

Fabio Amorocho Martínez,
Eduardo Fermín
Barrios Trespalacios
Iván Antonio Villamizar Molina.
Candidatos a Magister
en Derecho Procesal,
Universidad Simón Bolívar

La función jurisdiccional ejercida por autoridades administrativas en el ordenamiento jurídico colombiano

Palabras clave:

Jurisdicción, Constitución
Política, Autoridades Administrativas,
Principios, Proceso,
Atribuciones, Legislador.

Key words:

Jurisdiction, Constitution,
Administrative Authorities, Principles,
Process, Attributions, Legislator.

Resumen

El artículo permite reflexionar acerca de las funciones jurisdiccionales como potestad del Estado y los equivalentes jurisdiccionales, esta como nueva figura con potestad para resolver pretensiones procesales.

Los equivalentes jurisdiccionales son entes que no pertenecen a la rama jurisdiccional y quienes entran a resolver casos jurídicos, generándose un conflicto de funciones.

Abstract

This article allows us to reflect about the jurisdictional functions like the state's authority and the jurisdictional equivalents, the last like a new figure with authority to resolve claims of different legal procedures.

The jurisdictional equivalents are entities that resolve legal cases but do not belong to the judiciary branch. Such situation generates a conflict of roles.

Recibido: Marzo 7 de 2009 / Aceptado: Mayo 15 de 2009

Artículo de Reflexión/Reflex Article
Reflexión Derecho Procesal

Introducción

La función jurisdiccional, entendida como potestad del Estado para declarar el derecho aplicable a un caso determinado, que genera por sí mismo un conflicto, el cual no puede ser objeto de solución de manera espontánea, no solo es ejercida por los órganos pertenecientes a la rama jurisdiccional, sino que también pueden ser resueltos por sujetos no pertenecientes a la misma, razón por la cual, se les han otorgado reconocimientos de orden constitucional para juzgar; por lo cual, se han denominado a estos, equivalentes jurisdiccionales, con potestad para resolver pretensiones procesales. De ahí, que nuestra Constitución ha reconocido esta figura jurisdiccional, entregando a funcionarios de la rama administrativa, particulares y a autoridades u órganos diferentes a la jurisdiccional este poder; exigiendo que quienes asuman el ejercicio de estas funciones, deban poseer las características de los jueces naturales para así poder cumplir dignamente con las funciones a ellos otorgadas. No sin antes examinar si en efecto el ejercicio de estas funciones se desarrolla ajustado a los principios que caracterizan al proceso jurisdiccional en manos de sus propios funcionarios, tales como el principio de la independencia, autonomía, imparcialidad y el más importante de todos el debido proceso.

El presente estudio nos permite analizar y establecer qué funciones deben ser ejercidas por los funcionarios administrativos con el carácter jurisdiccional y en qué asunto, no es posible otorgar atribuciones jurisdiccionales a dichas autoridades administrativas; de igual manera

como nuestra Carta Política, señala las facultades jurisdiccionales a las autoridades administrativas las cuales han de ser de carácter excepcional, generando la interpretación del alcance de las facultades judiciales en ellos radicadas de manera restrictiva para con ello evitar el riesgo de que la excepción se convierta en regla.

La Función Jurisdiccional ejercida por autoridades administrativas

en el Ordenamiento Jurídico colombiano

La congestión que se manifiesta en la administración de justicia ha obligado a las diferentes autoridades del Estado colombiano a buscar figuras jurídicas que permitan descargar a los jueces de la gran cantidad de procesos del cual tienen conocimiento y de esta manera lograr la resolución de conflictos de manera más ágil o expedita. Lo anterior ha significado que se ha ido entregando a los particulares y a autoridades u órganos diferentes al jurisdiccional la adopción de decisiones jurisdiccionales.

Teniendo en cuenta la colaboración armónica de las distintas ramas del poder público¹ destinada para los fines esenciales del Estado dispuesta en las normas superiores y la necesidad de descongestión de los despachos judiciales, la Constitución Política previó que las autoridades administrativas ejercieran funciones jurisdiccionales de manera excepcional.

Dichas autoridades deben poseer todas las características de los jueces naturales para poder ejercer dignamente las funciones a ellos conferi-

1. Sentencias C-592 de 1992 y C-384 de 2000.

das. Así lo ratifica el Consejo de Estado cuando expresa lo siguiente:²

“Atrás quedó el paradigma positivista que se traduce en el planteamiento de Montesquieu, que asigna al juez un lugar estrechamente subordinado, predicando que los juicios no deben ser más que “un texto preciso de la ley” y que los jueces “no son sino la boca que pronuncia las palabras de la ley; seres inanimados que no pueden moderar ni la fuerza de la ley ni el rigor de ella”. Hoy está claro que la *juris-dictio* no podría limitarse a la *legis-dictio*; la legalidad se articula con los derechos de los ciudadanos, pues el imperio de la ley a la que se somete el juez, según el artículo 230 Superior es en la Constitución misma imperio de la ley y del derecho, como quiera que el concepto básico constitucional que finca toda la parte programática del mismo ordenamiento, es el Estado Social de Derecho y no simplemente el Estado de Derecho. El fin de la Constitución es implantar el derecho mediante la justicia, la libertad, la igualdad y el pluralismo político y por ello proclama valores superiores del ordenamiento jurídico; luego dentro de la dialéctica constitucional caben no solo las leyes formales, sino todos los valores constitucionales y los principios. No se trata de meros conceptos retóricos, sino de conceptos normativos con plenitud de efectos jurídicos, cuyo instrumento de eficacia es el juez. En esa medida, al invocar las razones de equidad y de justicia como susten-

to, lo que se hace es dar aplicación al modelo constitucional garantista en el que la validez ya no es un dogma asociado a la mera existencia formal de la ley, sino una cualidad contingente de la misma, ligada a la coherencia de sus significados con la Constitución. Ello por sí habría legitimado la decisión de la administración de actualizar los pagos extemporáneos que efectuó. Como no ocurrió así, procede a esta Sala ordenarlo mediante este proveído’.”

La función jurisdiccional es exclusiva del Estado, emana de la Carta Política vigente y de la norma expedida por el legislador, es de carácter permanente y definitiva y debe ser ejercida por un ente independiente e imparcial.

Según Calamandrei la jurisdicción es la actividad que se realiza por el juez, como un tercero imparcial, para los efectos de dirimir a través del proceso, el conflicto que las partes han sometido a su decisión.

Según *Chiovenda* “La jurisdicción puede ser definida como la función del Estado que tiene por fin la actuación de la voluntad concreta de la Ley mediante la sustitución, por la actividad de los órganos públicos, sea al afirmar la existencia de la voluntad de la ley, sea al hacerla prácticamente efectiva”.³

Según *Prieto-Castro Fernandiz* “La función con la que el Estado, por medio de órganos especialmente instituidos (esto es, los tribunales) realiza su poder y cumple su deber de otorgar justicia, en un proceso o procedimiento que esos

2. Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda - Subsección “A”. Consejera ponente: Ana Margarita Olaya Forero. Bogotá D.C., trece (13) de julio de dos mil seis (2006). Radicación número: 73001-23-31-000-2002-00720-01(5116-05) Actor: Lucrecia Pinzón Neira. Demandado: Departamento del Tolima.

3. CHIOVENDA, Giuseppe (1954). *Instituciones de Derecho Procesal Civil*. Editorial *Revista de Derecho Privado*. Vol. 2. p. 2; y, sustancialmente idéntica en “Principios de Derecho Procesal Civil”. Editorial Reus S.A., 1922. Tomo I.

órganos dirigen, aplicando las normas de derecho objetivo a los casos suscitados por una petición de justicia, es decir, por el ejercicio de una acción”.⁴

La jurisdicción tiene por objeto resolver los conflictos de relevancia jurídica, con eficacia de cosa juzgada, eventual posibilidad de ejecución y que se promuevan dentro del territorio de la República.

El artículo 116 de la Constitución Política, señala que la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales, los jueces y la justicia penal militar, administran justicia; que el Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales; que la ley podrá atribuir funciones judiciales a determinadas autoridades administrativas, salvo para adelantar la instrucción de sumarios o para juzgar delitos; que los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la función de conciliadores o de árbitros.

Esta norma superior no desvirtúa el principio de la separación de poderes (Art. 113 de la C.N.), ni la autonomía de la Rama Judicial del poder público (Art. 228 de la C.N.), ni el debido proceso por cuanto, la Constitución Política autoriza a que el legislador expida normas con fuerza de ley para atribuir funciones judiciales a determinadas autoridades administrativas.

El artículo 116 de la Carta Política señala las facultades judiciales en cabeza de entidades ad-

ministrativas las cuales son de carácter excepcional. Por ello, la interpretación del alcance de las facultades judiciales radicadas en autoridades administrativas debe ser siempre restrictiva, pues de lo contrario se corre el riesgo de convertir la excepción en regla, *constituyéndose en una medida razonable y necesaria para el orden jurídico*.

El alcance restrictivo significa que solamente pueden administrar justicia aquellas autoridades administrativas estipuladas expresamente por la ley, y que en estas se debe indicar las materias precisas respecto de las cuales ello es posible.

El legislador al conferirles funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas, con ello busca una justicia eficiente, efectiva, ágil e imparcial, de tal manera que esto permita a los ciudadanos encontrar respuestas efectivas a sus demandas de justicia y aminorar los costos de procesos, lo cual debe conllevar a permitir con facilidad el acceso a la administración de justicia.

El ejercicio de funciones jurisdiccionales por autoridades no judiciales representa una excepción al reparto general de funciones entre las ramas del poder.

Corresponde al legislador establecer claramente las funciones que serán ejercidas por una autoridad administrativa con carácter jurisdiccional y si esto no se da, el intérprete deberá asumir que son funciones administrativas.

Este carácter excepcional no significa que a las autoridades administrativas no se les puedan atribuir funciones jurisdiccionales permanentes, pues lo excepcional no es aquello que no revisite el carácter de permanente (aspecto temporal)

4. PRIETO-CASTRO FERNANDIZ, Leonardo (1968). “Derecho Procesal Civil”. Editorial *Revista de Derecho Privado*. Tomo I. Vol. I. p. 14.

sino aquello que constituye una excepción de la regla general.

La norma de normas señala los asuntos en donde no es posible otorgar atribuciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas, tal es el caso de la instrucción de sumarios y el juzgamiento de delitos.

Por consiguiente, la Constitución en el artículo 116 establece ciertas exigencias para el ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de las autoridades administrativas: en un primer lugar estas deben estar claramente delimitadas y precisadas en la ley, en segundo lugar no se puede aplicar en ciertos ámbitos, como la investigación de delitos o la *instrucción de sumarios*, en tercer lugar al interior de la entidad administrativa debe estar orgánicamente diferenciado el campo de la función judicial del correspondiente a las funciones administrativas tal como se deduce de las normas constitucionales, en cuarto lugar en materias específicas, en quinto lugar la excepcionalidad, y en sexto lugar la designación de una autoridad administrativa determinada.

Los principios constitucionales que regulan el ejercicio de facultades jurisdiccionales por parte de autoridades administrativas deben ser examinados detenidamente para establecer si la norma de carácter legal se ajusta o no a esos requerimientos normativos, en especial a la exigencia de que cualquier entidad habilitada por la ley para ejercer funciones judiciales debe gozar de independencia e imparcialidad.

La atribución de funciones jurisdiccionales a una autoridad administrativa podría en algunos casos violar los principios de imparcialidad e independencia de la función judicial, además el

principio de buena fe y el derecho al debido proceso⁵ si no se tienen en cuenta algunos principios, valores de orden constitucional, los cuales deben ser garantizados por el legislador y que deben tener en cuenta quienes ejercen funciones jurisdiccionales.

Las diferentes funciones que ejercen estas autoridades no naturales, pueden afectar los principios antes citados, al juzgar estos los asuntos de los que tiene conocimiento, tal como podría ocurrir con el principio de imparcialidad pues la entidad a la que pertenece la autoridad puede haber conocido determinados asuntos en ejercicio de sus funciones administrativas, y luego tendrá que conocer en virtud de sus funciones jurisdiccionales. *No se debe olvidar que se trata de una función administrativa, que coexiste con las funciones jurisdiccionales sin confundirse con ellas.*

Por otro lado el principio de independencia también se puede afectar ya que el funcionario administrativo está supeditado a los lineamientos establecidos por su superior jerárquico o por él mismo, quien o quienes han tenido injerencia

5. Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda - Subsección "A". Consejera ponente: Clara Forero De Castro Santa Fe de Bogotá, D.C., diecinueve (19) de marzo de mil novecientos noventa y ocho (1998). Radicación número: 1005. Actor: Jaime Alberto Lara Arjona. Demandado: Procuraduría General de la Nación, el debido proceso, tal como se desprende del artículo 29 de la Constitución Política, comprende el juzgamiento de acuerdo a leyes preexistentes, la presunción de inocencia, el derecho de defensa, la publicidad del juicio, la prohibición de dilatar injustificadamente la tramitación, la controversia probatoria y la posibilidad de impugnación del acto respectivo. En verdad la Sala no advierte en esta oportunidad violación de ese derecho al debido proceso —que lleva implícita la salvaguarda del derecho de defensa— por cuanto tal vulneración se presenta, verbigracia, cuando se pretermiten términos legalmente establecidos o no se decretan pruebas conducentes, es decir, cuando se configura un evento que ignore las formas de juzgamiento, nada de lo cual se advierte en este caso.

previa en el desarrollo de las funciones de tipo administrativo.

Las relaciones de dependencia de los funcionarios que existen dentro de las diferentes entidades administrativas pueden impedir el desarrollo de los principios de imparcialidad e independencia debido a que el funcionario en algunos casos no es autónomo en sus determinaciones por tener un superior jerárquico o que la máxima autoridad administrativa de la entidad puede ejercer tanto la función jurisdiccional como las labores de tipo administrativo *o una situación en relación con la cual ya había ejercido, con anterioridad, sus funciones administrativas, resulta claro que su imparcialidad estaría comprometida, puesto que se buscaría una decisión de carácter definitivo en relación con una situación que ya había generado un pronunciamiento anterior.*

La Corte Constitucional sostiene que en algunos casos donde el⁶ *“ejercicio de esas competencias judiciales por esas entidades es susceptible de desconocer el debido proceso, pues si el funcionario que debe decidir judicialmente un asunto en esa entidad se encuentra sometido a instrucciones al respecto por sus superiores, o tuvo que ver previamente con la materia sujeta a controversia, es obvio que no reúne la independencia y la imparcialidad que tiene que tener toda persona que ejerza una función jurisdiccional en un Estado de Derecho (C.P. art. 228).*

Por cuanto la no aplicación de estos principios convertiría en juez y parte en esas controversias

a la autoridad que ejerce estas funciones con lo cual se viola el debido proceso y se desconocen los principios de imparcialidad e independencia que gobiernan el ejercicio de la función judicial, el principio de buena fe y el derecho al debido proceso.

Considerando las anteriores premisas estas serían contraproducentes a las diferentes *garantías y principios que caracteriza a la administración de justicia, según lo señalado en la Carta Política, lo cual configura uno de los elementos esenciales del derecho fundamental al debido proceso.*

La Constitución Política expresa que las decisiones de la justicia son independientes,⁷ y las normas internacionales de derechos humanos, conforme a las cuales se deben interpretar los derechos constitucionales,⁸ indican que toda persona tiene derecho a ser oída, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones.⁹

Es lógico que al momento de revisar la autoridad jerárquica las decisiones de sus subalternos deben tener en cuenta si lo realiza en ejercicio de funciones administrativas o de tipo jurisdiccional pues en este último caso ese control podría ser una facultad que la ley no le ha atribuido. En algunos casos las autoridades conocerán a prevención de los asuntos contemplados en las diferentes normas lo que significa que estas fun-

6. Sentencia C-1143 de 2000 (M.P. Carlos Gaviria Díaz).

7. Constitución Política art. 228.

8. Constitución Política art. 93.

9. Art. 8.1 Convención Interamericana y Art. 14-1 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

ciones están asignadas también a otros órganos (los jueces).

Todo funcionario de entidad administrativa que ejerza las funciones jurisdiccionales debe hacerlo de manera independiente y autónoma, lo cual descarta que sobre el mismo, un superior pueda invocar relaciones de jerarquía acudiendo a las normas que se aplican en el plano administrativo, exclusivamente, y que no son compatibles con la actividad jurisdiccional.

Lo anterior no implica que el ejercicio cointeractivo de funciones administrativas y judiciales por parte de estas autoridades sea incompatible; la concomitancia es admisible si no son lesionados los derechos de los sujetos procesales, ni se comprometen los diferentes principios antes mencionados respecto del funcionario que está administrando justicia.

Como se dijo anteriormente para que un funcionario administrativo pueda ejercer funciones jurisdiccionales debe tener ciertas particularidades que son exigidas a los jueces en general. En primer lugar el haber sido asignado por la ley para conocer de asuntos delimitados por ella misma con anterioridad a los hechos que deba conocer, y en segundo lugar contar con independencia e imparcialidad.

La posibilidad de que autoridades administrativas ejerzan funciones judiciales ha sido avallada por la Corte Constitucional colombiana a través de diferentes decisiones.¹⁰

10. Sentencia C-592 de 1992 consideró ajustado a la Constitución el artículo 32 del Decreto 2651 de 1991 según el cual el Superintendente de Sociedades conocería los procesos de concordado obligatorio. Así, cuando la norma demandada establece que la Superintendencia de Industria y Comercio tiene facultades jurisdiccionales a prevención, es claro que puede el particular acudir a un juez o a la Superintendencia.

Por otro lado en ejercicio del control jurisdiccional que ejerce la Corte Constitucional, esta ha manifestado que se debe al máximo respetar la voluntad del legislador ordinario, por lo tanto debe aplicar el principio de conservación del derecho, según el cual, siempre debe el juez constitucional intentar preservar la labor del Legislador.

Sigue expresando la Corte que al aplicarse este principio junto con las demás normas constitucionales, si es posible diferenciar con claridad el ámbito de la función judicial de aquel desarrollado por la autoridad administrativa, entonces los diferentes principios mencionados no se ven comprometidos.

Igualmente manifiesta que si las funciones administrativas se encuentran íntimamente ligadas dentro de la entidad administrativa respectiva que resulta imposible separar la función judicial dentro de la misma, entonces la decisión que se debe imponer es la declaración de inequivalencia de la atribución de funciones judiciales a esa entidad.

Si existen obstrucciones entre las funciones judiciales y las funciones de tipo administrativo, es acertado manifestar que la propia entidad puede ajustar su estructura y funcionamiento para proteger la imparcialidad de la función judicial, entonces la decisión más ajustada es recurrir a una sentencia de constitucionalidad condicionada.

La Corte Constitucional¹¹ explicó los motivos por los cuales es forzoso que quien ejerce fun-

11. En la Sentencia C-189 de 1998.

ciones judiciales actúe de manera independiente e imparcial. Manifestó dicha corporación que “el constitucionalismo moderno creó la autonomía del juez como una garantía de los ciudadanos para dar una solución final e inamovible a sus controversias, pues de no ser así, el Derecho no cumpliría su función pacificadora y no habría justicia, pues toda solución sería provisional y estaría siempre sujeta a controles ulteriores. A su vez se expresó que las diferencias entre los actos jurisdiccionales y los administrativos, es que los primeros tienen fuerza de cosa juzgada, son finales y no están sometidos a ulteriores revisiones, mientras que los segundos están sujetos a revisión.

Se puede concluir que es la Constitución y la ley, las que deben establecer qué funciones deben ser ejercidas por los funcionarios administrativos con el carácter jurisdiccional y en qué asunto, no es posible otorgar atribuciones jurisdiccionales a dichas autoridades administrativas; de igual manera como la Carta Política, señala las facultades jurisdiccionales a las autoridades administrativas las cuales han de ser de carácter excepcional, generando con ello la interpretación del alcance de las facultades judiciales en ellos radicadas de manera restrictiva para con ello evitar el riesgo de que la excepción se convierta en regla.

Bibliografía

- CHIOVENDA, Giuseppe. “Instituciones de Derecho Procesal Civil”. Editorial *Revista de Derecho Privado*. 1954. Vol. 2. p. 2; y, sustancialmente idéntica en “Principios de Derecho Procesal Civil”. Editorial Reus S.A., 1922. Tomo I.
- PRIETO-CASTRO FERNANDIZ, Leonardo (1968). “Derecho Procesal Civil”. Editorial *Revista de Derecho Privado*. Tomo I. Vol. I. p. 14.
- Constitución Política de Colombia.
- Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-592 de 1992.
- Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-384 de 2000.
- Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-1143 de 2000.
- Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-189 de 1998.
- Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-592 de 1992.
- Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda - Subsección “A” Consejera ponente: Ana Margarita Olaya Forero. Bogotá, D.C., trece (13) de julio de dos mil seis (2006). Radicación número: 73001-23-31-000-2002-00720-01(5116-05) Actor: Lucrecia Pinzón Neira Demandado: Departamento del Tolima.
- Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda-Subsección “A” Consejera ponente: Clara Forero de Castro. Santa Fe de Bogotá, D.C., diecinueve (19) de marzo de mil novecientos noventa y ocho (1998). Radicación número: 1005 Actor: Jaime Alberto Lara Arjona. Demandado: Procuraduría General de la Nación.
- Convención Interamericana art. 8.1 y art. 14-1 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos.