



Sentencia 436 de 2013 Corte Constitucional

SENTENCIA C-436/13

Referencia: Expediente D-9408

(Bogotá D.C., julio 10)

Referencia: Expediente D-9408

Demanda de inconstitucionalidad contra el literal b), del numeral 3, del artículo 24, de la ley 1564 de 2012.

Actor: Diana Milena Díaz Agudelo

Magistrado Sustanciador: Mauricio González Cuervo

I. ANTECEDENTES

1. Texto normativo demandado.

La ciudadana Diana Milena Díaz Agudelo, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en los artículos 40-6, 241 y 242 de la Constitución Política, formula demanda solicitando la declaratoria de inconstitucionalidad del el literal b), del numeral 3, del artículo 24, de la ley 1564 de 2012. El texto de las expresiones demandadas, que se subraya, es el siguiente:

LEY 1564 DE 2012

Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.

Artículo 24. EJERCICIO DE FUNCIONES JURISDICCIONALES POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS.

Las autoridades administrativas a que se refiere este artículo ejercerán funciones jurisdiccionales conforme a las siguientes reglas:

1. La Superintendencia de Industria y Comercio en los procesos que versen sobre:

- a). Violación a los derechos de los consumidores establecidos en el Estatuto del Consumidor.
- b). Violación a las normas relativas a la competencia desleal.

2. La Superintendencia Financiera de Colombia conocerá de las controversias que surjan entre los consumidores financieros y las entidades vigiladas relacionadas exclusivamente con la ejecución y el cumplimiento de las obligaciones contractuales que asuman con ocasión de la actividad financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público.

3. Las autoridades nacionales competentes en materia de propiedad intelectual:

- a). La Superintendencia de Industria y Comercio en los procesos de infracción de derechos de propiedad industrial.
-
- b). La Dirección Nacional de Derechos de Autor en los procesos relacionados con los derechos de autor y conexos.

c) El Instituto Colombiano Agropecuario en los procesos por infracción a los derechos de obtentor de variedades vegetales.

4. *El Ministerio de Justicia y del Derecho, o quien haga sus veces, a través de la dependencia que para tales efectos determine la estructura interna, podrá, bajo el principio de gradualidad en la oferta, operar servicios de justicia en todos los asuntos jurisdiccionales que de conformidad con lo establecido en la Ley 446 de 1998 sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia han sido atribuidos a la Superintendencia de*

Industria y Comercio, Superintendencia Financiera y Superintendencia de Sociedades, así como en los asuntos jurisdiccionales relacionados con el trámite de insolvencia de personas naturales no comerciantes y los asuntos previstos en la Ley 1098 de 2006¹ de conocimiento de los defensores y comisarios de familia. También podrá asesorar y ejercer la representación judicial de las personas que inicien procesos judiciales de declaración de pertenencia con miras al saneamiento de sus propiedades.

5. La Superintendencia de Sociedades tendrá facultades jurisdiccionales en materia societaria, referidas a:

a). Las controversias relacionadas con el cumplimiento de los acuerdos de accionistas y la ejecución específica de las obligaciones pactadas en los acuerdos.

b). La resolución de conflictos societarios, las diferencias que ocurran entre los accionistas, o entre estos y la sociedad o entre estos y sus administradores, en desarrollo del contrato social o del acto unilateral.

c). La impugnación de actos de asambleas, juntas directivas, juntas de socios o de cualquier otro órgano directivo de personas sometidas a su supervisión. Con todo, la acción indemnizatoria a que haya lugar por los posibles perjuicios que se deriven del acto o decisión que se declaren nulos será competencia exclusiva del juez.

d). La declaratoria de nulidad de los actos defraudatorios y la desestimación de la personalidad jurídica de las sociedades sometidas a su supervisión, cuando se utilice la sociedad en fraude a la ley o en perjuicio de terceros, los accionistas y los administradores que hubieren realizado, participado o facilitado los actos defraudatorios, responderán solidariamente por las obligaciones nacidas de tales actos y por los perjuicios causados. Así mismo, conocerá de la acción indemnizatoria a que haya lugar por los posibles perjuicios que se deriven de los actos defraudatorios.

e). La declaratoria de nulidad absoluta de la determinación adoptada en abuso del derecho por ilicitud del objeto y la de indemnización de perjuicios, en los casos de abuso de mayoría, como en los de minoría y de paridad, cuando los accionistas no ejerzan su derecho a voto en interés de la compañía con el propósito de causar daño a la compañía o a otros accionistas o de obtener para sí o para un tercero ventaja injustificada, así como aquel voto del que pueda resultar un perjuicio para la compañía o para los otros accionistas.

Parágrafo 1°.

Las funciones jurisdiccionales a que se refiere este artículo, generan competencia a prevención y, por ende, no excluyen la competencia otorgada por la ley a las autoridades judiciales y a las autoridades administrativas en estos determinados asuntos.

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.

Parágrafo 2°.

Las autoridades administrativas que a la fecha de promulgación de esta ley no se encuentren ejerciendo funciones jurisdiccionales en las materias precisas que aquí se les atribuyen, administrarán justicia bajo el principio de gradualidad de la oferta. De acuerdo con lo anterior, estas autoridades informarán las condiciones y la fecha a partir de la cual ejercerán dichas funciones jurisdiccionales.

Parágrafo 3°.

Las autoridades administrativas tramitarán los procesos a través de las mismas vías procesales previstas en la ley para los jueces.

Las providencias que profieran las autoridades administrativas en ejercicio de funciones jurisdiccionales no son impugnables ante la jurisdicción contencioso administrativa.

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.

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 4°.

Las partes podrán concurrir directamente a los procesos que se tramitan ante autoridades administrativas en ejercicio de funciones jurisdiccionales sin necesidad de abogado, solamente en aquellos casos en que de haberse tramitado el asunto ante los jueces, tampoco hubiese sido necesaria la concurrencia a través de abogado.

Parágrafo 5°.

Las decisiones adoptadas en los procesos concursales y de reorganización, de liquidación y de validación de acuerdos extrajudiciales de reorganización, serán de única instancia, y seguirán los términos de duración previstos en el respectivo procedimiento.

Parágrafo 6°.

Las competencias que enuncia este artículo no excluyen las otorgadas por otras leyes especiales por la naturaleza del asunto.

2. La demanda.

2.1. Pretensión.

La ciudadana demandante solicita que se declare la inexecutable del literal b) del numeral 3 del artículo 24 de la ley 1564 de 2012, por infracción del artículo 116 de la Constitución.

2.2. Cargo.

2.2.1. La norma demandada no establece con precisión las funciones judiciales que se encontrarán a cargo de la Dirección Nacional de Derechos de Autor. Dicha disposición se limita a señalar que se ejercerán dichas atribuciones en asuntos relacionados con los derechos de autor y conexos.

Esta asignación general y no específica, implica un desconocimiento del carácter excepcional que según la Constitución, debe tener la atribución de funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas. La norma demandada no limitó, en una materia en la que los procesos pueden ser de diferente naturaleza y cuantía, aquellos que corresponderían a la Dirección Nacional de Derechos de Autor. De esta manera, quedan comprendidos no solo procesos que en la actualidad pueden tramitarse en única instancia sino también procesos en cuyo desarrollo se prevé el agotamiento de dos instancias.

Esta indefinición implica, adicionalmente, que la norma estaría atribuyendo a la citada autoridad administrativa la posibilidad de adelantar procesos por el desconocimiento de disposiciones penales relativas a los derechos de autor. Se desconocería así, la prohibición de adelantar la instrucción de sumarios o el juzgamiento de delitos.

La indeterminación en la atribución de las funciones jurisdiccionales contrasta con la precisión en que ello se hace cuando se asignan a la Superintendencia de Industria y Comercio y a la Superintendencia Financiera. Igualmente la disposición acusada desconoce lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia C-117 de 2008.

2.2.2. La norma demandada no determina los funcionarios de la Dirección Nacional de Derechos de Autor que se encuentran habilitados para el ejercicio de las funciones jurisdiccionales. Esta omisión desconoce la obligación de señalar cuales son las autoridades administrativas que se ocuparán de ejercer tales competencias. Esa precisión es fundamental a efectos de garantizar la imparcialidad e independencia de los funcionarios, debido al riesgo de que estos hayan intervenido en el mismo asunto en ejercicio de funciones administrativas.

La regulación demandada -debido a la *falta de diferenciación estructural y funcional de la que adolece*- no elimina el riesgo consistente en que determinados funcionarios impartan instrucciones acerca de las decisiones jurisdiccionales que deben adoptarse y, por esa vía, afecten la independencia judicial.

La argumentación expuesta encuentra fundamento en lo señalado por la Corte en la sentencia C-1641 de 2000 que se ocupó de precisar el alcance del artículo 116 de la Constitución.

3. Intervenciones.

3.1. Ministerio de Justicia y del Derecho: exequibilidad.

Se cumplen las condiciones que para la asignación de funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas prevé el artículo 116 y, al mismo tiempo, se contribuye al desarrollo de una justicia que satisface la imparcialidad, la eficiencia y la eficacia. No resulta correcto afirmar la existencia de indeterminación en la disposición demandada en tanto la materia comprendida por “derechos de autor y conexos” se puede precisar a la luz de las disposiciones vigentes contenidas, por ejemplo, en la ley 23 de 1982 así como en los diferentes pronunciamientos de la jurisprudencia constitucional.

3.1.2. Unidad Administrativa Especial - Dirección Nacional de Derecho de Autor: exequibilidad.

No existe indeterminación respecto del alcance de las funciones jurisdiccionales asignadas a la Dirección nacional de Derecho de Autor si se tiene en cuenta que ella comprende exclusivamente las controversias relacionadas con el derecho de autor y los derechos conexos en el marco del Código General del Proceso lo que implica, igualmente, que no abarca tampoco una competencia en materia penal. La forma en que fueron asignadas estas funciones jurisdiccionales a la Dirección Nacional de Derechos de Autor coincide con la forma en que el mismo artículo se las

atribuye a otras autoridades administrativas. No resulta posible exigir un nivel de excesivo detalle en esa materia.

Siendo ello así, no es posible afirmar que la obligación de interpretar restrictivamente las normas que atribuyen funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas derive en la inconstitucionalidad del aparte acusado en tanto lo que eso significa, según lo señaló la sentencia C-896 de 2012, es que *únicamente pueden administrar justicia aquellas autoridades administrativas determinadas de manera expresa por la ley*. Adicionalmente, el reconocimiento de que esta atribución no implica la imposibilidad de que las personas acudan a la jurisdicción ordinaria, evidencia el carácter excepcional de la atribución.

No resulta exigible de la ley que atribuya funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas, la indicación de los funcionarios específicos que desarrollarán tales actividades así como tampoco la reforma de la estructura administrativa u orgánica de las entidades que las asumirá. Ahora bien, cabe señalar que las funciones administrativas de inspección, vigilancia y control que ejerce la Dirección Nacional de Derechos de Autor no son excesivamente amplias, en tanto comprenden únicamente a las sociedades de derecho de autor o de derechos conexos, a la organización recaudadora y a la ventanilla única recaudadora.

Ahora bien, atendiendo las hipótesis que describió la sentencia C-1071 de 2002 relativas a las relaciones concretas que en una entidad pueden suscitarse entre las funciones de inspección, vigilancia y control, de una parte y las funciones jurisdiccionales, de otra, debe concluirse que la Dirección Nacional de Derecho de Autor se encuentra en eventos en los cuales el vínculo es tangencial y eventos en los cuales no existiría vínculo alguno. Ninguna de las hipótesis resulta contraria a la Constitución atendiendo, entre otras cosas, lo señalado en la sentencia C-649 de 2001. Lo que se impone en el primero de tales casos, es que la entidad adopte las medidas para evitar que el cumplimiento simultáneo de tales funciones pueda afectar la imparcialidad. Estos riesgos también se encuentran controlados por la existencia de instituciones procesales como los impedimentos y las recusaciones, aplicables a los procedimientos jurisdiccionales que adelante la Dirección Nacional de derechos de Autor.

Debe considerarse que la disposición acusada constituye una manifestación del principio de colaboración armónica entre los poderes según lo prevé el artículo 113 de la Constitución. En esa medida no se opone y, por el contrario, desarrolla lo dispuesto en la Carta Política.

3.1.3. Universidad del Rosario: exequibilidad.

Considera que debe declararse la constitucionalidad condicionada de la expresión acusada.

La atribución de funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas encuentra fundamento constitucional, jurisprudencial y doctrinal suficiente. De manera particular la disposición demandada se ajusta a lo señalado por el artículo 116 de la Constitución dado que (i) precisó cuales serían las materias que serían objeto de pronunciamiento por parte de la Dirección Nacional de Derechos de Autor y, adicionalmente, no excluyó la posibilidad de que sean conocidas por la jurisdicción ordinaria y (ii) no le atribuyó facultades en aquellas materias prohibidas por la Constitución.

Ahora bien, considerando que podría existir una eventual interferencia entre las funciones que en materia de inspección, vigilancia y control cumple la Dirección Nacional de Derechos de Autor y las funciones jurisdiccionales atribuidas, es procedente que la Corte condicione la constitucionalidad a que se entienda que deben seguirse los parámetros establecidos en las sentencias C-649 de 2001 y C-1071 de 2002 de manera tal que la Dirección deberá ajustar su estructura para que no se vena afectados, en ningún caso, los principios de imparcialidad e independencia.

3.1.4. Universidad Externado de Colombia: exequibilidad.

La Constitución prevé en el artículo 116 la posibilidad de que las autoridades administrativas ejerzan funciones jurisdiccionales. Esta asignación de funciones se funda (i) en la necesidad de promover la colaboración armónica, (ii) en la importancia de reducir la congestión de la jurisdicción ordinaria y (iii) en la relevancia de asignar a determinadas autoridades administrativas la solución de controversias respecto de asuntos con altos niveles de especialización.

No resulta posible interpretar que la disposición acusada asigne funciones de instrucción de sumarios o juzgamiento de delitos. Adicionalmente, la expresión demandada no desconoce, en forma alguna, la obligación de fijar precisamente las materias que serán competencia de las autoridades administrativas en tanto prevé que ello ocurrirá respecto de los derechos de autor y derechos conexos.

Ahora bien, respecto de los riesgos de infracción del principio de independencia e imparcialidad, destaca que con fundamento en la jurisprudencia de la Corte Constitucional debe evitarse cualquier riesgo de confusión entre el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control, de un lado, y las funciones jurisdiccionales. Así las cosas *“la Dirección Nacional de Derecho de Autor deberá, como ya lo ha hecho parcialmente, establecer con claridad los funcionarios que ejercerán las funciones jurisdiccionales otorgadas, así como realizar una adaptación al interior de la entidad para que las facultades de inspección y vigilancia de su competencia no impliquen un menoscabo a las garantías procesales de los administrados, sobre todo en temas de inmensa complejidad, tales como los relacionados con la gestión colectiva de derechos de autor y derechos conexos”*.

3.1.5. Instituto Colombiano de Derecho Procesal: exequibilidad.

No resulta cierto, como lo afirma la demandante, que la redacción de la disposición acusada pueda tener como objeto otorgar una competencia a la Dirección General de Derechos de Autor para el juzgamiento de delitos. Ello es incorrecto si se considera el objeto que tiene el Código General del Proceso. Así las cosas, la competencia atribuida se refiere al conocimiento de asuntos comerciales relativos a derechos de autor.

La disposición acusada no implica desconocimiento de la imparcialidad por la indeterminación de los funcionarios que adelantaran funciones jurisdiccionales dado que ello, de una parte, dependerá de la estructura interna que se adopte para tal fin y, de otra, puede ser remediado mediante figuras como los impedimentos o las recusaciones.

3.1.6. Asociación de Comerciantes de Rionegro: inexequibilidad.

Al asignar funciones jurisdiccionales a la Dirección Nacional de Derechos de Autor en las materias previstas e, se desconoce el principio de imparcialidad. En efecto, las funciones administrativas de tal entidad se orientan a la protección de derechos privados de los titulares de derechos de autor. Tal objeto impide que pueda asumir comportamientos imparciales. Cabe destacar, especialmente, que una de las funciones de la referida Dirección consiste en el diseño, dirección, administración y ejecución de las políticas gubernamentales en materia de derechos de autor.

Así las cosas “[n]o resulta fácil (...) para un funcionario de esa Unidad Administrativa a quien se le encomiende el ejercicio de las funciones jurisdiccionales otorgadas por la ley 1564 de 2.012, armonizar sus funciones de buscar la aplicación de sus funciones para proteger el derecho de autor y al vez, ser imparcial en el desarrollo de un proceso donde se acusa a un particular de violación de esos derechos de autor”.

A diferencia de lo que ocurre con las otras superintendencias a las que les han sido asignadas funciones jurisdiccionales, la Dirección General de derechos de Autor tiene como objetivo la protección de derechos privados y no, por el contrario, derechos colectivos.

3.1.7. Jorge Alonso Garrido Abad: inexequibilidad.

Se desconoce la imparcialidad dado que la Dirección General de Derechos de Autor -quien se autodenominó Juez en la Resolución 366 de 2012- termina actuando como juez y parte.

3.1.8. Fabio Velásquez Arias: inexequibilidad.

No resulta factible otorgar funciones judiciales a una autoridad administrativa *sin determinar quienes ejercerán esas funciones judiciales*. Considerando que la Dirección Nacional de Derechos de Autor es la responsable de asegurar el derecho privado de autor se suscitan *muchísimas dudas sobre la imparcialidad con la que actuará*.

Desde la perspectiva de la independencia resulta también problemático que se designe al Director General y a algunos de sus subalternos para el ejercicio de estas funciones, tal y como ocurrió en la expedición de la resolución 366 de 2012. Es también una cuestión problemática la asignación de estas funciones sin que se encuentre vigente un marco orgánico que asegure la imparcialidad e independencia.

4. Procuraduría General de la Nación.

Considera que debe declararse la constitucionalidad condicionada de la expresión acusada.

La asignación de funciones jurisdiccionales a la Dirección Nacional de Derechos de Autor respeta las condiciones establecidas en la Constitución para ello. Tales condiciones se encuentran contempladas en el artículo 116 de la Constitución y han sido objeto de precisión en la jurisprudencia constitucional, en la que se ha señalado que la ley debe precisar las materias respecto de las cuales dichas funciones serán ejercidas.

En efecto, la disposición acusada (i) determina claramente la materia indicando que se trata de “derechos de autor y conexos” siendo posible identificar el alcance de esa expresión a partir, por ejemplo, de la ley 23 de 1982, (ii) no prevé la asignación de instrucción de sumarios ni de juzgamiento de delitos y (iii) se trata de una competencia a prevención que no excluye el inicio de un proceso ante la jurisdicción ordinaria para plantear las cuestiones relativas a los derechos de autor y de conexos. Es relevante destacar que el parágrafo 6 del artículo 24 del Código General del Proceso prescribe que las competencias definidas en tal disposición no excluyen aquellas otras que hubieran sido asignadas en disposiciones especiales en atención al asunto del que se trate.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia.

La Corte es competente para pronunciarse sobre la constitucionalidad de las expresiones demandadas del artículo 24 de la ley 1564 de 2012, en atención a lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política.

2. Problema Constitucional.

El examen del cargo formulado en esta oportunidad exige a la Corte Constitucional resolver el siguiente problema:

¿Asignar facultades jurisdiccionales a la Dirección Nacional de Derechos de Autor en los procesos relacionados con los derechos de autor y conexos desconoce las condiciones previstas en la Constitución para la asignación de funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas y, en particular, (i) los mandatos de excepcionalidad y precisión, (ii) la prohibición de otorgar tal tipo de facultades para instruir sumarios o juzgar delitos y (iii) el deber de asegurar la imparcialidad e independencia en el ejercicio de las funciones atribuidas?

3. Cargo único: violación del artículo 116 en la asignación de funciones jurisdiccionales a la Dirección Nacional del Derecho de Autor.

3.1. Concepto de inconstitucionalidad.

La ciudadana demandante advierte que asignar a la Dirección Nacional de Derechos de Autor funciones jurisdiccionales en los procesos relacionados con *derechos de autor* y *derechos conexos* desconoce las exigencias previstas para el efecto en el artículo 116 de la Constitución. A su juicio, la atribución carece de determinación en tanto se limita a prever, genéricamente, que la función se cumplirá respecto de todos los procesos en las dos materias mencionadas. Ello entraña la violación de la obligación del Legislador de determinar de manera precisa las atribuciones conferidas y, en esa medida, desconoce el carácter excepcional que debe tener. Adicionalmente, y como consecuencia de tal imprecisión, la disposición acusada estaría habilitando a la Dirección Nacional de Derechos de Autor para adelantar procesos de instrucción y juzgamiento de delitos relacionados con los derechos de autor y derechos conexos.

Asimismo, el literal demandado, al no considerar las funciones administrativas de la Dirección Nacional de Derechos de Autor previamente establecidas en otras normas, desconoce que en el ejercicio de funciones jurisdiccionales las autoridades no deben haber intervenido previamente en los asuntos respecto de los cuales se adelanta la actividad de juzgamiento y que, adicionalmente, no pueden existir relaciones de naturaleza jerárquica que afecten el ejercicio independiente de la función. La imparcialidad y la independencia no podrían materializarse, en tanto la norma cuestionada no estableció de manera precisa las personas encargadas del ejercicio de la función judicial.

3.2. El alcance del literal b), del numeral 3, del artículo 24 de la ley 1564 de 2012.

3.2.1. El Código General del Proceso, adoptado mediante la ley 1564 de 2012, define su ámbito principal de aplicación en el artículo 1. En él se regula la actividad procesal relativa a los asuntos civiles, comerciales, de familia y agrarios. Adicionalmente prevé su aplicación subsidiaria a los asuntos de cualquier jurisdicción o especialidad, ejercida por jueces, autoridades administrativas o particulares en aquellos eventos en que no exista una regulación especial que los discipline.

El artículo 24 de la ley 1564 de 2012 del cual hace parte el literal demandado, se ubica en el Capítulo I -competencia-, del Título I -jurisdicción y competencia- de la Sección Primera -órganos judiciales y sus auxiliares- del Libro Primero del referido Código. Dicho artículo, que puede considerarse como la cláusula general de asignación de funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas señala, en primer lugar, las autoridades que tienen a su cargo tal tipo de funciones así como las materias respecto de las cuales ella se ejerce. Una vez hecho ello establece un conjunto de reglas aplicables al ejercicio de esa clase de funciones.

3.2.2. Conforme a lo señalado, el referido artículo 24 atribuye el ejercicio de facultades jurisdiccionales a diferentes autoridades administrativas acudiendo a múltiples estrategias de asignación y delimitación temática. Así, en algunos casos alude a una materia particular de una determinada área del derecho, tal y como ocurre con la función atribuida a la Superintendencia de Industria y Comercio para ejercer funciones jurisdiccionales en asuntos relativos a la competencia desleal o a la infracción de derechos de propiedad industrial.

En algunos eventos dicha indicación se encontró acompañada de la referencia a un determinado estatuto u ordenamiento contentivo de las normas aplicables en el ejercicio de las funciones. Así se prevé en la función asignada a Superintendencia de Industria y Comercio a fin de conocer sobre la violación de los derechos de los consumidores que se establecen en el Estatuto del Consumidor.

En otro grupo de casos se define el alcance de la habilitación a partir del señalamiento de asuntos específicos asociados a una determinada área del ordenamiento, tal y como ello se hace al asignarle las funciones jurisdiccionales a la Superintendencia de Sociedades y a la Superintendencia Financiera.

Finalmente, un cuarto grupo se caracteriza por el hecho de que la norma de atribución de funciones advierte que ellas podrán extenderse a las materias comprendidas por las facultades jurisdiccionales asignadas a otras autoridades administrativas. Ello se encontraba previsto para el caso del Ministerio de Justicia y del Derecho o quien hiciera sus veces².

3.2.3. El mismo artículo fija algunas reglas a las que se somete el ejercicio de las funciones judiciales atribuidas. Así y entre otras cosas, (i) define que las funciones jurisdiccionales que allí se asignan dan lugar a competencia a prevención de manera tal que no excluyen el ejercicio de la competencia que hubiere otorgado la ley a otras autoridades judiciales y administrativas; (ii) establece la forma de materializar el principio de inmediación cuando quien ejerce funciones jurisdiccionales es una autoridad administrativa; (iii) prevé el principio de gradualidad de la oferta conforme al cual las autoridades administrativas que a la fecha de promulgación de la ley no se encuentren ejerciendo las funciones jurisdiccionales atribuidas en la nueva ley, deberán informar las condiciones en que cumplirán tales funciones y la fecha a partir de la cual ello deberá ocurrir; (iv) prescribe que las vías procesales aplicables al ejercicio de las funciones jurisdiccionales deberán ser las mismas previstas para la actividad de los jueces; y (v) consagra (a) una prohibición de impugnar las decisiones adoptadas por las autoridades administrativas en ejercicio de funciones jurisdiccionales ante la jurisdicción contenciosos administrativa, (b) una permisión de apelar las providencias adoptadas por las autoridades administrativas en ejercicio de funciones jurisdiccionales, ante el superior de aquel juez que hubiere debido resolver el asunto en caso de haber acudido ante la jurisdicción ordinaria y bajo la condición de que la decisión resulte apelable, y (c) una prohibición de apelar la decisión cuando el trámite correspondiente ante la justicia lo hubiere sido en única instancia.

Además de tales reglas, las autoridades administrativas deben tomar en consideración las exigencias que en materia de interpretación prejudicial del ordenamiento jurídico andino, se siguen del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina y del Estatuto

del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.

3.2.4. El literal demandado asigna a la Dirección Nacional de Derechos de Autor el ejercicio de funciones jurisdiccionales en los procesos relacionados con los derechos de autor y derechos conexos. Esta atribución jurisdiccional, considerando el ámbito de regulación del Código General del Proceso, comprende únicamente controversias civiles o mercantiles relacionadas con la clase de derechos enunciados. Esta interpretación implica que tal disposición no abarca disputas de otro tipo de *asuntos* aunque puedan relacionarse con los derechos de autor o los derechos conexos como ocurriría, por ejemplo, con litigios alrededor de la configuración o no de un delito que sancione su desconocimiento.

3.2.5. Las normas vigentes en la materia permiten establecer con relativa claridad cuál es el ámbito comprendido por la expresión “*derechos de autor y derechos conexos*”. Así, de una parte, en el plano comunitario la decisión 351 de 1993 de la Comunidad Andina ha señalado que dicha decisión tiene por finalidad: (i) reconocer una adecuada y efectiva protección a los autores y demás titulares de derechos, sobre las obras del ingenio, en el campo literario, artístico o científico; y (ii) proteger los Derechos Conexos a que hace referencia el Capítulo X de la Decisión. Con fundamento en ello se ocupa de establecer cuáles son los derechos de los autores señalando que ellos corresponden a los derechos morales (art. 11) y a los derechos patrimoniales (art. 13). A su vez, reconoce y regula los derechos conexos de los que son titulares los artistas, intérpretes, ejecutantes, productores de fonograma y organismos de radiodifusión.

3.2.5.1. Ahora bien en el ordenamiento interno existen también varias disposiciones que se ocupan de precisar el alcance de los derechos de autor y de los derechos conexos. Así en el artículo 1 de la ley 23 de 1982 se señala que dicha ley no solo protege a los autores de obras literarias, científicas y artísticas sino que también ampara a los intérpretes o ejecutantes, a los productores de programas y a los organismos de radiodifusión, en sus derechos conexos a los del autor. En concordancia con ello, las secciones primera y segunda del capítulo II establecen normas relativas a los derechos patrimoniales y a los derechos de autor respectivamente. Asimismo, en el capítulo XII consagra normas que precisan el alcance de los denominados derechos conexos.

3.2.5.2. Adicionalmente, la ley 44 de 1993 regula algunos aspectos relativos a los derechos de autor y a los derechos conexos. Así por ejemplo y entre otras cosas, establece normas relativas a la inscripción de determinados actos relacionados con ellos (capítulo II) o reglas relacionadas con su administración colectiva (capítulo III).

3.2.6. De acuerdo con lo anterior, la delimitación de las materias comprendidas por el literal acusado es posible, de una parte, a partir de estatutos que anuncian que los derechos conexos y los derechos de autor constituyen su objeto de regulación o, de otra, con apoyo en disposiciones que se ocupan de establecer reglas particulares aplicables a tales derechos. Así entonces, las normas antes mencionadas -Decisión 351 de la Comunidad Andina, ley 23 de 1982 y ley 44 de 1993, entre otras- establecen criterios para identificar: (i) los titulares de los derechos de autor y aquellos que lo son de derechos conexos; (ii) los derechos generales de los autores y de los artistas así como sus formas de administración; (iii) las facultades y cargas específicas de los titulares de los derechos; (iv) las excepciones aplicables a los derechos; y (v) los términos de duración de su protección.

3.3. Parámetro de constitucionalidad: Reglas constitucionales relativas a la atribución de funciones judiciales a las autoridades administrativas.

La jurisprudencia de este Tribunal ha tenido oportunidad de pronunciarse acerca de la validez constitucional de las disposiciones legislativas que asignan funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas. A través de cada una de sus decisiones ha ido decantando un conjunto de reglas generales y especiales que regulan las posibilidades de actuación del legislador y de las autoridades administrativas en esta materia.

A continuación la Corte se ocupará de enunciar los aspectos generales de tales reglas, con el propósito de establecer si la disposición que asigna funciones jurisdiccionales a la Dirección nacional de Derechos de Autor en procesos relacionados con los derechos de autor y los derechos conexos es compatible con la Constitución y con los precedentes vigentes en esta materia. A diferencia de la aproximación que en otras oportunidades ha desarrollado la Corte, en esta oportunidad enunciará brevemente las reglas sintetizadas en su jurisprudencia más reciente, aludiendo a su empleo en la solución de algunos problemas específicos. Para ello esta sentencia se apoyará de manera especial en las sentencias C-896 de 2012 y C-156 de 2013, en las que fue presentada la orientación jurisprudencial dominante en esta materia.

3.3.1. Regla de infracción simultánea de los artículos 29, 113 y 116 cuando se desconocen las condiciones de asignación de funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas.

El régimen constitucional de atribución de funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas prevé una habilitación legislativa, en cuyo estricto seguimiento se encuentran comprometidos no solo el sistema de articulación del poder público sino también la garantía del derecho de acceso a la administración de justicia. El respeto a las condiciones previstas en el artículo 116 es una condición (i) para materializar la vigencia de las reglas relativas a la ordenación y control de los órganos que componen el poder público, evitando la concentración de poder en autoridades administrativas y propiciando, al mismo tiempo, formas de colaboración armónica (*Función orgánica*) y (ii) para proteger las reglas vinculadas a la administración de justicia y, en particular, aquellas previstas por la Constitución al regular el debido proceso (*Función iusfundamental*).

Sobre la primera función, vinculada estrechamente al artículo 113 de la Carta, la Corte señaló de manera reciente:

“No cabe duda de que la expresión acogida por el Constituyente en esa disposición obedece a la satisfacción de otros principios constitucionales y, principalmente, al respeto por el esquema tradicional de la división de funciones entre los poderes públicos, según el cual corresponde a los jueces administrar justicia. Por ese motivo, cuando, aun sin convertirse en regla general, los asuntos sometidos a esa asignación “excepcional” de competencias resultan *excesivos*, se percibe una lesión de la voluntad de los constituyentes, tal como se representa objetivamente en los

artículos 116 y 113 de la Carta Política.”³

Al ocuparse de la segunda de las funciones, asociada a las garantías previstas en el artículo 29, ha sostenido:

“Estima la Corte que el cumplimiento de las condiciones para atribuir funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas constituye una exigencia vinculada al debido proceso. En efecto, el principio de legalidad que se sigue del segundo inciso del artículo 29 de la Constitución, implica que la autoridad judicial competente, así como las formas propias del juicio, tienen que encontrarse previamente definidas, según los requerimientos establecidos por la Constitución.”⁴

Así las cosas la *regla de infracción simultánea* indica que el incumplimiento de cualquiera de las normas constitucionales adscritas al artículo 116 de la Carta y referentes a la atribución y ejercicio de funciones judiciales por parte de autoridades administrativas, supone la violación concurrente de sus artículos 113 y 29.

3.3.2. Regla de respeto a la reserva legal y a los contenidos mínimos de la legislación.

Se encuentra constitucionalmente ordenado que sean disposiciones con fuerza de ley las que asignen funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas⁵. Aunque el legislador es titular de una extendida libertad de configuración en esta materia, la asignación de tales funciones debe, al menos, (i) señalar las competencias, (ii) establecer las garantías que aseguren el respeto del derecho al debido proceso y (iii) fijar todas las condiciones necesarias para proteger en forma apropiada los derechos de las partes, tal y como lo precisa el artículo 3 de la ley 1285 de 2009.

Las anteriores reglas de respeto a la *reserva legislativa* y a los *contenidos mínimos de la legislación* encuentran apoyo constitucional directo. En efecto, la Carta indica que solo la ley podrá atribuir funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas (art. 116. Inc. 3º), que la atribución será en materias precisas y para determinadas autoridades (art. 116. Inc. 3º), que el debido proceso se aplicará a todas las actividades judiciales (art. 29) y que la administración de justicia es no solo una función pública (art. 228) sino que el acceso a la misma constituye un derecho fundamental (art. 229).

La Corte ha considerado, atendiendo el margen de configuración derivado de la reserva legislativa, que el Legislador puede establecer -al asignar funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas- un procedimiento diferente a aquel que se aplica cuando tales funciones son ejercidas por autoridades judiciales pudiendo, por ejemplo, prever la imposibilidad de formular recurso alguno en contra de las decisiones. Por el contrario, ha afirmado que se encuentra constitucionalmente proscrito que el legislador adopte disposiciones que tengan como efecto excluir la posibilidad de interposición de la acción de tutela en contra de decisiones jurisdiccionales de las superintendencias⁶. Igualmente, como se verá, ha reiterado que el legislador debe precisar claramente el órgano encargado de ejercer la función jurisdiccional así como la materia comprendida por ella a fin de proteger, entre otras, la garantía del juez natural.

3.3.3. Regla de atribución excepcional de funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas.

Está constitucionalmente ordenado que la atribución de funciones jurisdiccionales sea excepcional. Ello tiene como efecto la exigencia de interpretar restrictivamente las normas que asignen tal tipo de funciones y un deber de evitar que su atribución constituya la regla general.

El carácter excepcional no es sinónimo de transitoriedad. La Corte ha señalado que “[l]o excepcional no es tan solo aquello que no reviste el carácter de permanente. Es más bien aquello que, en los términos del Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, “constituye una excepción de la regla común” (...). La regla común es el ejercicio de funciones administrativas por parte de las superintendencias, por lo cual la ejecución de funciones jurisdiccionales es excepcional. Lo que el constituyente quiso fue esta excepcionalidad, no la transitoriedad de dicho ejercicio. Si hubiera querido autorizar sólo el ejercicio transitorio, así lo habría dicho”.⁷

El carácter excepcional impide una atribución excesiva de funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas. En aquellos casos en los que se evidencia, prima facie, una asignación ascendente surgirá una sospecha de vulneración del mandato de excepcionalidad. Esta sospecha⁸ deberá identificarse caso por caso.

Las reglas de atribución precisa y de asignación eficiente (infra 3.4.4 y 3.4.5) constituyen criterios relevantes para establecer el cumplimiento de la regla de atribución excepcional. Así, una asignación genérica, incierta, indeterminada o carente de relación con las actividades principales de la autoridad administrativa⁹, constituirá un indicador del desconocimiento de la excepcionalidad prevista en el artículo 116 de la Constitución.

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

3.3.4. Regla de atribución precisa de las funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas.

3.3.4.1. Se encuentra constitucionalmente ordenado que la ley defina de manera precisa las atribuciones jurisdiccionales que se asignan a las autoridades administrativas y los órganos estatales que asumirán su ejercicio. En consecuencia, el *mandato de precisión* puede descomponerse en un *mandato de precisión temática* y en un *mandato de precisión orgánica*.

El mandato de precisión temática se satisface enunciando los asuntos de los que podrán ocuparse las autoridades que hubieren sido elegidas

para ello. El legislador tiene el deber de establecer competencias puntuales, fijas y ciertas y, por ello no puede asignar funciones de forma indeterminada o genérica.

La ley puede cumplir este mandato acudiendo a diferentes estrategias consideradas admisibles en la práctica jurisprudencial de esta Corporación. Pueden identificarse, entre otras, (1) la *enunciación temática general determinada* en la cual el legislador señala un área específica del ordenamiento jurídico, (2) la *enunciación temática dependiente de un estatuto* en la cual la atribución se determina en función del conjunto de normas comprendidas por un estatuto claramente identificable, (3) la *enunciación temática especial* que se caracteriza por el hecho de que el legislador alude a un conjunto de asuntos específicos de una determinada área del ordenamiento jurídico y (4) la *enunciación de facultades estrechamente relacionadas con el cumplimiento de una función autorizada por la Constitución*.

Ahora bien, entre el tipo de formas de asignación de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas opuestas al mandato de precisión cabe mencionar, por ejemplo, (1) la *mención altamente indefinida de la materia sobre la que recae*, caracterizada por la pretensión de delimitar el ámbito de las competencias refiriéndose a las normas que pueden regular un determinado tipo de actividades y que impide -desde el principio- identificarlas claramente o (ii) la *remisión altamente indefinida o incierta a facultades asignadas a otras autoridades administrativas*, que se configura cuando el legislador se remite de manera genérica a las facultades jurisdiccionales asignadas a otras autoridades administrativas -indefinida- o que les puedan ser asignadas en el futuro -incierta-.

A su vez el mandato de precisión orgánica exige que la disposición que asigna las funciones establezca con claridad cuál es la autoridad a la que le corresponde el ejercicio de las funciones. No exige esta regla señalar la dependencia interna de la entidad administrativa que lo hará así como tampoco los funcionarios específicos en quien se encontrará radicada tal actividad. Ello se sigue del hecho consistente en que la jurisprudencia constitucional ha admitido la asignación de funciones judiciales indicando únicamente la superintendencia que asumirá su ejercicio.

3.3.4.2. En el proceso de configuración jurisprudencial de esta regla la jurisprudencia constitucional ha considerado que se ajusta al mandato de precisión temática: (i) atribuir a la Procuraduría General de la Nación funciones jurisdiccionales para expedir durante la indagación preliminar y la investigación disciplinaria, las providencias que se requieran para el aseguramiento y práctica de pruebas¹⁰ (*atribución por enunciación de facultades estrechamente relacionadas con el cumplimiento de una función autorizada por la Constitución*); (ii) asignar a la Dirección Marítima y Portuaria facultades judiciales consistentes en adelantar y fallar las investigaciones por violación a las normas de Marina Mercante, por siniestros marítimos, por violación a las normas de reserva de carga, por contaminación del medio marino y fluvial de su jurisdicción, por construcciones indebidas o no autorizadas en los bienes de uso público y terrenos sometidos a su jurisdicción¹¹ (*atribución por enunciación temática especial*); (iii) encomendar a las superintendencias, bancaria, de sociedades y de valores la competencia para declarar la ocurrencia de los presupuestos de ineficacia previstos en el libro segundo del Código de Comercio¹² (*atribución por enunciación temática especial*); (iv) atribuir a la superintendencia bancaria funciones jurisdiccionales para decidir en aquellos asuntos contenciosos que se susciten entre los clientes y las entidades financieras o aseguradoras relacionados con la ejecución y el cumplimiento de las obligaciones contractuales que asuman con ocasión del ejercicio de la actividad financiera, aseguradora o previsional cuya cuantía no sea determinable o no exceda de 50 salarios mínimos legales vigentes mensuales (*atribución por enunciación temática general determinada*); y (v) adscribir a la Superintendencia de Industria y Comercio funciones jurisdiccionales para la aplicación de las normas de protección al consumidor, tal y como ocurre, por ejemplo, con la atribución para “ordenar la efectividad de las garantías de bienes y servicios establecidas en las normas de protección del consumidor, o las contractuales si ellas resultan más amplias”¹³ (*atribución por enunciación temática dependiente de un estatuto*).

Por el contrario ha considerado contrario a tal mandato: (i) la atribución hecha a la Dirección General Marítima y Portuaria para cumplir la función consistente en investigar y fallar investigaciones por la violación a otras normas que regulan las actividades marítimas e imponer las sanciones correspondientes¹⁴ (*atribución con mención altamente genérica de la materia sobre la que recae*); y (ii) la asignación de funciones Jurisdiccionales al Ministerio del Interior y de Justicia, o a quien haga sus veces, en todos los asuntos en que la ley haya permitido o permita a otras autoridades administrativas el ejercicio de funciones jurisdiccionales¹⁵ (*atribución por remisión altamente genérica a facultades asignadas a otras autoridades administrativas*).

3.4.5. Regla de atribución eficiente de las funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas.

3.4.5.1. La atribución de una función judicial a las autoridades administrativas demanda que los asuntos sometidos al conocimiento de las autoridades administrativas sean resueltos de manera adecuada y eficaz¹⁶. El cumplimiento de esta condición puede identificarse, entre otras cosas, a partir de la relación de afinidad entre las funciones jurisdiccionales conferidas por la ley, y aquellas que ejerce ordinariamente el órgano correspondiente, cuando lo hace en sede administrativa¹⁷. Una relación temática lejana entre las funciones administrativas y las funciones judiciales a cargo de una autoridad constituye un indicio de violación del mandato de asignación eficiente.

En esa medida, a pesar del amplio margen que para la configuración de esta materia tiene el legislador, existe una obligación de identificar de forma cuidadosa la autoridad administrativa que puede desplegar la función judicial de manera tal que cuente con la capacidad institucional para asumirla y desarrollarla.

3.4.5.2. En tal dirección y destacando la importancia de esta regla, la Corte consideró que era contraria a ella asignarle al Ministerio de Justicia y del Derecho una gran variedad de funciones jurisdiccionales sin precisar el órgano o dependencia que las ejercería. A su juicio, esta clase de regulación desconoce el mandato de asignación eficiente en tanto varias de las atribuciones no guardaban afinidad alguna con las funciones administrativas que desarrollaba el Ministerio de Justicia y del Derecho.

Aunque en el año 1992 el alcance del artículo 116 se encontraba en una primera etapa de comprensión, la Corte consideró que resultaba constitucional la medida establecida en el artículo 32 del Decreto 350 de 1989 conforme a la cual los jueces que estuvieren conociendo de las

objeciones presentadas en los concordatos preventivos obligatorios iniciados con anterioridad a la vigencia del Decreto 350 de 1989, remitirían el expediente contentivo de la actuación al Superintendente de Sociedades, a efecto de que éste resolviera sobre tales objeciones. Entre las razones que tuvo la Corte para declarar su constitucionalidad se encontró la relativa a que ello permitiría un adecuado desarrollo de este tipo de procesos en tanto ya no se presentarían las demoras de los jueces civiles para tomar las determinaciones sobre las objeciones¹⁸.

En similar orientación la Corte ha señalado que la asignación de funciones judiciales a la Superintendencia de Sociedades en materia de procesos concordatarios encuentra justificación en *su conocimiento especializado* así como en *su amplia experiencia en el área*¹⁹.

3.4.6. Regla de interdicción de la atribución de funciones judiciales a las autoridades administrativas para instruir sumarios o juzgar delitos.

La Constitución prohíbe de manera expresa atribuir funciones jurisdiccionales a autoridades no judiciales cuando ellas tengan por objeto instruir sumarios o juzgar delitos. Solo en virtud de una atribución constitucional expresa, como la establecida en el artículo 28 transitorio de la Constitución, podría asignarse ese tipo de funciones a las autoridades administrativas.

A pesar de ello no se encuentra constitucionalmente prohibido atribuir funciones jurisdiccionales a órganos administrativos, incluso para instruir sumarios, cuando tal atribución no implique una autorización para imponer restricciones a la libertad. Esta interpretación fue expuesta en la sentencia C-212 de 1994 de la que se deriva la subregla según la cual se encuentra permitido que el Congreso de la República le asigne a los inspectores de policía la facultad de sancionar la infracción de normas que establezcan contravenciones y la instrucción de los sumarios correspondientes bajo la condición de que no se encuentren previstas para ello sanciones de privación de la libertad. En esa medida está prohibida la asignación de tales funciones cuando ello pueda tener como efecto la privación de la libertad, salvo la hipótesis excepcional prevista en el artículo 28 transitorio de la Constitución.

3.4.7. Regla de aseguramiento estricto de la imparcialidad e independencia de los funcionarios administrativos encargados del ejercicio de funciones jurisdiccionales.

Dado que la atribución de funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas exige la extensión de las garantías institucionales previstas para los funcionarios integrantes de la rama judicial, está ordenado el aseguramiento de la imparcialidad e independencia en el ejercicio de sus competencias. La jurisprudencia constitucional ha señalado que el cumplimiento de la regla de atribución precisa constituye una condición necesaria -aunque no suficiente- para el aseguramiento de la imparcialidad²⁰.

Conforme a ello el control de constitucionalidad debe asegurar que no existan riesgos de confusión o interferencia entre las funciones propiamente administrativas de la autoridad y aquellas de naturaleza judicial que le han asignado.

Esta regla supone al menos las siguientes tres reglas especiales:

3.4.7.1. Regla de constitucionalidad simple, por distinción clara entre funciones administrativas y funciones jurisdiccionales.

En el evento de que resulte posible diferenciar claramente y no exista riesgo alguno de interferencia entre el ejercicio de las funciones jurisdiccionales y el ejercicio de las funciones administrativas desarrolladas por la autoridad correspondiente -relacionadas con la materia objeto de juzgamiento-, la disposición que asigna las competencias jurisdiccionales será constitucionalmente admisible.

En aplicación de tal regla esta Corporación señaló que no desconocía la obligación de asegurar la imparcialidad en la asignación de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas, atribuir a la Superintendencia de Sociedades la facultad de iniciar acciones revocatorias en contra de una sociedad sometida a un proceso concursal en la que la superintendencia actúe como juez del concurso. Esta conclusión se apoyó en que la acción revocatoria se tramita ante una autoridad judicial diferente y que el inicio de esa clase de acción constituye una expresión del ejercicio de funciones de inspección, vigilancia y control²¹.

3.4.7.2. Regla de inconstitucionalidad por ausencia de distinción, insuperable, entre funciones jurisdiccionales y funciones administrativas.

En el evento en que las funciones administrativas y jurisdiccionales se encuentren tan estrechamente ligadas que no sea posible diferenciar -o eliminar- el riesgo de interferencia en el ejercicio de unas y otras en la entidad administrativa correspondiente, la disposición que atribuye las funciones jurisdiccionales será inconstitucional.

Esta regla fue aplicada por la Corte al declarar inconstitucional la habilitación de la Superintendencia Bancaria para decidir en aquellos asuntos contenciosos que se susciten entre los clientes con las entidades financieras o aseguradoras relacionados con la ejecución y el cumplimiento de las obligaciones contractuales. Para la Corte, considerando que en materia de inspección, vigilancia y control tal Superintendencia cumplía funciones que le permitían dar instrucciones y fijar directrices, la función judicial asignada suponía que al actuar como juez estaría sujeta a sus propios pronunciamientos²².

3.4.7.3. Regla de constitucionalidad condicionada por riesgo de indistinción, superable, entre funciones jurisdiccionales y funciones administrativas.

En el evento en que las funciones administrativas y jurisdiccionales impliquen un riesgo de confusión o interferencia pero sea posible superarlo desde el punto de vista jurídico y práctico la disposición que atribuye las funciones será constitucional bajo la condición de que se eliminen el riesgo.

Esta regla condujo a la Corte a señalar que resultaba constitucionalmente prohibido que el mismo funcionario de la Superintendencia de Industria y Comercio que se ha pronunciado previamente, en desarrollo de facultades de inspección, vigilancia y control, respecto de asuntos en materia de competencia desleal, desarrolle funciones judiciales en relación con las mismas materias. Una vez precisado ello –en aplicación de la regla de aseguramiento de la imparcialidad– advirtió que era posible condicionar su constitucionalidad en el sentido señalado. Ello implicaba que las funciones judiciales debían ser desarrolladas por funcionarios distintos, entre los cuales no mediara relación alguna de sujeción jerárquica o funcional en lo que atañe al asunto que se somete al juzgamiento²³.

Una orientación similar siguió la Corte al examinar si resultaba o no constitucionalmente posible asignar a la mencionada Superintendencia funciones judiciales en materia de protección al consumidor. A juicio de esta Corporación ello solo era posible: (i) si por los procedimientos constitucionales previstos, la estructura y funcionamiento de esa superintendencia son ajustados para asegurar que no podrá el mismo funcionario o despacho de la ejercer funciones jurisdiccionales respecto de casos en los que ya se hubiera pronunciado con anterioridad, con motivo del ejercicio de alguna de sus funciones administrativas; y (ii) si las funciones jurisdiccionales asignadas van a ser desarrolladas por funcionarios distintos, que no tengan relación alguna de sujeción jerárquica o funcional frente a quienes dictaron o aplicaron pronunciamientos en materia que se refieran directamente al asunto que se somete a su conocimiento²⁴. En similar dirección se pronunció respecto de la atribución de las facultades jurisdiccionales establecidas en el artículo 42 de la ley 1122 a la Superintendencia de Salud. No obstante que existía ya una diferenciación estructural para el cumplimiento de facultades de inspección, vigilancia y control y el desarrollo de las funciones judiciales, su constitucionalidad quedaba condicionada a que ningún funcionario de la Superintendencia Nacional de Salud ejerciera funciones jurisdiccionales respecto de casos en los cuales se hubiera pronunciado con anterioridad, en razón de sus funciones administrativas ordinarias de inspección, vigilancia y control²⁵.

3.5 Análisis del cargo.

3.5.1. Precisión en la atribución de función jurisdiccional para determinados asuntos.

3.5.1.1. Este Tribunal considera que el literal acusado no desconoce el mandato de precisión establecido en la Constitución. La atribución satisface las exigencias de claridad y determinación que se derivan de dicho mandato.

El legislador acudió a una forma de *enunciación temática general determinada* consistente en aludir, en el marco de la denominada propiedad intelectual, a una de sus materias generales correspondiente a los *derechos de autor y conexos*. Esa delimitación legalmente reconocida por diversas disposiciones –Decisión 351 de la Comunidad Andina de Naciones, ley 23 de 1982 y ley 44 de 1993– según se explicó más arriba (supra 3.2), es además complementada por el artículo 1 del Código General del Proceso al establecer que dicho estatuto se ocupa de disciplinar la actividad procesal en asuntos civiles, comerciales, agrarios y de familia. Ello permite entender que las funciones jurisdiccionales asignadas aluden únicamente a los asuntos civiles o mercantiles vinculados a los derechos de autor y conexos.

3.5.1.2. Ciertamente el legislador hubiere podido acudir a un modelo de asignación más restringido, aludiendo por ejemplo a determinada clase de derechos de autor o a algunos de los denominados derechos conexos - *atribución por enunciación temática especial*- o, como lo sugiere el demandante, diferenciando la competencia según la cuantía o la existencia de segunda instancia. Sin embargo la existencia de esa alternativa no conduce a que la elección de una *enunciación temática general determinada* resulte contraria a la Carta dado que, además de permitir la delimitación con un alto grado de seguridad de las materias que podrán ser objeto de juzgamiento por parte de la Dirección Nacional de Derecho de Autor, ha sido reconocida como posible por parte de la jurisprudencia de esta Corporación.

3.5.1.3. La anterior delimitación implica, además, que carece de apoyo el argumento del demandante de acuerdo con el cual la indefinición de la asignación tendría como efecto el reconocimiento de una competencia a la Dirección Nacional de Derechos de Autor para instruir sumarios o juzgar delitos relacionados con los derechos de autor o conexos. Esa interpretación es contraevidente si se considera lo señalado, se insiste una vez más, por el artículo 1 de la ley 1564 de 2012.

3.5.2. Precisión orgánica en la atribución de función jurisdiccional.

3.5.2.1. Tampoco el mandato de precisión orgánica es vulnerado por la norma acusada. En ella se prescribe que será la Dirección Nacional de Derechos de Autor la entidad competente para ejercer las funciones jurisdiccionales que se establecen. Se trata de una entidad del orden nacional perteneciente a la rama ejecutiva del poder público, identificada como unidad administrativa especial y regulada por diferentes disposiciones – Decreto 4834 de 2008, Decreto 4835 de 2008 y Decreto 3942 de 2010, entre otros–.

3.5.2.2. El mandato de precisión orgánica no demanda que la ley especifique aquellos funcionarios que deban encargarse del ejercicio de las competencias asignadas. Lo que sí resultaría constitucionalmente problemático sería que se atribuya la función judicial a *una entidad administrativa o a quien haga sus veces*, en tanto tal indeterminación, acompañada de una asignación temática inespecífica, impediría realizar el cotejo jurídico que se requiere para establecer si existe un riesgo de confusión que afecte la imparcialidad e independencia de la autoridad administrativa²⁶.

Así las cosas la Corte no encuentra que se haya violado la exigencia de precisión prevista en el artículo 116 de la Constitución.

3.5.3. Garantía de imparcialidad e independencia.

3.5.3.1. Para la Corte la asignación de funciones jurisdiccionales a la Dirección Nacional de Derechos de Autor en procesos relativos a los

derechos de autor y derechos conexos, plantea un problema constitucional significativo desde la perspectiva de la regla de aseguramiento estricto de la imparcialidad e independencia.

La Dirección Nacional de Derechos de Autor, unidad administrativa especial con personería jurídica, tiene entre sus funciones -según los establece el Decreto 4835 de 2008- emitir conceptos sobre las normas que regulan el derecho de autor y los derechos conexos, dictar las providencias necesarias con el fin de obtener el cumplimiento de las normas que regulan el derecho de autor en Colombia, ejercer inspección y vigilancia sobre las sociedades de gestión colectiva de derecho de autor y derechos conexos y diseñar y desarrollar las estrategias para la creación de una cultura de respeto y protección del derecho de autor y derechos conexos a través de procesos de difusión y capacitación al interior y exterior de la entidad.

A su vez, el Decreto 3942 de 2010 prescribe en el artículo 11 que las sociedades de gestión colectiva de derecho de autor o de derechos conexos, se encontrarán sometidas a la inspección y vigilancia de la Dirección Nacional de Derecho de Autor. En desarrollo de tal competencia se encuentra habilitada, según lo establece el artículo 12 del mismo decreto para iniciar investigaciones y, si es del caso, imponer sanciones administrativas, realizar auditorías periódicas o extraordinarias a las sociedades de gestión colectiva de derecho de autor o de derechos conexos, con el fin de analizar su situación contable, económica, financiera, administrativa o jurídica.

Finalmente, el Decreto 1258 de 2012 que derogó algunas disposiciones del Decreto 3942 de 2010 regula, a partir de su artículo 32, las competencias de investigación, vigilancia y control a cargo de la Dirección Nacional de Derechos de Autor. Allí dispone, entre otras cosas, que en ejercicio de dichas competencias podrá, de oficio o a petición de parte, adelantar investigaciones, solicitar informaciones y documentos, realizar las visitas que sean necesarias e imponer sanciones, cuando a ello hubiere lugar, a las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor y derechos conexos.

3.5.3.2. Las reglas competenciales acabadas de señalar permiten identificar un riesgo relevante para la imparcialidad e independencia en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales atribuidas a la Dirección Nacional de Derechos de Autor. En efecto, el ejercicio de las funciones administrativas a su cargo suscita el riesgo de confusión o indistinción de las funciones de inspección, vigilancia y control en materias relativas, por ejemplo, a las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor y conexos.

Ello plantea, tal y como lo ha advertido en oportunidades similares la jurisprudencia constitucional, el riesgo de que funcionarios que participaron en actividades de investigación participen también en actividades de juzgamiento -riesgo de violación de la imparcialidad-; y otro riesgo vinculado a la posibilidad de afectar la autonomía en la actividad de juzgamiento derivada, por ejemplo, de relaciones jerárquicas al interior de la Dirección Nacional de Derechos de Autor -riesgo de violación de la independencia-.

3.5.3.3. La existencia de estas dificultades impide a la Corte declarar la constitucionalidad simple de la disposición acusada. Proceder en esa dirección implicaría no solo desconocer la jurisprudencia constitucional vigente en la materia sino, adicionalmente, aceptar la puesta en peligro de elementos centrales para la debida administración de justicia y para la protección del derecho fundamental al debido proceso. No obstante lo anterior, la declaratoria de inexecutable no resulta tampoco la alternativa apropiada, ya que para la Corte, en la presente oportunidad, existen varias razones para acoger la regla de *constitucionalidad condicionada por riesgo de indistinción entre funciones jurisdiccionales y funciones administrativas*, que se juzga superable, por lo siguiente:

(i). En primer lugar, el asunto que plantea la disposición acusada no se diferencia esencialmente de varios casos en los que la Corte ha aplicado la regla señalada. En efecto, como se recordó en otro lugar de esta providencia, en las sentencias C-649 de 2001, C-1071 de 2002 y C-117 de 2008 este Tribunal condicionó -empleando diferentes fórmulas- la exequibilidad de las disposiciones examinadas a que se garantizara la imparcialidad e independencia en el ejercicio de las funciones (supra. 4.1.6.2.). En efecto, los tres casos antes referidos guardan una estrecha similitud con el que ocupa la atención de la Corte justificándose, en consecuencia, adoptar la misma solución: en todos ellos (i) existían reglas previas que asignaban funciones de inspección, vigilancia y control a una autoridad administrativa, (ii) fueron expedidas, posteriormente, normas que le asignaban funciones judiciales en materias respecto de las cuales cumplían tareas administrativas que las habilitaban, en algunos casos, para imponer sanciones, y (iii) no existía una razón que impidiera superar el riesgo de confusión mediante ajustes normativos o administrativos en la estructura o funcionamiento de la entidad.

(ii). En segundo lugar, la regulación establecida en el artículo 24 de la ley 1564 de 2012 evidencia la preocupación legislativa por asegurar la implementación paulatina de las funciones jurisdiccionales por parte de las entidades que previamente no las ejercían. Es por ello que de acuerdo al principio de gradualidad, consagrado en el parágrafo 2 del artículo 24, estas autoridades deberán informar las condiciones y la fecha a partir de la cual ejercerán las funciones jurisdiccionales que les han sido confiadas. De esta manera seguir la regla de constitucionalidad condicionada en virtud de la cual se admite la exequibilidad de la disposición en el entendido de que en su implementación deben evitarse la afectación de la imparcialidad o la independencia, se encuentra en consonancia con el principio de gradualidad y el propósito que le subyace, consistente en permitir que las entidades adopten las medidas que se requieran para asumir las funciones en condiciones compatibles con el ordenamiento jurídico.

(iii). Finalmente y en tercer lugar, tal y como lo ha advertido la jurisprudencia constitucional, en virtud del principio democrático y del principio de conservación del derecho que a él se anuda, ante dos interpretaciones posibles de un enunciado normativo, una que se opone a la Carta y otra que se ajusta a ella, debe optarse por declarar su exequibilidad indicando las condiciones bajo las cuales debe entenderse a efectos de evitar la vulneración de la Carta.

3.5.3.4. Considerando que el aparte acusado admite jurídicamente dos interpretaciones, una de ellas consistente en aceptar eventuales riesgos de interferencia entre las funciones administrativas y las funciones judiciales y otra que exige la distinción precisa y clara entre unas y otras, la

Corte declarará la constitucionalidad condicionada de la disposición examinada siguiendo para el efecto un entendido similar al previsto en la sentencia C-1071 de 2002. Ese condicionamiento tiene como efecto la necesidad de emprender acciones específicas, normativas y fácticas, para asegurar la supremacía de la Constitución.

En esa medida dispondrá en la parte resolutive declarar la exequibilidad del literal b) del numeral 3 del artículo 24 de la ley 1564 de 2012 siempre y cuando, mediante los procedimientos constitucionales previstos, se adopten las medidas que se requieran para asegurar que la estructura y funcionamiento de la Dirección Nacional de Derechos de Autor no afecten el principio de imparcialidad e independencia en el ejercicio de las funciones judiciales asignadas.

En esas condiciones debe garantizarse (1) que no pueda el mismo funcionario o despacho ejercer funciones judiciales en asuntos de derechos de autor o derechos conexos respecto de los cuales se hubiera pronunciado con anterioridad, con motivo del ejercicio de alguna de las funciones administrativas y (2) que las funciones judiciales asignadas sean desarrolladas por funcionarios distintos, que no tengan relación alguna de sujeción jerárquica o funcional frente a quienes dictaron o aplicaron pronunciamientos en materia de derechos de autor o conexos y que se refieran directamente al asunto que se somete a su conocimiento.

4. Razón de la decisión.

4.1. Síntesis del caso

4.1.1. La Corte consideró que la atribución de funciones jurisdiccionales a la Dirección Nacional de Derechos de Autor, en los procesos relacionados con los derechos de autor y conexos, no viola los mandatos de precisión temática y orgánica derivados del artículo 116 de la Constitución. Adicionalmente constató que tal atribución no desconoce la prohibición de asignar a las autoridades administrativas funciones para instruir sumarios o juzgar delitos.

4.1.2. No obstante lo anterior, este Tribunal identificó un riesgo de confusión entre las funciones administrativas de inspección, vigilancia y control y las funciones judiciales a cargo de la dirección nacional de derechos de autor. Considerando dicho riesgo y en atención a lo señalado por la jurisprudencia constitucional en casos semejantes, dispuso declarar la exequibilidad condicionada del literal demandado de manera tal que respete los principios de imparcialidad e independencia.

4.2. Fundamento de la decisión.

4.2.1. La regla de *atribución precisa*, derivada directamente del artículo 116 de la Constitución, exige que se delimiten adecuadamente las materias respecto de las cuales podrán ser ejercidas funciones jurisdiccionales y que se indiquen claramente las autoridades administrativas que serán titulares de la competencia para ello. La disposición demandada, al aludir a los procesos en materia de “derechos de autor y derechos conexos” delimitó la materia mediante una *enunciación temática general determinada* que la Corte ha considerado constitucionalmente admisible. El literal acusado también señaló específicamente la autoridad encargada indicando que lo sería la Dirección Nacional de Derechos de Autor.

4.2.2. Al constatar un riesgo de confusión entre el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control y el cumplimiento de las funciones judiciales asignadas a la Dirección Nacional de Derechos de Autor, se identificó un riesgo de indistinción entre unas y otras que podría afectar la imparcialidad e independencia. Sin embargo no existía ninguna razón para considerar que ese riesgo fuera insuperable.

4.2.3. En atención a los precedentes vigentes en la materia, al principio de gradualidad establecido en el parágrafo 2 del artículo 24 de la ley 1564 de 2012 y al principio democrático, la Corte declara la constitucionalidad de dicho literal bajo la condición consistente en que mediante los procedimientos constitucionales previstos, se adopten las medidas que se requieran para asegurar que la estructura y funcionamiento de la Dirección Nacional de Derechos de Autor no afecten los principios de imparcialidad e independencia propios de la administración de justicia.

En esas condiciones debe garantizarse: (1) que no pueda el mismo funcionario o despacho ejercer funciones judiciales en asuntos de derechos de autor o derechos conexos respecto de los cuales se hubiera pronunciado con anterioridad, con motivo del ejercicio de alguna de las funciones administrativas; y (2) que las funciones judiciales asignadas sean desarrolladas por funcionarios distintos, que no tengan relación alguna de sujeción jerárquica o funcional frente a quienes dictaron o aplicaron pronunciamientos en materia de derechos de autor o conexos y que se refieran directamente al asunto que se somete a su conocimiento.

III. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el literal b) del numeral 3 del artículo 24 de la ley 1564 siempre y cuando la estructura y funcionamiento de la Dirección Nacional de Derechos de Autor garanticen los principios de imparcialidad e independencia, en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales asignadas.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente. Cúmplase.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

NILSON ELÍAS PINILLA PINILLA

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA M.

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 El aparte en cursiva fue declarado inexecutable en la sentencia C-156 de 2013.

2 Esta última asignación fue declarada inexecutable en la sentencia C-156 de 2013.

3 Sentencia C-156 de 2013.

4 Sentencia C-896 de 2012. La segunda función se pone de presente cuando se constata que una regulación contraría al artículo 116 puede comprometer el principio de legalidad y del juez natural, el principio de imparcialidad e independencia y el principio de eficiencia en materia de administración de justicia.

5 En aplicación de lo señalado la Corte consideró compatible con la Constitución de 1991 que la asignación de funciones jurisdiccionales se hubiere producido en un decreto con fuerza de ley expedido en vigencia de la Constitución de 1886. En la sentencia C-212 de 1994 indicó: "En cuanto se refiere a las normas impugnadas, destaca la Corte que el Decreto 2324 de 1984 fue expedido por el Presidente de la República en ejercicio de facultades extraordinarias de las que preveía el artículo 76, numeral 12, de la Constitución anterior (hoy artículo 150, numeral 10) y, por lo tanto, goza de fuerza legislativa.

6 Sentencia C-384 de 2000.

7 Sentencia C-384 de 2000.

8 La afirmación de una sospecha tal fue expuesta en la sentencia C-156 de 2013. Allí explicó: "Con todo, el Legislador podría, mediante la promulgación sucesiva de leyes con un ámbito excepcional de aplicación (en los términos planteados en el párrafo precedente), atribuir *demasiadas funciones jurisdiccionales a la administración*, asumiendo que siempre quedará un campo más amplio para los jueces. Esa situación, sin duda, debilitaría la administración de justicia como institución pues en lugar de destinar los esfuerzos estatales al fortalecimiento de la actividad judicial, el Estado la privaría progresivamente de funciones y desdibujaría el reparto general de competencias entre las ramas del poder público, de manera que el crecimiento paulatino de las excepciones genera cada vez más dudas sobre el respeto por el principio o condición de excepcionalidad del artículo 116 Superior. Genera una *sospecha de inconstitucionalidad*."

9 Ello fue explicado por la Corte en la sentencia C-156 de 2013.

10 Sentencia C-244 de 1996.

11 Sentencia C-212 de 1994.

12 Sentencia C-1641 de 2000.

13 Sentencia C-1071 de 2002.

14 Sentencia C-212 de 1994.

15 Sentencia C-896 de 2012.

16 Esta regla fue fundamentada en la sentencia C-896 de 2012 a partir del artículo 3 de la ley 1285 de 2009.

17 Sentencia C-156 de 2013.

18 En sus consideraciones sostuvo la Corte: “La motivación del artículo 32 que se revisa, proviene de la circunstancia de que pasados más de dos años y medio de la expedición del Decreto 350, aún había procesos pendientes de la decisión de objeciones en los despachos judiciales, en procesos concordatarios obligatorios que se habían iniciado con anterioridad a su entrada en vigencia.”

19 En la sentencia C-1143 de 2000 expresó este Tribunal: “En este sentido, la Superintendencia de Sociedades actúa como un verdadero juez durante el proceso concordatario, lo cual le fue permitido en atención a su conocimiento especializado y a su amplia experiencia en el área; con ello, Colombia se ubica dentro de la tendencia mundial hacia la desjudicialización de ciertos trámites que, por su importancia para la vida económica, requieren gran eficacia y agilidad.”

20 En la sentencia C-117 de 2008 indicó sobre ello: “Con todo, dada la relación estrecha entre el principio de imparcialidad y las condiciones en las cuales funcionarios administrativos pueden ejercer funciones judiciales, esta Corporación verificará si la norma demandada, cumple los tres requisitos constitucionales subrayados por la jurisprudencia para considerar ajustadas a la Carta las facultades jurisdiccionales de la Superintendencia Nacional de Salud.” En la sentencia C-896 de 2012 destacó esta Corporación que la ausencia de precisión “impide realizar un cotejo jurídico adecuado para determinar si existe o no un riesgo de confusión o interferencia que afecte la imparcialidad e independencia de la autoridad administrativa.”

21 Sentencia C-1143 de 2000.

22 Sentencia C-1641 de 2000.

23 Sentencia C-649 de 2001.

24 Sentencia C-1071 de 2002.

25 Sentencia C-117 de 2008.

26 Sentencia C-896 de 2012.

Fecha y hora de creación: 2026-07-06 20:56:55