocimiento de los asuntos jurisdiccionales teniendo en cuenta la materia (derecho del consumidor, propiedad industrial y competencia desleal).

Permitiéndose realizar actuaciones o preferir autos y sentencias de cualquier área temática de los grupos de trabajo por parte del asesor o asesores⁸⁵ del despacho del delegado para estos temas.

Es importante destacar, que el superintendente no califica la gestión del superintendente delegado para asuntos jurisdiccionales, como tampoco revisa sus decisiones, pues este es de libre nombramiento y remoción. Lo mismo pasa con los coordinadores de los grupos de trabajo organizados al interior de la delegatura⁸⁶, y los profesionales universitarios, especializados o el asesor del despacho del superintendente delegado para asuntos jurisdiccionales. Se anota cómo la calificación de servicios de estos servidores no opera de la misma forma como la de los jueces de la república, evaluándosele como como servidores administrativos y no judiciales⁸⁷.

La eficacia de la gestión de la administración de justicia por parte de esta superintendencia se soporta en la rapidez de los procesos, no obstante no hay informes estadísticos,

370; MIRANDA Londoño, Alfonso. Análisis del proyecto de ley 038 de 2015. *Revista Derecho Competencia*, Universidad Javeriana, 11, 2015, 75-135; OSSA Bocanegra, Camilo. Fundamentos de la aplicación pública del derecho de la competencia en Colombia. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, Universidad de Medellín, 44, 2014, 181-219.

⁷⁷ BEJARANO, 2018b, pp. 19-50.

⁷⁸ LÓPEZ, 2016, p. 205.

⁷⁹ RUBIO, 2013, pp. 357-370.

⁸⁰ Séptimo Foro Latinoamericano de Competencia, celebrado en Chile los días 9-10 de septiembre de 2009, promovido por el BID y la OCDE.

⁸¹ OSPINA, 2014, pp. 117-142.

⁸² Decreto 3523 de 2009. Artículo 3.

⁸³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. 28.01.2016.

⁸⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera., 28.01.2016.

⁸⁵ Superintendencia de Industria y Comercio. 29.03.2017, Resolución N° 14371.

⁸⁶ Superintendencia de Industria y Comercio. 29.03.2017, Resolución N° 14371.

⁸⁷ Decreto 775 de 2005. Artículo 36.

solo algunos datos aislados, que así lo demuestren⁸⁸. Algunos en la doctrina se han expresado frente al tema, manifestando que esta rapidez, con que actúa la entidad, podría indicar eventualmente que no se estudien determinados hechos y pruebas, derivando decisiones parcializadas⁸⁹.

3. *Superintendencia Financiera (SFC)*

La SFC es la primera que se crea en el país en 1923, conocida como la superintendencia bancaria, cuyas competencias fueron ordenar, vigilar y controlar el comportamiento de los mercados y agentes económicos. Teniendo para ello funciones netamente administrativas y de policía administrativa. Posteriormente en 1991 se estableció⁹⁰ que la comisión nacional de valores adoptaría la estructura de una superintendencia⁹¹, surgiendo entonces la superintendencia de valores⁹². Tiempo después, año 2005, se fusiona la superintendencia bancaria con la superintendencia de valores, denominándose entonces Superintendencia Financiera de Colombia⁹³, asignándosele una función propia del Estado, como es la de preservar la confianza de los particulares en su interacción con el sistema financiero⁹⁴. Además, la SFC cuenta con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio, con el fin de realizar la inspección, vigilancia y control de las personas que realicen actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo.

Por el cúmulo de atribuciones entregadas a la SFC algunos la equiparan a un megaorganismo⁹⁵; mientras que otros la han identificado como la integración de la supervisión de los dos segmentos del mercado de capitales (bancario y valores)⁹⁶. No obstante, esta concentración de competencias, su actividad se ha señalado como benéfica, por ejercer vigilancia de estos mercados. Desde la jurisprudencia se ha comprendido su origen como un esquema de contrapesos para ejercitar un control eficaz en las actividades financieras emprendidas por particulares⁹⁷.

En cuanto a la atribución de funciones jurisdiccionales a la SFC es importante señalar que las funciones que hoy tiene deben articularse a las que le fueron asignadas mucho tiempo atrás (1998) a las superintendencias bancaria y de valores. Posterior a la fusión, las funciones antes señaladas en el marco del estatuto del consumidor, se le otorgaron nuevamente a la SFC, pero señalando el deber de garantizar la debida independencia de

⁸⁸ JARAMILLO y MEJÍA, 2016b, p. 145.

⁸⁹ JARAMILLO y MEJÍA, 2016c, pp. 120-152.

⁹⁰ Constitución Nacional, 1991, artículo Transitorio 52.

⁹¹ Decreto 2739, 1991, artículo 1.

⁹² ACOSTA, 1999, p. 42.

⁹³ Decreto 4327, 2005, artículo 1.

⁹⁴ Corte Constitucional, 7.11.2012, Sentencia C-909.

⁹⁵ PUYO, 2010, pp. 247-293.

⁹⁶ BLANCO, 2008. P.73-93.

⁹⁷ Corte Constitucional, 7.11.2012, Sentencia C-909.

los funcionarios encargados de la actividad jurisdiccional frente a los encargados de las funciones de supervisión e instrucción. Entonces, la SIF tiene funciones jurisdiccionales en los siguientes asuntos: i) el reconocimiento de los presupuestos de ineficacia en los casos previstos en el libro segundo del código de comercio relativo a sociedades comerciales⁹⁸; ii) la solución de asuntos de naturaleza societaria relativos a la discrepancia sobre el precio de alícuotas respecto de sociedades vigiladas por la SFC en ciertos eventos; iii) la protección de accionistas minoritarios⁹⁹ de sociedades que participen como emisores de valores en el mercado público de valores¹⁰⁰ que se vean afectados por decisiones que tomen los órganos de administración de la sociedad; y, iv) diferencias entre consumidores financieros (personas naturales o jurídicas, que están en una etapa precontractual, contractual, legal o que utilizan los servicios financieros de una entidad vigilada por la SFC)¹⁰¹ y estas entidades¹⁰², en asuntos relacionados con la ejecución y cumplimiento de obligaciones contractuales realizadas con ocasión de la actividad financiera, bursátil y aseguradora¹⁰³, “surge de contera que conservan los consumidores financieros titularidad de la acción para acudir o no ante la Superintendencia Financiera”¹⁰⁴.

La función jurisdiccional de la SFC es realizada por la delegatura para funciones jurisdiccionales, que fue creada en el 2012¹⁰⁵, con el objetivo de conformar una estructura institucional que garantizara imparcialidad e independencia en la solución de estas controversias¹⁰⁶. No obstante, esta función está en cabeza del superintendente¹⁰⁷. El cargo de superintendente delegado para asuntos jurisdiccionales de la SFC es de libre nombramiento del superintendente y los profesionales que conforman sus grupos de trabajo, y a quienes delega esta función, son de carrera administrativa. Sin embargo, la carrera administrativa en esta con el resto de las superintendencias no es fuerte. Por ello, en la mayoría de casos, estos procesos son sustanciados por personas nombradas en cargos de carrera de forma provisional.

⁹⁸ RUIZ, 2018, pp. 183-240. Otro punto de vista puede verse en: REYES, 2016. p. 825.

⁹⁹ Ley 446, 1998. artículos 141, 142.

¹⁰⁰ Decreto 2555, 2010. Artículo 5.2.1.1.2.

¹⁰¹ Ley 1328, 2009, artículo 2.

¹⁰² Ley 1480, 2011. artículo 57.

¹⁰³ Superintendencia Financiera de Colombia. Delegatura para funciones jurisdiccionales. 14.12.2012, Sentencia 2012074401, rol 2012-0068).

¹⁰⁴ BETANCOURT, 2014, pp. 141-166.

¹⁰⁵ Decreto 710, 2012. artículo 4.

¹⁰⁶ Superintendencia Financiera de Colombia. 4.08.2017, Concepto N° 2017073832-002

¹⁰⁷ Decreto 1848, 2016, artículo 3; Decreto 2555, 2010, artículo 11.2.1.4.2; Decreto 4327, 2005. Artículo 11.

4. *Superintendencia Nacional de Salud (SNS)*

Esta entidad tiene su antecedente más remoto en la Superintendencia de Seguros de Salud¹⁰⁸. Luego, para 1989¹⁰⁹, la superintendencia pasa a denominarse Superintendencia Nacional de Salud. Posteriormente se modifica, no entregándole personería jurídica¹¹⁰ y recuperándola en 1994.

En el marco de sus funciones principales, esta entidad se encarga de actividades propias de policía administrativa, como son la inspección, vigilancia y control, pero tiene igualmente atribuidas funciones jurisdiccionales en el sector Sistema General de Seguridad Social en Salud. De este modo, la SNS se constituyó, mediante la ley 1122 de 2007, en la cuarta superintendencia que asumía funciones jurisdiccionales, con el fin de garantizar la efectiva prestación del derecho a la salud¹¹¹. Creándose una nueva jurisdicción en cabeza de la SNS¹¹², tanto así que algunos la distinguen como el juez de la salud¹¹³.

Este panorama permite lo que algunos procesalistas han señalado y es que el usuario tenga la opción de elegir a cuál autoridad acudir¹¹⁴; sin con ello olvidar que la SNS conoce asuntos donde intervienen diversos agentes del sistema en los que se discute el giro de los recursos derivados de la atención en salud¹¹⁵.

En cuanto a funciones, la SNS conoce de asuntos como: i) los relacionados con la cobertura de los procedimientos, actividades e intervenciones del Plan Obligatorio de Salud¹¹⁶; ii) los atinentes con el reconocimiento económico de los gastos en que hubiere incurrido el afiliado en determinados eventos¹¹⁷; y, iii) los referentes a prestaciones excluidas del plan de beneficios¹¹⁸.

En el marco de una reforma al sistema de seguridad social en salud¹¹⁹, se introdujeron modificaciones a la función jurisdiccional de la SNS ampliándose sus competencias¹²⁰. Señalándose que el trámite sería, al igual que la acción de tutela, preferente y sumario¹²¹;

¹⁰⁸ Decreto 1700, 1977, artículo 12.

¹⁰⁹ Ley 15,1989, artículo 2.

¹¹⁰ Decreto 1472, 1990, artículo 2.

¹¹¹ RESTREPO, 2007, pp. 82-9.

¹¹² Ley 1122,2007, artículo 42.

¹¹³ TOVAR, 2013, pp. 247-266.

¹¹⁴ RODRÍGUEZ, 2018a. p. 287.

¹¹⁵ Superintendencia Nacional de Salud. Superintendencia delegada para la Función Jurisdiccional y de conciliación. 20.02.2017, Sentencia S2017-0000777

¹¹⁶ Ley 1122, 2007, Artículo 41. Literal a).

¹¹⁷ Ley 1122, 2007, Artículo 41. Literal b).

¹¹⁸ Ley 1438, 2011. Artículo 126. El cual adicionó el literal e) del artículo 41 de la Ley 1122, 2007.

¹¹⁹ Ley 1438, 2011.

¹²⁰ Ley 1438, 2011. Artículo 126.

¹²¹ Corte Constitucional, 13.11.2018, Sentencia T-446. Corte Constitucional, 17.09.2018, Sentencia T-375. Corte Constitucional, 06.07.2017, Sentencia T-425.

debiéndose fallar el asunto en un término inferior¹²² al previsto en el régimen procesal ordinario de los jueces laborales. Este procedimiento se ha establecido para resolver asuntos originados en verdaderas vulneraciones al derecho fundamental a la salud como son: i) los relacionados con la cobertura de los procedimientos, actividades e intervenciones del Plan Obligatorio de Salud POS¹²³; ii) los atinentes con el reconocimiento económico de los gastos en que hubiere incurrido el afiliado en determinados eventos¹²⁴; y, iii) los referentes a prestaciones excluidas del plan de beneficios¹²⁵. Pero también se ha establecido para otros asuntos de carácter meramente económico (por ejemplo, conflictos derivados de la devolución de glosas o facturas entre entidades del sistema de seguridad social en salud¹²⁶) que se sitúan en los terrenos del derecho civil y de los contratos¹²⁷. Lo que se constituye en la implementación de vías procesales expeditas para un grupo de la población¹²⁸. Esto, sin pasar por alto¹²⁹ que el código general del proceso no se ocupó de incluir a la SNS dentro de las entidades administrativas que fueron objeto de tratamiento y sistematización en su actividad jurisdiccional.

El cargo de superintendente delegado para la función jurisdiccional es de libre nombramiento y remoción del superintendente¹³⁰, pudiendo delegar esta función en grupos de trabajo¹³¹, que para este caso son seis (6). No teniendo todos competencia para dictar sentencias.

Se anota que los recursos de apelación contra las sentencias de la SNS son competencia del tribunal superior del distrito judicial del domicilio del apelante¹³², protegiéndose el principio de acceso a la administración de justicia, ya que la SNS no tiene presencia en todo el territorio nacional¹³³. Situación que pudo tener su origen en que existe desconocimiento de parte de los jueces del poder judicial acerca de la función jurisdiccional de la SNS como algunos estudios¹³⁴ sostienen.

Se anota cómo en la estructura del sistema jurisdiccional de la SNS existe un procedimiento de conciliación previo, que no existe en otra superintendencia, sin que con

¹²² Ley 1949, 2019, Artículo 6.

¹²³ Ley 1122, 2007, Artículo 41. Literal a).

¹²⁴ Ley 1122, 2007, Artículo 41. Literal b).

¹²⁵ Ley 1438, 2011. Artículo 126. El que adicionó el literal e) del artículo 41 de la Ley 1122, 2007.

¹²⁶ Ley 1438, 2011. Artículo 126. El que adicionó el literal f) del artículo 41 de la Ley 1122, 2007.

¹²⁷ RODRÍGUEZ, 2018b, pp. 283-315.

¹²⁸ Congreso de la República. 08.11.2018, Gaceta del Congreso. AÑO XXVII. Nro. 958, p. 10.

¹²⁹ RODRÍGUEZ, 2018b, pp. 283-315.

¹³⁰ Ley 909, 2004, artículo 5. numeral 2. literal a).

¹³¹ Superintendencia Nacional de Salud. Despacho del Superintendente. Resolución N° 3750, 13.03.2018 y Resolución 8358, 17.07.2018.

¹³² Decreto 2462, 2013. artículo 30.

¹³³ La oficina principal de la Superintendencia Nacional de Salud se encuentra ubicada en la ciudad de Bogotá. No obstante, la entidad también cuenta con oficinas regionales en Medellín (Regional Antioquia), Barranquilla (Regional Caribe), Bucaramanga (Regional Nororiental), Cali (Regional Occidental), Neiva (Regional Sur) y Quibdó (Regional Chocó).

¹³⁴ Banco Mundial. Grupo Birf-Aif (2015).

ello se impida, de acuerdo con la jurisprudencia, acceder a la administración de justicia, al concebirse como una forma de descongestión judicial¹³⁵.

Asimismo, se anota cómo la SNS, a diferencia de las otras superintendencias con funciones jurisdiccionales¹³⁶, puede imponer las mismas sanciones consagradas para el incumplimiento de acciones de tutela, mediante desacato, como son el arresto y la multa. Sin embargo, la figura del desacato está incompleta, pues no se señaló el procedimiento para hacerlo efectivo¹³⁷, haciendo impracticable este mecanismo judicial¹³⁸.

En el caso de la SNS existen diversas posturas con relación a la procedencia de tutela contra actuaciones de la SNS. Así, se ha admitido la acción de tutela cuando se afecta el debido proceso, esto es, en eventos en donde ha existido dilación para decidir asuntos del derecho a la salud, esto es, que no se respeta el plazo establecido para emitir sentencia. Pero en otros casos, además de declararse improcedente la acción de tutela se ha ordenado que se remita la actuación ante la SNS para que sea esta en ejercicio de su actividad jurisdiccional quien decida el conflicto mediante sentencia (T-425/2017).

Se menciona cómo la jurisprudencia ha señalado algunos puntos negros de esta entidad, en cuanto al desarrollo de la función jurisdiccional encomendada, relativos con la necesidad de robustecer la infraestructura y el personal que se ocupe debidamente de esta actividad¹³⁹, con el fin de que sea un mecanismo idóneo y eficaz para la protección del derecho a la salud. Como lo expresa un sector de la doctrina que aunque la idea era buena cuando se pensó en delegar: “la garantía de la efectiva prestación del derecho a la salud en el ente administrativo experto en la materia era buena, en la práctica los resultados no son del todo satisfactorios. En ello, tiene responsabilidad no solo el legislador (...) que extralimitó el objetivo de la delegación y otorgó competencia para aquello que no debía; también, la propia entidad, que quizás por las pocas luces que la norma da sobre el cómo administrar justicia (el procedimiento), ha convertido lo que se supone es un procedimiento preferente y sumario, por uno atado a formalidades que distorsionan la naturaleza misma de aquel”¹⁴⁰.

VI. CONCLUSIONES

Una vez realizada la revisión y análisis de las cuatro (4) superintendencias que cumplen funciones jurisdiccionales en el país, a partir de los criterios expresados previamente, se llega a las siguientes conclusiones:

Todas estas entidades hacen parte del ejecutivo, concretamente pertenecen al sector descentralizado por servicios, cumpliendo de manera simultánea funciones administrativas

¹³⁵ Corte Constitucional, 17.09.2008, Sentencia C-902.

¹³⁶ Ley 1797, 2016, artículo 25.

¹³⁷ Corte Constitucional, 30.05.1996, Sentencia C-243.

¹³⁸ Corte Constitucional, 26.02.2018, Sentencia T-065.

¹³⁹ Corte Constitucional, 03.07.2020, Sentencia T-224.

¹⁴⁰ RODRÍGUEZ, 2018, p. 287.

y jurisdiccionales. En virtud de estas funciones se les aplica de manera integral el debido proceso, bien sea cuando estas entidades actúan imponiendo sanciones administrativas derivado del ejercicio del *ius puniendi* del Estado o cuando fungen de jueces.

Con el paso del tiempo las funciones jurisdiccionales de las superintendencias han venido aumentando; sin que sea del todo claro las razones que justifican su empoderamiento, siendo más las voces que las justifican que las que las rechazan.

Ahora bien, las funciones jurisdiccionales se han venido otorgando en sectores vitales para el desarrollo de las libertades económicas y de los derechos fundamentales en nuestra sociedad, convirtiéndose la mayoría de los casos en los jueces que resuelven principalmente las controversias en el sector en concreto.

Sin duda, ha sido importante el camino recorrido entendido desde la oferta institucional para dirimir controversias en el Estado, debido a que existen jueces especializados en ciertas materias, se brinda la opción al administrado de acudir a una u otra justicia, descontando que algunos reconocen lo expedito que resulta acudir a estas entidades para dirimir controversias.

De todas maneras, son muchos los retos que esta forma de administrar justicia, que se ha instalado en nuestras realidades, plantea. Con esto último nos referimos a las dobles instancias conocidas por la jurisdicción ordinaria, que le resta puntos, quizás, a su rasgo más característico como lo es la especialidad. Ello sumado a la inexistencia de un sistema que comprenda la actividad jurisdiccional de estas entidades, convirtiendo a cada superintendencia en una rueda suelta en la forma cómo se organiza para administrar justicia y en últimas para los ciudadanos que deben comprender sus estructuras. O lo propio con la necesidad de proteger los principios de autonomía e independencia cuando a la administración se le encarga administrar justicia, pues si bien la Corte Constitucional ha venido pronunciándose al respeto, todavía quedan muchos aspectos que mejorar.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA, Rafael, 1999: "Nuevas funciones de la superintendencia de valores", en Cámara de Comercio de Bogotá, *Reformas de los procedimientos civil y contencioso administrativo: Ley 446 de 1998*. Bogotá, pp. 39-42.
- ÁNGEL, Jaime, 1986: "Una propuesta para la reforma de la justicia en Colombia", en Cepeda, Fernando. (editor). *La modernización de la justicia en Colombia*. Universidad de los Andes. Bogotá, pp. 21-37.
- ARCHILA, Emilio, 2002: "¡Así no vale!" , en: *Ámbito Jurídico*. Edición 99. 25 de febrero al 10 de marzo de 2002. Columnas de opinión. Editorial Legis. Bogotá, pp. 61-63.
- ARCILA, Carlos, 2010: "Algunas consideraciones generales sobre la sociedad por acciones simplificada", en: Reyes, Francisco (Compilador). *Estudios sobre la sociedad por acciones simplificadas*. Universidad Externado de Colombia, pp. 234.
- BEJARANO, Ramiro, 2018: "Perspectivas sobre la atribución de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas", en Rodríguez, Marcela y Bejarano, Ramírez (autores). Estudio

- de la delegación de funciones jurisdiccionales en la rama ejecutiva: una revisión global y particular. Bogotá.
- BEJARANO, Ramiro, 2016: *Procesos declarativos, arbitrales y ejecutivos*. Editorial Temis. Sexta Edición. Bogotá, pp. 115.
- BETANCOURT, Guillermo, 2014: “Funciones jurisdiccionales de la Superintendencia Financiera de Colombia: análisis desde la regulación de protección al consumidor”, en Universidad Externado de Colombia, *Revista Digital de Derecho Administrativo*, Nº . 12, Bogotá, pp. 141-166.
- BUSTOS, Juan, 1986: *Introducción al derecho penal*. Editorial Temis. Bogotá, pp. 63-69.
- CASTAÑO, José, 2006: “Desplazamiento de la función jurisdiccional en autoridades administrativas con clara violación al preámbulo de la constitución de 1991”, en Ediciones Librería del Profesional, *Revista del Instituto Colombiano de Derecho Procesal*, Nº 32, Bogotá, pp. 157-172.
- CIFUENTES, Fernando (Compilador), 2016: Libro Blanco. Academia Colombiana de Jurisprudencia. Foro sobre la justicia en Colombia-2016. Ediciones Academia Colombiana de Jurisprudencia. Bogotá, pp. 95-100.
- CRUZ, Juan, NAIZIR, Juan, 2006: El código de Procedimiento civil a la luz de la Constitución Política. Jurisprudencia constitucional analizada y comentada. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, pp. 285.
- ESCOBAR, Jenny, 2014: “Nociones básicas del derecho procesal civil”, en el Código General del Proceso. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Universidad de Ibagué. Ibagué, pp. 62.
- FERNÁNDEZ, Juan, 1986: *Derecho Penal Fundamental*. Volumen I. Segunda edición. Editorial Temis. Bogotá, pp. 54.
- GABINO, José, 1992: “Inspección y vigilancia de las sociedades”, en Superintendencia de Industria y Comercio, Veinte años del Código Comercio, Bogotá, pp. 31.
- GARCÍA, Carlos, 2012: Atribuciones jurisdiccionales de la Superintendencia de Sociedades: Características, críticas y dificultades. *Revist@ e-Mercatoria*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Volumen XI. Nº 2 julio-diciembre, pp. 1-44.
- GIRALDO, Jaime, 1992: *Reforma constitucional de justicia. Fundamentos teóricos y empíricos*. Ediciones Librería del Profesional, Bogotá, pp. 136.
- GÓMEZ, Horacio, 2018: “Propuestas para descongestionar la justicia”, en Sarmiento, Ramiro (editor). *Estudio de la delegación de funciones jurisdiccionales en la rama ejecutiva: una visión global y particular*. Editorial Universidad Externado de Colombia. Bogotá, pp. 19-50.
- HINESTROSA, Fernando, 2001: “La administración de justicia y la constitución de 1991”. En: 1991-2001. Diez años de la constitución colombiana. Seminario de evaluación. Universidad Externado de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. ILSA. Bogotá, pp. 157-167.
- JARAMILLO, Cristian, y MEJÍA, Andrés, 2016: “Medidas cautelares innominadas en materia de competencia desleal proferidas por la Superintendencia de Industria y Comercio”, en Mejía, Andrés; Ravé, Juan; Saraza, Carlos; Jaramillo, Cristian Horacio; Melo, Jessica (autores). *Problemas contemporáneos del derecho en Colombia. Una aproximación reflexiva*. Colección Derecho, Política y Sociedad. Fundación Universitaria del Área Andina. Bogotá, pp. 120-152.
- JARAMILLO, Cristian y MELO, Jessica, 2016: *Problemas contemporáneos del derecho en Colombia. Una aproximación reflexiva*. Colección Derecho, Política y Sociedad. Fundación Universitaria del Área Andina. Bogotá, pp. 145.
- JULIO, Alexei, 2002: “El ejercicio de funciones judiciales por la administración”, en Universidad Externado de Colombia, Memorias II Jornadas de derecho constitucional y administrativo. Bogotá, pp. 275-301.
- LA Rota, Miguel; LALINDE, Sebastián; SANTA MORA, Sandra, y UPRIMNY Rodrigo (autores), 2014: Ante la justicia: Necesidades jurídicas y acceso a la justicia en Colombia. Bogotá.

- LONDOÑO, Beatriz; GARCÍA, Laura; RUIZ, Floralba, y MESA, Juan (autores), 2002: Evaluación de la labor de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios en la protección de los derechos de los usuarios. volumen IV, N° 2.
- LÓPEZ, Hernán, 2016: *Código General del Proceso. Parte General*. Editorial Dupré. Bogotá, p. 205.
- LÓPEZ Medina, Diego, 2007: “El sueño weberiano: Claves para una comprensión constitucional de la estructura administrativa del estado colombiano”. En: *Revista de Derecho Público*. Universidad de los Andes. Número1, p. 1-42.
- MARTINEZ N., Néstor H., 2003: “Seis lustros de jurisprudencia mercantil”. En: García-Muñoz, José Alpiniano; Oviedo Alban, Jorge (Coordinadores). *Estudios de derecho económico*. Tomo I. Instituciones de Derecho Comercial. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez. Bogotá, p. 151.
- MARTINEZ N., Néstor H., 2003: “Seis lustros de jurisprudencia mercantil”. En: *Revista Vniversitas*. Universidad Pontificia Javeriana. Volumen 59. Número 105. 2003, pp. 129-159.
- MIRANDA L., Alfonso, 2015: “Análisis del proyecto de Ley 038 de 2015”. *Revista Derecho Competencia*, Universidad Javeriana, Número 11, pp. 75-135;
- NARVÁEZ G., José I., 1983: *Estudios y conceptos mercantiles. Evolución de la sociedad anónima en Colombia*. Ediciones Librería del Profesional. Bogotá, p. 116.
- NEIRA, Luis, 2006: *Apuntaciones generales al derecho de sociedades*. Editorial TEMIS. Bogotá, pp. 213.
- OLIVIERI M., Miquelina, 2018: “Capítulo sexto: Las funciones jurisdiccionales de la superintendencia de sociedades. De juez de insolvencia a juez societario”. En: Rodríguez Mejía, Marcela y Bejarano Guzmán, Ramiro. Estudio de la delegación de funciones jurisdiccionales en la rama ejecutiva: una revisión global y particular. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, pp. 243-280.
- OSPINA G., Andrés F., 2014: Separación de poderes y Derecho administrativo: en la búsqueda de la partícula de Dios. *La constitucionalización del derecho administrativo. XV Jornadas Internacionales de derecho administrativo*, Universidad Externado de Colombia. Bogotá, pp. 117-142.
- OSSA B., Camilo, 2014: “Fundamentos de la aplicación pública del derecho de la competencia en Colombia”. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, Universidad de Medellín, Número 44, 181-219.
- PIMIENTO E., Julián A., 2013: “La regulación. Análisis a partir de las funciones jurisdiccionales de la Comisión de Regulación de Comunicaciones”. En: *Revista digital de Derecho Administrativo*. Universidad Externado de Colombia. Número 9. Primer semestre. pp. 15-40.
- PUYO V., Rodrigo, 2010: “Los diez grandes capítulos de la legislación de las sociedades comerciales en Colombia”. En: Reyes Villamizar, Francisco (Compilador). *Estudios sobre la sociedad por acciones simplificadas*. Universidad Externado de Colombia. pp. 247-293.
- RAMÍREZ T., María L., DE LA CRUZ, Albania, 2019: “Claros y oscuros de los procesos administrativos sancionadores surtidos ante la Superintendencia Nacional de Salud”, *Revista Pensamiento Jurídico*, 49, pp. 81-112.
- RAMÍREZ T., María L., HERNÁNDEZ, Nelson, 2019: “Los contornos flexibles del principio del debido proceso en las sancione disciplinarias”, *Vniversitas*, 138.
- RAMÍREZ T., María L., HERNÁNDEZ, Nelson, 2021: “Otorgamiento de funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas en Colombia: ¿Empoderamiento al ejecutivo?”, *Ius et Praxis*, 27, pp. 21-40.
- RAMÍREZ T. María L., 2020: “Dinámicas entre el Estado y la administración pública en el marco de la administración liberal, prestacional y garante”, *Prolegómenos*, 45, pp. 123-136.
- RESTREPO, Jorge H., 2007: ¿Qué cambió en la seguridad social con la 2002 Ley 1122 de 2007? En: *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*. Universidad de Antioquia. Número 25 (1). Medellín, enero-junio. pp. 82-9.

- REYES V., Francisco, 1992: Fusión de Superintendencias: Para qué? En: *Revista Derecho Público*. Facultad de Derecho. Universidad de los Andes. Número 2. Bogotá. pp. 83-89.
- REYES V., Francisco, 1999: *Reforma al régimen de sociedades y concursos*. Segunda edición. Editorial Temis. Bogotá, p. 272.
- REYES V., Francisco, 2014: *SAS La Sociedad por acciones simplificada*. Colección Nuevo Derecho Societario. Tercera edición. Legis. Bogotá, p. 186.
- REYES V., Francisco, 2016: *Derecho societario*. Tercera edición. Editorial Temis. Bogotá, p. 825.
- RODRÍGUEZ M., José E. (Director) CARVAJAL M., Jorge E., LÓPEZ DE MESA C., Jaime (Investigadores asociados), 2012: *De crisis en crisis: Limitaciones de los cambios a la justicia en Colombia*. Editorial Universidad Autónoma de Colombia. Bogotá, pp. 239-240.
- RODRÍGUEZ M., Marcela, BEJARANO G., Ramiro (editores), 2018: *Estudio de la delegación de funciones jurisdiccionales en la rama ejecutiva: una visión global y particular*. Editorial Universidad Externado de Colombia. Bogotá, pp. 283-315.
- RODRÍGUEZ M., Marcela, 2018: “Capítulo séptimo: El porqué y el cómo de la labor judicial de la Superintendencia Nacional de Salud”. En: Rodríguez Mejía, Marcela y Bejarano Guzmán (eds.). *Estudio de la delegación de funciones jurisdiccionales en la rama ejecutiva: una visión global y particular*. Editorial Universidad Externado de Colombia. Bogotá, p. 287.
- RUBIO, Jairo, 2013: “La experiencia, efectividad e independencia de la autoridad de la competencia en Colombia”. *Revista Derecho Competencia*, Universidad Javeriana, 9, pp. 357-370.
- RUEDA F., María, 2013: “Replantear la desjudicialización”. En: Rueda Fonseca, María del Socorro. (Coordinadora y coautora). *Análisis actual de la jurisprudencia procesal y de las reformas judiciales 2010-2012*. Universidad de los Andes. Editorial Temis. Bogotá, pp. 163-170.
- RUIZ A., Philip F. 2018: “Capítulo quinto: La superintendencia financiera de Colombia y el ejercicio de funciones jurisdiccionales”. En: Rodríguez Mejía, Marcela y Bejarano Guzmán (eds.). *Estudio de la delegación de funciones jurisdiccionales en la rama ejecutiva: una visión global y particular*. Editorial Universidad Externado de Colombia. Bogotá, pp. 183-240.
- TOVAR R., Sandra L., 2013: “Función jurisdiccional de la Superintendencia Nacional de Salud”. En: *Criterio jurisdicción*. Volumen 13. Número 1. Primer Semestre. Santiago de Cali, p. 247-266.
- VELANDIA C., Eduardo A., 2017: “Necesidad e importancia de la codificación procesal constitucional”. En: Velandia Canosa, Andrés Eduardo (Director Científico). *Tendencias Contemporáneas del Derecho Procesal*. Colección del Instituto de Postgrados. Universidad Libre. Bogotá, pp. 43-78.
- YEPES, Rodrigo, 2016: “Alternativas para mejorar el acceso a la justicia”. En: García Villegas, Mauricio y Ceballos Bedoya, María Adelaida (editores). *Democracia, justicia y sociedad. Diez años de investigación en Dejusticia*. Centro de Estudios de Derecho, justicia y sociedad, Dejusticia. Bogotá, pp. 844-853.

Normas jurídicas citadas

- CONSTITUCIÓN Política de Colombia, publicada el 4 de julio de 1991.
- DECRETO 1050, por el cual se dictan normas generales para la reorganización y el funcionamiento de la Administración Nacional, publicado el 5 de julio de 1968.
- DECRETO 2153, por el cual se reestructura la Superintendencia de Industria y Comercio y se dictan otras disposiciones, publicado el 31 de diciembre de 1992.
- DECRETO 1023, por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Sociedades y se dictan otras disposiciones, publicado el 18 de mayo de 2012.g
- LEY 1797, por la cual se dictan disposiciones que regulan la operación del sistema general de seguridad social en salud y se dictan otras disposiciones, publicada el 13 de julio de 2016.

Jurisprudencia

- CORTE Constitucional, sentencia de 1 de octubre de 1992, rol C-543.
CORTE Constitucional, sentencia de 30 de mayo de 1996, rol C-243.
CORTE Constitucional, sentencia de 20 de junio de 2001, rol C-649.
CORTE Constitucional, sentencia de 29 de agosto de 2001, rol C- 921.
CORTE Constitucional, sentencia de 30 de mayo de 2002, rol T- 441.
CORTE Constitucional, sentencia de 8 de marzo de 2005, rol C- 205.
CORTE Constitucional, sentencia de 18 de octubre de 2006, rol C- 860.
CORTE Constitucional, sentencia de 17 de septiembre de 2008, rol C-902.
CORTE Constitucional, sentencia de 21 de julio de 2011, rol T- 568.
CORTE Constitucional, sentencia de 10 de julio 2013, rol C- 436.
CORTE Constitucional, sentencia de 6 de julio de 2017, rol T-425.
CORTE Constitucional, sentencia de 26 de febrero de 2018, rol T-065.
CORTE Constitucional, sentencia de 17 de septiembre de 2018, rol T-375.
CORTE Constitucional, sentencia de 13 de noviembre de 2018, rol T-446.
CORTE Constitucional, sentencia de 19 de junio de 2019, rol C- 276.
CORTE Constitucional, sentencia de 3 de julio de 2020, rol T-224.
CORTE Constitucional, sentencia de 18 de marzo de 2021, rol C- 064.
CORTE Constitucional, sentencia de 6 de julio de 2017, rol T-425.
CONSEJO de Estado, sentencia de 28 de enero 2016, rol 11001-0324-000-2012-00348-00.

Webgrafía

- BANCO Mundial. Grupo Birf-Aif, 2015: *Práctica Global para Salud, Nutrición y Población-Región de América Latina y el Caribe Área de Sector Público Latinoamericano*. Estudio exploratorio sobre mecanismos de asistencia técnica en asuntos de salud y tutela en Colombia. Grupos focales con jueces municipales y jueces de circuito de las ciudades de Bogotá, Medellín y Barranquilla. Documento de resultados, Bogotá, pp. 8, 33. Disponible en <http://www.fecoeer.org/wp-content/uploads/2016/09/EstudiomecanismosdeasistenciatecnicaentutelasColombia.pdf> [Fecha de consulta: 29.07.2021].
- BORDALÍ S. Andrés, 2009: ¿Independencia judicial? Depende... (Sentencia del tribunal constitucional sobre los tribunales tributarios y aduaneros). Comentario de Andrés Bordialí Salamanca. *Revista de Derecho*. Volumen XXII, n 1. Julio 2009, pp. 237-264.
- CASSAGNE, Juan, 2007: El sistema judicialista y la llamada judicialización de la actividad de la administración pública. *Revista española de derecho administrativo*, Numero 133. 2007, pp. 5-28. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2264750> [Fecha de consulta: 29.07.2021].
- RAMÍREZ T., María; Hernández M., Nelson, 2018: Análisis de las funciones administrativas y jurisdiccionales de la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de libre competencia. *Revista Derecho del Estado*. 41 (may 2018), 317-350. Disponible en <https://doi.org/10.18601/01229893> [Fecha de consulta: 29.07.2021].

