C-672-99

Sentencia C-672/99

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Alcance/RECURSO DE SUPLICA-Regulación

No es admisible un cargo por falta de unidad de materia, fundado en simples conjeturas y no en hechos verificados o comprobados, en virtud de los cuales se llegue a la indubitable conclusión de que una norma resulta completamente ajena a lo que es la materia predominante en una ley, en razón de su absoluta falta de conexidad temática, teleológica o sistemática. Así ocurre en el caso que nos ocupa en que el actor construye el referido cargo, a partir de suposiciones, en el sentido de que la nueva regulación del recurso de súplica atentará contra la eficacia y la eficiencia de la labor del Consejo de Estado, que obedecen mas que a razones jurídicas a apreciaciones que no tiene sustento en la realidad y que son de mera conveniencia, y a problemas derivados de la aplicación de la norma acusada. La nueva regulación del recurso de súplica no resulta, por lo tanto, ser una materia extraña e inconexa con respecto a la que constituye el eje central de la regulación normativa contenida en la referida ley. Por el contrario, guarda perfecta coherencia con la materia dominante, la unidad temática y el título de la ley.

JUSTICIA ARBITRAL-Mecanismo alternativo de solución de conflictos

Si bien la Corte ha avalado la justicia arbitral como un mecanismo alternativo para la solución de los conflictos, ello no puede interpretarse en el sentido que aquélla resulte privilegiada frente a la función permanente de administrar justicia por parte del Estado, ni que ésta pueda verse cada vez mas sustituida o reducida en su campo de acción. La institución de la justicia arbitral, que es onerosa, no puede expandirse a tal extremo que implique el remplazo de la administración de justicia gratuita a cargo del Estado. Debe buscarse, por el contrario, el fortalecimiento de ésta para que ella sea la preferida y utilizada por las personas para solucionar sus conflictos, de tal suerte que a la justicia arbitral sólo se acuda excepcionalmente y como una mera opción. Ello es asi, porque robustecer en extremo la justicia arbitral en desmedro de la justicia a cargo del Estado, puede significar, en muchos casos, que se imponga a la parte débil en una relación jurídica, por la vía del arbitramento, la solución de un conflicto, que en ciertas ocasiones puede implicar la renuncia a sus derechos e intereses.

COSA JUZGADA RELATIVA

Dada la especificidad de los cargos analizados los efectos de cosa juzgada de esta sentencia son relativos, es decir, se limitan a los cargos planteados por el actor.

Referencia: Expediente D-2273

Demanda de inconstitucionalidad de los artículos 68, 82 a 88, 111 a 142, 146, 147 (p), 148 y 194 de la ley 446 de 1998.

Actor: Hernán Darío Velásquez Gómez

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL

Santafé de Bogotá, D.C., nueve (9) de septiembre de mil novecientos noventa y nueve (1999).

La Sala Plena de la Corte Constitucional en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

I. ANTECEDENTES.

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Hernán Darío Velásquez Gómez, demandó los artículos 68, 82 a 88, 111 a 142, 146, 147 (p), 148 y 194 de la ley 446 de 1998.

Se observa, que mediante auto de enero 14 de 1999 fue rechazada la demanda en relación con el artículo 88 de la ley 446/98, por no existir un cargo de inconstitucionalidad formulado en forma técnica, aunque con requisitos mínimos.

Igualmente se anota, que el actor demandó el art. 194 de la ley 446/98, relacionado con la regulación del recurso extraordinario de súplica. Sin embargo, interpretando la demanda hay que entender que lo demandado es el art. 194 del C.C.A., reformado por el art. 57 de la mencionada ley.

Si bien en el auto admisorio no se expresó concretamente que la aceptación de la demanda comprendía el art. 194 del C.C.A., modificado como se dijo por el art. 57 de la referida ley, tampoco se rechazó con respecto a esta norma. Es mas, en la providencia que inadmitió la demanda se expresó que, salvo en relación con el mencionado art. 88, ésta reunía los requisitos exigidos por el art. 2 del decreto 2067/91, y el Ministerio de Justicia y del Derecho, interviniente en el proceso y el Procurador General de la Nación se refirieron en concreto a la aludida disposición solicitando la declaración de su exequibilidad. En tal virtud, el pronunciamiento de la Corte comprenderá la mencionada norma.

II. NORMAS ACUSADAS.

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones demandadas, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 43.335 de julio 8 de 1998, así: la parte demandada del art. 57, los arts. 68, 82 a 87, 111 a 142, 146 y 148 de la ley 446 de 1998, en su totalidad, y el art. 147 de dicha ley, subrayando la parte acusada de esta norma.

LEY 446 DE 1998

(julio 7)

“Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia.”

“Artículo 57. Recursos ordinarios, consulta y recursos extraordinarios. El Título XIII del Libro 4º. Del Código Contencioso Administrativo quedará así:

CAPITULO III

RECURSOS EXTRAORDINARIOS

SECCION 2ª.

Del recurso extraordinario de súplica

Artículo 194. Del recurso extraordinario de súplica. El recurso extraordinario de súplica, procede contra las sentencias ejecutoriadas dictadas por cualquiera de las Secciones o Subsecciones del Consejo de Estado. Es causal del recurso extraordinario de súplica la violación directa de normas sustanciales, ya sea por aplicación indebida, falta de aplicación o interpretación errónea de las mismas. Los miembros de la Sección o Subsección falladora estarán excluidos de la decisión, pero podrán ser oídos si la Sala así lo determina.

En el escrito que contenga el recurso se indicará en forma precisa la norma o normas sustanciales infringidas y los motivos de la infracción; y deberá interponerse dentro de los veinte (20) días siguientes al de la ejecutoria de la sentencia impugnada, ante la Sección o Subsección falladora que lo concederá o rechazará.

Admitido el recurso por el ponente en Sala Plena, se ordenará el traslado a las demás partes para alegar por el término común de diez (10) días. Vencido el término de traslado, dentro de los treinta (30) días siguientes se registrará el proyecto de fallo. Si la Sala hallare procedente la causal invocada, infirmará la sentencia recurrido y dictará la que deba reemplazarla. Si la sentencia recurrida tuvo cumplimiento, declarará sin efectos los actos procesales realizados con el tal fin y dispondrá que el Juez de conocimiento proceda a las restituciones y adopte las demás medidas a que hubiere lugar.

Si el recurso es desestimado, la parte recurrente será condenada en costas, para lo cual se aplicarán las normas previstas en el Código de Procedimiento Civil.

La interposición de este recurso no impide la ejecución de la sentencia. Con todo, cuando se trate de sentencia condenatoria de contenido económico, el recurrente podrá solicitar que se suspenda el cumplimiento de la misma, prestando caución para responder por los perjuicios que dicha suspensión cause a la parte contraria, incluyendo los frutos civiles y naturales que puedan percibirse durante aquella. El ponente fijará el monto, naturaleza y término para constituir la caución, cuyo incumplimiento por parte del recurrente implica que se declare desierto el recurso. Los efectos de la sentencia quedan suspendidos hasta cuando se decida.

Artículo 68. Requisitos de procedibilidad. La conciliación es requisito de procedibilidad para acudir ante la jurisdicción en asuntos laborales, de acuerdo con lo establecido en la presente ley.

Artículo 82. Procedibilidad. El artículo 26 de la ley 23 de 1991, quedará así:

Artículo 26. La conciliación en materia laboral deberá intentarse ante las autoridades administrativas del trabajo o ante los Centros de Conciliación, de acuerdo con lo establecido en el Capítulo 1. del Título I de la Parte Tercera de la ley, por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la ley 23 de 1991 y del decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia.

Artículo 83. Obligaciones del funcionario. El artículo 28 de la Ley 23 de 1991, quedará así:

Artículo 28. El funcionario ante quien se tramite la conciliación administrativa tendrá las siguientes obligaciones:

1. Citar a la audiencia de conciliación administrativa a las personas que considere necesarias.

2. Citar a su despacho a cualquier persona cuya presencia sea necesaria.

3. Ilustrar a los comparecientes sobre el objeto, alcance y límites de la conciliación.

4. Motivar a las partes para que presenten fórmulas de arreglo con base en los hechos tratados en la audiencia.

5. Velar porque en la conciliación no se menos caben los derechos mínimos e intransigibles del trabajador.

6. Aprobar el acuerdo de las partes cuando cumpla con los requisitos de fondo y forma exigidos por las normas que regulan la materia.

7. Levantar el acta de la audiencia de conciliación.

Artículo 84. Citación. El artículo 29 de la ley 23 de 1991, quedará así:

Artículo 29. El funcionario ante quien se tramite la conciliación administrativa citará a las partes a través de un documento que deberá contener al menos lo siguiente:

a. Lugar, fecha y hora de la realización de la audiencia;

b. Fundamentos de hecho en que se basa la petición;

c. Pruebas aportadas y solicitadas por el citante, así como las determinadas por el funcionario;

d. Las advertencias legales sobre las consecuencias jurídicas de la no comparecencia;

e. La firma del funcionario”.

Artículo 85. Inasistencia. El artículo 32 de la ley 23 de 1991, quedará así:

Artículo 32. Se presumirá que son ciertos los hechos en los cuales el actor basa sus

pretensiones cuando el demandado ante la Jurisdicción Laboral haya sido citado con arreglo a lo dispuesto en el artículo anterior y no comparezca a la audiencia a la que se le citó".

La presunción no operará cuando la parte justifique su inasistencia ante la autoridad administrativa del trabajo dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de la audiencia, caso en el cual ésta señalará fecha para nueva audiencia dentro de un término máximo de veinte (20) días.

La inasistencia injustificada de una de las partes a la audiencia de conciliación, obliga al Inspector de Trabajo a consignar expresamente este hecho en el acta, para los efectos establecidos en el artículo 68 de la presente ley.

Artículo 86. Acta de conciliación. El artículo 34 de la ley 23 de 1991, quedará así:

Artículo 34. Del acuerdo logrado se dejará constancia en el acta de conciliación, que deberá contener los extremos de la relación laboral, las sumas líquidas y el concepto al que corresponde y en especial el término fijado para su cumplimiento.

El acuerdo deberá ser aprobado por el Inspector de Trabajo, por medio de auto que no es susceptible de recurso.

Artículo 87. Agotamiento de la conciliación administrativa. El artículo 42 de la ley 23 de 1991, quedará así:

Artículo 42. Cuando el funcionario, determine que el asunto no es susceptible de conciliación expedirá al solicitante una certificación en la que se hará constar este hecho con la expresa mención de que este documento suple la obligación de acompañar copia auténtica del acta que da fe del agotamiento de la conciliación administrativa.

Artículo 111. Definición y modalidades. El artículo 1º del decreto 2279 de 1989, quedará así:

El arbitraje puede ser en derecho, en equidad o técnico. El arbitraje en derecho es aquel en el cual los árbitros fundamentan su decisión en el derecho positivo vigente. En este evento el Arbitro deberá ser Abogado inscrito. El arbitraje en equidad es aquel en que los árbitros deciden según el sentido común y la equidad. Cuando los árbitros pronuncian sus fallos en razón de sus específicos conocimientos en una determinada ciencia, arte u oficio, el arbitraje es técnico.

Parágrafo. En la Cláusula compromisoria o en el compromiso, las partes indicarán el tipo de arbitraje. Si nada se estipula, el fallo será en derecho.

Artículo 112. Clases. El artículo 90 de la ley 23 de 1991, quedará así:

Artículo 90. El arbitraje podrá ser independiente, institucional o legal. El arbitraje independiente es aquel en que las partes acuerdan autónomamente las reglas de procedimiento aplicables en la solución de su conflicto, institucional, aquel en el que las partes se someten a un procedimiento establecido por el centro de arbitraje; y, legal, cuando a falta de dicho acuerdo, el arbitraje se realice conforme a las disposiciones legal vigentes.

Artículo 113. Creación. El artículo 91 de la ley 23 de 1991, quedará así:

Artículo 91. Las personas jurídicas sin ánimo de lucro podrán crear centros de arbitraje, previa autorización de la Dirección de Conciliación y Prevención del Ministerio de Justicia y del Derecho. Para que dicha autorización sea otorgada se requiere:

1. La presentación de un estudio de factibilidad desarrollado de acuerdo con la metodología que para el efecto determine el Ministerio de Justicia y del Derecho.

2. La demostración de recursos logísticos, administrativos y financieros suficientes para que cumplan eficazmente con la función para la cual van a ser autorizados.

Parágrafo. Los Centros de Arbitraje que se encuentren funcionando con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley, tendrán un plazo de seis (6) meses para adecuarse a los requerimientos de la misma.

Artículo 114. Contratos de arrendamiento. Las controversias surgidas entre las partes por razón de la existencia, interpretación, desarrollo o terminación de contratos de arrendamiento podrán solucionarse a través de la justicia arbitral, pero los aspectos de ejecución que demanden las condenas en los laudos deberán tramitarse ante la jurisdicción ordinaria.

Artículo 115. Pacto arbitral. El artículo 2º. del decreto 2279 de 1989, quedará así:

Artículo 2. Por medio del pacto arbitral, que comprende la cláusula compromisoria y el compromiso, las partes se obligan a someter sus diferencias a la decisión de un Tribunal Arbitral, renunciando a hacer valer sus pretensiones ante los jueces.

Artículo 116. Cláusula Compromisoria. El Decreto 2279 de 1989, tendrá un artículo nuevo del siguiente tenor:

Artículo 2A. Se entenderá por cláusula compromisoria, el pacto contenido en un contrato o en un documento anexo a él en virtud del cual los contratantes acuerdan someter las eventuales diferencias que puedan seguir con ocasión del mismo, a la decisión de un Tribunal Arbitral.

Si las partes no determinaren las reglas de procedimiento aplicables en la solución de su conflicto, se entenderá que el arbitraje el legal.

Parágrafo. La cláusula compromisoria es autónoma con respecto de la existencia y la validez del contrato del cual forma parte. En consecuencia podrán someterse al procedimiento arbitral los procesos en los cuales se debatan la existencia y la validez del contrato y la decisión del Tribunal será conducente aunque el contrato sea nulo o inexistente.

Artículo 117. Compromiso. El artículo 3º. del Decreto 2279 de 1989, quedará así:

Artículo 3. El compromiso es un negocio jurídico, por medio del cual las partes involucradas en un conflicto presente y determinado, convienen resolverlo a través de un Tribunal Arbitral. El compromiso podrá estar contenido en cualquier documento como telegramas, télex, fax u

otro medio semejante.

El documento donde conste el compromiso deberá contener:

a. El nombre y domicilio de las partes;

b. La indicación de las diferencias y conflictos que se someterán al arbitraje;

c. La indicación del proceso en curso cuando a ello hubiere lugar. En este caso las partes podrán ampliar o restringir las pretensiones aducidas en aquel.

Artículo 118. Arbitros. El artículo 7 del Decreto 2279 de 1989, quedará así:

Artículo 7. Las partes conjuntamente nombrarán y determinarán el número de árbitros, o delegarán tal labor en un tercero total o parcialmente. En todo caso en número de árbitros serán siempre impar. Si nada se dice a este respecto los árbitros serán tres (3), salvo en las cuestiones de menor cuantía en cuyo caso el árbitro será uno sólo.

Cuando se trate de arbitraje en derecho, las partes deberán comparecer al proceso arbitral por medio de abogado inscrito, a menos que se trate de asuntos exceptuados por la ley.

Artículo 119. Integración del Tribunal de Arbitramento. Los numerales 3 y 4 del artículo 15 del Decreto 2651 de 1991, quedará así:

3. Si se ha delegado la designación, el Centro de Arbitraje requerirá al delegado para que en el término de cinco (5) días haga la designación; el silencio se entenderá como rechazo. Si se hace la designación se procederá como se indica en el numeral anterior, en caso contrario el Centro designará los árbitros.

4. En caso de no aceptación o si las partes no han nombrado el Centro las citará a audiencia para que éstas hagan la designación total o parcial de los árbitros. El Centro hará las designaciones que no hagan las partes.

Artículo 120. Impedimentos y recusaciones. El inciso 2º. del artículo 12 del Decreto 2279 de 1989, quedará así:

Los árbitros nombrados por acuerdo de las partes no podrán ser recusados sino por causales sobrevinientes a la designación. Los nombrados por el juez o por un tercero, serán recusables dentro de los cinco (5) días siguientes a la designación del árbitro.

Artículo 121. Trámite inicial. Previo a la instalación del Tribunal de Arbitramento se procederá así:

1. Se surtirá el trámite previsto en los artículo 428 y 430 del Código de Procedimiento Civil.

2. Una vez señalada fecha para la audiencia de conciliación de que trata el numeral anterior, ésta se celebrará de conformidad con lo previsto en el parágrafo primero del artículo 432 del Código de Procedimiento Civil.

En este proceso cabe la reconvención y no proceden las excepciones previas.

Parágrafo. Estos trámites deberán surtirse ante el Director del Centro de Arbitraje, sin perjuicio de que pueda delegar estas funciones.

Artículo 122. Instalación del Tribunal. Para la instalación del Tribunal se procederá así:

2. Si algunos de los árbitros no concurre, allí mismo se procederá a su reemplazo en la forma prevista en el numeral 6 del artículo 15 del Decreto 2651 de 1991.

3. El Director del Centro entregará a los árbitros la actuación surtida hasta ese momento.

4. La objeción a la fijación de honorarios y gastos deberá formularse mediante recursos de reposición, que se resolverá allí mismo.

Artículo 123. Oportunidad para la consignación de gastos y honorarios. El artículo 23 del Decreto 2279 de 1989, quedará así:

Artículo 23. Una vez el Tribunal se declare competente y efectuada la consignación a que se refiere el artículo anterior se entregará a cada uno de los árbitros y al secretario la mitad de los honorarios y el resto quedará depositado en la cuenta abierta para el efecto. El Presidente distribuirá el saldo una vez terminado el arbitraje por voluntad de las partes o por ejecutoria del laudo o de la providencia que lo declare, corrija o complemente.

Artículo 124. Primera audiencia de trámite. La primera audiencia de trámite se desarrollará así:

1. Se leerá el documento que contenga el compromiso o la cláusula compromisoria y las cuestiones sometidas a decisión arbitral y se expresarán las pretensiones de las partes estimando razonablemente su cuantía.

2. El Tribunal resolverá sobre su propia competencia mediante auto que sólo es susceptible de recurso de reposición.

3. El Tribunal resolverá sobre las pruebas pedidas por las partes y las que de oficio estime necesarias.

4. Si del asunto estuviere conociendo la justicia ordinaria recibirá la actuación en el estado que se encuentre en materia probatoria y practicará las pruebas que falten; salvo acuerdo de las partes en contrario.

5. Fijará fecha y hora para la siguiente audiencia.

Parágrafo. Si el Tribunal decide que no es competente; se extinguirán definitivamente los efectos del pacto arbitral.

Artículo 126. Citación. El inciso tercero del artículo 30 del Decreto 2279 de 1989, quedará así:

Igual pronunciamiento se hará cuando no se logre notificar a los citados.

Artículo 127. Intervención de terceros. El Decreto 2279 de 1989 tendrá un artículo nuevo del

siguiente tenor:

Artículo 30A. La intervención de terceros en el proceso arbitral se someterá a lo previsto a las normas que regulan la materia en el Código de Procedimiento Civil. Los árbitros fijarán la cantidad a cargo del tercero por concepto de honorarios y gastos del Tribunal, mediante providencia susceptible de recurso de reposición, la cual deberá ser consignada dentro de los diez (10) días siguientes. Si el tercero no consigna oportunamente el proceso continuará y se decidirá sin su intervención.

Artículo 128. Rechazo. El artículo 39 del Decreto 2279 de 1989, quedará así:

Artículo 39. El Tribunal Superior rechazará de plano el recurso de anulación cuando aparezca manifiesto que su interposición es extemporánea o cuando las causales no corresponden a ninguna de las señaladas en el artículo anterior.

En el auto por medio del cual el Tribunal Superior avoque el conocimiento ordenará el traslado sucesivo por cinco (5) días al recurrente para que lo sustente, y a la parte contraria para que presente su alegato. Los traslados se surtirá en la Secretaría.

Parágrafo. Si no se sustenta el recurso el Tribunal lo declarará desierto.

Artículo 129. Recurso de anulación. El artículo 40 del Decreto 2279 de 1989, quedará así:

Artículo 40. Vencido el término de los traslados, el Secretario, al día siguiente, pasará el expediente al despacho para que se dicte sentencia, la cual deberá proferirse en el término de tres (3) meses. En la misma se liquidarán las costas y las condenas a cargo de las partes, con arreglo a lo previsto para los procesos civiles.

Cuando prospere cualquiera de las causales señaladas en los numerales 1, 2, 4, 5 y 6 del artículo 38 del presente decreto, declarará la nulidad del laudo. En los demás casos se corregirá o adicionará.

Cuando ninguna de las causales invocadas prospere, se declarará infundado el recurso y se condenará en costas al recurrente.

Si el recurso de nulidad prospera con fundamento en las causales 2, 4, 5 o 6 del citado artículo 38 los árbitros no tendrán derecho a la segunda mitad de los honorarios.

Parágrafo 1. La inobservancia o el vencimiento de los términos para ingresar el expediente al despacho o para proferir sentencia constituirá falta disciplinaria.

Parágrafo 2. De la ejecución del laudo conocerá la justicia ordinaria, conforme a las reglas generales.

Artículo 130. Definición. La amigable composición es un mecanismo de solución de conflictos por medio del cual dos o más particulares delegan en un tercero, denominado amigable componedor, la facultad de precisar, con fuerza vinculante para ellas, el estado, las partes y la forma de cumplimiento de un negocio jurídico particular. El amigable componedor podrá ser singular o plural.

Artículo 131. Efectos. La decisión del amigable componedor producirá los efectos legales relativos a la transacción.

Artículo 132. Designación. Las partes podrán nombrar al amigable componedor directamente o delegar en un tercero la designación. El tercero delegado por las partes para nombrar al amigable componedor puede ser una persona natural o jurídica.

Artículo 133. Competencia. Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 897 del Código de Comercio, las Superintendencias Bancaria, de Sociedades o de Valores podrán de oficio efectuar el reconocimiento de los presupuestos de ineficacia previstos en el Libro Segundo del Código de Comercio. Así mismo, a falta de acuerdo de las partes sobre la ocurrencia de dichas causales de ineficacia, podrá una de ellas solicitar a la respectiva Superintendencia su reconocimiento. En relación con las sociedades no vigiladas permanentemente por las referidas entidades, tal función será asumida por la Superintendencia de Sociedades.

Artículo 134. Designación, posesión y recusación. Si para la solución de cualquiera de los conflictos de que conocen las Superintendencias en ejercicio de funciones jurisdiccionales, la respectiva Superintendencia requiere de peritos, éstos serán designados por el Superintendente de listas que para tal efecto elaborarán las Cámaras de Comercio, atendiendo las reglas establecidas en el artículo 9º. del Código de Procedimiento Civil.

En uno u otro caso los peritos tomará posesión ante el Superintendente o su delegado. Los peritos pueden ser objeto de recusación, caso en el cual ésta se sujetará al procedimiento previsto en el Código de Procedimiento Civil.

Artículo 135. Dictamen pericial. Los peritos rendirán su dictamen dentro del término que fije el Superintendente o su delegado en la diligencia de posesión. El Superintendente dará traslado del dictamen a las partes por el término de tres (3) días dentro del cual podrán objetarlo ante el mismo funcionario por error grave o solicitar que se complemente o aclare, casos en los cuales se aplicarán las reglas del Código de Procedimiento Civil.

Si no se presentaren objeciones o si, presentadas, se cumpliere el procedimiento pertinente, el dictamen así determinado obligará a las partes. Este acto no tendrá recurso alguno.

Artículo 136. Discrepancia sobre precio de alícuotas. Si con ocasión del reembolso de aportes en los casos previstos en la ley o de ejercicio del derecho de preferencia en la negociación de acciones, cuotas sociales o partes de interés surgen discrepancias entre los asociados, o entre éstos y la sociedad respecto al valor de las mismas, éste será fijado por peritos designados por las partes o en su defecto por el Superintendente Bancario, de Sociedades o de Valores, en el caso de sociedades sometidas a su vigilancia.

Tratándose de sociedades no sometidas a dicha vigilancia, la designación corresponderá al Superintendente de Sociedades.

En uno u otro caso, se procederá conforme se indica en el artículo anterior.

Artículo 137. Competencia. La impugnación de actos o decisiones de Asamblea de Accionistas o Juntas y de Juntas Directivas de Sociedades vigiladas por la Superintendencia de Sociedades, podrán tramitarse mediante el proceso verbal sumario ante dicha

Superintendencia.

Con todo, la acción indemnizatoria a que haya lugar por los posibles perjuicios que se deriven del acto o decisión que se declaren nulos será competencia exclusiva del Juez.

Articulo 138. Discrepancias sobre las causales. La Superintendencia de Sociedades podrá dirimir las discrepancias sobre la ocurrencia de causales de disolución de sociedades no sometidas a la vigilancia y control del Estado o que estándolo, la entidad respectiva no tenga dicha facultad. Lo anterior podrá solicitarse por cualquier asociado mediante escrito presentado personalmente por el interesado o su apoderado, junto con los anexos que por vía reglamentaria determine el Gobierno Nacional.

Artículo 139. Trámite. Del escrito correspondiente se dará traslado a los demás asociados por conducto del representante legal de la sociedad, por el término de diez (10) días dentro del cual podrán controvertir los fundamentos contenidos en la petición y aportar o solicitar las pruebas que consideren necesarias. Cuando los asociados sean más de cien (100), se publicará copia de la solicitud en un diario de circulación nacional.

Si no se procede en la forma indicada en el inciso anterior, se dispondrá la práctica de pruebas solicitadas y de aquellas que se consideren necesarias, en los términos consagrados en el artículo 58 del Código Contencioso Administrativo. Vencido el período probatorio, se adoptará la decisión correspondiente dentro de los treinta (30) días siguientes.

Artículo 140. Declaración de disolución. Declarada la disolución por la Superintendencia de Sociedades, y en firme la providencia respectiva en la que deberá disponerse su inscripción en el registro mercantil correspondiente al lugar donde la sociedad tenga su domicilio principal y en el de aquellos donde haya establecido sucursales, la sociedad dentro de término de veinte (20) días designará al liquidador principal y suplente en la forma prevista en la ley o en los Estatutos. En el evento de que no se proceda de conformidad, dicha designación la hará la Superintendencia.

Parágrafo. El proceso liquidatorio correspondiente se adelantará sin intervención del Superintendente, sin perjuicio de las funciones de inspección o vigilancia asignadas a la Superintendencia de Sociedades.

Artículo 141. Protección de los accionistas minoritarios. Cualquier número de accionistas de una sociedad que participe en el mercado público de valores que represente una cantidad de acciones no superior al diez por ciento (10%) de las acciones en circulación y que no tenga representación dentro de la administración de una sociedad, podrá acudir ante la Superintendencia de Valores cuando considere que sus derechos hayan sido lesionados directa o indirectamente por las decisiones de la Asamblea General de Accionistas o de la Junta Directiva o representantes legales de la sociedad.

Parágrafo. No obstante lo establecido en el presente artículo, la protección de los derechos de los accionistas minoritarios de una sociedad corresponderá en primer término a los representantes legales y miembros de Junta Directiva de la sociedad cuando la decisión sea tomada por la Asamblea General de Accionistas, o a éstos cuando la decisión sea tomada por el representante legal o los miembros de Junta Directiva de la misma.

Artículo 142. Facultades de la Superintendencia de Valores. Previa evaluación de los hechos en que se fundamenta la petición de los accionistas minoritarios y la determinación de las circunstancias, la Superintendencia de Valores podrá adoptar las medidas que tiendan a evitar la violación de los derechos y el restablecimiento del equilibrio y el principio de igualdad de trato entre las relaciones de los accionistas.

Parágrafo. Igualmente los accionistas minoritarios podrán acudir ante la Superintendencia de Valores con el objeto de que ésta adopte las medidas necesarias, cuando quiera que existan hechos o circunstancias que pongan en peligro la protección de sus derechos, o hagan presumir la eventualidad de causar un perjuicio a la sociedad.

Artículo 146. Atribución excepcional de competencia a la Superintendencia Bancaria. En aplicación del artículo 116 de la Constitución Política, las entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria podrán convenir con sus clientes o usuarios el sometimiento ante esa autoridad, de ciertos asuntos contenciosos que se susciten entre ellos para que sean fallados en derecho por la Superintendencia Bancaria con carácter definitivo y con las facultades propias de un juez.

En desarrollo de la facultad jurisdiccional atribuida por esta ley, la Superintendencia Bancaria podrá conocer de las controversias que surjan entre la entidad vigilada y sus clientes o usuarios, relacionadas exclusivamente con la ejecución y el cumplimiento de las obligaciones contractuales que asuman en el desarrollo de su objeto social para la prestación de los servicios propios de su actividad financiera, aseguradora, previsional, o capitalizadora.

Sin perjuicio de lo anterior, sólo podrán someterse a esa competencia jurisdiccional los asuntos sin cuantía determinable y aquellos cuyo valor no exceda de cincuenta (50) salarios mínimos legales vigentes mensuales.

Con todo, la Superintendencia Bancaria no podrá conocer de ningún asunto que por virtud de las disposiciones legales vigentes deba ser sometido al proceso de carácter ejecutivo. Tampoco podrán ser sometidas a su competencia acciones de carácter penal, sin perjuicio de la obligación de informar y dar traslado a la jurisdicción competente de eventuales hechos punibles de los cuales tenga conocimiento, en cuyo caso el trámite ante la Superintendencia quedará sujeto a prejudicialidad.

Parágrafo 1. La anterior atribución de funciones jurisdiccionales a la Superintendencia Bancaria comenzará a regir seis (6) meses después de la entrada en vigencia de la presente ley. Para tal efecto el Gobierno Nacional podrá modificar la estructura y funciones de la Superintendencia, con el exclusivo propósito de efectuar las adecuaciones necesarias para dar eficaz cumplimiento a lo dispuesto en esta ley.

Parágrafo 2. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la sanción de esta ley, el Gobierno Nacional tendrá la facultad para incorporar al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero las disposiciones previstas en esta ley en relación la Superintendencia Bancaria.

El Superintendente o el Juez competente declarará de plano la nulidad de lo actuado inmediatamente como tenga conocimiento de la existencia del proceso inicial y ordenará enviarle el expediente a la autoridad que conoce del mismo. El incumplimiento de este deber

hará incurrir al respectivo funcionario en falta disciplinaria, salvo que pruebe causa justificada.

Con base en el artículo 116 de la Constitución Política, la decisión jurisdiccional de la Superintendencia respectiva, una vez ejecutoriada, hará tránsito a cosa juzgada.

Artículo 148. Procedimiento. El procedimiento que utilizarán las Superintendencias en el trámite de los asuntos de que trata esta parte será el previsto en la Parte Primera, Libro I, Título I del Código Contencioso Administrativo, en especial el correspondiente al ejercicio del derecho de petición en interés particular y las disposiciones contenidas en el capítulo VIII. Las Superintendencias deberán proferir la decisión definitiva dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la fecha en que reciban la solicitud.

Los actos que dicten las Superintendencias en uso de estas facultades jurisdiccionales no tendrán acción o recurso alguno ante las autoridades judiciales.

Parágrafo. Previo el sometimiento ante la Superintendencia Bancaria de los asuntos que por virtud de la cláusula general de competencia atribuida en la presente ley son susceptibles de ser conocidos por ella, el cliente o usuario deberá presentar, cuando la hubiere, una reclamación directa ante el defensor del cliente o figura análoga en la respectiva entidad vigilada. Con todo, cuando la entidad no haya designado un defensor o no mantenga una figura análoga el cliente o usuario podrá acudir directamente ante esa autoridad para que le sea resuelta la controversia.

En consecuencia, el cliente o usuario que se dirija ante la Superintendencia Bancaria deberá presentar una petición formal a esa autoridad en los términos señalados en el capítulo III del Código Contencioso Administrativo, incluyendo, en caso de insatisfacción, la decisión adoptada por el defensor de la entidad y las razones de inconformidad frente a la misma.

De igual forma la Superintendencia Bancaria deberá resolver las controversias en los eventos en que la reclamación ante el Defensor del Cliente no haya sido resuelta en el tiempo asignado en el propio reglamento interno para proferir respuesta definitiva o cuando haya sido o cuando haya sido formalmente denegada la admisión de la petición".

III. LA DEMANDA.

El demandante ordena y formula los cargos de inconstitucionalidad contra las normas acusadas, agrupándolas según su afinidad material, así:

– Artículo 57. Esta norma modificó el art. 194 del C.C.A., el cual regulaba el recurso extraordinario de súplica, que estaba concebido como un medio para evitar los cambios súbitos de jurisprudencia por las diferentes secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, sin la intervención de su Sala Plena.

La nueva regulación que contiene la disposición acusada establece, en cambio, que el recurso procede contra cualquier sentencia ejecutoriada de las secciones o subsecciones del Consejo de Estado por la violación directa de las normas sustanciales, en las modalidades de aplicación indebida, falta de aplicación, o interpretación errónea.

De esta manera el recurso se transformó, porque pasó de fundamentarse en un motivo de ocurrencia ocasional, a originarse en tres causas de frecuente ocurrencia, lo cual implica que se genere un mayor número de controversias y a que se le reste eficiencia a la labor del Consejo de Estado, debido a la congestión que ahora debe producirse, con ocasión del mayor número de recursos extraordinarios de súplicas que la nueva disposición estimularía.

Por lo anterior, la norma acusada es contraria a los propósitos de la ley 446 de 1998, como fueron los de lograr la "descongestión, eficiencia y acceso a la justicia", pues su aplicación "acarreará una indudable congestión de la Sala Plena y, de rebote una ineficiencia en la administración de justicia de grandes proporciones".

En estas circunstancias, la norma cuestionada viola los artículos 158 y 169 de la Constitución, que regulan el principio de la unidad de materia, el cual exige que exista la debida correlación entre cada norma y el contenido general de la ley, pues del contenido de aquélla no se desprende la existencia de relación alguna con la descongestión ni con la eficiencia de la justicia.

– Artículos 68, 82 a 87, 111 a 142, 146, 147 (parcial) y 148. Contra estas normas se formulan cargos de inconstitucionalidad dirigidos a establecer que sus regulaciones no podían adoptarse a través de una ley ordinaria sino mediante una ley estatutaria.

Con respecto a los arts. 68, 82 a 87 señala el demandante que dada la sustancialidad o la esencia de las regulaciones contenidas en dichas normas, en cuanto tocan con la administración de justicia, en la medida en que condicionan la actividad judicial, laboral y de familia a la conciliación prejudicial, como requisito de procedibilidad, debieron ser expedidas por el mecanismo de una ley estatutaria. En efecto expresa:

"No puede negarse que las normas que suprimen funciones judiciales al Estado a través de los jueces, para otorgárselas a las autoridades administrativas o a los particulares, son normas que tocan con la esencia de la administración de justicia. Más aún, son normas que trascienden del campo normal legislativo para entrar a la organización misma del Estado, ya que cambia uno de sus fines esenciales: administrar justicia. Siendo ello así, hay que admitir que normas de tal tipo sólo se pueden expedir mediante una ley estatutaria. (…) Es tan seria la desjudicialización, y de consecuencias tan enormes para el Estado Colombiano, que se cobija la esencia misma de la administración de justicia, su núcleo, su razón de ser. En consecuencia, cualquier norma que suprima la función judicial por parte del Estado para entregársela a los particulares, debe ser tramitada bajo las exigencias de la norma estatutaria".

– Los artículos 111 a 129, según la demanda, "consagran el sistema arbitral, es decir, la justicia decidida por árbitros. La atribución de funciones judiciales tocan el alma, el nervio, la esencia de la administración de justicia. De una gratuita se está llegando a una onerosa. De una justicia preparada por naturaleza para serlo, se está pasando a una justicia no preparada para tal efecto, con intereses y objetivos diferentes. (…) Eso es algo tan serio, que afecta el núcleo esencial de la administración de justicia y exige la seriedad de una ley estatutaria".

– La norma del artículo 130 consagra la amigable composición que, por las razones señaladas en el caso de la justicia arbitral, viola los artículos 152 y 153 de la Constitución.

– Los artículos 131 a 142 y 146, “consagran todos ellos funciones judiciales a las Superintendencias Bancarias, de Sociedades y de Valores, entes que pertenecen a la Rama Ejecutiva. Se afecta el núcleo esencial de la administración de justicia. Por ello esa atribución debió hacerse mediante los trámites de una ley estatutaria. Muy especialmente violan el núcleo esencial de los artículos 133, 134 y 137 que desarrollan el Título I de la Parte IV de la ley 446, que expresamente habla “Del ejercicio de funciones jurisdiccionales por las Superintendencias”, así como el 146 que expresamente le atribuye funciones jurisdiccionales a la Superintendencia Bancaria”.

– En cuanto a los artículos 147 (parcial) y 148 dice el demandante:

IV. INTERVENCION DEL MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO.

La apoderada del Ministerio, comienza por advertir el error en que incurrió el demandante al acusar el artículo 194 como norma correspondiente a la ley 446/98, cuando dicha disposición hace parte del Código Contencioso Administrativo, cuya modificación se consagra en el artículo 57 de la referida ley.

Para el demandante la disposición acusada quebranta el principio de unidad de materia, en la medida en que su aplicación traería como consecuencia resultados contrarios a los fines que persigue la ley 446/98.

El recurso extraordinario de súplica busca someter al control de la Sala Plena las sentencias proferidas por las Secciones para garantizar el respeto del derecho de las partes y la efectiva y coherente aplicación del ordenamiento jurídico. Así, entonces, los objetivos señalados son desarrollos por la mencionada ley, en cuanto que con ella se busca el perfeccionamiento y optimización de la administración de justicia.

“Pensar lo contrario -dice la interviniente- es el resultado de un estudio limitado de las normas y del proceso legislativo de que hacen parte el decreto 2279 de 1989, la ley 23 de 1991, el decreto 2651 de 1991 y la misma ley 446 de 1998, los cuales encarnan el continuo esfuerzo del Estado por mejorar continuamente la prestación de justicia, en respuesta a los innegables problemas que enmarcan su funcionamiento”.

En relación con el ataque a las demás disposiciones acusadas, señala la interviniente que los principios básicos que gobierna la justicia se encuentran definidos en la ley 270 de 1996, de manera que los otros aspectos que atienden a su desarrollo y desenvolvimiento son del resorte del legislador ordinario. Apoya su criterio en la jurisprudencia de la Corte y particularmente en la sentencia C-013 de 1994.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

– El Procurador comienza por destacar la importancia de la justicia como instrumento de convivencia y efectividad de los derechos y garantías ciudadanas, sin la cual no podría el Estado asegurar la vigencia de un orden económico y social justos.

Como expresión de ese papel significativo en la institucionalidad del país, es que la Constitución dispone que la regulación de la justicia se cumpla mediante leyes estatutarias, sin que ello exija que cualquier norma referida a la administración de justicia deba formar

parte de una ley estatutaria.

Pero advierte que resulta claramente inconveniente la regulación de las actuaciones procesales mediante ley estatutaria, porque ello limitaría las posibilidades del legislador para atender oportunamente las necesidades en esta materia, teniendo en cuenta que las normas procesales constituyen los medios para la consecución de los fines de la justicia, y su creación o modificación debe ser ágil y flexible.

– En relación con la posibilidad de que los particulares puedan ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia, anota la Procuraduría que ello no desvirtúa el carácter propio de la actividad jurisdiccional como función pública, porque la existencia de mecanismos alternativos no conduce a remplazar los órganos que conforman la administración de justicia; por el contrario, ellos se convierten en colaboradores para el logro de sus objetivos, porque evitan la iniciación de procesos que congestionan la labor de los juzgadores institucionales.

La ley estatutaria de la administración de justicia abordó el tema al señalar los principios de la administración de justicia (art 8º ley 270 de 1996), y dispuso que el legislador podía consagrar mecanismos diferentes al proceso judicial para solucionar los conflictos que se presentaran entre los asociados. Del mismo modo la ley desarrolló el ordenamiento constitucional en relación con el ejercicio de la función jurisdiccional por particulares, cuando actúan como conciliadores o árbitros (art. 113).

– Sobre el artículo 68 demandado dice la Procuraduría que es necesario tener en cuenta que la ley 23 de 1991, estableció la conciliación laboral administrativa obligatoria como condición para ejercer las acciones ordinarias ante la jurisdicción laboral. Si bien la medida era obligatoria, no lo era llegar a una conciliación. Por lo mismo, se trataba y se trata ahora de una condición de procedibilidad y no de una negación al derecho de acceso a la justicia.

“No obstante lo anterior, y considerando que la conciliación no procede ante derechos ciertos e indiscutibles, como una forma de protección especial para el trabajador ordenada por los artículos 25 y 56 de la Carta, este Despacho solicitará a la Honorable Corte que señale una interpretación de la norma en el sentido de que la conciliación no es un requisito de procedibilidad cuando se trate de derechos ciertos e indiscutibles”.

Por las mismas razones expresadas, el Procurador no advierte inconstitucionalidad en el artículo 82, ya que la norma limita la conciliación a asuntos susceptibles de transacción, y los demás aspectos que toca la norma hacen relación a los efectos de la medida, como son el de cosa juzgada y el mérito ejecutivo del acta de conciliación, que son aspectos acordes con los criterios constitucionales y los de la ley estatutaria de la administración de justicia, sobre el sentido de ésta institución.

– Tampoco el artículo 83 requiere de ley estatutaria, puesto que se limita a fijar las obligaciones de los funcionarios ante los cuales se tramita la conciliación administrativa destinados a proteger los intereses de las partes y conservar el objetivo de la justicia a través de la conciliación.

– En cuanto a los artículos 84 y 85 observa la Procuraduría que se refieren a aspectos

procedimentales y no es pertinente su regulación en una ley estatutaria, pues se regula lo relativo a la conciliación administrativa, a las sanciones por inasistencia y al valor de la constancia que el funcionario administrativo expida al solicitante que suple la necesidad de acompañar copia auténtica del acta respectiva.

– La Procuraduría se refiere luego a los artículos 111 a 130 de la ley demandada, todos ellos relacionados con el arbitramento y la amigable composición, sobre los que señala la Procuraduría:

“Es de destacar, la exigencia de que intervenga la voluntad libre y espontánea de las partes involucradas en el conflicto, para que proceda el proceso arbitral. Por tanto, el legislador no puede establecerlo de manera genérica y obligatoria, vulnerando el derecho a acceder a la justicia ordinaria, de carácter permanente y gratuito, como lo señaló la Corte en la Sentencia C-242 de 1997 ya citada. Nótese que en relación con estos mecanismos, no opera el fenómeno de la prejudicialidad, como sí ocurre en relación con la conciliación”.

“En cuanto al principio de gratuidad en el acceso a la administración de justicia, a pesar de que la Carta no hace referencia expresa a este principio, el mismo se deriva de la obligación de hacer efectivo el derecho a acceder a la administración de justicia. Sin embargo, este principio es compatible con el cobro de las costas y de las agencias en derecho en los procesos que dan lugar a ello. En correspondencia con lo anterior, el artículo 129 de la ley en comento, establece que en la sentencia que dicten los árbitros, se hará la condena en costas, con arreglo a lo previsto para los procesos civiles”.

Concluye la Procuraduría sobre el tema en análisis:

“Frente a esta norma, no tiene ninguna pertinencia el cargo alegado por el actor, de atentar contra el principio de gratuidad de la justicia, por el contrario, la norma pretende facilitar los trámites y eliminar costos a las partes”.

Anota finalmente el concepto fiscal:

– Sobre los reparos del demandante a la Parte IV de la ley 446/98 (arts. 133 a 142 y 146 a 148) relacionados con el ejercicio de funciones judiciales por diferentes Superintendencias, considera la Procuraduría que, además de estar autorizada por el artículo 116 de la Constitución, también encuentra sustento en los principios de eficiencia de la justicia, colaboración de los poderes y en el de unidad funcional del Estado.

La distribución de competencias judiciales en algunas autoridades administrativas y la desjudicialización de los conflictos, sin desbordar los límites que impiden la instrucción de sumarios y el juzgamiento de delitos, constituyen mecanismos de descongestión de los despachos judiciales, que responden a la concepción moderna del Estado Social de Derecho, en donde la eficiencia en la prestación de los servicios públicos es a la vez garantía en la efectividad de los mismos.

Desde la vigencia de la Constitución anterior, las Superintendencias han sido facultadas para ejercer funciones judiciales, como en efecto ocurrió en el caso del decreto 350 de 1989 que les trasladó a aquéllas la competencia de los Jueces Civiles del Circuito. Con posterioridad a

la Constitución del 91, la ley 23/91, el decreto 2651/91 y el decreto 222/95 se ocupó de regular estas facultades.

Advierte el Procurador que algunas de las funciones atribuidas a las Superintendencias son de carácter jurisdiccional pero otras son simplemente administrativas. Así los títulos primero, quinto y sexto se refieren a funciones judiciales mientras que los títulos tercero y cuarto son de carácter administrativo. Por lo mismo, en relación con las actuaciones a que se refieren estos títulos proceden los recursos propios de la vía gubernativa y los controles externos de carácter contencioso administrativo (no se aplica a los arts. 147 y 148).

En cuanto hace relación al inciso 2º del artículo 148, considera la Procuraduría que si bien el legislador tiene facultad para regular los procesos y trámites judiciales, debe tenerse en cuenta que los recursos tienen que obedecer a criterios objetivos y razonables. Ahora bien, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha reconocido al legislador amplias facultades para regular los recursos ordinarios, no así respecto de los extraordinarios, "… especialmente con referencia al recurso de revisión, el cual se consagra como un mecanismo excepcional cuya finalidad es corregir hechos y conductas contrarios a derecho que indujeron al legislador a una decisión que no correspondía con la realidad y con la justicia".

– En relación con la acusación que el actor hace al artículo 194 de la ley 446 (sic) por la supuesta violación del principio de unidad de materia, anota el Procurador, que el demandante olvida que el tema de la ley no es sólo la descongestión y eficiencia de la justicia, sino también el acceso a ella como derecho fundamental de toda persona. En el caso concreto, el legislador actúa no sólo con fundamento en la cláusula general de competencias sino, además, con base en las facultades que le otorga el artículo 236 constitucional sobre competencia de las Salas y Secciones del Consejo de Estado y de los parámetros dentro de los cuales este organismo ejerce las atribuciones que le otorga el artículo 237 Superior.

Por el hecho de que se amplíen las causales para interponer el recurso de súplica, ello no significa que se atenta contra la administración de justicia si se tiene en cuenta que el concepto de eficiencia está relacionado tanto con los resultados como con la garantía del acceso a la justicia.

En razón de lo anterior, la Procuraduría solicita a la Corte declarar exequibles las normas acusadas, con excepción del inciso 2º del artículo 148 y declarar igualmente constitucional el artículo 68 de la ley acusada, pero condicionado a que la conciliación sólo pueda ser requisito de procedibilidad en materia laboral, cuando se trate de asuntos susceptibles de ser conciliables, por ser inciertos y discutibles.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

1. Alcance del pronunciamiento de la Corte.

1.1. Esta Corporación mediante la sentencia C-160/991 declaró inexequibles los arts. 68, 82, 85 y 87 de la ley 446/98. En tal virtud, por haber operado el fenómeno de la cosa juzgada, la Corte no hará ningún pronunciamiento sobre su constitucionalidad y en la parte resolutiva de esta providencia se ordenará estarse a lo resuelto en la aludida sentencia.

1.2. En virtud de las sentencias C-163/992 y C-248/993 se declararon exequibles los arts. 127 y 116, parágrafo único.

No obstante, como el demandante ha formulado un cargo de inconstitucionalidad contra dichas normas, consistente en que la materia en ellas reguladas debió ser objeto de ley estatutaria, el cual dada su especificidad no fue objeto de estudio por la Corte en las referidas sentencias, es procedente que la Corte vuelva a analizar su constitucionalidad en relación con el referido cargo.

1.3. En razón de las anteriores precisiones, la Corte contraerá su decisión al examen de constitucionalidad de los arts. 57 (p), 83, 84, 86, 111 a 142, 146, 147 (p) y 148 de la ley 446/98.

2. El problema jurídico planteado.

No obstante la formulación extensa y confusa de la demanda, la Corte interpreta que el demandante formula contra las disposiciones acusadas dos tipos de cargos.

En relación con el art. 57 el demandante considera que se viola el principio de la unidad de materia, y con respecto a las restantes disposiciones la censura se contrae a la afirmación de que las regulaciones en ellas contenidas debieron ser objeto de una ley estatutaria.

Corresponde a la Corte determinar si con la modificación del art. 194 del C.C.A., contenida en el art. 57 de la ley 446/98, se violó el principio de unidad de materia, y si las reglamentaciones incorporadas a las restantes disposiciones debieron ser adoptadas a través de una ley estatutaria.

3. La solución del problema.

3.1. Según el demandante la violación del principio de unidad de materia consiste en que la innovación en la regulación de recurso de súplica, contenida en el artículo 57 de la ley 446 que modificó, entre otras disposiciones, el artículo 194 del Código Contencioso Administrativo, en lugar de “buscar la descongestión, eficiencia y acceso a la justicia” entrañará, por el contrario, multiplicar los procesos y congestionar en consecuencia al Consejo de Estado, provocando la ineficiencia de dicha corporación y, en general, de la administración de justicia, desconociéndose con ello la finalidad buscada por la ley.

3.2. El artículo 130 del C.C.A., luego de las modificaciones introducidas por el decreto 2304/89, consagraba la súplica como un recurso extraordinario ante la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo contra los autos interlocutorios o las sentencias proferidas por las Secciones, cuando éstas directamente acogieran doctrina contraria a la jurisprudencia de la Corporación.

3.3. El artículo 57 de la ley 446/98 reformó, entre otros recursos extraordinarios en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el de súplica, en el sentido de señalar que éste procede contra las sentencias ejecutoriadas que dicte cualquiera de las Secciones o Subsecciones del Consejo de Estado por la violación directa de normas sustanciales, ya sea mediante su aplicación indebida, falta de aplicación o interpretación errónea de las mismas.

Es indiscutible que las causales o motivos para interponer dicho recurso cambiaron sustancialmente, pues en la nueva regulación subyace la idea de convertir la súplica en una especie de recurso de casación en la jurisdicción contencioso administrativa.

Sin embargo, contrario a lo alegado por el actor, a juicio de la Corte, ese cambio no subvierte los objetivos perseguidos por la ley 446/98 que apuntan a adoptar como legislación permanente algunas normas del decreto 2651/91, a modificar el Código de Procedimiento Civil, a derogar otras de la ley 23/91 y del decreto 2279/89, a modificar y expedir normas del Código Contencioso Administrativo y a dictar "otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia".

3.4. Considera la Corte, en consecuencia, que no resulta admisible el cargo formulado por el demandante en relación con la falta de unidad de materia, por las siguientes razones:

a) Los objetivos perseguidos por la ley 446/98, como se desprende de su encabezamiento y de su contenido normativo general, son múltiples. Es asi como se introducen importantes innovaciones a las regulaciones contenidas en el Código Contencioso Administrativo en variadas materias. Por lo tanto, lo relativo a la descongestión, eficiencia y acceso a la justicia es apenas uno entre los diferentes objetivos perseguidos por la ley, tan importante como los demás.

b) La nueva regulación del recurso de súplica no resulta, por lo tanto, ser una materia extraña e inconexa con respecto a la que constituye el eje central de la regulación normativa contenida en la referida ley. Por el contrario, guarda perfecta coherencia con la materia dominante, la unidad temática y el título de la ley.

A juicio de la Corte, no es admisible un cargo por falta de unidad de materia, fundado en simples conjeturas y no en hechos verificados o comprobados, en virtud de los cuales se llegue a la indubitable conclusión de que una norma resulta completamente ajena a lo que es la materia predominante en una ley, en razón de su absoluta falta de conexidad temática, teleológica o sistemática.

Así ocurre en el caso que nos ocupa en que el actor construye el referido cargo, a partir de suposiciones, en el sentido de que la nueva regulación del recurso de súplica atentará contra la eficacia y la eficiencia de la labor del Consejo de Estado, que obedecen mas que a razones jurídicas a apreciaciones que no tiene sustento en la realidad y que son de mera conveniencia, y a problemas derivados de la aplicación de la norma acusada.

El cargo en la forma como lo formula el demandante no conduce a demostrar la falta de unidad de materia, no sólo por las razones anotadas, sino porque el juicio sobre los aspectos relativos a la eficiencia y eficacia de la disposición lo hizo válidamente el legislador al expedir la norma dentro de la libertad de configuración política de la cual es titular.

c) Por lo demás, la hipótesis señalada por el actor en el sentido de que la nueva regulación del recurso va a originar en el inmediato futuro el crecimiento desmedido de su utilización, no constituye razón suficiente para asegurar el desconocimiento de las finalidades de la ley relativas a la descongestión, eficiencia, y acceso a la justicia, porque la eficiencia para el legislador no se redujo a los resultados medidos en términos de decisión de procesos, sino

que entraña un alcance mucho más amplio y comprensivo, como es el de lograr una mayor eficacia del recurso de súplica, antes con efectos muy limitados, dadas sus restricciones, y por consiguiente, un fortalecimiento en los instrumentos de defensa de las personas.

3.5. En relación con el cargo formulado por el actor contra los arts. 83, 84, 86, 111 a 142, 146, 147 (p) y 148 de la ley 446/98, en el sentido de que las regulaciones contenidas en estas normas han debido ser adoptadas mediante ley estatutaria, observa la Corte que dicho cargo no esta llamado a prosperar por lo siguiente:

Las disposiciones acusadas contienen regulaciones destinadas a desjudicializar la solución de conflictos, a través de mecanismos como la conciliación, el arbitraje y la amigable composición, e igualmente prevén el ejercicio de funciones jurisdiccionales por la Superintendencias Bancaria, de Sociedades y de Valores, conforme a precisas reglas de competencia en materia comercial y financiera y siguiendo los procedimientos que en ellas se establecen.

En cuanto a lo que es materia de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia la Corte en la sentencia C-037/964, reiterando lo expresado en pronunciamientos anteriores, dijo lo siguiente:

"No obstante, se estima pertinente puntualizar que, para la Corte, una ley estatutaria encargada de regular la administración de justicia, como lo dispone el literal b) del artículo 152 superior, debe ocuparse esencialmente sobre la estructura general de la administración de justicia y sobre los principios sustanciales y procesales que deben guiar a los jueces en su función de dirimir los diferentes conflictos o asuntos que se someten a su conocimiento".

"De conformidad con lo anterior, esta Corporación entiende que el legislador goza, en principio, de la autonomía suficiente para definir cuáles aspectos del derecho deben hacer parte de este tipo de leyes. Sin embargo, debe señalarse que esa habilitación no incluye la facultad de consagrar asuntos o materias propias de los códigos de procedimiento, responsabilidad esta que se debe asumir con base en lo dispuesto en el numeral 2o del artículo 150 superior, es decir, a través de las leyes ordinarias. Con todo, debe reconocerse que no es asunto sencillo establecer una diferenciación clara y contundente respecto de las materias que deben ocuparse uno y otro tipo de leyes. Así, pues, resulta claro que, al igual que ocurre para el caso de las leyes estatutarias que regulan los derechos fundamentales (literal A del artículo 152), no todo aspecto que de una forma u otra se relacione con la administración de justicia debe necesariamente hacer parte de una ley estatutaria. De ser ello así, entonces resultaría nugatoria la atribución del numeral 2o del artículo 150 y, en consecuencia, cualquier código que en la actualidad regule el ordenamiento jurídico, o cualquier modificación que en la materia se realice, deberá someterse al trámite previsto en el artículo 153 de la Carta".

En la ley 270/96 Estatutaria de la Administración de Justicia se consagraron algunos principios que aluden a los objetivos relativos a la función pública de administrar justicia, al acceso a la justicia, al derecho de defensa, a la celeridad en el cumplimiento de dicha función, a la autonomía e independencia de los jueces, a la gratuidad, a la alternatividad y al

respeto de los derechos de las partes en el proceso.

En punto a la alternatividad el art. 8 de dicha ley dispuso:

“La ley podrá establecer mecanismos diferentes al proceso judicial para solucionar los conflictos que se preseten entre los asociados y señalará los casos en los cuales habrá lugar al cobro de honorarios por estos servicios”.

Sobre la constitucionalidad de los mecanismos alternativos de solución de los conflictos, expresó la Corte en la aludida sentencia lo siguiente:

“Como se ha expuesto a lo largo de esta providencia, el propósito fundamental de la administración de justicia es hacer realidad los principios y valores que inspiran al Estado social de derecho, entre los cuales se encuentran la paz, la tranquilidad, el orden justo y la armonía de las relaciones sociales, es decir, la convivencia (Cfr. Preámbulo, Arts. 1o y 2o C.P.). Con todo, para la Corte es claro que esas metas se hacen realidad no sólo mediante el pronunciamiento formal y definitivo de un juez de la República, sino que asimismo es posible lograrlo acudiendo a la amigable composición o a la intervención de un tercero que no hace parte de la rama judicial. Se trata, pues, de la implementación de las denominadas “alternativas para la resolución de los conflictos”, con las cuales se evita a las partes poner en movimiento el aparato judicial del país y se busca, asimismo, que a través de instituciones como la transacción, el desistimiento, la conciliación, el arbitramento, entre otras, los interesados puedan llegar en forma pacífica y amistosa a solucionar determinadas diferencias, que igualmente plantean la presencia de complejidades de orden jurídico. Naturalmente, entiende la Corte que es competencia del legislador, de acuerdo con los parámetros que determine la Carta Política, el fijar las formas de composición de los conflictos judiciales, los cuales -no sobra aclararlo- no siempre implican el ejercicio de la administración de justicia”.

“Para esta Corporación, las formas alternativas de solución de conflictos no sólo responden a los postulados constitucionales anteriormente descritos, sino que adicionalmente se constituyen en instrumentos de trascendental significado para la descongestión de los despachos judiciales, problema éste que desafortunadamente aqueja en forma grave y preocupante a la administración de justicia en el país. Adicionalmente, debe insistirse en que con los mecanismos descritos se logra cumplir con los deberes fundamentales de que trata el artículo 95 superior, como es el caso de colaborar con el funcionamiento de la justicia (Num 5o.) y propender al logro y el mantenimiento de la paz (Num. 6o). Con todo, conviene puntualizar que el término “asociados” que hace parte de la norma bajo examen, incluye, además de los particulares, también a las entidades públicas”.

“Finalmente, debe señalarse que esta Corte no comparte los argumentos presentados por uno de los intervinientes en el presente proceso, en el sentido de que la norma bajo revisión es inexequible toda vez que el artículo 116 de la Constitución no consagra estas formas de administrar justicia”.

“Al respecto, conviene recordar que el artículo 116 de la Carta hace una enunciación de los órganos y personas encargados de administrar justicia, sin que ello signifique, de una parte, que todos ellos integren la rama judicial ni, de la otra, que cualquier otra autoridad o

particular, con base en las atribuciones respectivas, no pueda dirimir o componer determinados conflictos de orden jurídico, según los postulados que fijen la Carta Política y la ley. En cuanto al primer aspecto, el Título VIII de la Carta Política enumera y regula las funciones de las jurisdicciones y los órganos pertenecientes a la rama judicial, esto es, la jurisdicción constitucional (Arts. 239 a 245), la jurisdicción contencioso-administrativa (Arts. 236 a 238), la jurisdicción ordinaria (Arts. 234 y 235), la Fiscalía General de la Nación (Arts. 249 a 253), las jurisdicciones especiales (Arts. 246 y 247) y el Consejo Superior de la Judicatura (Arts. 254 a 257). Como puede apreciarse, el artículo 116 faculta a otras instituciones del Estado (Congreso, Tribunales Militares) o a otras personas (autoridades administrativas, particulares) para administrar justicia, sin que ellas hagan parte de la rama judicial. Respecto al segundo argumento, se tiene que la Constitución misma permite a ciertas autoridades, instituciones o personas administrar justicia, las cuales no hacen parte del listado contenido en el 116 superior. Tal es el caso, por ejemplo, de las autoridades indígenas o de los jueces de paz. En igual forma, puede decirse que determinados particulares pueden cumplir con esas funciones, en los términos que señala el citado artículo 116 superior".

"En conclusión, las formas alternativas de resolver conflictos pueden ser reguladas por la ley, de acuerdo con los lineamientos constitucionales. A través de ellas, no sólo no se desconoce el artículo 116 superior sino que se interpretan y se desarrollan los principios y valores que regulan a toda la Constitución, como es la búsqueda de la paz, la convivencia y el orden justo".

Igualmente la Corte en dicha sentencia, al declarar exequible el art. 13 de la referida Ley Estatutaria, consideró que se ajustaba a la Constitución la función de administrar justicia a cargo de las autoridades administrativas o de los particulares actuando como conciliadores o árbitros, y que era materia propia de la ley ordinaria señalar las reglas sobre competencia y procedimiento correspondientes a dichas formas o modalidades de administración de justicia, salvo la posibilidad de que en cuanto atañe al arbitraje los particulares puedan acordarlas.

"Esta disposición se fundamenta en lo dispuesto por el artículo 116 superior respecto de las otras autoridades y personas habilitadas por la Carta Política para administrar justicia. En ese orden de ideas, la referencia que se hace a las autoridades administrativas y al Congreso de la República respeta los lineamientos previstos en el citado precepto y, para el caso del órgano legislativo, se fundamenta igualmente en los artículos 174 y 178-3 del Estatuto Superior. Sin embargo, y a pesar de los problemas de redacción que presenta la norma que se revisa, debe señalarse que el término "de las acusaciones" -formuladas por el órgano legislativo- resulta exequible siempre y cuando se entienda que hace referencia únicamente a los delitos en que pudiesen incurrir los funcionarios con fuero constitucional.

"En cuanto al ejercicio de la administración de justicia por los particulares, cabe señalar que el referido artículo 116 constitucional prevé la posibilidad de encargarlos para cumplir esa labor en la condición de conciliadores o la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, tal como lo dispone el artículo bajo revisión. Resta agregar que en estas situaciones, los particulares, en aquellos casos no previstos por el legislador, pueden fijar sus propias reglas para el ejercicio de su labor de impartir justicia, siempre y cuando se ajusten a los parámetros establecidos en la Constitución y en la ley."

Conforme a lo expuesto estima la Sala que en la Ley Estatutaria de Administración de Justicia se incorporan los principios mínimos que deben observarse cuando se administra justicia por conducto de las autoridades administrativas o de los particulares y que todos los demás aspectos no previstos en sus regulaciones deben ser desarrollados por la vía de la ley ordinaria.

En tal virtud, se concluye que las cuestiones que aparecen reguladas en las normas acusadas corresponden a aspectos o materias que puede desarrollar el legislador mediante una ley ordinaria, ya que no se trata de asuntos que tocan con los fundamentos de la estructura general de la administración de justicia ni con los principios que deben ser observados por los jueces en ejercicio de las competencias a ellos otorgadas, sino con situaciones relacionadas con la atribución de función jurisdiccional a los particulares, como ocurre en el arbitramento o la amigable composición, o a organismos administrativos, como son las superintendencias mencionadas, a los cuales se les confía la misión de decidir ciertas controversias en materia comercial y financiera.

Si bien la Corte ha avalado la justicia arbitral como un mecanismo alternativo para la solución de los conflictos, ello no puede interpretarse en el sentido que aquélla resulte privilegiada frente a la función permanente de administrar justicia por parte del Estado, ni que ésta pueda verse cada vez mas sustituida o reducida en su campo de acción.

La institución de la justicia arbitral, que es onerosa, no puede expandirse a tal extremo que implique el remplazo de la administración de justicia gratuita a cargo del Estado. Debe buscarse, por el contrario, el fortalecimiento de ésta para que ella sea la preferida y utilizada por las personas para solucionar sus conflictos, de tal suerte que a la justicia arbitral sólo se acuda excepcionalmente y como una mera opción. Ello es asi, porque robustecer en extremo la justicia arbitral en desmedro de la justicia a cargo del Estado, puede significar, en muchos casos, que se imponga a la parte débil en una relación jurídica, por la vía del arbitramento, la solución de un conflicto, que en ciertas ocasiones puede implicar la renuncia a sus derechos e intereses.

3.6. En conclusión, considera la Corte que las normas acusadas no contravienen los preceptos constitucionales invocados por el demandante. En tal virtud, serán declaradas exequibles.

Dada la especificidad de los cargos analizados los efectos de cosa juzgada de esta sentencia son relativos, es decir, se limitan a los cargos planteados por el actor.

VII. DECISION.

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

RESUELVE:

Primero. En relación con los arts. 68, 82, 85 y 87 de la ley 446/98, ESTESE A LO RESUELTO en la sentencia C-160/99.

Segundo. Declarar EXEQUIBLES los artículos 83, 84, 86, 111 a 142, 146 y 148, asi como los apartes acusados de los arts. 57 y 147 de la ley 446/98, pero únicamente en relación con los cargos analizados en esta sentencia.

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-672/99

PROCESO ARBITRAL-Regulación mediante ley estatutaria (Aclaración de voto)

La regulación del proceso arbitral, una forma de administrar justicia a la que se acude cada vez con más frecuencia y a la que se someten asuntos de tan marcada importancia, ha debido ser objeto de regulación mediante ley estatutaria. No obstante, la propia Corte

Constitucional no lo estimó así (por uninimidad) al revisar el proyecto de Ley Estatutaria de la administración de justicia.

CLAUSULA COMPROMISORIA (Aclaración de voto)

Se percibe una fuerte tendencia a sustraer de la justicia ordinaria -mediante la estipulación de la cláusula compromisoria- el conocimiento de un sinnúmero de asuntos que quedan sometidos entonces a una administración de justicia costosa, a la que no tienen acceso todas las personas que requieren un pronunciamiento judicial, ni siquiera muchas de las que se ven precisadas a suscribir una cláusula compromisoria. Consideramos que no está del todo desorientado el actor cuando previene sobre el peligro de una creciente "privatización de la administración de justicia", fenómeno que no era pensable siquiera en la teoría del Estado gendarme, y que parece definitivamente exótico en la práctica de un Estado social de derecho.

Los suscritos magistrados aclaramos nuestro voto con el propósito de consignar un par de inquietudes, infortunadamente no atendibles ya por la vía de la decisión judicial.

La segunda es, quizás, de mayor trascendencia: se refiere al hecho de que se percibe una fuerte tendencia a sustraer de la justicia ordinaria -mediante la estipulación de la cláusula compromisoria- el conocimiento de un sinnúmero de asuntos que quedan sometidos entonces a una administración de justicia costosa, a la que no tienen acceso todas las personas que requieren un pronunciamiento judicial, ni siquiera muchas de las que se ven precisadas a suscribir una cláusula compromisoria.

Consideramos que no está del todo desorientado el actor cuando previene sobre el peligro de una creciente "privatización de la administración de justicia", fenómeno que no era pensable siquiera en la teoría del Estado gendarme, y que parece definitivamente exótico en la práctica de un Estado social de derecho.

Fecha ut supra.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

1 M.P. Antonio Barrera Carbonell

2 M.P. Alejandro Martínez Caballero

3 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

4 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

5 Idem