



Honorables Magistradas y Magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA
Magistrada: **NATALIA ÁNGEL CABO**
Palacio de Justicia, Calle 12 N.º 7-65, Bogotá D.C.
secretaria3@corteconstitucional.gov.co
La Ciudad

Referencia: Expediente **D-14967**. Demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 5, literal b (parcial), del artículo 24 del Código General de Proceso (Ley 1564 de 2012).

Demandante: **ANDRÉS FELIPE PADILLA ISAZA.**

Asunto: Intervención ciudadana según Decreto 2067 de 1991 art. 44.

Las(os) suscritas(os) ciudadanas(os) **CIRO NOLBERTO GUECHÁ MEDINA**, decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá; **JORGE KENNETH BURBANO VILLAMARÍN**, director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá; **JESSICA TATIANA JIMÉNEZ ESCALANTE**, docente investigadora de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre Seccional Cúcuta y miembro del Observatorio; presentamos la siguiente intervención ciudadana en defensa de la supremacía e integridad de la Constitución Política de Colombia de 1991. Actuamos de conformidad con lo establecido en el art. 242 numeral 1 de la CP. y el art. 7 Decreto 2067 de 1991; dentro del término establecido en el Auto del 21 de octubre de 2022 y a la fijación en lista que hizo la Secretaría General de la Corte Constitucional.

I. Normas legales demandadas y argumentos del demandante

El demandante acusa de inconstitucional el literal b) (parcial) del numeral 5º del artículo 24 de la Ley 1564 de 2012 o Código General del Proceso:

LEY 1564 DE 2012

(12 de julio)

Diario Oficial No. 48.489 de 12 de julio de 2012

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

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DECRETA:

LIBRO PRIMERO.

SUJETOS DEL PROCESO.

SECCIÓN PRIMERA.

ÓRGANOS JUDICIALES Y SUS AUXILIARES.

TÍTULO I.

JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA.

CAPÍTULO I.

COMPETENCIA.

ARTICULO 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:

(...)



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.

El demandante solicita la exequibilidad condicionada de la norma legal demandada por considerar que ella viola el art. 116 de la Constitución Política. Para los demandantes la norma viola la atribución de función jurisdiccional que puede realizar la ley a las autoridades administrativas que debe hacerse en “materias precisas”, no habiendo ocurrido esto con la disposición demandada que confiere una delegación abierta y a prevención a la Superintendencia de Sociedades. La ley traslada completamente la jurisdicción a esta autoridad administrativa, no quedando asuntos que sobre la materia de “conflictos societarios” corresponda a los jueces.

II. Consideraciones del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre.

A. Problema jurídico

¿Es constitucional el literal b) (parcial) del numeral 5° del artículo 24 de la Ley 1564 de 2012 o Código General del Proceso por vulnerar parcialmente el artículo 116 de la Constitución Política?

B. Solución y sus argumentos

El Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre, le solicita a la Honorable Corte Constitucional que declare la **EXEQUIBILIDAD** de la norma demandada. Para ello, ha considerado pertinente desarrollar la presente intervención a través de los siguientes puntos: 1. Cuestión preliminar: Ineptitud parcial de la demanda, falta de claridad en los argumentos presentados por el demandante; 2. Condiciones para el otorgamiento de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas; 3. Principio de excepcionalidad para el otorgamiento de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas.

1. Cuestión preliminar: Ineptitud parcial de la demanda, falta de claridad en los argumentos presentados por el demandante



La Corte Constitucional¹ ha señalado que si bien es cierto la demanda de acción de inconstitucionalidad es pública y, por tanto, cualquier ciudadano puede hacer uso de este mecanismo constitucional, también lo es que dicha demanda debe contar con unos requisitos mínimos de carácter argumentativo que permita la estructuración de los cargos de inconstitucionalidad que se pretende poner de presente a la Corte. Para ello es necesario dar suficientes argumentos para derrotar el principio de presunción de constitucionalidad de las leyes pues este no puede ejercerse oficiosamente por la Corte.

El Observatorio considera complejo que en este caso los argumentos del demandante prosperen para que se aplique el “TEST DE ESPECIALIDAD O PRECISIÓN”. La finalidad del demandante es que la Corte determine si a partir de su interpretación subjetiva la norma acusada puede vulnerar cualquier competencia judicial respecto a “la resolución de conflictos societarios” que resulten ajenos a la función jurisdiccional atribuida a la Superintendencia de Sociedades por la norma acusada. Esa petición de aplicar el “test de precisión” se hace aplicando el test y concluyendo que “... no hay materia que quede fuera de la competencia de la Superintendencia de Sociedades, en tratándose de conflictos societarios, por lo que la norma impugnada es inconstitucional al exceder la ley habilitante el requisito de que las materias confiadas sean PRECISAS”. Sin embargo, y antes de concluir su argumento, el demandante no señala los criterios ni la metodología utilizada para la aplicación su test, lo que deviene en la presentación de argumentos basados en juicios personales y no objetivos como pretende hacer valer con la enunciación de su aplicación.

2. Condiciones para el otorgamiento de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas

El art. 116 de la Constitución Política señala que “Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas”. Esta norma fue desarrollada en la Ley 1564 de 2012. En su art. 24 atribuye el conocimiento de diversos asuntos a las autoridades administrativas, concretamente en el numeral 5° se disponen las materias que serán de conocimiento de la Superintendencia de Sociedades, encontrándose en su literal b): “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”.

A partir de la norma acusada, es preciso identificar las condiciones que resultan necesarias para que desde la ley pueda atribuirse función jurisdiccional a las autoridades administrativas. Para ello se acude a los criterios que desde la jurisprudencia constitucional se ha establecido con dicha finalidad.

¹ Corte Constitucional, Sala Plena. Sentencia C-1052 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Referencia: expediente D-3472. Obtenido de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-1052-01.htm>.



La Corte señala la facultad que el art. 116 constitucional ha otorgado al legislador para conferir facultades jurisdiccionales a la administración. Ella se realiza en un conjunto de prevenciones que implican el cumplimiento de tres grandes grupos de condiciones que deben ser cumplidas por el legislador:

“El artículo 116 de la Carta otorga al Legislador la facultad de conferir facultades jurisdiccionales a la administración, pero lo hace con un conjunto de prevenciones. En ese sentido, a la luz del texto de esa cláusula superior, y de la voluntad constituyente en ella plasmada, su desarrollo debe efectuarse cumpliendo tres condiciones o tres grupos de condiciones, así: En primer término, debe respetar un principio de excepcionalidad, asociado a (i) la reserva de ley en la definición de funciones (incluidos los decretos con fuerza de ley), (ii) la precisión en la regulación o definición de tales competencias; y (iii) el principio de interpretación restringida o restrictivita de esas excepciones. En segundo lugar, la regulación debe ser armónica con los principios de la administración de justicia, entre los que se destacan (iv) la autonomía e independencia judicial; (v) la imparcialidad del juzgador; y (vi) un sistema de acceso a los cargos que prevea un nivel determinado de estabilidad para los funcionarios judiciales. Y, por último, debe ajustarse al principio de asignación eficiente de las competencias, el cual se concreta en un respeto mínimo por la especialidad o la existencia de un nivel mínimo de conexión entre las materias jurisdiccionales y las materias administrativas en las que potencialmente interviene el órgano. Esa conexión debe ser de tal naturaleza, que asegure el derecho a acceder a un juez competente, y que, a la vez, brinde garantías suficientes de independencia de ese juzgador”²

Frente al primer grupo de prevenciones, el legislador deberá definir y precisar en la ley (incluidos los decretos con fuerza de ley) las funciones jurisdiccionales que le serán atribuidas a la entidad y, por tanto, el alcance que las mismas podrán tener, de forma que sea identificable cuáles materias corresponden a su conocimiento y cuáles serán de conocimiento de los jueces. En todo caso, ante la existencia de ambigüedad, el principio de interpretación restrictiva se erige como una barrera adicional, según la cual, todo lo que expresamente no ha sido atribuido a la autoridad administrativa, será de competencia de los jueces, de forma que, se limite la posibilidad de atribución carente de límites y por tanto, incompatible con la Constitución.

Frente al segundo grupo de prevenciones, es necesario precisar, como lo ha señalado la Corte Constitucional que dichas atribuciones jurisdiccionales deben estar en consonancia con los requerimientos que se exige a los jueces para el ejercicio de la función de administrar justicia como lo es la autonomía e independencia y la imparcialidad del juzgador, de forma que, en el caso de las autoridades administrativas se concreta -aunque no en su totalidad- a partir de

² Corte Constitucional, Sala Plena. Sentencia C-156 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Referencia: expediente D-9185. Obtenido de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/C-156-13.htm>.



la regla de atribución precisa como condición necesaria, especialmente para garantizar la imparcialidad de la autoridad como juez, según se expuso en la Sentencia C-117 de 2008³.

Lo que se pretende con la regulación armónica entre la designación de función jurisdiccional y los principios de la administración de justicia es precisamente 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”⁴. Ello supone a su vez, al menos, tres subreglas: **i)** Regla de constitucionalidad simple, por distinción clara entre funciones administrativas y funciones jurisdiccionales, esto es, que sea posible diferenciar claramente la no interferencia del ejercicio de estas funciones en las administrativas; **ii)** Regla de inconstitucionalidad por ausencia de distinción, insuperable, entre funciones jurisdiccionales y funciones administrativas, que resultaría aplicable cuando ambas funciones (judicial y administrativa) se encuentran estrechamente ligadas, al punto de no ser posible diferenciar el riesgo de interferencia, caso en el cual la disposición de atribuciones jurisdiccionales será inconstitucional; y **iii)** Regla de constitucionalidad condicionada por riesgo de indistinción, superable, entre funciones jurisdiccionales y funciones administrativas, aplicable cuando si aún existiendo riesgo de interferencia, sea posible jurídicamente y en la práctica superar dicha interferencia, caso en el cual la norma será constitucional bajo la condición de eliminar el riesgo⁵.

Finalmente, para la Corte Constitucional, la designación de autoridades con función jurisdiccional deviene en una práctica común en el derecho comparado. Ella permite, principalmente, la descongestión de la administración de justicia⁶. Esa designación debe respetar el principio de asignación eficiente de funciones jurisdiccionales que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, se concreta en el respeto por la especialidad o la existencia de un nivel mínimo de conexión entre las materias jurisdiccionales y las materias administrativas en las que a partir de dicha asignación deba intervenir el órgano administrativo designado. Esta conexión debe asegurar el derecho a acceder a un juez

³ Corte Constitucional, Sala Plena. Sentencia C-117 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Referencia: expediente D-6871. Obtenido de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/c-117-08.htm#:~:text=La%20Corte%20ha%20ido%20estableciendo,instrucci%C3%B3n%20de%20sumarios%20o%20el.>

⁴ Corte Constitucional, Sala Plena. Sentencia C-436 de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo. Referencia: Expediente D-9408. Obtenido de: [https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/C-436-13.htm#_ftnref19.](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/C-436-13.htm#_ftnref19)

⁵ Corte Constitucional, Sala Plena. Sentencia C-436 de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo. Referencia: Expediente D-9408. Obtenido de: [https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/C-436-13.htm#_ftnref19.](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/C-436-13.htm#_ftnref19)

⁶ Corte Constitucional, Sala Plena. Sentencia C-592 de 1992. M.P. Fabio Morón Díaz. Referencia: Expedientes Nos. D-070, D-075, D-081 y D-103, Acumulados. Obtenido de: [https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/C-592-92.htm.](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/C-592-92.htm)



competente que brinde garantías suficientes de independencia⁷. Ese criterio, en el caso bajo análisis, si bien no se trata de un argumento específico de inconstitucionalidad, se cumple en tanto que, el conocimiento de asuntos relativos al contrato de sociedad o el acto unilateral por el cual pueden constituirse sociedades, tiene precisa relación con las funciones generales asignadas a esta autoridad⁸.

Lo anterior, además resulta relevante si se tiene en cuenta que, esta asignación en particular se realiza para la solución de controversias respecto de asuntos con altos niveles de especialización como lo es la materia societaria y los conflictos que al interior de las sociedades puedan surtirse.

3. Principio de excepcionalidad para el otorgamiento de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas

Para la Real Academia de la Lengua Española excepcional es aquello “que constituye excepción a la regla común”. De acuerdo con la regla general de atribución de poder jurisdiccional del art. 116 constitucional, en general, el ejercicio del poder judicial del Estado le corresponde a los jueces y sólo como excepción este sería otorgado a las autoridades administrativas como las superintendencias.

La regla de atribución excepcional de funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas permite determinar algunos criterios que en el análisis caso a caso identifican la existencia de alguna designación que pueda considerarse como sospechosa de inconstitucionalidad a partir de la existencia de asignaciones inciertas, indeterminadas o carentes de relación con las actividades principales que desarrolla la entidad o que excedan dichas funciones⁹.

La asignación de funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas no constituye *per se* un irrespeto de la tridivisión de los poderes públicos. Es posible que, sin convertirse en regla general, los asuntos sometidos a esa asignación “excepcional” sean válidos y se ajusten a la garantía del debido proceso que se exige de quien se encarga de la resolución judicial de los conflictos.

⁷ Corte Constitucional, Sala Plena. Sentencia C-156 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Referencia: expediente D-9185. Obtenido de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/C-156-13.htm>.

⁸ Estas funciones pueden ser consultadas en la página web de la Superintendencia de Sociedades a través del siguiente link: <https://supersociedades.gov.co/web/nuestra-entidad/funciones-y-deberes>.

⁹ En otras palabras, ha señalado la Corte Constitucional que, “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”. Corte Constitucional, Sala Plena. Sentencia C-156 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Referencia: expediente D-9185. Obtenido de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/C-156-13.htm>.



El criterio del carácter excepcional de las atribuciones jurisdiccionales implica entonces que el legislador realice asignaciones que corresponden a asuntos que se sustraen del ámbito general, el cual, pese a la vaguedad de su definición, se cumple a partir de la satisfacción de dos condiciones: la reserva de ley en la asignación de esas funciones (que puede ser satisfecha también mediante la promulgación de decretos con fuerza de ley), y la precisión en la regulación legislativa.

La reserva de la ley permite, como lo ha señalado esta Corporación, garantizar la excepcionalidad a partir de un mecanismo residual a partir del cual debe operar la regla de cierre según la cual todos los asuntos respecto de los que no exista una excepción expresa consagrada en la Constitución o la ley, corresponderán al conocimiento de los jueces, por lo que:

“... siempre que el legislador prevea una atribución de competencias en materia jurisdiccional en cabeza de autoridades administrativas, se puede suponer que, residualmente, se mantendrá un conjunto muy amplio de materias de competencia exclusiva de los jueces. En otros términos, aquello que menciona la ley se torna en excepción porque, en oposición a ello -y a las competencias jurisdiccionales que el propio Constituyente asignó al Congreso de la República en los artículos 174 y 178 de la Carta-, todo lo demás se mantiene bajo la jurisdicción y competencia de los órganos estrictamente judiciales”¹⁰.

Lo que no debería permitirse, en palabras de la misma Corporación, es que el legislador, mediante la promulgación sucesiva de leyes atribuya demasiadas funciones jurisdiccionales a la administración, pues esto constituiría una debilitamiento de la administración de justicia al privar progresivamente de funciones a este poder del Estado, generándose con ello sospecha de inconstitucionalidad¹¹.

En el caso bajo examen, es posible considerar que el supuesto antes mencionado no se configura por dos razones básicas: la primera, dada porque no se trata de una expedición sucesiva de normas que pretendan eliminar asuntos del conocimiento de los jueces, se trata de una única norma a partir de la cual se han conferido ciertas competencias a la Superintendencia; y segundo, porque siguen existiendo múltiples asuntos relativos a las sociedades cuya jurisdicción corresponde a los jueces.

El carácter excepcional de asignación de funciones jurisdiccionales también requiere de la precisión en la configuración de dicha asignación desde la que se exige al legislador la definición de los asuntos sobre los cuales se decidirá y los órganos que se encargarán de asumir esa excepcional competencia, con lo que se pretende evitar que las autoridades

¹⁰ Corte Constitucional, Sala Plena. Sentencia C-156 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Referencia: expediente D-9185. Obtenido de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/C-156-13.htm>.

¹¹ Corte Constitucional, Sala Plena. Sentencia C-156 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Referencia: expediente D-9185. Obtenido de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/C-156-13.htm>.



asuman el conocimiento de grupos demasiado amplios de asuntos a partir de la formulación de disposiciones normativas generales.

En este caso, es preciso decir que si bien el aparte señalado como inconstitucional “La resolución de conflictos societarios” en principio, podría considerarse como una expresión general que permite considerar que la Superintendencia de Sociedades asumió el conocimiento de asuntos que resultan demasiado amplios y que generarían por tanto una privación de la función jurisdiccionales de los jueces. Sin embargo, lo cierto es que dicha expresión no puede ser interpretada de manera aislada respecto de las particularidades que a continuación señala el literal d), relativos a “... 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” lo que en consonancia con lo dispuesto en el art. 40 de la Ley 1258 de 2008 corresponde al desarrollo de lo que se entiende por conflicto societario:

“Artículo 40. Resolución de conflictos societarios. Las diferencias que ocurran a los accionistas entre sí, o con la sociedad o sus administradores, en desarrollo del contrato social o del acto unilateral, incluida la impugnación de determinaciones de asamblea o junta directiva con fundamento en cualquiera de las causas legales, podrán someterse a decisión arbitral o de amigables componedores, si así se pacta en los estatutos”¹².

Ello evidencia que realmente cuando la disposición acusada se refiere a “conflictos societarios” no lo está haciendo en un sentido genérico, sino en concordancia con lo que en el derecho sustancial se entiende por tal, que no es otra cosa que aquellos conflictos que surgen al interior de las sociedades, bien sea entre sus socios o entre estos o la sociedad y los administradores. Por ello, quedarían excluidos los asuntos que involucren terceros que no hacen parte o están vinculados a título de administradores al contrato de sociedad o a la persona jurídica que surge con la sociedad misma, no siendo por tanto, dable considerar que realmente se trate de una norma imprecisa que asigne atribuciones jurisdiccionales de forma general. En otras palabras, no se trata de una cláusula abierta que asigne a la Superintendencia de Sociedades el conocimiento indeterminado de materias, sino que la redacción completa del literal acusado parcialmente, permite evidenciar la delimitación que de dicha atribución ha hecho el legislador.

Ahora, y en gracia de discusión, el demandante afirma que es problemática la interpretación que la Superintendencia de Sociedades ha realizado a través de su jurisprudencia de la disposición acusada que deviene en inconstitucional, al considerar que tal disposición legal corresponde a una enunciación general a partir de la cual es competente para conocer de

¹² Congreso de la República. Ley 1258 de 2008. Por medio de la cual se crea la sociedad por acciones simplificada. Diario Oficial No. 47.194 de 5 de diciembre de 2008. Obtenido de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1258_2008.html#40.



cualquier tipo de conflicto societario. Ese argumento, como se ha señalado antes, no puede ser interpretado en un contexto alejado de la norma sustancial desde la que se define qué se entiende por conflicto societario y desde la que no es posible considerar que la Superintendencia en sus decisiones sobrepase los límites definidos por la norma acusada.

III. Petición

El Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre, le solicita a la Honorable Corte Constitucional que declare la **EXEQUIBILIDAD** de la norma demandada.

De los señores Magistrados, atentamente,

CIRO NÓLBERTO GUECHÁ MEDINA

Decano Facultad de Derecho

Universidad Libre, Bogotá.

Calle 8 No. 5-80, segundo Piso.

ciro.guecha@unilibre.edu.co

J. KENNETH BURBANO VILLAMARIN

Director Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

Facultad de Derecho de la Universidad Libre

jkbv@hotmail.com - jorgek.burbanov@unilibre.edu.co

observaciudadanoderecho@unilibre.edu.co

Calle 8 No. 5-80, segundo Piso, Bogotá D.C. - Cel. 3153465150



A handwritten signature in black ink, appearing to read "Jessica Jiménez Escalante".

JESSICA TATIANA JIMÉNEZ ESCALANTE

Miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

Docente investigadora de la Facultad de Derecho de la Universidad

LibreCorreo: jessicat.jimeneze@unilibre.edu.co