



Sentencia 242 de 1997 Corte Constitucional

SENTENCIA C-242/97

ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Función pública

Constituye una función pública estatal de naturaleza esencial, en cuanto configura unos de los pilares fundamentales del Estado democrático social de derecho, al garantizar que una persona investida de autoridad pública y con el poder del Estado para hacer cumplir sus decisiones, resuelva, de manera responsable, imparcial, independiente, autónoma, ágil, eficiente y eficaz, los conflictos que surjan entre las personas en general, en virtud de los cuales se discute la titularidad y la manera de ejercer un específico derecho, consagrado por el ordenamiento jurídico vigente.

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Mecanismos alternos

En forma excepcional, el Constituyente de 1991 decidió ampliar el ámbito orgánico y funcional de administración de justicia del Estado hacia otros órdenes, autorizando a los particulares solucionar las controversias a través de personas que revestidas transitoriamente de la función de administrar justicia, actúen en la condición de conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para que profieran fallos en derecho o en equidad, en los términos que la misma ley señale.

ARBITRAMIENTO-Definición y límites

El arbitramento consiste en un mecanismo jurídico en virtud del cual las partes en conflicto deciden someter sus diferencias a la decisión de un tercero, aceptando anticipadamente sujetarse a lo que allí se adopte. Adicionalmente, la doctrina constitucional lo ha definido. De la regulación constitucional y de su interpretación se infiere, adicionalmente, que dicha figura presenta límites respecto de su ámbito material y temporal, en razón a que no todos los asuntos pueden ser sometidos genéricamente a su conocimiento, como por ejemplo, los relacionados con el estado civil de las personas, ya que detenta un carácter transitorio para su realización.

ACTUACION ARBITRAL-Características básicas constitucionales

PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Regulación legislativa

Debe existir un cuerpo normativo general de orden legal destinado a regular jurídicamente las actividades tendientes a suministrar los servicios públicos domiciliarios, es decir aquellos que "cumplen la finalidad específica de satisfacer las necesidades esenciales de las personas", en forma eficiente, continua y con igualdad de oportunidades con el fin de promover la prosperidad de la comunidad y establecer los parámetros generales de intervención para la supervigilancia de dicha prestación. Lo anterior, dado que el Estado a su vez se reserva la facultad de regulación, control y vigilancia de los servicios públicos, con ocasión de la atribución general de intervención en ciertas actividades económicas, por mandato legal con el fin de racionalizar la economía, mejorar la calidad de vida de los habitantes, distribuir equitativamente las oportunidades y los beneficios del desarrollo, y preservar un medio ambiente sano, garantizando la prevalencia de la libertad de empresa y de la iniciativa privada.

ARBITRAMIENTO-Efectividad de función pública estatal

El arbitramento representa un mecanismo para impartir justicia, a través del cual igualmente se hace efectiva la función pública del Estado en ese sentido, y claramente consagrado por el ordenamiento jurídico ; es más, dicho instituto goza de autorización constitucional expresa, con determinadas características, en donde los árbitros quedan investidos transitoriamente, de la función de administrar justicia, con los mismos deberes, poderes, facultades y responsabilidades, en razón de haber quedado habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que señale la ley.

ARBITRO-Función jurisdiccional

La decisión arbitral concretada en un laudo arbitral, bien sea en derecho o en equidad, es eminentemente jurisdiccional y equivale a una providencia judicial, en cuanto resuelve el litigio suscitado entre las partes, pronunciándose sobre los hechos, resolviendo sobre las pretensiones, valorando las pruebas y declarando el derecho a la luz de los mandatos constitucionales y legales o atendiendo a los principios de equidad. Claro está, que la ejecución y control de ese laudo corresponde a la jurisdicción ordinaria permanente. No cabe, entonces, duda alguna de que el arbitramento constituye una institución importante para la obtención de una eficaz administración de justicia.

ARBITRAMIENTO-Habilitación por las partes

La realización de funciones jurisdiccionales por los árbitros requiere por exigencia constitucional de la habilitación por las partes en conflicto

para que puedan proferir, en cada caso en concreto, los fallos en derecho o en equidad en los términos legalmente establecidos; lo que indica que para que sea procedente al utilización de este mecanismo en la misión esencial de administrar justicia por particulares investidos transitoriamente de dicha facultad, se requiere indefectiblemente del consentimiento o la habilitación por parte de aquellos que han optado por someter sus conflictos a la decisión arbitral. Debe darse a través de un acuerdo interpartes de escoger el mecanismo del arbitramento como el instrumento adecuado y competente para resolver sus diferencias, a causa de la espontánea y libre voluntad de someterse al proceso arbitral, a cambio del conocimiento de las mismas por la jurisdicción ordinaria. Disponer por vía legal y genérica, a manera de mandato obligatorio, que el instrumento que debe utilizarse para resolver las diferencias surgidas entre los asociados o con la sociedad, con motivo del contrato social, sea el del procedimiento arbitral, desconoce el mandato de la Constitución Política, según el cual "son las partes" las únicas que pueden investir transitoriamente y en cada caso específico a los particulares, a fin de que sirvan de árbitros para que decidan en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley.

ACCESO A LA JURISDICCION ORDINARIA-Procedencia general/ARBITRAMIENTO-Procedencia excepcional y transitoria

Lo que no se ajusta al ordenamiento constitucional, es el carácter imperativo y genérico establecido en la norma acusada que restringe en forma absoluta el derecho fundamental de los asociados para acceder a la administración de justicia, en la forma garantizada por el artículo 229 de la Carta Política, sin tener en cuenta que, son las partes las facultadas en la Constitución para habilitar en cada caso concreto a los árbitros de la función de administrar justicia, en forma transitoria. En el precepto acusado se impide, por consiguiente, la determinación libre que tienen los asociados de las mencionadas "E.S.P.", de someter las diferencias a la decisión arbitral de particulares, dada la obligatoriedad de la norma, cercenando así el derecho al acceso a la jurisdicción ordinaria, investida del principio de gratuidad y permanencia de que está revestida la administración de justicia. No tiene fundamento alguno de carácter jurídico pretender que el arbitramento pueda sustituir la jurisdicción ordinaria de manera absoluta e indefinida en el tiempo, bajo el pretexto de obtener una definición pronta del conflicto, ya que la institución arbitral solamente es procedente y viable en forma excepcional y transitoria, según los ordenamientos constitucionales citados y respecto de materias susceptibles de transacción, en desarrollo del acuerdo expreso de las partes, mediante la habilitación de los árbitros para proferir el respectivo fallo en cada caso en particular. De ahí que, no tenga asidero constitucional institucionalizar por vía legislativa el procedimiento arbitral para sustituir en todos los casos, en forma genérica e indefinida, a la jurisdicción ordinaria consagrada en la misma Constitución Política de 1991.

EMPRESAS DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Libertad de someterse al arbitramento/TRIBUNAL DE ARBITRAMIENTO-Libertad de someterse

En las empresas de servicios públicos domiciliarios "E.S.P.", las diferencias que surjan entre los asociados o con la sociedad, con motivo del contrato social, pueden libre, y no obligatoriamente, y en cada evento específico someterse a la decisión de un tribunal de arbitramento, a fin de que éste dirima el respectivo conflicto, en desarrollo del ejercicio espontáneo de la autonomía de la voluntad y de la libertad contractual, para que los particulares investidos transitoriamente de la función de administrar justicia, en su calidad de árbitros "habilitados por las partes", profieran sus fallos en derecho o en equidad, en los términos señalados por la ley. En la legislación colombiana existen casos de tribunales de arbitramento con carácter obligatorio, como el que se integra con ocasión de los conflictos colectivos del trabajo en los servicios públicos esenciales, el cual tiene su razón de ser en la medida en que el mismo se busca evitar la suspensión de la continuidad de dichos servicios cuando dichos desacuerdos no hubiesen podido resolverse mediante arreglo directo o por conciliación, y cuya operancia y regulación no es aplicable en el caso en estudio por tratarse de situaciones diferentes a las contempladas en la norma acusada.

Referencia: Expediente D-1501.

Acción Pública de inconstitucionalidad contra el numeral 19.14 del artículo 19 de la Ley 142 de 1994 "Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones".

Magistrado Ponente :

Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA.

Santafé de Bogotá D.C., veinte (20) de mayo de mil novecientos noventa y siete (1997).

I. ANTECEDENTES

Actor: José Ignacio Leiva González.

El señor José Ignacio Leiva González, en su condición de ciudadano colombiano y en ejercicio del derecho consagrado en los numerales 60. del artículo 40 y 40. del artículo 241 de la Constitución Política, presentó demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 19.14. del artículo 19 de la Ley 142 de 1994 "por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones".

Al proveer sobre su admisión, el Magistrado Ponente ordenó fijar en lista el negocio en la Secretaría General de la Corte, para efectos de asegurar la intervención ciudadana, enviar copia de la demanda al señor Procurador General de la Nación, para que rindiera el concepto de rigor, y realizar las comunicaciones exigidas legal y constitucionalmente.

II.TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto del numeral 19.14 del artículo 19 de la Ley 142 de 1994, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 41.433 del 11 de julio de 1994. Se subraya lo acusado :

" LEY 142 DE 1994

(Julio 11)

"Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones".

El Congreso de Colombia

DECRETA :

(...)

TITULO I

De las personas prestadoras de servicios públicos

(...)

CAPITULO I

Régimen Jurídico de la Empresas de Servicios Públicos

(...)

Artículo 19. Régimen jurídico de las empresas de servicios públicos. Las empresas de servicios públicos se someterán al siguiente régimen jurídico :

(...)

19.14 En los estatutos se advertirá que las diferencias que ocurran a los asociados entre sí o con la sociedad, con motivo del contrato social, han de someterse a la decisión arbitral ; las decisiones de los árbitros estarán sujetas a control judicial por medio del recurso de anulación del laudo o del recurso extraordinario de revisión, en los casos y por los procedimientos previstos en las leyes."

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

1. Norma Constitucional transgredida.

A juicio del actor la norma cuestionada constitucionalmente vulnera lo establecido en el artículo 229 de la Constitución Política, que consagra el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia.

2. Concepto de la violación.

El punto fundamental de la argumentación del actor se concreta en que la norma acusada obliga a pactar, en todos los contratos de sociedad de las empresas de servicios públicos "E.S.P.", una cláusula compromisoria que permita resolver mediante la decisión de un tribunal de arbitramento las controversias que de ellos surjan, excluyendo de ese conocimiento a la jurisdicción ordinaria y permanente, con lo cual se contradice el principio de la administración de justicia como una función social del Estado y del acceso a la misma como derecho fundamental.

Si bien, en su criterio, el derecho al acceso a la justicia no es absoluto, y en oportunidades los particulares en ejercicio de la autonomía de la voluntad privada y el Estado por expresa autorización legal pueden someter sus diferencias la conocimiento de tribunales arbitrales para encontrar una solución más eficaz y expedita a los conflictos, la obligatoriedad de la norma demandada priva a los particulares de ese acceso a los jueces de la República garantizado constitucionalmente, vulnerando así el derecho consagrado por la Constitución en el artículo 229.

Para finalizar, considera que la justicia arbitral implica unos costos exorbitantes para los particulares en contraste con el carácter gratuito que ostenta la administración ordinaria de justicia, lo que podría derivar en la imposibilidad de tramitar los conflictos al no poder sufragar dichos costos, con la consecuente violación del artículo 229 constitucional.

IV. INTERVENCION DE AUTORIDADES PUBLICAS

Oportunamente interviniieron las siguientes autoridades públicas :

1. Superintendencia de Servicios Pùblicos Domiciliarios.

Mediante apoderado, la Superintendencia de Servicios Pùblicos presentó escrito justificando la constitucionalidad de la norma acusada, ya que considera que el arbitraje es una modalidad de la administración de justicia por particulares, autorizada por el artículo 116 constitucional, en el cual las partes potenciales de un conflicto habilitan a los árbitros para fallar, ejerciendo la función de administrar justicia en forma transitoria y en los términos que determina la ley. Así mismo, con base en los artículos 80. y 130. de la Ley 270 de 1996, señala que no es cierto que la norma demandada impida el acceso a la administración de justicia, ya que la función jurisdiccional es ejercida por los árbitros, siempre que opere dicha habilitación para conocer de asuntos susceptibles de transacción, como son los que versan sobre el cumplimiento de obligaciones derivadas de un contrato de sociedad.

Adicionalmente, menciona que de conformidad con las normas del Decreto 2279 de 1989 "Por el cual se implementan sistemas de solución de conflictos entre particulares.", el pacto arbitral no impide que las partes signatarias del compromiso puedan acceder a la administración de justicia estatal.

Luego, al referirse sobre el régimen constitucional y legal de los servicios públicos indica que el mismo dispone de una variedad de excepciones a las normas generales en materia de legislación societaria, ya que el propósito del Legislador era establecer un régimen especial para las empresas de servicios públicos "E.S.P.", en razón a la actividad desempeñada, lo que justificó la adopción de medidas como la consagrada en el numeral demandado.

Para concluir, estima que el argumento de conveniencia presentado por el actor sobre los costos exagerados del arbitramento se dirige a proteger el interés particular de los socios de las empresas de servicio públicos "E.S.P.", pero que al no presentar pruebas que corroboren tal afirmación, dicho cargo no puede prosperar.

2. Ministerio de Desarrollo Económico.

Por su parte, el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Desarrollo Económico intervino para impugnar las pretensiones de la demanda, en cuanto estima que el arbitraje es una modalidad de administración de justicia a cargo de los particulares, conforme al artículo 116 de la Carta Política; que la función jurisdiccional asumida por los árbitros tiene unos límites claramente establecidos y analizados por la Corte Constitucional, referentes a la transitoriedad de la función, la habilitación por las partes y la regulación por vía legal; y que la Ley 270 de 1996 permite la utilización de mecanismos diferentes al proceso judicial para solucionar los conflictos, por lo que colige que el texto legal censurado no impide el acceso a la administración de justicia, también ejercida por los árbitros en materias transigibles.

Complementariamente, señala que con base en el Decreto 2279 de 1989 "Por el cual se implementan sistemas de solución de conflictos entre particulares.", el pacto arbitral no impide a las partes firmantes del compromiso recurrir a la administración de justicia estatal.

Por último, a su juicio, los argumentos del actor en torno a los altos costos de la justicia arbitral no son válidos por cuanto el Estatuto Superior en el inciso 3o. del artículo 116 dispone que la ley puede investir de manera transitoria a los particulares para administrar justicia como árbitros, correspondiéndole a las partes pagar los gastos que por honorarios demande el procedimiento arbitral.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Mediante oficio No. 1176 del 10 de enero del año en curso, el señor Procurador General de la Nación (E), envió el concepto de rigor, solicitando a esta Corporación declarar exequible el numeral 19.14 del artículo 19 de la Ley 142 de 1994.

Comienza su exposición analizando las características para que una diferenciación legal no se convierta en discriminación constitucional siempre y cuando la ley persiga una finalidad legítima, para lo cual cita un fallo de la Corte Constitucional.

Posteriormente, agrega que la actividad que desarrollan las empresas de servicios públicos "E.S.P.", es de naturaleza comercial, sometida a controles administrativos por motivos de interés público, de ahí que el Legislador las haya definido como "de carácter esencial", circunstancia que hace razonable la disposición acusada que impone someter a la decisión de árbitros las diferencias que ocurrán entre los accionistas o de estos con la sociedad; por lo tanto, la definición planteada resulta, en su concepto, justificable, pues la finalidad que se persigue es la adecuada prestación de los servicios públicos, ya sea por entidades públicas o privadas.

Más adelante, plantea que para viabilizar la participación de esas empresas públicas o privadas en la prestación de servicios públicos se requiere el establecimiento de un tribunal u órgano especial que administre justicia, que resuelva las diferencias que surjan en el seno de la sociedad sin traumatismos en la dirección, desarrollo y funcionamiento del ente social, si se tiene en cuenta la importancia de los servicios que prestan y las necesidades vitales de la comunidad que satisfacen. En su criterio, lo dispuesto en la norma acusada no implica que el Estado se haya despojado de su tarea de control en la materia y que se desconozca el derecho a acceder a la administración de justicia, sino que es la naturaleza misma del servicio la que torna razonable la disposición que impone el trámite arbitral de los conflictos de esas sociedades.

De otro lado, hace mención de la posibilidad de que se causen perjuicios a la población si un litigio surgido entre los accionistas de una empresa de servicio público o de estos con la sociedad se somete al conocimiento de un tribunal ordinario, lo que, a su parecer, podría conllevar a la parálisis de la prestación del servicio público con el consecuente detrimento de la salubridad pública, dada la conocida congestión de los despachos judiciales.

Así, y para concluir su concepto, expresa que los derechos no son absolutos, y en un Estado Social de Derecho debe prevalecer el interés general sobre el particular; por consiguiente, para el Procurador (E) existe, entonces, un interés legítimo que autoriza limitar el ejercicio del derecho de acceso a la administración de justicia, en los términos señalados por la norma acusada, en la medida en que dicha disposición resulta razonable dada la correspondencia presentada entre el medio utilizado y el fin perseguido.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4o. de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir, definitivamente, sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia por tratarse de una ley de la República.

2. La materia en estudio.

Corresponde a la Corte establecer si la determinación legal con carácter obligatorio que se establece en el artículo 19, 14 de la Ley 142 de 1994, de estipular la decisión arbitral, en los estatutos de las empresas de servicios públicos "E.S.P.", como mecanismo alternativo de administrar justicia para resolver los conflictos que en ellas se susciten, desconoce el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia e implica el desplazamiento permanente de la jurisdicción ordinaria para conocer de esas diferencias. Con ese fin, se tendrán que analizar algunos aspectos relacionados con el acceso a la administración de justicia, los mecanismos extraordinarios para la solución de litigios y el régimen constitucional para la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

3. El derecho de acceso a la administración de justicia y el arbitramento como mecanismo alterno de impartirla.

La Constitución Política de 1991 estableció que la administración de justicia es una función pública, con la cual se pretende garantizar la eficacia del ejercicio de los derechos, las garantías y las libertades de los ciudadanos.

Constituye, por lo tanto, una función pública estatal de naturaleza esencial, en cuanto configura unos de los pilares fundamentales del Estado democrático social de derecho, al garantizar que una persona investida de autoridad pública y con el poder del Estado para hacer cumplir sus decisiones, resuelva, de manera responsable, imparcial, independiente, autónoma, ágil, eficiente y eficaz, los conflictos que surjan entre las personas en general, en virtud de los cuales se discute la titularidad y la manera de ejercer un específico derecho, consagrado por el ordenamiento jurídico vigente.

Esta Corporación al revisar y decidir lo concerniente a la exequibilidad del proyecto de ley "Estatutaria de la Administración de Justicia", posteriormente convertido en la Ley 270 de 1996, señaló en la Sentencia C-037 de 1996, con ponencia del Magistrado Dr. Vladimiro Naranjo Mesa, se pronunció con respecto a la finalidad de la función pública de administrar justicia por el Estado, en los siguientes términos :

"Uno de los presupuestos esenciales de todo Estado, y en especial del Estado social de derecho, es el de contar con una debida administración de justicia. A través de ella, se protegen y se hacen efectivos los derechos, las libertades y las garantías de la población entera, y se definen igualmente las obligaciones y los deberes que le asisten a la administración y a los asociados. Se trata, como bien lo anota la disposición que se revisa, del compromiso general en alcanzar la convivencia social y pacífica, de mantener la concordia nacional y de asegurar la integridad de un orden político, económico y social justo. Para el logro de esos cometidos, no sobra aclararlo, resulta indispensable la colaboración y la confianza de los particulares en sus instituciones y, por lo mismo, la demostración de parte de éstas de que pueden estar a la altura de su grave compromiso con la sociedad. Así, en lo que atañe a la administración de justicia, cada vez se reclama con mayor ahínco una justicia seria, eficiente y eficaz en la que el juez abandone su papel estático, como simple observador y mediador dentro del tráfico jurídico, y se convierta en un partícipe más de las relaciones diarias de forma tal que sus fallos no sólo sean debidamente sustentados desde una perspectiva jurídica, sino que, además, respondan a un conocimiento real de las situaciones que le corresponde resolver.

Las consideraciones precedentes implican, en últimas, una tarea que requiere, como consecuencia de haber sido nuestro país consagrado en la Carta Política como un Estado social de derecho, un mayor dinamismo judicial, pues sin lugar a dudas es el juez el primer llamado a hacer valer el imperio de la Constitución y de la ley en beneficio de quienes, con razones justificadas, reclaman su protección. Así, entonces, la justicia ha pasado de ser un servicio público más, a convertirse en una verdadera función pública, como bien la define el artículo 228 del Estatuto Fundamental. Significa lo anterior que tanto en cabeza de los más altos tribunales como en la de cada uno de los juzgados de la República, en todas las instancias, radica una responsabilidad similar, cual es la de hacer realidad los propósitos que inspiran la Constitución en materia de justicia, y que se resumen en que el Estado debe asegurar su pronta y cumplida administración a todos los asociados; en otras palabras, que ésta no sea simple letra muerta sino una realidad viviente para todos".

Al lado de la función pública de administrar justicia se garantiza, en la Constitución Política de 1991, el derecho fundamental de toda persona de acceder a la misma en forma permanente (C.P., art. 229). En la sentencia antes citada, la Corte destacó las características propias de este derecho, de la forma que se señala a continuación:

"... el derecho de todas las personas de acceder a la administración de justicia se relaciona directamente con el deber estatal de comprometerse con los fines propios del Estado social de derecho y, en especial, con la prevalencia de la convivencia pacífica, la vigencia de un orden justo, el respeto a la dignidad humana y la protección a los asociados en su vida, honra, bienes, creencias, derechos y libertades (Art. 1o y 2o C.P.).

El acceso a la administración de justicia implica, entonces, la posibilidad de que cualquier persona solicite a los jueces competentes la protección o el restablecimiento de los derechos que consagran la Constitución y la ley. Sin embargo, la función en comento no se entiende concluida con la simple solicitud o el planteamiento de las pretensiones procesales ante las respectivas instancias judiciales; por el contrario, el acceso a la administración de justicia debe ser efectivo, lo cual se logra cuando, dentro de determinadas circunstancias y con arreglo a la ley, el juez garantiza una igualdad a las partes, analiza las pruebas, llega a un libre convencimiento, aplica la Constitución y la ley y, si es el caso, proclama la vigencia y la realización de los derechos amenazados o vulnerados¹. Es dentro de este marco que la Corte Constitucional no ha vacilado en calificar al derecho a que hace alusión la norma que se revisa -que está contenido en los artículos 29 y 229 de la Carta Política- como uno de los derechos fundamentales², susceptible de protección jurídica inmediata a través de mecanismos como la acción de tutela prevista en el artículo 86 superior."

Ahora bien, en forma excepcional, el Constituyente de 1991 decidió ampliar el ámbito orgánico y funcional de administración de justicia del Estado hacia otros órdenes, autorizando a los particulares solucionar las controversias a través de personas que revestidas transitoriamente de la función de administrar justicia, actúen en la condición de conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para que profieran fallos

en derecho o en equidad, en los términos que la misma ley señale. (C.P., art. 116).

Como se puede observar, estas figuras constituyen mecanismos alternos de administración de justicia. El arbitramento, que es el que interesa para el caso en estudio, consiste en un mecanismo jurídico en virtud del cual las partes en conflicto deciden someter sus diferencias a la decisión de un tercero, aceptando anticipadamente sujetarse a lo que allí se adopte. Adicionalmente, la doctrina constitucional lo ha definido : "...como aquel por medio del cual una persona o varias a nombre del estado, en ejercicio de una competencia atribuida por éste y consultando solo el interés superior del orden jurídico y la justicia, definen el derecho aplicable a un evento concreto, luego de haber comprobado los hechos y de inferir una consecuencia jurídica, cuyo rasgo esencial es el efecto del tránsito a cosa juzgada".³

De la regulación constitucional y de su interpretación se infiere, adicionalmente, que dicha figura presenta límites respecto de su ámbito material y temporal, en razón a que no todos los asuntos pueden ser sometidos genéricamente a su conocimiento, como por ejemplo, los relacionados con el estado civil de las personas, ya que detenta un carácter transitorio para su realización.

Las características básicas constitucionales de la actuación arbitral han sido ampliamente examinadas en la doctrina constitucional, en los términos que se sintetizan a continuación :⁴

1. Los particulares solamente pueden ser investidos de la función de administrar justicia en la condición de conciliadores o árbitros.
2. El arbitramento es una institución que implica el ejercicio de una actividad jurisdiccional que con carácter de función pública y se concreta en la expedición de fallos en derecho o en equidad.
3. En la función pública de administrar justicia, los árbitros deben estar habilitados por las partes en conflicto, en cada caso concreto.
4. El ejercicio arbitral de la función pública de administrar justicia se hace en forma transitoria y excepcional, dado el propósito y finalidad consistente en la solución en forma amigable de un determinado conflicto, por lo que las funciones de los árbitros terminan una vez proferido el laudo arbitral.
5. Corresponde a la Ley definir los términos en los cuales se ejercerá dicha función pública, lo que supone que el legislador adopte las formas propias del proceso arbitral.
6. Las materias susceptibles de arbitramento son aquellas que pueden ser objeto de su transacción, es decir, los derechos y bienes patrimoniales respecto de los cuales sus titulares tienen capacidad legal de disposición.

Los anteriores lineamientos, constituyen los presupuestos requeridos para asegurar el funcionamiento de dicha institución, correspondiendo al Legislador la función de establecer el marco general de dicha regulación (C.P., arts, 116 y 150-23), a fin de determinar las reglas que regirán el ejercicio de esa competencia, lo cual comprende, entre otros aspectos, determinar el responsable de efectuarla, el procedimiento a seguir, las materias sujetas a su conocimiento, las reglas que lo regirán, la forma y efecto de las decisiones allí adoptadas y el control de las mismas.

Sin embargo, como lo ha precisado la Corte, en los casos no previstos por el Legislador los particulares podrán fijar de común acuerdo sus propias reglas, para el cabal ejercicio de la función judicial, siempre y cuando se ajusten a los parámetros establecidos constitucional y legalmente.⁵

4. Visión constitucional general de la prestación de servicios públicos domiciliarios.

En razón de la nueva concepción del Estado colombiano, el orden constitucional y legal dirige su actuación, en forma prioritaria, hacia la obtención de unas condiciones mínimas materiales que permiten a todos los habitantes del territorio nacional asegurar la convivencia, el trabajo, la justicia y la igualdad, dentro del marco jurídico, democrático y participativo, para lo cual el Estado asume la realización de una serie de actividades que comprenden, entre otras, la prestación de los servicios públicos al servicio de la comunidad, a fin de promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta Fundamental.

El Constituyente de 1991 concibió la prestación de los servicios públicos como una función inherente a los fines del estado social de derecho (C.P. art., 365), con el deber correlativo de una realización eficiente para todos los integrantes del territorio nacional, dada la estrecha vinculación que los mismos mantienen con la satisfacción de derechos fundamentales de las personas, con la vida y la salud. Dicha prestación debe adelantarse bajo un régimen jurídico determinado por el legislador (C.P., art., 150-23) acorde con las necesidades de la comunidad y dentro de nueva perceptiva expansionista del ámbito tradicionalmente estatal de ejecución de actividades que comprenden servicios públicos, permitiendo la participación de las comunidades organizadas y de los particulares.

En efecto, al Legislador le corresponde fijar las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, entendidos estos como la especie dentro del género servicios públicos, y regular sobre su prestación, cobertura, calidad, financiación, régimen tarifario, deberes y derechos de los usuarios, sistema de protección y participación democrática en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten estos servicios, así como la participación de los municipios o de sus representantes en esas empresas y los parámetros para el diseño de las políticas generales de administración y control de la eficiencia de los servicios públicos por el Presidente de la República. (C.P. arts., 367, 369 y 370).

Esto significa que debe existir un cuerpo normativo general de orden legal destinado a regular jurídicamente las actividades tendientes a suministrar los servicios públicos domiciliarios, es decir aquellos que "... cumplen la finalidad específica de satisfacer las necesidades esenciales

de las personas".⁶, en forma eficiente, continua y con igualdad de oportunidades con el fin de promover la prosperidad de la comunidad y establecer los parámetros generales de intervención para la supervigilancia de dicha prestación.

Lo anterior, dado que el Estado a su vez se reserva la facultad de regulación, control y vigilancia de los servicios públicos (C.P. art. 365), con ocasión de la atribución general de intervención en ciertas actividades económicas, por mandato legal con el fin de racionalizar la economía, mejorar la calidad de vida de los habitantes, distribuir equitativamente las oportunidades y los beneficios del desarrollo, y preservar un medio ambiente sano (C.P., art. 334), garantizando la prevalencia de la libertad de empresa y de la iniciativa privada.

5. Examen de la norma demandada.

Una vez definido el nuevo régimen constitucional sobre la prestación de los servicios públicos, el Constituyente de 1991 frente a la necesidad apremiante e inaplazable para que se expediera el régimen jurídico de los servicios públicos, entre ellos los domiciliarios, determinó en el artículo transitorio 48 de la Carta Política que el Gobierno Nacional debía presentar un proyecto de ley ante el Congreso de la República contentivo de los temas que comprendieran el desarrollo de la actividad misma, lo que constituye el antecedente inmediato de la Ley 142 de 1994 "por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones".

Como se manifiesta en la exposición de motivos, la elaboración de dicho proyecto de ley se hizo en desarrollo de los mandatos superiores del artículo 365 constitucional, en especial del deber del estado de asegurar una prestación eficiente de los servicios públicos, expresándose en el mismo lo siguiente : *"Este postulado se concreta en tres objetivos específicos a saber : garantizar que haya recursos suficientes para lograr la existencia misma del servicio, es decir la cobertura ; asegurar la eficiencia del servicio, es decir, los menores costos y las menores tarifas ; y obtener la calidad de los servicios."* (Negrillas originales). Esos tres objetivos debían lograrse a través de unos instrumentos, entre los cuales se menciona "la libertad de entrada" de quienes quieran prestar esos servicios.⁷

La Ley 142 de 1994 reconoce la libertad de empresa (art.10), como el derecho de las personas a organizar y a operar empresas que tengan por objeto la prestación de los servicios públicos, en los términos señalados constitucional y legalmente, para el efecto. Dentro de esa clasificación se ubican las empresas de servicios públicos "E.S.P" (art. 15), las cuales deberán ser sociedades por acciones, de participación privada, pública o mixta, salvo para las entidades descentralizadas de cualquier orden territorial o nacional que decidan transformarse en empresas industriales y comerciales del Estado (art.17), las cuales se rigen por un régimen jurídico establecido en el Capítulo I de esa misma Ley (arts. 19 al 26).

Dicho texto legislativo establece en el numeral 19.14, que es el demandado, un mecanismo regulador de los conflictos entre los asociados de esas empresas de servicios públicos "E.S.P." o de estos con la sociedad, surgidos en virtud del contrato social, y consistente en el sometimiento de los mismos a la decisión arbitral, la cual estará supeditada al control judicial a través de los recursos de anulación del laudo arbitral o extraordinario de revisión, en los casos y con los procedimientos previstos en las leyes. Según la misma disposición, dicho mecanismo deberá estar consagrado en los estatutos de las empresas de servicios públicos mencionadas.

Ahora bien, el cargo principal que formula el actor cuestiona la obligatoriedad con que se dispone pactar una cláusula compromisoria para la resolución de las diferencias que surjan en las empresas de servicios públicos "E.S.P.", contradiciendo el principio de la administración de justicia como función del Estado y el acceso a ella como derecho fundamental. En ese orden de ideas, señala, que se estaría negando a los particulares la posibilidad de acceder a los jueces de la República, aun cuando el acceso a aquellos pueda renunciarse en favor de los tribunales especiales. Como cargo complementario, afirma que se presenta un factor de inconveniencia en la implantación de esa decisión arbitral, en razón a los elevados costos que implica la labor de un tribunal de arbitramento, lo cual impediría el ejercicio del derecho de los asociados a obtener una administración de justicia en forma gratuita.

En primer término, la Corte observa que la expedición de la norma acusada se produjo dentro del ejercicio de las atribuciones constitucionales conferidas ordinariamente al legislador, en especial, las consagradas en los artículo 150-23 y 365 Superiores, que ordenan establecer un régimen jurídico que rija la prestación de los servicios públicos domiciliarios : para lo cual, necesariamente, tenía que disponerse de una regulación especial que comprendiera a las personas o entidades prestatarias de esos servicios, dado su carácter esencial en la realización de esa labor, en aspectos relacionados con la naturaleza, objeto, forma de constitución, conformación del capital, causales de disolución, mecanismos de resolución de las diferencias, entre otros asuntos, y que no estuviesen regulados por la legislación vigente.

Frente a la afirmación del actor en el sentido de que pactar estatutariamente la celebración de un tribunal de arbitramento, como mecanismo de resolución de las diferencias surgidas en el seno de las empresas de servicios públicos "E.S.P.", impide el ejercicio de derecho fundamental de acceso a la administración de justicia a las personas particulares que integren dichas empresas, no resulta de recibo por parte de la Corporación, toda vez que, el arbitramento constituye en sí mismo una forma de administrar justicia.

Por ello, es necesario aclarar que contrariamente a lo manifestado por el demandante, el arbitramento representa un mecanismo para impartir justicia, a través del cual igualmente se hace efectiva la función pública del Estado en ese sentido, y claramente consagrado por el ordenamiento jurídico ; es más, dicho instituto goza de autorización constitucional expresa, con determinadas características, ya señaladas anteriormente, en donde los árbitros quedan investidos transitoriamente, de la función de administrar justicia, con los mismos deberes, poderes, facultades y responsabilidades, en razón de haber quedado habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que señale la ley.

Adicionalmente, la decisión arbitral concretada en un laudo arbitral, bien sea en derecho o en equidad, es eminentemente jurisdiccional y equivale a una providencia judicial, en cuanto resuelve el litigio suscitado entre las partes, pronunciándose sobre los hechos, resolviendo sobre las pretensiones, valorando las pruebas y declarando el derecho a la luz de los mandatos constitucionales y legales o atendiendo a los principios

de equidad. Claro está, que la ejecución y control de ese laudo corresponde a la jurisdicción ordinaria permanente.

No cabe, entonces, duda alguna de que el arbitramento constituye una institución importante para la obtención de una eficaz administración de justicia.

Desde luego, que conviene destacar que la realización de funciones jurisdiccionales por los árbitros requiere por exigencia constitucional de la habilitación por las partes en conflicto para que puedan proferir, en cada caso en concreto, los fallos en derecho o en equidad en los términos legalmente establecidos (C.P., art.116) ; lo que indica que para que sea procedente al utilización de este mecanismo en la misión esencial de administrar justicia por particulares investidos transitoriamente de dicha facultad, se requiere indefectiblemente del consentimiento o la habilitación por parte de aquellos que han optado por someter sus conflictos a la decisión arbitral.

Lo antes expresado significa que, la mencionada habilitación a particulares para que ejerzan la función pública de impartir justicia, debe darse a través de un acuerdo interpartes de escoger el mecanismo del arbitramento como el instrumento adecuado y competente para resolver sus diferencias, a causa de la espontánea y libre voluntad de someterse al proceso arbitral, a cambio del conocimiento de las mismas por la jurisdicción ordinaria

De ahí que, disponer por vía legal y genérica, a manera de mandato obligatorio, que el instrumento que debe utilizarse para resolver las diferencias surgidas entre los asociados o con la sociedad, con motivo del contrato social, sea el del procedimiento arbitral, desconoce el mandato contenido en el artículo 116 de la Constitución Política, según el cual "son las partes" las únicas que pueden investir transitoriamente y en cada caso específico a los particulares, a fin de que sirvan de árbitros para que decidan en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley.

Cabe advertir que, la objeción no versa sobre la imposibilidad de escoger de común acuerdo el tribunal de arbitramento como un instrumento de resolución de los litigios que aparezcan en las empresas de servicios públicos domiciliarios "E.S.P." ; por el contrario, lo que no se ajusta al ordenamiento constitucional citado, es el carácter imperativo y genérico establecido en la norma acusada que restringe en forma absoluta el derecho fundamental de los asociados para acceder a la administración de justicia, en la forma garantizada por el artículo 229 de la Carta Política, sin tener en cuenta que, son las partes las facultadas en la Constitución (art. 126) para habilitar en cada caso concreto a los árbitros de la función de administrar justicia, en forma transitoria.

Igualmente, en el precepto acusado se impide, por consiguiente, la determinación libre que tienen los asociados de las mencionadas "E.S.P.", de someter las diferencias a la decisión arbitral de particulares, dada la obligatoriedad de la norma, cercenando así el derecho al acceso a la jurisdicción ordinaria, investida del principio de gratuidad y permanencia de que está revestida la administración de justicia (C.P., art. 218 y 229).

Además, no tiene fundamento alguno de carácter jurídico pretender que el arbitramento pueda sustituir la jurisdicción ordinaria de manera absoluta e indefinida en el tiempo, bajo el pretexto de obtener una definición pronta del conflicto, ya que la institución arbitral solamente es procedente y viable en forma excepcional y transitoria, según los ordenamientos constitucionales anteriormente citados y respecto de materias susceptibles de transacción, en desarrollo del acuerdo expreso de las partes, mediante la habilitación de los árbitros para proferir el respectivo fallo en cada caso en particular.

De ahí que, no tenga asidero constitucional institucionalizar por vía legislativa el procedimiento arbitral para sustituir en todos los casos, en forma genérica e indefinida, a la jurisdicción ordinaria consagrada en la misma Constitución Política de 1991.

De lo anterior se colige, entonces, que en las empresas de servicios públicos domiciliarios "E.S.P." las diferencias que surjan entre los asociados o con la sociedad, con motivo del contrato social, pueden libre, y no obligatoriamente, y en cada evento específico someterse a la decisión de un tribunal de arbitramento, a fin de que éste dirima el respectivo conflicto, en desarrollo del ejercicio espontáneo de la autonomía de la voluntad y de la libertad contractual, para que los particulares investidos transitoriamente de la función de administrar justicia, en su calidad de árbitros "habilitados por las partes", profieran sus fallos en derecho o en equidad, en los términos señalados por la ley.

Finalmente, cabe anotar que en la legislación colombiana existen casos de tribunales de arbitramento con carácter obligatorio, como el que se integra con ocasión de los conflictos colectivos del trabajo en los servicios públicos esenciales (C.S.T., art. 452), el cual tiene su razón de ser en la medida en que el mismo se busca evitar la suspensión de la continuidad de dichos servicios cuando dichos desacuerdos no hubiesen podido resolverse mediante arreglo directo o por conciliación, y cuya operancia y regulación no es aplicable en el caso en estudio por tratarse de situaciones diferentes a las contempladas en la norma acusada.

Por consiguiente, el numeral 19.14 del artículo 19 de la Ley 142 de 1994, demandado en el proceso de la referencia, no se ajusta a los mandatos constitucionales vigentes, razón por la cual se declarará inexistente en la parte resolutiva de esta providencia.

VI. DECISION.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE :

Declarar INEXISTENTE el numeral 19.4 del artículo 19 de la Ley 142 de 1994 "por la cual se establece el régimen de los servicios públicos

domiciliarios y se dictan otras disposiciones".

Cópíese, comuníquese, notifíquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

HERNANDO HERREA VERGARA

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINZ CABALLERO

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

Auto 017/97

Referencia : Expediente D-1510.

Aclaración y corrección de la parte resolutiva de la sentencia No. C-242 de 1997 por error mecanográfico.

Demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 19.14 del artículo 19 de la Ley 142 de 1994 "Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones".

Actor: José Ignacio Leiva González.

Magistrado Ponente:

Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA.

Santafé de Bogotá, D.C., julio diez (10) de mil novecientos noventa y siete (1997).

LA SALA PLENA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

CONSIDERANDO

Que en la parte resolutiva de la Sentencia C-242 de Mayo veinte (20) de mil novecientos noventa y siete (1997), se indica lo siguiente :

" Declarar INEXEQUIBLE el numeral 19.4 del artículo 19 de la Ley 142 de 1994 "por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones".

(...) "

Que por error mecanográfico se declaró inexequible el numeral 19.4 de la Ley 142 de 1994, cuando la norma demandada y declarada inexequible es el numeral 19.14 del artículo 19 de la citada Ley.

Que en vista de lo anterior, debe corregirse dicho error y por lo tanto,

RESUELVE

Corregir la parte resolutiva de la Sentencia No. C-242 de Mayo 20 de mil novecientos noventa y siete (1997), la cual queda así :

Declarar INEXEQUIBLE el numeral 19.14 del artículo 19 de la Ley 142 de 1994 "por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones".

Notifíquese, cópíese, publíquese, comuníquese, e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 Cfr. Corte Constitucional. Sala de Revisión No. 5. Sentencia No. T-173 del 4 de mayo de 1993. Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo.

2 Cfr. Corte Constitucional. Sentencias Nos. T-006/92, T-597/92, T-348/93, T-236/93, T-275/93 y T-004/95, entre otras.

3 Sentencia C-431/95, M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara.

4 Ver Sentencias C-226/93, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero, T-057/95, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz ; C-294/95 M.P. Dr. Jorge Arango Mejía :

5 Sentencia C-037/96, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa, antes citada.

6 Sentencia T- 528 de 1992, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero

7 Gaceta del Congreso, Año I- número 162, del 17 noviembre de 1962, pág 23.

Fecha y hora de creación: 2026-01-30 06:25:13