



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN SEGUNDA**  
**SUBSECCIÓN B**  
**Consejero ponente: CÉSAR PALOMINO CORTÉS**

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de julio de dos mil veintidós (2022)

**Radicación número:** 11001-03-15-000-2022-01434-01  
**Actora:** Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. – Secretaría Jurídica Distrital y la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos - UAESP -  
**Demandado:** Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá.

**ACCIÓN DE TUTELA – Fallo de segunda instancia**

La Sala decide la impugnación presentada por la accionante contra el fallo del 9 de mayo de 2022, proferido por el Consejo de Estado – Sección Segunda – Subsección A, por medio del cual se declaró improcedente el amparo de tutela solicitado la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. – Secretaría Jurídica Distrital y la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP.

**I. ANTECEDENTES**

**1. La solicitud y las pretensiones**

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. – Secretaría Jurídica Distrital y la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP-, en ejercicio de la acción de tutela, por intermedio de apoderados, solicitaron la protección de su derecho fundamental al debido proceso que estimaron lesionado por el Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá, al proferir el Laudo Arbitral de 8 de noviembre de 2021, dentro del proceso arbitral promovido por la sociedad



**Radicado:** 11001-03-15-000-2022-01434-01  
**Demandante:** Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y otro  
**Demandado:** Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

Promoambiental Distrito S.A.S. E.S.P. contra la sociedad Procesador de Información del Servicio de Aseo S.A.S., - Proceraseo.

En el escrito de tutela, la parte actora solicita:

**“(...) Primero:** Tutelar a favor del Distrito Capital de Bogotá y/o de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS – UAESP, el derecho fundamental al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución que le fue vulnerado por el Tribunal Arbitral que resolvió la demanda interpuesta por PROMOAMBIENTAL en contra de PROCERASEO a través del Laudo Arbitral del 8 de noviembre de 2021.

**Segundo:** Tutelar al favor del Distrito Capital de Bogotá y/o de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS – UAESP, el derecho a la salud y a un ambiente sano de todos los bogotanos, el cual resultaría afectado como consecuencia de la vulneración al debido proceso de la UAESP, teniendo en cuenta la amenazadora suspensión en la prestación del servicio público de aseo de Bogotá D.C., que resulta de la ejecución del Laudo Arbitral aquí cuestionado.

**Tercero:** Que se deje sin efecto el Laudo Arbitral proferido por el Tribunal Arbitral del 8 de noviembre de 2021. (...). (Sic) (Subrayado fuera de texto).

## 2. Los hechos y las consideraciones

La parte actora expuso como fundamento de su solicitud los hechos que se resumen a continuación<sup>1</sup>:

Indicó que el 20 de junio de 2016, la UAESP<sup>2</sup> solicitó ante la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA -, la verificación de motivos que permitieran la celebración de contratos de concesión para el establecimiento de un área de servicio exclusivo - ASE -, de prestación de servicio público de aseo en Bogotá D.C.<sup>3</sup>, lo cual fue atendido a través de la Resolución 786 de 2017.

Señaló que el 11 de agosto de 2017, la UAESP publicó el proyecto de pliego de condiciones del proceso de selección que hizo parte de la Licitación Pública UAESP-LP-02-2017, junto con todos los documentos que harían parte integral de los contratos de concesión, dentro de los que se encontraba el “ANEXO 5 – REGLAMENTO COMERCIAL Y FINANCIERO PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO

<sup>1</sup> Escrito visible en el Índice 2 del Sistema de Gestión Judicial SAMAJ allegado en medio magnético – radicado N° 2022-01434-00

<sup>2</sup> En virtud de lo previsto en los artículos 40 de la Ley 142 de 1994; 1.3.7.6 y 1.3.7.7 de la Resolución CRA 151 de 2001.

<sup>3</sup> Para las actividades de comercialización, recolección y transporte de residuos no aprovechables, barrido y limpieza de vías y áreas públicas, corte de césped, poda de árboles, lavado de áreas públicas y mantenimientos de cestas.



**Radicado:** 11001-03-15-000-2022-01434-01  
**Demandante:** Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y otro  
**Demandado:** Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

PÚBLICO DE ASEO EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ D.C.”, con las condiciones de remuneración para todos los concesionarios.

Expresó que mediante la Resolución UAESP 2 de 2018, se adjudicó a la Promesa de Sociedad Futura - Promoambiental Distrito S.A. E.S.P.- el ASE número 1; a la sociedad Limpieza Metropolitana S.A. E.S.P el ASE número 2; a Ciudad Limpia Bogotá S.A. E.S.P. el ASE número 3 y a la Promesa de E.S.P. Futura Bogotá Limpia el ASE número 5. Posteriormente, el 18 de enero de 2018, se celebraron, respectivamente, los contratos de concesión N° 283, 284, 285, 286 y 287 y, a través de la Resolución UAESP 27 de 2018, se adoptó como de obligatorio cumplimiento, el reglamento comercial y financiero, contenido en el Anexo 5 del pliego de condiciones.

Sostuvo que en la cláusula décima de los contratos de concesión y en el numeral tercero del reglamento comercial y financiero, se estableció que la remuneración sería pagada por la fiducia contratada para el efecto, de acuerdo con la liquidación efectuada por el ente procesador de la información –EPISA-, para lo cual los concesionarios constituyeron la sociedad Proceraseo.

Relató que, el 6 de agosto de 2019, Promoambiental Distrito S.A. E.S.P. con fundamento en el contrato de concesión 283 de 2018 celebrado con la UAESP, presentó demanda ante el Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Bogotá, al considerar que la remuneración debía liquidarse de acuerdo a los kilómetros barridos y no con aplicación del recaudo por suscriptor de cada ASE.

Expuso que, a través de laudo arbitral del 4 de julio de 2021, fueron desestimadas las pretensiones, al establecerse que la Resolución CRA 720 de 2015 no establece un mecanismo de distribución de los recursos, sino el método para calcular tarifas, que era el previsto en el reglamento comercial y financiero, según el cual la remuneración debía tener en cuenta lo recaudado por cada ASE.

Mencionó que, el 7 de febrero de 2019, Promoambiental Distrito S.A. E.S.P. demandó a Proceraseo y a los otros cuatro concesionarios, ante el Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Bogotá, en virtud del artículo



**Radicado:** 11001-03-15-000-2022-01434-01  
**Demandante:** Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y otro  
**Demandado:** Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

38 de los estatutos sociales de Proceraseo, al considerar que este último no ejercía en debida forma su objeto social en cuanto a la liquidación de la remuneración, por lo que solicitó que la sociedad convocada pagara las sumas dejadas de percibir, sin controvertir la legalidad del reglamento comercial y financiero, la Resolución UAESP 027 de 2018 o su modificación. Dentro de dicho trámite no se vinculó a la UAESP.

Sostuvo que el Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá, integrado por los señores Juan Carlos Expósito Vélez, Héctor Mauricio Medina Casas y Felipe Cuberos de las Casas, profirió Laudo Arbitral de fecha el 8 de noviembre de 2021, mediante el cual accedió a las pretensiones de la demanda, argumentando que la variable de recaudo total (RT) de cada ASE para los concesionarios, no corresponde al recaudo de los recursos pagados por los suscriptores de la respectiva ASE, sino por las actividades efectivamente prestadas (kilómetros atendidos).

Refirió que el Tribunal de Arbitramento, ante una solicitud de adición presentada por Promoambiental Distrito S.A. E.S.P., el 23 de noviembre de 2021, profirió decisión complementaria, en el sentido de condenar a Proceraseo a pagar las sumas dejadas de percibir por la actividad de limpieza urbana.

Informó que entre el 31 de diciembre de 2021 y el 5 de enero de 2022, Bogotá Limpia S.A.S. E.S.P., Proceraseo, Limpieza Metropolitana S.A. E.S.P., Área Limpia Distrito Capital S.A.S. E.S.P. y Ciudad Limpia Bogotá S.A. E.S.P., presentaron recurso extraordinario de anulación en contra del laudo arbitral del 8 de noviembre de 2021 y su decisión complementaria del 23 de noviembre de ese año.

Señaló que, desde noviembre de 2021, la Fiduciaria Credicorp Capital no ha pagado a las concesionarias los recursos correspondientes a las actividades de limpieza urbana y barrido, como consecuencia de la modificación realizada al laudo en lo atinente a la regla de remuneración establecida en el reglamento comercial y financiero de los contratos de concesión, adoptada en la Resolución UAESP 027 de 2018.



## 2.1 Consideraciones de la parte actora

La parte actora manifestó que el laudo arbitral del 8 de noviembre de 2021, proferido por el Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá, incurrió en vías de hecho por: i) defecto orgánico y ii) defecto procedimental, por las siguientes razones:

En cuanto al defecto orgánico explicó que el Tribunal de Arbitraje excedió las competencias establecidas en la cláusula de pacto arbitral, toda vez que la decisión cuestionada modificó el reglamento comercial y financiero que regía a las partes, por cuanto en la práctica determinó una nueva forma en la que debía interpretarse la remuneración a los concesionarios, abiertamente contraria y distinta a su contenido literal, en tanto que:

- a) Desconoció que el mencionado reglamento prevé que la remuneración de los concesionarios depende del recaudo que cada uno haga en su ASE, según el número de usuarios y no de los kilómetros barridos como lo estimó el laudo arbitral.
- b) Modificó el contenido de la Resolución CRA 720 de 2015 y el principio de suficiencia financiera de la Ley 142 de 1994, en tanto efectuó el siguiente análisis.

Reglamento Comercial y Financiero Resolución UAESP 27	Modificación realizada en el laudo del 8 de noviembre de 2021
<i>“La remuneración al concesionario corresponderá al Recaudo Base de Remuneración (RBR). El Recaudo Base de Remuneración del Concesionario (RBR) corresponde al Recaudo Total, descontando el Recaudo por Disposición Final, el Recaudo por Tratamiento de Lixiviados, el Recaudo de Aprovechamiento, el recaudo de componente de Comercialización destinado para la actividad de Aprovechamiento y el balance de subsidios o contribuciones de su ASE. En consecuencia, el RBR, en cada área de Servicio Exclusivo – ASE – dependerá del recaudo por componentes de esquema tarifario en su ASE correspondiente.”</i>	<i>La remuneración al concesionario corresponderá al Recaudo Base de Remuneración (RBR). El Recaudo Base de Remuneración del Concesionario (RBR) corresponde al Recaudo Total de la ciudad, descontando el Recaudo por Disposición Final, el Recaudo por Tratamiento de Lixiviados, el Recaudo de Aprovechamiento, el recaudo de componente de Comercialización destinado para la actividad de Aprovechamiento y el balance de subsidios o contribuciones de toda la ciudad en proporción a las actividades efectivamente realizadas por cada concesionario en las actividades colectivas para la prestación del servicio de aseo.</i>



**Radicado:** 11001-03-15-000-2022-01434-01  
**Demandante:** Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y otro  
**Demandado:** Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

En síntesis, la parte actora, advirtió que el Tribunal de Arbitramento, al proferir el Laudo de 8 de noviembre de 2021, actuó sin la respectiva competencia, pues efectuó un análisis contrario del contrato de concesión, de la Resolución CRA 720 de 2015 y de la Ley 142 de 1994, modificando el reglamento comercial y financiero, dándole un alcance y contenido diferente al que realmente ostenta, tal y como lo advirtió el árbitro que salvó el voto, lo que a su vez implicó declarar la nulidad de las liquidaciones que habían sido realizadas por Proceraseo antes del laudo arbitral.

Por otro lado, en cuanto al defecto procedimental absoluto, la parte actora, consideró que dicha irregularidad se configura por lo siguiente:

a) El Tribunal accionado, sin haber surtido el procedimiento correspondiente, modificó un acto administrativo de carácter general (Resolución UAESP 027 de 2018<sup>4</sup>), lo cual implicó, una reforma del pliego de condiciones fijado por la UAESP y de los contratos de concesión suscritos con los demás concesionarios.

b) Se desconoció el procedimiento respectivo, como quiera que el Tribunal de Arbitraje omitió convocar a la UAESP, pese a ser la entidad que adelantó el proceso licitatorio y celebró los cinco contratos de concesión, lo que le impidió ejercer sus derechos de defensa y contradicción, máxime si se tiene en cuenta que el laudo arbitral del 8 de noviembre de 2021 modificó los documentos contractuales, la Resolución UAESP 027 de 2018, el esquema de aseo y el modelo financiero estructurado para prestar dicho servicio en el Distrito Capital; aspectos que implican el desconocimiento del artículo 61 del CGP.

c) El Tribunal se refirió sobre la procedibilidad de un acto administrativo de carácter general que no fue objeto de impugnación, pues como consecuencia de la errónea interpretación que realizó frente al reglamento comercial y financiero, afectó la Resolución UAESP 027 de 2018 la cual está dotada de presunción de legalidad y no ha sido declarada nula por la autoridad judicial competente.

---

<sup>4</sup> "Por el cual se adopta el reglamento Comercial y Financiero de la concesión del servicio público de aseo en la ciudad de Bogotá D.C. (...)"



**Radicado:** 11001-03-15-000-2022-01434-01  
**Demandante:** Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y otro  
**Demandado:** Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

### 3. Trámite procesal

Mediante auto de 28 de marzo de 2022<sup>5</sup> se admitió la demanda, se ordenó la notificación a la autoridad accionada, es decir, a los árbitros del Tribunal de Arbitraje de la Cámara de Comercio de Bogotá, quienes conocieron del expediente con radicado 117263, y se puso en conocimiento el escrito de tutela a los terceros interesados en las resultas del proceso, esto es, Promoambiental Distrito S.A.S. E.S.P., a Procesador de Información del Servicio de Aseo - Proceraseo S.A.S., a Limpieza Metropolitana S.A.S. E.S.P., a Ciudad Limpia Bogotá S.A.S. E.S.P., a Bogotá Limpia S.A.S E.S.P. y a Área Limpia Distrito Capital S.A.S. E.S.P<sup>6</sup>.

### 4. Intervenciones

**4.1 El Doctor Felipe Cuberos de las Casas<sup>7</sup>**, en su condición de Árbitro e integrante del Tribunal Arbitral del Centro de Arbitraje de la Cámara de Comercio de Bogotá que resolvió las disputas entre Promoambiental S.A.S. E.S.P. y Procesador de Información del Servicio de Aseo S.A.S., expediente 117263, solicitó que se declare improcedente o se niegue el amparo de tutela, con fundamento en lo siguiente:

Indicó que en la actualidad existe otra acción de tutela interpuesta contra el laudo arbitral de 8 de noviembre de 2021 dictada por el Tribunal accionado, la cual fue decidida en primera instancia por el Tribunal Superior de Bogotá, mediante sentencia de 22 de marzo de 2022 declarando improcedente la acción, por no cumplir con el requisito de subsidiariedad.

Adujo que la accionante carece de legitimación en la causa por activa para esgrimir una acción de tutela en contra de un laudo arbitral proferido en un proceso en el cual no fue parte, ni existían razones jurídicas para que lo fuera, en la medida que la disputa versaba sobre un contrato del cual la UAESP no era parte.

<sup>5</sup> Índice 12 del Sistema de Gestión Judicial SAMAJ, registrado en el expediente con radicado 2022-01434-00

<sup>6</sup> Índice 14 del Sistema de Gestión Judicial SAMAJ, registrado en el expediente con radicado 2022-01434-00

<sup>7</sup> Índice 20 del Sistema de Gestión Judicial SAMAJ, registrados en el expediente con radicado 2022-01434-00



**Radicado:** 11001-03-15-000-2022-01434-01  
**Demandante:** Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y otro  
**Demandado:** Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

Sostuvo que la acción de tutela es improcedente para la protección de derechos colectivos, como la salud y un ambiente sano, toda vez que para ello existe otra acción constitucional especial, como la acción popular, máxime cuando la parte actora no ha desarrollado una carga argumentativa y probatoria para demostrar las razones por las que dicho mecanismo judicial no es idóneo y eficaz, que imponga analizar el asunto en sede de tutela.

Adujo que la presente solicitud de amparo no cumple con los requisitos generales de procedencia de tutela contra laudos arbitrales, porque la parte actora no ha acreditado que se hayan agotado todos los medios de defensa judicial contra el laudo, (el recurso de anulación), ni que se esté en riesgo de consumación de un perjuicio irremediable, que haga procedente el amparo de tutela de manera excepcional.

Finalmente, advirtió que la demanda de tutela carece de relevancia constitucional, porque no se evidencia la vulneración del derecho al debido proceso, ni otro precepto de orden supralegal, pues, aunque se alega una indebida conformación del litisconsorcio, lo cierto es que ello comporta una discusión de orden legal y no constitucional.

**4.2 Los Doctores Juan Carlos Expósito Vélez y Héctor Mauricio Medina Casas<sup>8</sup>** en su condición de Árbitros e integrantes del Tribunal Arbitral del Centro de Arbitraje de la Cámara de Comercio de Bogotá que resolvió las disputas entre Promoambiental S.A.S. E.S.P. y Procesador de Información del Servicio de Aseo S.A.S., expediente 117263, solicitaron que se declare improcedente o en su defecto se niegue el amparo de tutela, con fundamento en lo siguiente:

Informaron que la UAESP tuvo conocimiento previo y oportuno de la existencia del proceso arbitral, pues el Tribunal con Auto N° 18 de 14 de enero de 2021 decretó una prueba por informe al tenor de lo previsto por el artículo 275 del CGP, y le solicitó a la mencionada entidad que indicara *“conforme a sus documentos y bases de datos, cómo se realizó el proceso licitatorio para la concesión de las áreas de servicio exclusivo del servicio de aseo de la ciudad de Bogotá D.C. y explique, cual fue el*

<sup>8</sup> Índices 26 - 28 del Sistema de Gestión Judicial SAMAJ, registrados en el expediente con radicado 2022-01434-00



**Radicado:** 11001-03-15-000-2022-01434-01  
**Demandante:** Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y otro  
**Demandado:** Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

*procedimiento surtido frente a Promoambiental”.*

Resaltaron que, ante la ausencia de pronunciamiento por parte de la UAESP, el Tribunal requirió nuevamente a la entidad, con Auto N° 20 de 5 de febrero de 2021, a lo cual la UAESP dio respuesta con oficio de 22 de febrero de 2021, tal y como consta en los folios 125 a 218 del expediente del proceso arbitral.

Afirmaron que carece de fundamento jurídico que la UAESP conociendo oportunamente de la existencia del proceso arbitral no haya solicitado su vinculación conforme el artículo 61 del CGP, norma que le permite al litisconsorte necesario (o quien crea tener esa calidad) intervenir en el proceso por su propia iniciativa.

Adicionalmente, manifestaron que la UAESP contaba con el recurso extraordinario de anulación como mecanismo judicial de defensa; en virtud del cual podía alegar la causal prevista en el numeral 4° del artículo 41 de la Ley 1563 de 2012, según la cual el laudo es anulable por *“Estar el recurrente en alguno de los casos de indebida representación, o falta de notificación o emplazamiento, siempre que no se hubiese saneado la nulidad”*.

Indicaron que la UAESP tuvo a su disposición distintos mecanismos ordinarios de defensa judicial para solicitar la protección de los derechos que invoca en el presente asunto y alegar las presuntas irregularidades relacionadas con la ausencia de vinculación al proceso arbitral, pero los mismos no fueron utilizados de forma oportuna por la entidad, razón por la cual la solicitud de amparo se torna improcedente, toda vez que no se satisface el requisito de subsidiariedad de la acción previsto en el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991.

Por otro lado, señalaron que dentro del proceso arbitral se analizó la posibilidad de vincular a la UAESP como litisconsorte necesario, en cuya oportunidad se concluyó que *“(…) las pretensiones incorporadas en el libelo no tiene su origen en el Contrato de Concesión N° 283 de 2018 y en ellas no se cuestiona de manera frontal la conducta contractual de la UAESP, entidad pública que no tiene la calidad de accionista de la Convocada, razón más que suficiente para concluir que no ostenta la calidad de litisconsorte necesario (…)*”.



**Radicado:** 11001-03-15-000-2022-01434-01  
**Demandante:** Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y otro  
**Demandado:** Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

Agregaron que ninguno de los concesionarios del servicio público de aseo vinculados al proceso arbitral, manifestó reproche o inconformidad alguna frente a la no vinculación de la UAESP, por lo que carece de sustento los argumentos de la parte actora en este aspecto.

De otra parte, manifestaron que el laudo cuestionado no se pronunció sobre la legalidad del Reglamento Comercial y Financiero y tampoco lo modificó ni lo derogó vía interpretación, pues en el marco de la controversia planteada, se limitó a analizar si las liquidaciones hechas por Proceraseo, frente a dos componentes de servicio, en virtud del objeto social para el cual se constituyó esa sociedad, se estaban haciendo en contra vía de lo dispuesto en la Resolución CRA 720 de 2015 y el principio de suficiencia financiera del artículo 87 de la Ley 142 de 1994.

Explicaron que el Laudo Arbitral efectuó un análisis razonable y coherente de los argumentos de las partes y las pruebas allegadas al proceso, lo que permitió concluir que era necesario ajustar la distribución de los recursos por actividades y en el caso de barrido y limpieza urbana, distribuir de acuerdo con los kilómetros efectivamente barridos, teniendo en cuenta el Reglamento Comercial y Financiero Anexo N° 5 del pliego de condiciones de la Licitación Pública N° 002 de 2017, pues de esta manera se garantiza que la remuneración recibida por cada concesionario corresponda efectivamente a las actividades que cada uno desarrolló y a cubrir los costos en los que incurrió para el cumplimiento de sus funciones.

Finalmente, expresaron que en todo caso la “falta de competencia” es una causal prevista en el numeral 2 del artículo 41 de la Ley 1563 de 2012, que la parte tuteante hubiese podido alegar en el recurso extraordinario de anulación, por lo que no es válido que pretenda exponer tal argumento en sede de tutela.

**4.3 La Sociedad Promoambiental Distrito S.A.S. E.S.P<sup>9</sup>.**, solicitó que se declare improcedente el amparo de tutela o en su defecto que se niegue el amparo de tutela, con fundamento en lo siguiente:

---

<sup>9</sup> Índice 19 del Sistema de Gestión Judicial SAMAJ, registrado en el expediente con radicado 2022-01434-00



**Radicado:** 11001-03-15-000-2022-01434-01  
**Demandante:** Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y otro  
**Demandado:** Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

Adujo que la UAESP en el presente asunto, solicita la protección de los intereses económicos de algunos de los concesionarios del servicio de aseo del Distrito Capital, con el argumento de una presunta vulneración a su derecho fundamental al debido proceso, causado con el laudo arbitral proferido el 8 de noviembre de 2021, en el que fueron derrotados cuatro de los cinco concesionarios del servicio de aseo y se les ordenó pagar una cantidad de dinero que recibieron por servicios que no han prestado.

Expresó que la UAESP carece de legitimación en la causa por activa, según lo dispuesto en el Acuerdo Distrital 257 de 2006, pues dada la naturaleza, objeto y funciones básicas de la citada entidad, así como en virtud del artículo 367 de la Constitución Política, el Distrito Capital no tiene la titularidad en la prestación de los servicios públicos domiciliarios. Por tanto, no cuenta con la facultad para exigir la supuesta protección del servicio de aseo, menos aun cuando lo hace para proteger a alguno de los concesionarios; competencia que le corresponde determinar a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA -, que en materia de régimen tarifario y remuneratorio rige los contratos de concesión y para el efecto, profirió la Resolución CRA 720 de 2015.

Resaltó que el laudo arbitral cuestionado, no cambió las condiciones contractuales pactadas en los contratos de concesión adjudicados y suscritos por la UAESP dentro del proceso de Licitación Pública LP-UAESP-002-2017, y tampoco tiene efecto alguno sobre la exclusividad (ASE), por el contrario, se atiene a lo decidido al respecto por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico en la Resolución CRA 786 de 2018, y aplica en materia tarifaria y remuneratoria la Resolución CRA 720 de 2015.

Destacó que la providencia acusada, no se ocupa de las funciones de la UAESP ni contraría la naturaleza o contenido de los actos administrativos que esta entidad ha proferido.

Concluyó que la acción de tutela interpuesta contra el laudo arbitral proferido el 8 de noviembre de 2021, es manifiestamente improcedente, toda vez que: i) no tiene relevancia constitucional, ni evidencia ninguna irregularidad procesal con incidencia directa en la decisión y ii) no se han agotado los recursos ordinarios y



**Radicado:** 11001-03-15-000-2022-01434-01  
**Demandante:** Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y otro  
**Demandado:** Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

extraordinarios, ni se cumple el criterio excepcional del perjuicio irremediable para que proceda la acción constitucional.

**4.4 La Sociedad Procesador de Información del Servicio de ASEO S.A.S. – Proceraseo<sup>10</sup>**, manifestó que está de acuerdo con la configuración de los defectos orgánico y procedimental absoluto alegados por la parte actora, por las siguientes razones:

Afirmó que el defecto orgánico se evidencia en la modificación ilegal al reglamento comercial y financiero que realizó el Tribunal de Arbitraje, pues no estaba habilitado para resolver la controversia respecto de la fórmula de remuneración de los contratos de concesión, por cuanto la cláusula compromisoria se estableció únicamente para dirimir controversias que surgieran con ocasión de los estatutos y entre los accionistas o entre los accionistas y Proceraseo.

Adujo que el Tribunal Arbitral constituido para dirimir las controversias surgidas de los estatutos sociales de Proceraseo, y entre sus accionistas y ésta, concretamente Promoambiental Distrito Capital S.A. E.S.P., sin ninguna competencia para ello interpretó la fórmula de remuneración de los concesionarios respecto de los componentes costo de limpieza urbana por suscriptor (CLUS) y de barrido y limpieza de vías y áreas públicas por suscriptor (CBLs) y dejó como consecuencia una alteración en la estructura tarifaria definida por la CRA en la Resolución CRA 943 de 2021.

Sostuvo que el Tribunal accionado incurrió en defecto procedimental absoluto, por no vincular a la UAESP y decidir sobre la remuneración de los concesionarios, toda vez que no tuvo en cuenta los efectos que esto tiene sobre los contratos de concesión suscritos entre dicha entidad y los prestadores del servicio y la necesidad de garantizarles el derecho de defensa y contradicción como litisconsortes necesarios, lo cual constituye una omisión grosera y arbitraria.

Agregó que también existe defecto procedimental absoluto por la modificación de un acto administrativo con presunción de legalidad en desconocimiento de las

---

<sup>10</sup> Índices 24 - 31 del Sistema de Gestión Judicial SAMAI, registrados en el expediente con radicado 2022-01434-00



**Radicado:** 11001-03-15-000-2022-01434-01  
**Demandante:** Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y otro  
**Demandado:** Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

normas procesales que regulan la materia y, con ello, las relacionadas con la distribución de competencias y la impugnación de actos administrativos.

**4.5 La sociedad Limpieza Metropolitana S.A. E.S.P. – Lime<sup>11</sup>**-, coadyuvó la acción de tutela y solicitó acceder a la totalidad de las pretensiones, argumentando lo siguiente:

Dijo que en el laudo arbitral cuestionado se configura una violación directa de la Constitución Política por el desconocimiento del derecho al debido proceso al adoptar decisiones en contra de la UAESP, pese a no haber sido vinculada al proceso arbitral.

Expuso que la providencia acusada incurrió un defecto material o sustantivo por imprimirle alcances inexistentes a la Resolución 720 de 2015 de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento.

Sostuvo que la decisión acusada también configura un defecto fáctico, porque sin tener suficientes elementos probatorios decidió declarar la nulidad de las “liquidaciones” supuestamente irregulares efectuadas por Proceraseo S.A.S para la remuneración de los concesionarios del servicio de aseo en Bogotá, teniendo en cuenta un peritaje sin fundamento técnico, elaborado con el desconocimiento de las normas aplicables, en especial el reglamento comercial y financiero, así como la interpretación y modificación por vía de un arbitraje civil y sin audiencia o defensa de la entidad pública de actos administrativos de carácter general y de contratos estatales, cuya legalidad y validez no era parte de las pretensiones de la demanda.

Aseveró que existe un defecto orgánico derivado de la falta de competencia absoluta del Tribunal accionado para pronunciarse sobre pretensiones que ya habían sido resueltas por otra autoridad judicial, máxime cuando la sociedad allí demandante pretendió, por dos vías procesales arbitrales, idénticas pretensiones, basadas en los mismos hechos.

---

<sup>11</sup> Índices 21 del Sistema de Gestión Judicial SAMAJ, registrados en el expediente con radicado 2022-01434-00



**Radicado:** 11001-03-15-000-2022-01434-01  
**Demandante:** Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y otro  
**Demandado:** Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

Indico que la tutela es procedente, por cuanto es el único instrumento judicial idóneo y efectivo al alcance de la accionante como víctima del Tribunal demandado, para prevenir la configuración de un perjuicio irremediable, tanto en detrimento de las empresas vinculadas a este trámite, como en contra de los millones de usuarios del servicio de aseo y limpieza de la ciudad de Bogotá, por lo que subsidiariamente, solicita que se suspendan los efectos del laudo arbitral, hasta tanto se resuelvan de fondo por el juez competente, los recursos de anulación interpuestos para evitar la afectación a la prestación del servicio público de aseo.

**4.6 La sociedad Ciudad Limpia Bogotá S.A. E.S.P. - Ciudad Limpia<sup>12</sup>,** manifestó que coadyuva la demanda de tutela, con base en lo que sigue:

Expresó que el Tribunal de Arbitramento vulneró de manera grave, sistemática y reiterada, los derechos fundamentales de la UAESP, porque que omitió vincular a la referida entidad al proceso arbitral, pese a tener la obligación de hacerlo en virtud de lo previsto en el artículo 36 de la Ley 1563 de 2012.

Señaló que la decisión cuestionada modificó el reglamento comercial y financiero, sin tener competencia para hacerlo, pues desconoció que se trata de un acto administrativo expedido por la UAESP, cuya legalidad está sujeta a un trámite judicial particular y hasta tanto no haya pronunciamiento de fondo por parte de autoridad competente sobre el mismo, goza de presunción de legalidad y hace parte integral tanto del Contrato de Concesión No. 283 de 2018 celebrado entre la Unidad en mención y Promoambiental como de los demás contratos de concesión suscritos para el servicio de aseo de Bogotá, D.C.

Aseveró que el Tribunal modificó la sustancia y los efectos económicos de la Resolución 27 del 2018 de la UAESP, al interpretar la fórmula para calcular la remuneración de los concesionarios por el servicio de aseo.

**4.7 La sociedad Bogotá Limpia S.A.S. E.S.P. - Bogotá Limpia<sup>13</sup>,** manifestó que estaba de acuerdo con cada uno de los cargos expuestos en la demanda de tutela

<sup>12</sup> Índices 22 - 23 del Sistema de Gestión Judicial SAMAI, registrados en el expediente con radicado 2022-01434-00

<sup>13</sup> Índice 25 del Sistema de Gestión Judicial SAMAI, registrados en el expediente con radicado 2022-01434-00



**Radicado:** 11001-03-15-000-2022-01434-01  
**Demandante:** Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y otro  
**Demandado:** Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

y solicitó que se declare la protección del derecho fundamental al debido proceso en los términos reclamados, a partir de las siguientes razones:

Indicó que el Tribunal accionado incurrió en defecto orgánico por cuanto desconoció la separación de poderes contenida en la carta política, al regular las tarifas de un contrato estatal, y con ello inaplicó un acto administrativo, esto es, el reglamento comercial y financiero y, por ende, extralimitó su competencia pues, finalmente, interpretó la fórmula de remuneración contemplada para los contratos de concesión y modificó la estructura tarifaria.

Expresó que la actuación del Tribunal constituye un defecto procedimental absoluto, pues modificó un acto administrativo de carácter general que no fue impugnado, sin tener en cuenta el procedimiento establecido por la ley para discutir su legalidad.

Adujo que el Tribunal también incurrió en un defecto procedimental absoluto por abstenerse de vincular a la UAESP al proceso arbitral promovido por Promoambiental contra Proceraseo, debido a que el contenido de la decisión del laudo arbitral del 8 de noviembre de 2021 afectó los contratos de concesión de los que hace parte la entidad distrital.

##### **5. La providencia impugnada**

El Consejo de Estado - Sección Segunda –Subsección A, mediante sentencia de 9 de mayo de 2022<sup>14</sup>, rechazó por improcedente la solicitud de amparo con fundamento en lo siguiente:

Señaló que los argumentos de inconformidad expuestos por la UAESP contra el laudo arbitral, no son del resorte de la acción de tutela, sino que hacen parte del ámbito excepcional del recurso extraordinario de anulación y, en ese orden de ideas, no corresponde al juez constitucional verificar situaciones que deben ser examinadas en virtud del mentado recurso, pues este mecanismo excepcional no está llamado a desplazar el análisis que debe llevar a cabo el operador judicial competente sobre las razones por las cuales no se produjo la intervención de la

<sup>14</sup> Índice 45 del Sistema de Gestión Judicial SAMAJ, registrado en el expediente con radicado 2022-01434-00



**Radicado:** 11001-03-15-000-2022-01434-01  
**Demandante:** Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y otro  
**Demandado:** Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

UAESP, vale decir, si ello obedeció a su propia omisión o a la de los árbitros quienes consideraron que ello no era necesario.

Adujo que en relación con la supuesta afectación de los derechos colectivos al medio ambiente sano, alegados en el escrito de tutela, la acción también se torna improcedente, en virtud a que no se cumplen las condiciones para desplazar la acción de protección de los derechos e intereses colectivos prevista en el artículo 144 del CPACA, las cuales se plasmaron por esta Corporación en la sentencia del 18 de noviembre de 2021,<sup>15</sup> relacionados con la inminencia del peligro y efectividad de protección del mecanismo judicial natural.

Consideró que el agotamiento de los medios ordinarios y extraordinarios de defensa judicial es un imperativo para el ejercicio de la acción de tutela, por lo que pretender desconocer dicho presupuesto para que se estudie de fondo el asunto, conllevaría a que la tutela i) se convierta en un mecanismo de protección alternativo; ii) se correría el riesgo de vaciar las competencias de las distintas autoridades judiciales; iii) se concentrarían en la jurisdicción constitucional todas las decisiones inherentes a ella y iv) se propiciaría un desborde institucional en el cumplimiento de las funciones de la jurisdicción constitucional, lo cual implicaría un desconocimiento de la naturaleza excepcional de la vía de amparo.

Advirtió que no se observa la existencia de una situación inminente, grave, que imponga la necesidad de tomar medidas de urgencia e impostergables y permitan la procedibilidad del amparo de tutela de manera transitoria. Maxime cuando en el *sub lite*, se aprecia que ninguno de los elementos expuestos *ut supra* se invocan en el asunto; es decir, ni siquiera se expresa en el libelo introductorio la procedencia del mecanismo transitorio dado que, sin ninguna otra consideración, se aduce que el laudo arbitral del 8 de noviembre de 2021. debe ser dejado sin efectos por vulnerar derechos fundamentales.

Indicó que la parte actora no desarrolló una carga argumentativa y probatoria tendiente a acreditar los factores que permitan establecer la falta de idoneidad de los mecanismos judiciales al alcance y no se tienen elementos para inferirlo, por lo

---

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, consejero ponente: Rafael Francisco Suárez Vargas, radicación: 11001-03-15-000-2021-06618-00 (AC), actor: Jesús David Suárez López



**Radicado:** 11001-03-15-000-2022-01434-01  
**Demandante:** Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y otro  
**Demandado:** Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

que no es dable, para el caso concreto, examinar la vía de amparo como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Concluyó que la acción de tutela es improcedente por cuanto contra el laudo arbitral del 8 de noviembre de 2021, emitido por el Tribunal de Arbitraje, Centro de Conciliación y Arbitraje ante la Cámara de Comercio de Bogotá integrado por los árbitros Juan Carlos Expósito Vélez, Héctor Mauricio Medina Casas y Felipe Cuberos de las Casas, no se cumple con el requisito de subsidiariedad consistente en que se hayan agotado los medios de defensa judicial y tampoco se reúnen las exigencias para que proceda la vía de amparo como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

## **6. La impugnación**

**6.1 La Secretaría Jurídica de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP** <sup>-16</sup>, impugnaron la sentencia del Consejo de Estado – Sección Segunda – Subsección A, solicitando su revocatoria y, en consecuencia, se accediera al amparo de los derechos invocados, con fundamento en lo siguiente:

Manifestaron que el numeral 2° del artículo 42 del Estatuto Arbitral (Ley 1563 de 2012) establece como causal de anulación la falta de jurisdicción y competencia y, seguidamente, dispone que esta causal únicamente puede ser alegada por quien haya recurrido el auto mediante el cual el Tribunal asumió competencia<sup>17</sup>; sin embargo, en el presente asunto, el Tribunal Arbitral negó la vinculación de la UAESP (como litisconsorte necesario), y la entidad no recurrió el mencionado auto, por lo que no se encontraba legitimada para ejercer el recurso de anulación, bajo la causal segunda.

Señalaron que, el recurso de anulación no es un instrumento idóneo, ni eficaz para la protección del derecho al debido proceso de la UAESP, pues la entidad no reúne las condiciones dispuestas por el legislador para hacer uso de dicho

<sup>16</sup> Índice 49 del Sistema de Gestión Judicial SAMAJ, registrado en el expediente con radicado 2022-01434-00

<sup>17</sup> Estatuto Arbitral. Artículo 41. Causales del recurso de anulación. Son causales del recurso de anulación: (...) 2. La caducidad de la acción, la falta de jurisdicción o de competencia. (...) Las causales 1, 2 y 3 sólo podrán invocarse si el recurrente hizo valer los motivos constitutivos de ellas mediante recurso de reposición contra el auto de asunción de competencia." (Resaltado fuera del texto)



**Radicado:** 11001-03-15-000-2022-01434-01  
**Demandante:** Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y otro  
**Demandado:** Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

mecanismo judicial, por lo que declarar improcedente el amparo de tutela, argumentando la existencia de este recurso, implicaría dejar completamente desprotegida a la UAESP y despojarla de un mecanismo válido de defensa. En este sentido, se acreditó la excepción al principio de subsidiariedad de la acción.

Afirmaron que la UAESP no solicitó ser parte en el proceso arbitral, pues a partir de las pretensiones de la demanda era imprevisible que los árbitros se pronunciaran por fuera de su competencia y afectaran sus derechos, toda vez que las pretensiones de la demanda promovida por Promoambiental, se dirigían a que se declarara que Proceraseo estaba ejecutando incorrectamente su objeto social en cuanto a la forma en la que liquidaba la remuneración de los concesionarios, bajo el entendido de que las liquidaciones eran actos jurídicos; solicitando, en consecuencia, que se condenara a Proceraseo a pagar las sumas que supuestamente esta empresa dejó de percibir como resultado de la indebida ejecución del objeto social.

Explicaron que en ninguna de las pretensiones de la demanda se controvierte la legalidad del Reglamento Comercial y Financiero o de la Resolución No. UAESP 027 de 2018; ni se solicitó su modificación, por esta razón, era imposible prever que los árbitros actuaran por fuera de su competencia y se refirieran a estos aspectos, afectando los derechos de la entidad; máxime cuando ya habían negado expresamente su calidad de litisconsorte necesario de la entidad.

Aseveraron que, si bien, la UAESP conocía de la existencia del trámite arbitral, lo cierto es que la vulneración a su derecho al debido proceso solo se configuró con la expedición del laudo arbitral, en cuyo contenido abordó temas ajenos a su competencia, que afectaron los derechos de UAESP.

Agregaron que los recursos de anulación presentados por los otros concesionarios contra el laudo arbitral, no son mecanismos efectivos ni idóneos para proteger los derechos invocados por la UAESP, pues los mismos se dirigen a proteger derechos individuales de quienes los interpusieron y atienden a las circunstancias particulares de cada uno de ellos conforme con su posición en el contrato social suscrito para la constitución de Proceraseo.



**Radicado:** 11001-03-15-000-2022-01434-01  
**Demandante:** Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y otro  
**Demandado:** Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

Expusieron que, si bien, puede existir cierto grado de armonía entre algunos argumentos que sustentan los recursos de anulación y la violación al debido proceso de la UAESP, lo cierto, es que ninguno de estos recursos fue presentado por la entidad, ni significan un ejercicio de su derecho de defensa, como quiera que fueron presentados por terceros distintos a la UAESP, que es quien tiene la calidad de concedente en el esquema de aseo, quien creó los pliegos de condiciones modificados en el Laudo y quien expidió el acto administrativo que adoptó la regla de remuneración modificada por el Tribunal.

Expresaron que el laudo arbitral, al modificar el método de remuneración acordado con los concesionarios del servicio de aseo, puede afectar la ejecución de los contratos de concesión, esto es, la prestación del servicio público, por lo que resulta evidente la existencia de un perjuicio, cierto, inminente y grave para el Distrito de Bogotá que hace procedente el amparo de tutela de manera transitoria.

**6.2 La sociedad LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. E.S.P. – LIME S.A. E.S.P.<sup>18</sup>**, también impugnó el fallo de 9 de mayo de 2022, proferido por el Consejo de Estado – Sección Segunda – Subsección A, argumentando como fundamento lo siguiente:

Manifestó que la no vinculación de la UAESP al arbitramento no fue una omisión accidental de la entidad, sino una decisión deliberada de la accionada (Auto No. 7 de 26 de marzo de 2020), quien descartó la legitimación que le asistía a la accionante, pese a que el Tribunal de Arbitramento se pronunció en forma directa sobre el acto administrativo expedido por la UAESP, esto es, la Resolución N° 27 de 2018, mediante la cual se adoptó el reglamento comercial y financiero para la prestación del servicio público de aseo en la ciudad de Bogotá.

Aseveró que la solicitud de amparo es procedente, toda vez que el interés para ejercer el recurso de anulación está sujeto al reconocimiento de parte que se le haya hecho de la entidad en el proceso arbitral, por lo que al no haberse surtido adecuadamente este trámite, la UAESP carecía de legitimación para invocar el recurso de revisión, por lo que no se puede inferir que la accionante cuanta con otro mecanismo idóneo, eficaz y efectivo para la protección de sus derechos.

<sup>18</sup> Índice 50 del Sistema de Gestión Judicial SAMAJ, registrado en el expediente con radicado 2022-01434-00



**Radicado:** 11001-03-15-000-2022-01434-01  
**Demandante:** Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y otro  
**Demandado:** Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

Agregó que la UAESP, al no ser parte del trámite arbitral inicial, no tenía la posibilidad de conocer los términos y oportunidades procesales del recurso de anulación, ni conocer el tiempo real de su trámite, sino que dicho conocimiento apenas habría llegado por las informaciones brindadas posteriormente por Proceraseo S.A.S. y los concesionarios del servicio público de aseo.

Sostuvo que las empresas, LIME S.A. E.S.P., CIUDAD LIMPIA S.A. E.S.P., BOGOTA LIMPIA S.A.S. E.S.P. y AREA LIMPIA DISTRITO CAPITAL S.A.S. E.S.P., interpusieron sendos recursos de anulación en contra del laudo arbitral del 8 de noviembre de 2021 y su complementario del 23 de noviembre, los cuales, fueron inadmitidos por la Sala Civil del Tribunal Superior de Bogotá, mediante auto de 7 de abril de 2022, (radicado N° 11001-22-03-000-2022-00257-00), porque en su criterio las sociedades litisconsortes por pasiva en el trámite arbitral, “(...) *no gozan de legitimación para formular tal recurso extraordinario*”, pese a que desde el inicio del arbitramento se acreditó la legitimación en la causa de dichas empresas.

Consideró que el requisito de subsidiariedad de la acción de tutela se satisface en el presente caso respecto del Distrito Capital y la UAESP, por cuanto es evidente que las accionantes no disponen de otro mecanismo de defensa judicial para la protección de su derecho al debido proceso, por lo que se hace necesario un análisis de fondo de las actuaciones surtidas en el trámite arbitral.

Afirmó que el fallo impugnado no tuvo en cuenta que los efectos del Laudo Arbitral de 8 de noviembre de 2021 pueden causar un perjuicio irremediable, pues las condenas decretadas en el mismo inciden de manera crítica en la gestión de Proceraseo, por cuanto “*exceden en cerca del 1000% el propio capital de la sociedad*”, con lo cual se paralizarían las actividades que dicha empresa tiene a su cargo, relacionadas con: i) El flujo de información de la facturación del servicio de aseo hacia los facturadores conjuntos – Empresa de acueducto de Bogotá y ENEL-CODENSA, ii) El procesamiento de información para la distribución de los recursos provenientes de las tarifas hacia las empresas prestadoras, las asociaciones de recicladores y el relleno sanitario, y iii) Atención de las peticiones, quejas y recursos de los usuarios, entre otras.



**Radicado:** 11001-03-15-000-2022-01434-01  
**Demandante:** Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y otro  
**Demandado:** Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

Expuso que la gravedad e inminencia del perjuicio que se puede causar con la vigencia del laudo arbitral cuestionado es latente, por lo que es necesario acceder al amparo de tutela, al menos, de manera transitoria, como una medida urgente de protección.

**6.3 La sociedad Procesador de Información del Servicio de Aseo S.A.S. - “Proceraseo”<sup>19</sup>**, solicitó que se revoque la providencia de 9 de mayo de 2022 y, en consecuencia, se acceda al amparo de tutela, a partir de las siguientes razones:

Indicó que el requisito de subsidiariedad se cumple en el presente asunto, porque la UAESP no cuenta con otros medios idóneos de defensa judicial, para solicitar la protección de su derecho al debido proceso, pues la entidad accionante no fue tenida como parte en el proceso arbitral, toda vez que la autoridad accionada, decidió no vincularla como sujeto procesal o litisconsorte al trámite arbitral, por consiguiente, no estaba en la capacidad de hacer uso del recurso de anulación previsto en la Ley 1563 de 2012.

Expresó que es desproporcionado exigirle a la UAESP que agotara el recurso de anulación para poder acudir a la acción de tutela, solicitando el amparo de sus derechos fundamentales claramente vulnerados por el Tribunal accionado, pues no se puede perder de vista que la aquí accionante se encontraba imposibilitada para presentar el recurso extraordinario de anulación.

Afirmó que, en virtud de lo anterior, el juez de tutela está llamado a intervenir en el presente asunto, para conjurar la situación que vulneró el derecho al debido proceso de la UAESP, por su ausencia de vinculación al proceso arbitral y, en consecuencia, se pronuncie de fondo sobre los argumentos planteados por la tutelante con relación al contenido del laudo acusado.

**6.4 La sociedad Ciudad Limpia Bogotá S.A. E.S.P<sup>20</sup>**, coadyuvó la impugnación presentada por la UAESP, reiterando los argumentos expuestos por dicha entidad

<sup>19</sup>Índice 52 del Sistema de Gestión Judicial SAMAI, registrado en el expediente con radicado 2022-01434-00

<sup>20</sup>Índice 58 del Sistema de Gestión Judicial SAMAI, registrado en el expediente con radicado 2022-01434-00



**Radicado:** 11001-03-15-000-2022-01434-01  
**Demandante:** Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y otro  
**Demandado:** Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

relacionados con la ausencia de idoneidad y/o eficacia del recurso de anulación, para la protección del derecho al debido proceso de la accionante.

De igual manera resaltó que el amparo también resulta procedente como mecanismo transitorio, dada la magnitud del perjuicio que se causaría a los operadores del servicio público de aseo de mantener vigente la decisión del laudo de 8 de noviembre de 2021.

Finalmente insistió en los razonamientos decantados en la contestación de la demanda de tutela.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia**

La Sala es competente para conocer la impugnación interpuesta contra el fallo de primera instancia en virtud de lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, en concordancia con el artículo 25 del Acuerdo N° 080 de 12 de marzo de 2019<sup>21</sup>.

### **2. Problema Jurídico**

La Sala debe decidir si se revoca la decisión de primera instancia proferida por el Consejo de Estado – Sección Segunda - Subsección A, que rechazó por improcedente el amparo de tutela invocado por Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. – Secretaría Jurídica Distrital y la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP-, o si como lo alega la parte actora, el amparo de tutela es procedente y, en consecuencia, se debe determinar si el Tribunal Arbitral del Centro de Arbitraje de la Cámara de Comercio de Bogotá, que resolvió las disputas entre Promoambiental S.A.S. E.S.P. y Procesador de Información del Servicio de Aseo S.A.S., vulneró el derecho al debido proceso de las accionantes e incurrió en vía de hecho por los defectos procedimental y orgánico, al proferir el Laudo Arbitral de 8 de noviembre de 2021.

---

<sup>21</sup> Reglamento interno del Consejo de Estado



**Radicado:** 11001-03-15-000-2022-01434-01  
**Demandante:** Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y otro  
**Demandado:** Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

### **3. Procedencia excepcional de la acción de tutela contra decisiones arbitrales.**

El artículo 116 de la Constitución Política junto con la Ley 446 de 1998, desarrollan la figura del arbitramento, entendido como un mecanismo alternativo de solución de controversias mediante el cual las partes involucradas resuelven voluntaria y libremente sustraer de la justicia estatal la solución de un conflicto, a fin de que un tercero particular, revestido temporalmente de función jurisdiccional, adopte una decisión de carácter definitivo y vinculante para las partes.

Los árbitros se pronuncian sobre los hechos que dieron lugar a la controversia, resuelven las pretensiones de las partes, practican y valoran las pruebas, resuelven el litigio con fundamento en los mandatos constitucionales y legales o atendiendo a los principios de equidad, y sus decisiones hacen tránsito a cosa juzgada. Por estas razones, la Corte Constitucional ha considerado que la decisión arbitral es eminentemente jurisdiccional y equivale a una providencia judicial.<sup>22</sup>

Para la jurisprudencia Constitucional, los árbitros son, “autoridades públicas” transitorias, por lo que en el lenguaje del artículo 86 de la Carta Política, pueden ser demandados a través de la acción de tutela cuando sus decisiones vulneren de manera directa los derechos fundamentales de las personas.<sup>23</sup>

En este orden de ideas, la Corte ha resaltado que la justicia arbitral está sujeta a las reglas básicas de todo proceso, como el respeto por los derechos fundamentales de las partes, especialmente los derechos al debido proceso, a la defensa y al acceso a la administración de justicia, y el acatamiento de las normas de orden público que reglamentan las actuaciones de los árbitros y de las partes.<sup>24</sup> Con fundamento en estas consideraciones y como reconocimiento de la voluntad de las partes que deciden someter sus controversias a la justicia arbitral, esta Corporación ha admitido la procedencia excepcional de la acción de tutela contra laudos arbitrales que vulneran las garantías constitucionales de las partes.

<sup>22</sup> Ver al respecto las sentencias T-244 del 30 de marzo de 2007, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, y T-058 del 2 de febrero de 2009, M.P. Jaime Araujo Rentería.

<sup>23</sup> Sentencia T-311 de 2009.

<sup>24</sup> Ver las sentencias C-163 del 17 de marzo de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-330 del 22 de marzo de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz; SU-174 del 14 de marzo de 2007, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; y T-058 del 2 de febrero de 2009, M.P. Jaime Araujo Rentería.



**Radicado:** 11001-03-15-000-2022-01434-01  
**Demandante:** Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y otro  
**Demandado:** Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

En vista de la naturaleza jurisdiccional de los laudos arbitrales, la Corte ha extendido la doctrina de los requisitos de procedencia y causales específicas de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales a las acciones de tutela contra decisiones arbitrales, con atención, por supuesto, a las características propias del proceso arbitral.<sup>25</sup> En consecuencia, para que proceda la acción de tutela contra un laudo arbitral deben reunirse en el caso concreto los mismos requisitos de procedencia y presentarse al menos una las causales específicas de procedibilidad de las acciones de tutela dirigidas contra providencias judiciales.

#### **4. Procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales y arbitrales.**

Tratándose de la acción de tutela contra providencias judiciales la postura reiterada y uniforme de la Corte Constitucional<sup>26</sup> y el Consejo de Estado<sup>27</sup> ha sido admitir su procedencia excepcional, siempre que se cumplan los requisitos generales de procedibilidad (exigencias generales) y las causales específicas de procedencia (defectos).

Al respecto, la Corte Constitucional en las sentencias C-543 de 1992 y T-079 de 1993, analizó la procedibilidad de la tutela contra providencias judiciales en los eventos que se prueba la configuración de una vía de hecho. Dicha posición fue redefinida por la misma Corporación a través de la sentencia C-590 de 2005, decisión en la cual se fijaron las reglas de procedibilidad de este mecanismo constitucional contra decisiones judiciales como se conocen actualmente.

Por su parte, el Consejo de Estado, en sentencia de unificación por importancia jurídica del 5 de agosto de 2014, con ponencia del Doctor Jorge Octavio Ramírez, precisó que la acción de tutela procede contra providencias judiciales, siempre y

<sup>25</sup> Ver en este sentido la sentencia T-244 del 30 de marzo de 2007, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>26</sup> Al respecto ver, entre otras, sentencias T-573 de 1997, T-567 de 1998, T-001 de 1999, T-377 de 2000, T-1009 de 2000, T-852 de 2002, T-453 de 2005, T-061 de 2007, T-079 de 1993, T-231 de 1994, T-001 de 1999, T-814 de 1999, T-522 de 2001, T-842 de 2001, SU-159 de 2002, T-462 de 2003, T-205 de 2004, T-701 de 2004, T-807 de 2004, T-1244 de 2004, T-056 de 2005, T-189 de 2005, T-800 de 2006, T-061 de 2007, T-018 de 2008, T-051 de 2009, T-060 de 2009, T-066 de 2009, T-889 de 2011, T-010 de 2012, T-1090 de 2012, T-074 de 2012, T-399 de 2013, T-482 de 2013, T-509 de 2013, T-254 de 2014, T-941 de 2014 y T-059 de 2015.

<sup>27</sup> Sentencia de unificación por importancia jurídica, proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo el 5 de agosto de 2014. M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Exp. n.º 11001-03-15-000-2012-02201-01 (IJ) Demandante: Alpina Productos Alimenticios S.A.



**Radicado:** 11001-03-15-000-2022-01434-01  
**Demandante:** Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y otro  
**Demandado:** Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

cuando se respete el principio de autonomía del juez natural, y se cumplan los requisitos generales y específicos destacados por la Corte Constitucional. Así:

**Requisitos generales:** Los requisitos generales de procedibilidad son exigibles en su totalidad, porque la ausencia de alguno de ellos impide el estudio de fondo de la acción de tutela. Estos requisitos son los siguientes: (i) La cuestión que se discute tiene relevancia constitucional; (ii) Se agotaron todos los medios de defensa judicial con los que cuenta la persona afectada; (iii) Se cumple el requisito de inmediatez; (iv) No se argumentó una irregularidad procesal; (v) Se expresaron de manera clara los hechos y argumentos que controvierten la providencia bajo estudio; y (vi) La providencia objeto de la presente acción no fue dictada dentro de una acción de tutela.

**Causales específicas:** Las causales específicas de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial son aquellos defectos o errores en los cuales puede incurrir la decisión cuestionada. Son las siguientes<sup>28</sup>: a) **Defecto orgánico**, que se presenta cuando el juez carece de competencia; b) **Defecto procedimental**, el cual ocurre cuando la autoridad judicial actuó al margen del procedimiento establecido; c) Defecto fáctico, esto es, cuando el juez no tuvo en cuenta el material probatorio obrante en el expediente para proferir decisión; d) Defecto material o sustantivo, el cual se origina en el evento en que se decida con fundamento en normas inexistentes o inconstitucionales, en contravía de ellas, o existe una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión; e) Error inducido, cuando la autoridad judicial es víctima de engaño por terceros y el mismo lo condujo a tomar una decisión que afecta derechos fundamentales; f) Decisión sin motivación; g) Desconocimiento del precedente judicial y h) Violación directa de la Constitución Política.

Es importante advertir que, si la decisión judicial y arbitral cuestionada incurrió en alguna de las causales específicas, podrá ser razón suficiente para conceder el amparo constitucional.

---

<sup>28</sup> Sentencias T-352 de 2012, T-103 de 2014, T-125 de 2012, entre otras.



**Radicado:** 11001-03-15-000-2022-01434-01  
**Demandante:** Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y otro  
**Demandado:** Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

## 5. Fundamento constitucional y legal del Arbitramento

La Constitución Política en el inciso 3 del artículo 116 señala que: *“Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley”*, se abre entonces la posibilidad de que los particulares administren justicia y a partir de allí se establece el arbitramento como un mecanismo alternativo de resolución de conflictos.

La mencionada norma constituye entonces el fundamento constitucional del arbitramento el cual se caracteriza, como se ha dicho en numeroso pronunciamiento de esta Corte<sup>29</sup>, porque: *“(a) está regido por el principio de habilitación o voluntariedad. (b) El arbitramento es una institución que implica el ejercicio de una actividad jurisdiccional, que reviste el carácter de función pública y se concreta con la expedición de fallos en derecho o en equidad. (c) La Ley puede definir los términos en los cuales se ejercerá la actividad arbitral. (d) El ejercicio arbitral de administrar justicia es temporal. (e) El arbitramento también es excepcional, ya que la figura tiene límites materiales en los temas de decisión. (f) Los laudos arbitrales no están sujetos a segunda instancia, pero tienen mecanismos de control judicial a través del recurso extraordinario de anulación u homologación.”*<sup>30</sup>.

En efecto, las características esenciales del arbitraje, de forma estricta son: la voluntariedad, la temporalidad, la excepcionalidad y su naturaleza procesal.

La voluntariedad se basa en reconocer que la activación de la justicia arbitral en cada caso concreto es una variable dependiente del acuerdo previo, libre y voluntario de las partes de someter a los árbitros la solución del caso. Como se indica en la sentencia C-947 de 2014 *“al ser un instrumento jurídico que desplaza a la jurisdicción ordinaria en el conocimiento de ciertos asuntos, “... tiene que partir de la base de que es la voluntad de las partes en conflicto, potencial o actual, la que habilita a los árbitros para actuar”*<sup>31</sup>. En ese orden de ideas, *“... es deber de las partes, con el propósito de dotar de eficacia a sus determinaciones, establecer con precisión los efectos que se siguen de acudir a la justicia arbitral y conocer las consecuencias jurídicas y*

<sup>29</sup> Corte Constitucional, sentencias C-242 de 1997; C-242 de 1997, T-972 de 2007 y T-443 de 2008

<sup>30</sup> Corte Constitucional, sentencia T-443 de 2008

<sup>31</sup> Corte Constitucional Sentencia C-294 de 1995 M.P. Jorge Arango Mejía



**Radicado:** 11001-03-15-000-2022-01434-01  
**Demandante:** Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y otro  
**Demandado:** Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

*económicas subsiguientes a su decisión; sólo así se puede hablar de un verdadero acuerdo.*<sup>32</sup>.

El carácter procesal del arbitraje tiene que ver con la sujeción del mecanismo a las reglas previas en la Constitución y la ley, en particular las garantías que integran la cláusula del debido proceso. Por ende, en el arbitraje tendrá que garantizarse los derechos de contradicción y defensa, la publicación de las actuaciones, la existencia de un procedimiento previo y conocido por las partes, la adecuada valoración de la prueba, la igualdad de oportunidades para las partes, etc.

La temporalidad significa en que la actividad jurisdiccional encomendada a los árbitros es de carácter transitorio y está circunscrita a la decisión del caso sometido por las partes a estos. Por ende, en modo alguno desplaza de forma permanente la función estatal de adjudicación.

La excepcionalidad radica en el carácter limitado de los asuntos que pueden ser sometidos a la justicia arbitral. En efecto, solo aquellos bienes jurídicos que puedan ser sujetos de transacción pueden someterse a este mecanismo, resultando inejecutables los pactos arbitrales que dispongan la inclusión de asuntos diferentes, como son aquellos relacionados con la garantía de los derechos fundamentales. En estos casos, la competencia privativa de adjudicación corresponde a los jueces.

En virtud del carácter excepcional solo pueden someterse a arbitramento los asuntos transigibles, esto es, aquellos que se encuentran dentro de la órbita de la libre disposición y autonomía de las partes en conflicto<sup>33</sup>.

A partir de allí se abre entonces un escenario en el que los particulares cuentan con la posibilidad de acudir voluntariamente a mecanismos alternativos para la resolución de sus conflictos mediante un “*acto de naturaleza jurisdiccional, que hace tránsito a cosa juzgada*”<sup>34</sup>, una vez los árbitros, quienes actúan como jueces verifiquen los hechos, valoren las pruebas y decidan en derecho o en equidad.

<sup>32</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-330 de 2000 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

<sup>33</sup> Corte Constitucional, sentencia T-443 de 2008

<sup>34</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU 174 de 2007



**Radicado:** 11001-03-15-000-2022-01434-01  
**Demandante:** Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y otro  
**Demandado:** Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

Acorde con lo mencionado, el numeral 3º del artículo 13 de la Ley 270 de 1996, en concordancia con el artículo 8 *ibidem*, se prevé la posibilidad de establecer mecanismos diferentes al proceso judicial para solucionar los conflictos, dispone el ejercicio de la función jurisdiccional en cabeza de los particulares en calidad de árbitros habilitados por las partes en asuntos susceptibles de transacción y de conformidad con el procedimiento señalado en la ley.

Igualmente, la Ley 446 de 1998, en su artículo 111 define la justicia arbitral como *“un mecanismo por medio del cual las partes involucradas en un conflicto de carácter transigible, difieren su solución a un tribunal arbitral, el cual queda transitoriamente investido de la facultad de administrar judicial, profiriendo una decisión denominada laudo arbitral”*. Este concepto fue replicado posteriormente, en el Decreto 1818 de 1998, *“Por medio del cual se expide el Estatuto de los mecanismos alternativos de solución de conflictos”*.

La Ley 1563 de 2012, *“Por medio de la cual se expide el Estatuto de Arbitraje Nacional e Internacional y se dictan otras disposiciones”*, derogó las disposiciones citadas de la Ley 446 de 1998 y del Decreto 1818 de 1998 y en su artículo 1º definió el arbitraje como un mecanismo alternativo de solución de conflictos mediante el cual las partes defieren a árbitros la solución de una **controversia relativa a asuntos de libre disposición o aquellos que la ley autorice**.

De acuerdo con lo anterior, la justicia arbitral tiene unos límites materiales y, por ende, sólo puede operar cuando los derechos en conflicto son de libre disposición por su titular; es decir, que frente a ellos exista la libertad de renuncia en un todo o en parte. Esa capacidad de renuncia o de disposición es lo que determina el carácter de transigible de un derecho o de un litigio.

En este sentido, la jurisprudencia Constitucional ha señalado que los particulares investidos de la facultad de administrar justicia no pueden pronunciarse sobre asuntos que involucren el orden público, la soberanía nacional o el orden constitucional, asuntos que, debido a su naturaleza, están reservados al Estado, a través de sus distintos órganos, y respecto de los cuales no existe la posibilidad de disponer o renunciar<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> Sentencia C-1436 de 2000.



**Radicado:** 11001-03-15-000-2022-01434-01  
**Demandante:** Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y otro  
**Demandado:** Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

Dentro de este tipo de asuntos se encuentra, la decisión acerca de la legalidad o validez de un acto administrativo, la cual no puede dejarse al arbitrio de los particulares o de los particulares investidos de autoridad pública, pues el Estado no pueden renunciar a éstas so pretexto del sometimiento de una controversia a la justicia arbitral. Eso significa que el orden jurídico no puede ser objeto de disposición.

#### **6. La competencia de la justicia arbitral para conocer sobre los actos administrativos que se expiden en desarrollo de la actividad contractual.**

La jurisprudencia de esta Corporación señalado que la jurisdicción contencioso-administrativa está instituida, entre otras cosas, para el juzgamiento de la legalidad de los actos de la administración, aspecto este en el cual, sin duda, se encuentra comprometido el ejercicio del poder público, que no resulta transigible ni puede estar sujeto a la voluntad de las partes en un contrato. Así pues, en sentencia del 8 de junio de 2000<sup>36</sup>, la Sección Tercera del Consejo de Estado, señaló que:

*“(...) 1° La jurisdicción contencioso-administrativa se encuentra establecida por la Constitución y la ley para resolver, de manera exclusiva y excluyente, los asuntos relativos a la legalidad de los actos administrativos y los efectos que sean consecuencia directa de ella.*

*2° La cláusula general de competencia atribuida por la Constitución Política y la ley al juez administrativo, respecto del juzgamiento de la legalidad de los actos administrativos, es intransferible, indelegable, improrrogable e innegociable, porque es una regla imperativa de orden público, que emana del poder soberano del Estado. Un acuerdo en contrario estaría viciado de nulidad absoluta por existir objeto ilícito.*

*3° La justicia arbitral puede ser habilitada por las partes para conocer y resolver controversias en materia de contratación estatal, en todos aquellos asuntos de carácter transigible que surjan entre personas capaces de transigir (art. 111, ley 446 de 1998).*

*4° Cuando la administración hace uso de sus poderes exorbitantes, produciendo una decisión, que se materializa en un acto administrativo, aquella solamente puede ser impugnada ante la jurisdicción contencioso-administrativa, y no puede ser sometida al conocimiento de la justicia arbitral, porque la regla de competencia establecida por la Constitución y la ley para dilucidar su legalidad es de orden público y, por ende, intransigible (...).” (Se resalta)*

Frente a los “alcances y límites de la justicia arbitral en la Ley 80 de 1993”, la referida sentencia dijo:

<sup>36</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Expediente No. 16.973. Actor: Consorcio Amaya – Salazar. Consejero Ponente Dr. Alier E. Hernández Enríquez.



Radicado: 11001-03-15-000-2022-01434-01  
Demandante: Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y otro  
Demandado: Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá  
Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia

***“(…) en ningún momento el estatuto de contratación estatal haciendo referencia a los artículos 70 y 71 de la Ley 80 de 1993 autoriza a las partes para que habiliten a los árbitros para decidir sobre la legalidad de los actos administrativos que se produzcan con ocasión de la relación contractual.***

*De tal manera que, si bien el compromiso o la cláusula compromisoria nacen de un acuerdo de voluntades de las partes contratantes, al habilitar a particulares para que administren justicia en forma transitoria y excepcional por autorización constitucional y legal, **no pueden conferir a los árbitros atribuciones que el ordenamiento legal no autoriza, como la de resolver sobre asuntos sobre los cuales no tienen la capacidad de transigir**, pues es de exclusiva competencia del legislador determinar las materias y la forma en que los particulares pueden administrar justicia, en la condición de árbitros, y establecer los límites, términos y facultades para el ejercicio de dicha función.*

(…)

*En conclusión, de conformidad con el actual estatuto de contratación estatal (ley 80 de 1993), los actos administrativos que se produzcan en ejercicio de la actividad contractual solamente pueden ser impugnados judicialmente ante su juez natural, esto es, ante el juez contencioso administrativo.”*

En virtud de lo anterior, el Consejo de Estado Sección Tercera en la sentencia del 8 de junio de 2000<sup>37</sup> consideró que **el control de legalidad de los actos administrativos**: *“es una materia ajena a cualquier clase de negociación, por encontrarse comprometida la soberanía del Estado y el orden público, como ha sido la tesis constante de la jurisprudencia nacional y de la doctrina; y siendo, pues, un tema extraño a la transacción, lo será también a la competencia de los tribunales de arbitramento, constituidos por particulares que ejercen excepcionalmente funciones de administración de justicia”.* (Negrilla fuera de texto).

Por consiguiente, se concluyó que: *“Es obvio que **el examen que pueden realizar los árbitros sobre la correspondencia con el ordenamiento legal de los actos administrativos que tienen relación con el conflicto, es una facultad puramente tangencial**, destinada a establecer su sentido, incidencia y alcance en las materias puestas a su conocimiento, lo cual significa que, **en ningún caso, podrán desconocer implícita o expresamente dichos actos y menos aún declarar su legalidad.**”* (Se resalta y subraya).

El criterio al cual se viene haciendo mención fue nuevamente acogido por la Sección Tercera de esta Corporación, el 4 de julio de 2002<sup>38</sup>, en los siguientes términos:

<sup>37</sup> Sentencia ibidem

<sup>38</sup> Sentencia proferida dentro del expediente No. 21.217. Consejero Ponente Dr. Alier E. Hernández Enríquez.



Radicado: 11001-03-15-000-2022-01434-01  
Demandante: Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y otro  
Demandado: Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá  
Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia

*“La Corporación ha considerado que las controversias relativas a la validez de los actos administrativos son de competencia exclusiva de la jurisdicción contencioso administrativa, en la medida en que, como consecuencia del principio de no negociabilidad del ejercicio de las potestades públicas, no le es dable al Estado despojarse de sus competencias legales, renunciar a ellas, dejar de ejercerlas, ni negociarlas, y por lo tanto, no le es dable transigir sobre la legalidad de los actos expedidos en su ejercicio.” (Se resalta)*

En esa misma fecha, dentro del expediente No. 19.333<sup>39</sup>, se afirmó igualmente que “no es posible someter a la decisión de árbitros el juzgamiento de actos administrativos”, entendiendo por tales las “expresiones de la administración” que “constituyen o contienen el uso de poderes y prerrogativas propias del Estado y, por tanto, exorbitantes de las facultades y derechos que se predicán respecto de las relaciones contractuales de los particulares”. Este criterio fue acogido por la Sala en sentencias del 9 de octubre de 2003<sup>40</sup>, 11 de marzo de 2004<sup>41</sup>, 20 de mayo de 2004<sup>42</sup>, 10 de marzo de 2005<sup>43</sup> y 14 de abril de 2005<sup>44</sup>,

Posteriormente, el Consejo de Estado – Sección Tercera en providencia del 28 de abril de 2005<sup>45</sup> puntualizó lo siguiente:

*“En ese sentido el juez arbitral no se pronunció sobre puntos no sujetos a su conocimiento, ni sobre aquellos frente a los cuales están vedadas sus competencias, como cuando dicha cláusula permitiría el juzgamiento de aspectos que comprometen el orden público, el régimen constitucional, o cuando implican un menoscabo de la autoridad del Estado.” (Se resalta)*

Al proferir las sentencias de 29 agosto de 2007<sup>46</sup> y 27 de marzo de 2008<sup>47</sup> se insistió en que “**el control de legalidad de los actos administrativos escapa al conocimiento de la justicia arbitral**”. Y dentro del expediente 36.644<sup>48</sup>, con apoyo en la normatividad vigente, así como en los lineamientos expuestos por la Corte Constitucional sobre la materia (sentencia C-1436 de 2000), el Consejo de Estado – Sección Tercera efectuó las siguientes precisiones respecto de la competencia de los jueces arbitrales para pronunciarse acerca de la legalidad de actos administrativos lo cual obviamente comportó una modulación significativa en

<sup>39</sup> Sentencia del 4 de julio de 2002. Actor: Consorcio Carlos Julio Rivera-José Fernando Peñalosa Rengifo. Consejero Ponente: Dr. Germán Rodríguez Villamizar

<sup>40</sup> Expediente No. 16.718. Actor: Departamento de Casanare. Consejero Ponente Dr. Germán Rodríguez Villamizar.

<sup>41</sup> Expediente No. 25.021. Actor: CISA. Consejero Ponente Dra. María Elena Giraldo Gómez.

<sup>42</sup> Expediente No. 25.154. Actor: Municipio de Recetor. Consejero Ponente Dra. María Elena Giraldo Gómez.

<sup>43</sup> Expediente No. 27.946. Actor: AEROCIVIL. Consejero Ponente: Dra. María Elena Giraldo Gómez.

<sup>44</sup> Expediente 25.489. Actor: Electrohidráulica S.A. Consejero Ponente: Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>45</sup> Expediente 25.811. Actor: Rafael Tono Lemaitre. Consejero Ponente Dr. Ramiro Saavedra Becerra.

<sup>46</sup> Expediente No. 15.469. Actor: Mario Eduardo Rosasco.

<sup>47</sup> Expediente No. 33.645. Actor: Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. E.S.P. Consejero Ponente: Dra. Ruth Stella Correa Palacio

<sup>48</sup> Demandante: Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. E.S.P.



**Radicado:** 11001-03-15-000-2022-01434-01  
**Demandante:** Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y otro  
**Demandado:** Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

relación con la postura uniforme y reiterada que hasta entonces se había sostenido, al señalar que:

*“En materia contractual se encuentran excluidos de la competencia de los árbitros i) los actos administrativos de contenido particular y concreto que se expidan en ejercicio de potestades o facultades excepcionales en los términos previstos por la Corte Constitucional en la precitada sentencia C-1436 de 2000 y ii) los actos administrativos de carácter general proferidos en desarrollo de la actividad contractual de la Administración. Podrán, en cambio, ponerse en conocimiento de los árbitros los actos administrativos contractuales de contenido particular que no provengan del ejercicio de facultades excepcionales, dado que respecto de tales actos se reconoce la capacidad dispositiva de las partes, según se desprende de la misma sentencia C-1436 de 2000 en consonancia con los artículos 70 y 71 de la Ley 446 de 1998.*

*En asuntos de otra naturaleza, queda también proscrito para los árbitros adelantar juicios de legalidad referidos a i) actos administrativos generales, así como respecto de ii) actos administrativos de contenido particular y concreto que por expresa disposición legal deban someterse a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. En cambio, tal competencia sí se advierte respecto de los actos administrativos de contenido particular, ya que el hecho de su transigibilidad, fundado en los artículos 70 y 71 de la Ley 446 de 1998, hace operante el enunciado normativo del artículo 115 del Decreto 1818 de 1998.”*

Así pues, resulta evidente que la jurisprudencia de esta Corporación *in extenso* ha reiterado los pronunciamientos que limitan la competencia de la justicia arbitral al conocimiento de las controversias contractuales transigibles, criterio bajo el cual se excluye de ese ámbito el control jurídico de los actos administrativos expedidos por la Administración en ejercicio de las potestades exorbitantes que en materia de contratación le confiere la ley.

## **7. Caso concreto**

### **7.1. Análisis de los requisitos generales de procedibilidad**

La Sala advierte que la cuestión que se discute reviste relevancia constitucional, toda vez que el defecto alegado puede llevar consigo una violación del derecho fundamental al debido proceso, el cual constituye un bien jurídico constitucionalmente amparado.

Respecto al cumplimiento del requisito de inmediatez, se observa que el Laudo Arbitral cuestionado, fue proferido el 8 de noviembre de 2021, siendo adicionado mediante providencia de 23 de noviembre de 2021, por el Tribunal Arbitral del Centro de Arbitraje de la Cámara de Comercio de Bogotá, que resolvió las disputas entre Promoambiental S.A.S. E.S.P. y Procesador de Información del



**Radicado:** 11001-03-15-000-2022-01434-01  
**Demandante:** Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y otro  
**Demandado:** Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

Servicio de Aseo S.A.S.<sup>49</sup>; y la demanda de tutela se presentó el 2 de marzo de 2022<sup>50</sup>, es decir, dentro de un término prudencial.

Adicionalmente, se observa que la parte actora plantea de forma clara los hechos por los cuales considera que se vulneran su derecho fundamental; y que la providencia que se cuestiona en el asunto de la referencia no fue proferida dentro de una acción de tutela, sino que se dictó dentro de un proceso arbitral.

En cuando a la existencia de otros medios ordinarios y/o extraordinarios de defensa judicial con los cuales las entidades accionantes puedan lograr la protección del derecho invocado, la Sala debe precisar lo siguiente:

Aunque en el fallo de primera instancia se indica que la solicitud de amparo es improcedente, porque la parte actora cuenta con el recurso de anulación previsto en la Ley 1563 de 2012, para cuestionar la validez del Laudo Arbitral de 8 de noviembre de 2021; lo cierto es que la procedibilidad de dicho mecanismo judicial este sujeta a la existencia y configuración de alguna de las causales expresamente señaladas en los artículos 41 y 108 de la referida ley, lo cual a su vez está supeditado al cumplimiento de unos presupuestos procesales previstos por el legislador, por lo que la idoneidad y eficacia del instrumento judicial no es absoluta.

En efecto, de acuerdo con los hechos expuestos en el escrito de tutela, se advierte que, si bien, las entidades accionantes alegan una falta de competencia del Tribunal Arbitral por excederse en los temas objeto de decisión, lo cual podría configurar la causal prevista en el numeral segundo del artículo 41 de la Ley 1563 de 2012<sup>51</sup>, esto es, “2. *La Caducidad de la acción, la falta de jurisdicción o de competencia*”, lo cierto es que el mismo artículo dispone que “*Las causales 1, 2 y 3 solo podrán invocarse si el recurrente hizo valer los motivos constitutivos de ellas mediante recurso de reposición contra el auto de asunción de competencia*”, es decir, que la procedibilidad de la causal segunda, está sujeta a que la parte recurrente haya participado en el proceso, pues le impone al interesado formular

<sup>49</sup> Índices 18 del Sistema de Gestión Judicial SAMAI, registrada en el expediente 20222-01434-00, obran las actuaciones del proceso arbitral en las que consta que el laudo complementario se notificó a las partes por correo electrónico el 24 de noviembre de 2021.

<sup>50</sup> Índices 1 del Sistema de Gestión Judicial SAMAI

<sup>51</sup> “Por medio de la cual se expide el Estatuto de Arbitraje Nacional e Internacional y se dictan otras disposiciones”.



**Radicado:** 11001-03-15-000-2022-01434-01  
**Demandante:** Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y otro  
**Demandado:** Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

recurso de reposición contra el auto de asunción de competencia; sin embargo, revisado el expediente de contenido al proceso arbitral, no se observa que las demandantes se hayan vinculado formalmente al trámite arbitral como partes o terceros interesados, ni hayan interpuesto recurso alguno contra el auto de asunción de competencia dictado por el Tribunal de arbitramento, por lo que resulta evidente que el recurso de anulación no se constituye en un instrumento idóneo y eficaz para la protección del derecho fundamental alegado por la Alcaldía de Bogotá D.C. y la UAESP, toda vez que no se encontraban habilitadas para invocar la causal mencionada.

Ahora bien, también se observa que las accionantes alegan un defecto procedimental por parte del Tribunal de Arbitramento, porque omitió convocar a la UAESP, pese a ser la entidad que adelantó el proceso licitatorio y celebró los cinco contratos de concesión para proveer el servicio de aseo en la ciudad de Bogotá, lo que le impidió ejercer sus derechos de defensa y contradicción; en tanto que el laudo arbitral del 8 de noviembre de 2021 modificó los documentos contractuales en los que dicha entidad participó.

Sobre el particular, se debe advertir que, aunque la parte tutelante podía hacer uso del recurso de anulación con fundamento en la causal prevista en el numeral 4<sup>52</sup> del artículo 41 y el literal b) del numeral 1° del artículo 108<sup>53</sup> de la Ley 1563 de 2012, lo cierto, es que las interesadas podían acudir a dicho mecanismo judicial dentro de los 30 días siguientes a la notificación de la providencia que resuelva sobre la aclaración, corrección o adición del Laudo Arbitral de 8 de noviembre de 2021, tal y como lo dispone el artículo 40 de la Ley 1563 de 2012.

En el presente asunto, el Laudo complementario de 23 de noviembre de 2021, se notificó a las partes el 24 de noviembre de 2021, por lo que la fecha límite para el ejercicio del recurso era el 24 de diciembre de 2021; sin embargo, de acuerdo con los documentos allegados al expediente de tutela, se evidencia que la notificación efectuada de dicha providencia no incluyó a la Alcaldía Distrital de Bogotá D.C., ni a la UAESP, por no ser parte del proceso y, en consecuencia, no fueron enteradas

<sup>52</sup> "(...) 4. Estar el recurrente en alguno de los casos de indebida representación, o falta de notificación o emplazamiento, siempre que no se hubiere saneado la nulidad. (...)".

<sup>53</sup> "(...) b) Que no fue debidamente notificada de la designación de un árbitro o de la iniciación de la actuación arbitral o no pudo, por cualquiera otra razón, hacer valer sus derechos; o (...)".



**Radicado:** 11001-03-15-000-2022-01434-01  
**Demandante:** Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y otro  
**Demandado:** Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

oportunamente de la decisión acusada, lo cual impidió que se dieran las condiciones para que pudieran hacer uso oportuno del recurso de anulación.

En este sentido, resulta evidente que para el momento en que la parte actora presentó la demanda de tutela, ya se había superado el término previsto en el artículo 40 de la Ley 1563 de 2012, por lo que exigirle que empleara el recurso de anulación para solicitar la protección de sus derechos, sería imponerle una medida desproporcionada que a todas luces resulta improcedente en este instante.

Por otro lado, cabe mencionar que, aunque los concesionarios del servicio de aseo presentaron el recurso de anulación contra el Laudo de 8 de noviembre de 2021 y la Alcaldía Distrital de Bogotá D.C. y la UAESP puedan solicitar su vinculación a dichos asuntos, como coadyuvantes de la parte recurrente, lo cierto, es que su legitimación sería cuestionada por su calidad de parte y su falta de participación activa en el proceso arbitral, aunado a que su intervención estaría supeditada a los argumentos, peticiones y demás actos procesales del recurrente principal.

En este orden de ideas, la Sala considera que, si bien en el ordenamiento jurídico existe otro medio de defensa judicial con el cual la parte actora podría solicitar la protección del derecho al debido proceso que invoca en el presente asunto, lo cierto, es que dicho instrumento no es suficientemente idóneo y eficaz para amparar el derecho fundamental pretendido. En consecuencia, la Subsección estima que la acción de tutela, contrario a lo dispuesto por el *A-quo*, resulta procedente para estudiar las presuntas irregularidades alegadas por la parte demandante contra el Laudo Arbitral de 8 de noviembre de 2021.

## **7. 2. Análisis de las causales específicas de procedibilidad**

La Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. – Secretaría Jurídica Distrital y la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos - UAESP-, plantean la vulneración de su derecho al debido proceso, porque considera que el Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá, que resolvió las disputas entre Promoambiental S.A.S. E.S.P. y Procesador de Información del Servicio de Aseo S.A.S., bajo el expediente 117263, al proferir el Laudo Arbitral de 8 de



**Radicado:** 11001-03-15-000-2022-01434-01  
**Demandante:** Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y otro  
**Demandado:** Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

noviembre de 2021, incurrió en vías de hecho por defecto procedimental y orgánico.

### **7.2.1 El defecto procedimental alegado por la parte actora.**

Para la parte actora, el Laudo Arbitral de 8 de noviembre de 2021, incurrió en defecto procedimental, porque el Tribunal de Arbitraje desconoció el procedimiento respectivo, al omitir convocar a la UAESP al proceso, pese a ser la entidad que adelantó el proceso licitatorio y celebró los cinco contratos de concesión del servicio de aseo, lo que le impidió ejercer sus derechos de defensa y contradicción, al desconocer su calidad de litisconsorte necesario, en los términos del artículo 61 del CGP.

Resaltó que le asistía interés en el asunto, toda vez que el laudo cuestionado se pronunció sobre el esquema de aseo y el modelo financiero estructurado para prestar dicho servicio en el Distrito Capital, cuyos aspectos fueron regulados en la Resolución UAESP 027 de 2018, expedida por la UAESP.

Precisó que el Tribunal accionado, modificó un acto administrativo de carácter general (Resolución UAESP 027 de 2018<sup>54</sup>), lo cual implicó, una reforma del pliego de condiciones fijado por la UAESP y de los contratos de concesión suscritos con los demás concesionarios.

Con el fin de resolver las inconformidades de la parte actora, la Sala considera necesario destacar algunas de las actuaciones surtidas dentro del proceso arbitral, cuyo trámite fue acreditado en el expediente de tutela, a partir del cual se observa lo siguiente:

- El 15 de julio de 2019, ante el Centro de Arbitraje y Conciliación y Arbitraje de la Cámara de Comercio de Bogotá, la sociedad Promoambiental Distrito Ambiental S.A.S. E.S.P – Promoambiental, por medio de apoderado, presentó demanda arbitral, en la que convocó a la sociedad Procesador de Información del Servicio de Aseo – Procesaseo, con fundamento en la cláusula compromisoria establecida el artículo 38 de los estatutos sociales de la

<sup>54</sup> "Por el cual se adopta el reglamento Comercial y Financiero de la concesión del servicio público de aseo en la ciudad de Bogotá D.C. (...)"



**Radicado:** 11001-03-15-000-2022-01434-01  
**Demandante:** Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y otro  
**Demandado:** Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

convocada, prevista para todo conflicto que surja en relación con los estatutos, entre los accionantes o con la sociedad y que no puedan ser solucionados directamente, en atención al carácter de accionista de la convocante.

- En las pretensiones de la demanda y su reforma, se solicitó, entre otros aspectos, que se declare que, conforme con el Acta de Constitución No. 001 y los estatutos respectivos, a Proceraseo, en cumplimiento de su objeto social, entre otras actividades, le corresponde suministrar la información y dar instrucciones respectivas con base en las cuales la fiduciaria Credicorp Capital Fiduciaria S.A. efectúa la liquidación y hace la distribución y el pago de los dineros recaudados vía tarifas que le corresponde como remuneración de las actividades efectivamente prestadas a los cinco prestadores del servicio de aseo en la ciudad de Bogotá D.C., bajo el esquema de áreas de servicio exclusivo (ASE), entre ellos, Promoambiental, en desarrollo y cumplimiento de lo prescrito en la Licitación Pública UAESP-LP-02- 2017 (Anexo 5) y los consecuentes contratos de concesión suscritos.

Adicionalmente, requirió que *“la sociedad PROCESADOR DE INFORMACIÓN DEL SERVICIO DE ASEO S.A.S., al momento de dar las instrucciones respectivas a la fiduciaria CREDICORP CAPITAL FIDUCIARIAS.A con base en las cuales se efectúa la liquidación con base en la cual se hace la distribución y el pago de los dineros recaudados vía tarifas que les corresponde como remuneración por las actividades efectivamente prestadas a los cinco (5) prestadores del servicio de aseo en la ciudad de Bogotá D.C., debe hacerla teniendo en cuenta la Resolución CRA 720 de 2015, y en especial los criterios tarifarios de que trata el artículo 87 de la Ley 142 de 1994 entre ellos, el de suficiencia financiera, asegurando que con estas sumas de dinero obtenidas vía tarifa se sufrague a los prestadores por la efectiva realización de las actividades de Barrido y Limpieza de Vías y Áreas Públicas y de Limpieza Urbana y teniendo en cuenta que en uno y otro evento se está frente a las denominadas “tarifas ciudad” y/o “componentes ciudad””*. Es decir, que *“(...) la liquidación y distribución se efectúe teniendo en cuenta los dineros facturados y recaudados en efectivamente realizadas para cada uno de los prestadores,*



**Radicado:** 11001-03-15-000-2022-01434-01  
**Demandante:** Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y otro  
**Demandado:** Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

*esto es expresado en el número de kilómetros efectivamente atendidos por cada uno de ellos la ciudad y en función de las actividades. (...).*

Con base en lo anterior, pidió que se dejaran sin efecto las liquidaciones con las cuales se dispuso la remuneración del servicio a los concesionarios y, en consecuencia, se condenara a la sociedad Proceraseo S.A.S. al pago de la totalidad de las sumas que Promoambiental Distrito S.A.S. E.S.P. no recibió con ocasión de las liquidaciones distribuciones efectuadas en contravía y de lo dispuesto en la Resolución CRA 720 de 2015.

- Fueron designados como árbitros, de común acuerdo, los doctores Juan Carlos Expósito Vélez, Héctor Mauricio Medina Casas y Felipe Cuberos de las Casas y el Tribunal de Arbitramento se instaló el 29 de octubre de 2019.
- El Tribunal de Arbitramento, mediante Auto N° 2 de 29 de octubre de 2019, admitió la demanda presentada por la parte Convocante y se ordenaron los traslados de rigor.
- El Tribunal, con Auto N° 6 de 7 de febrero de 2020, ordenó la vinculación de los demás accionistas de PROCERASEO. Por ello, fueron vinculados al proceso arbitral como litisconsortes necesarios las sociedades Lime, Ciudad Limpia, Bogotá Limpia y Área Limpia.
- El 20 de febrero de 2020, la sociedad LIME interpuso recurso de reposición contra el auto admisorio de la demanda y contra el Auto No. 6 de fecha del 7 de febrero de 2020. Adicionalmente allegó memorial solicitándole al Tribunal Arbitral que se tuvieran como litisconsortes necesarios por pasiva las sociedades Credicorp Capital Fiduciaria S.A. y a la Unidad Administrativa De Servicios Públicos – UAESP, argumentando que: i) las pretensiones de la demanda estaban encaminadas a controvertir las actividades de liquidación y pago de la demandada y, en la medida en que dichas actividades se ejecutaban a través de un contrato de fiducia mercantil celebrado entre los concesionarios y Credicorp, no se podía decidir el presente asunto sin la comparecencia de esa sociedad fiduciaria; por otro lado, indicó que: ii) la UAESP debía estar presente en el litigio, por cuanto las peticiones de la



**Radicado:** 11001-03-15-000-2022-01434-01  
**Demandante:** Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y otro  
**Demandado:** Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

demanda hacen referencia a los contratos estatales de concesión suscritos entre los concesionarios y la UAESP.

- El 19 de marzo de 2020, la sociedad CIUDAD LIMPIA S.A. E.S.P. presentó pronunciamiento respecto de la solicitud de vinculación de la UAESP y Credicorp Capital, en la que pidió al Tribunal Arbitral que rechace la solicitud de integración del litisconsorcio realizada por la sociedad LIME, en los siguientes términos:

“(…) **C. La vinculación de la UAESP como litisconsorcio necesario es improcedente.**

(…)

(…) tal y como sucede con CREDICORP, esta controversia puede ser resuelta sin la comparecencia en el proceso de la UAESP como litisconsorcio necesario.

17. Al respecto, es necesario distinguir entre las siguientes relaciones jurídicas:

- A) La relación contractual existente entre la UAESP, entidad contratista del servicio público de aseo de la ciudad de Bogotá, y los concesionarios de dicho servicio.
- B) La relación existente entre los concesionarios y PROCERASEO, teniendo en cuenta que los concesionarios constituyeron esta sociedad comercial con el fin de que realizara el montaje, la administración y la operación del sistema de información del servicio público de aseo en Bogotá.

18. En el presente proceso, las pretensiones de PROMOAMBIENTAL no están encaminadas a controvertir su relación contractual con la UAESP, sino que están encaminadas a controvertir la forma en que PROCERASEO efectuó las liquidaciones con base en las cuales se hacía la distribución y el pago de los dineros recaudados por la prestación del servicio de aseo en la ciudad de Bogotá.

19. En consecuencia, la UAESP no debe ser vinculada como litisconsorte necesario.

20. Finalmente, vale la pena llamar la atención sobre el hecho de que la cláusula arbitral origen de este proceso es la correspondiente al artículo 38 de los Estatutos Sociales de PROCERASEO.

21. CREDICORP y la UAESP no hacen parte de estos estatutos y, por tanto, no son suscriptores de la mencionada cláusula arbitral y por ende no las vincula. (…)

- El Tribunal Arbitral, mediante Auto N° 7 de 26 de marzo de 2020 negó la vinculación de la UAESP y de Credicorp Capital Fiduciaria S.a., con fundamento en lo siguiente:

“(…) 4.5.- Finalmente, en cuanto a la solicitud de integración al presente proceso de la UAESP y de CREDICORP CAPITAL FIDUCIARIA S.A., considera el Tribunal que no es viable ordenar su vinculación al proceso como litisconsortes necesarios, por cuanto:

4.5.1.- No encuentra el Tribunal que para resolver de fondo las súplicas de la demanda sea necesaria la vinculación forzosa de la entidad fiduciaria en comento, pues si bien es cierto ella tiene un vínculo contractual con la sociedad PROCESADOR DE INFORMACIÓN DEL



**Radicado:** 11001-03-15-000-2022-01434-01  
**Demandante:** Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y otro  
**Demandado:** Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

SERVICIO DE ASEO S.A.S, dicho vínculo no es materia directa de las pretensiones de la demanda de este proceso ni puede llegar a afectarse en la forma establecida para los litisconsortes, de tal suerte que el respectivo contrato de fiducia constituye una relación jurídica distinta de la que aquí se debate, por lo que la decisión de fondo que habrá de adoptarse en el laudo arbitral que eventualmente se profiera es viable sin su comparecencia.

4.5.2.- Adicionalmente, ya indicó el Tribunal que las pretensiones incorporadas en el libelo no tienen su origen en el Contrato de Concesión No. 283 de 2018 y en ellas no se cuestiona de manera frontal la conducta contractual de la UAESP, entidad pública que no tiene la calidad de accionista de la Convocada, razón más que suficiente para concluir que no ostenta la calidad de litisconsorte necesario, conclusión a la que se llega, desde luego, sin que el Tribunal se haya pronunciado sobre la competencia para conocer del presente litigio. (...)

De acuerdo con lo anterior, la Sala observa que, el proceso arbitral fue promovido por la sociedad Promoambiental Distrito Ambiental S.A.S. E.S.P – Promoambiental contra la sociedad Procesador de Información del Servicio de Aseo – Proceraseo, con fundamento en la cláusula compromisoria establecida el artículo 38 de los estatutos sociales de la convocada, con el fin de adecuar las supuestas irregularidades ocurridas con el procedimiento, a través del cual se liquidó y se hizo efectiva la distribución y el pago de los dineros recaudados vía tarifas que le corresponde como remuneración los prestadores del servicio de aseo en la ciudad de Bogotá D.C.

De igual manera, resulta evidente que el Tribunal Arbitral, con Auto de 7 de febrero de 2020, vinculó al proceso como litisconsortes necesarios a las sociedades LIME, Ciudad Limpia, Bogotá Limpia y Área Limpia, por tener un interés directo en la discusión planteada y/o en el resultado del proceso.

Asimismo, se advierte que, si bien, la UAESP no solicitó directamente la comparecencia al proceso arbitral, también es cierto que, la sociedad LIME efectuó oportunamente la solicitud ante el Tribunal de Arbitramento, mediante escrito de 20 de febrero de 2020; sin embargo, la autoridad accionada con Auto N° 7 de 26 de marzo de 2020, negó la vinculación de la UAESP, porque en su criterio no se evidenciaba el interés jurídico para acudir al trámite arbitral de la entidad pública, toda vez que las pretensiones de la demanda se dirijan a discutir aspectos propios del objeto social de la sociedad Proceraseo S.A.S., y no tenían su origen en el Contrato de Concesión N° 283 de 2018, ni se cuestionaba la conducta contractual de la UAESP, pues este tipo de reclamaciones se plantearon dentro del proceso arbitral promovido por la sociedad Promoambiental Distrito



**Radicado:** 11001-03-15-000-2022-01434-01  
**Demandante:** Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y otro  
**Demandado:** Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

Ambiental S.A.S. E.S.P contra la UAESP dentro del expediente con radicado N° 117600.

Se destaca que contra dicha providencia no se interpuso recurso alguno por parte de los concesionarios del servicio de aseo, en especial de la sociedad LIME S.A., quien realizó la solicitud formal de la vinculación de la UAESP, por lo que se colige que dicha decisión quedó en firme dentro del trámite arbitral.

Al respecto, es importante mencionar que los artículos 60 y 61 del Código General del Proceso<sup>55</sup>, al referirse al litisconsorcio facultativo, necesario y la integración del contradictorio, señalan lo siguiente:

**“ARTÍCULO 60. LITISCONSORTES FACULTATIVOS.** Salvo disposición en contrario, los litisconsortes facultativos serán considerados en sus relaciones con la contraparte, como litigantes separados. Los actos de cada uno de ellos no redundarán en provecho ni en perjuicio de los otros, sin que por ello se afecte la unidad del proceso.

**ARTÍCULO 61. LITISCONSORCIO NECESARIO E INTEGRACIÓN DEL CONTRADICTORIO.** Cuando el proceso verse sobre relaciones o actos jurídicos respecto de los cuales, por su naturaleza o por disposición legal, haya de resolverse de manera uniforme y no sea posible decidir de mérito sin la comparecencia de las personas que sean sujetos de tales relaciones o que intervinieron en dichos actos, la demanda deberá formularse por todas o dirigirse contra todas; si no se hiciere así, el juez, en el auto que admite la demanda, ordenará notificar y dar traslado de esta a quienes faltan para integrar el contradictorio, en la forma y con el término de comparecencia dispuestos para el demandado.

En caso de no haberse ordenado el traslado al admitirse la demanda, el juez dispondrá la citación de las mencionadas personas, de oficio o a petición de parte, mientras no se haya dictado sentencia de primera instancia, y concederá a los citados el mismo término para que comparezcan. El proceso se suspenderá durante dicho término.

Si alguno de los convocados solicita pruebas en el escrito de intervención, el juez resolverá sobre ellas y si las decreta fijará audiencia para practicarlas.

Los recursos y en general las actuaciones de cada litisconsorte favorecerán a los demás. Sin embargo, los actos que impliquen disposición del derecho en litigio solo tendrán eficacia si emanan de todos.

Cuando alguno de los litisconsortes necesarios del demandante no figure en la demanda, podrá pedirse su vinculación acompañando la prueba de dicho litisconsorcio. (...).”

De acuerdo con las disposiciones transcritas, se tiene que en la composición de un litigio pueden fungir como parte demandante y demandada una sola persona en cada caso o por el contrario pueden converger a integrarlas una pluralidad de

<sup>55</sup> Normativa aplicable en el caso en concreto, según lo previsto por el artículo 624 del C.G.P, en razón a que para el momento en el que se interpuso el recurso de apelación, es decir el 15 de julio de 2013, se encontraba vigente el Código de Procedimiento Civil.



**Radicado:** 11001-03-15-000-2022-01434-01  
**Demandante:** Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y otro  
**Demandado:** Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

sujetos, evento en el cual se está en presencia de lo que la ley y la doctrina han denominado un litisconsorcio.

Esta figura consagrada en nuestra legislación procesal puede ser de dos clases atendiendo a la naturaleza y número de relaciones jurídicas que intervengan en el proceso, litisconsorcio necesario y voluntario o facultativo.

El litisconsorcio necesario ocurre cuando hay una pluralidad de sujetos que actúan en calidad de demandante (litisconsorcio por activa) o demandado (litisconsorcio por pasiva) que están vinculados por una “*relación jurídico sustancial*”, caso en el cual y, por expreso mandato de la ley, es indispensable la presencia dentro del litigio de todos y cada uno de ellos, para que el proceso pueda desarrollarse, pues cualquier decisión que se tome dentro de éste puede perjudicar o beneficiarlos a todos<sup>56</sup>.

La vinculación de quienes conforman el litisconsorcio necesario podrá hacerse dentro de la demanda, no obstante, si esto no ocurre, el juez de oficio o por solicitud de parte podrá vincularlos en el auto admisorio de la demanda o en cualquier tiempo antes de la sentencia de primera instancia, otorgándoles un término para que comparezcan, presenten sus argumentos y soliciten las pruebas que consideren relevantes para el desarrollo del asunto, esto con el fin de lograr su vinculación al proceso para que tenga la oportunidad de asumir la defensa de sus intereses dado que la sentencia lo puede afectar.

Por otra parte, el litisconsorcio será facultativo o voluntario cuando concurren libremente al litigio varias personas, en calidad de demandantes o demandados, ya no en virtud de una única relación jurídica sino de tantas, cuantas partes, dentro del proceso, deciden unirse para promoverlo conjuntamente, aunque bien pudieran iniciarlo por separado. En este caso, el proceso puede adelantarse con o sin su presencia porque el contenido de la sentencia en últimas no lo perjudica ni lo beneficia<sup>57</sup>

<sup>56</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Auto de 26 de mayo de 2005, radicado No. 19001-23-31-000-1998-00476-01(25341), Actor: SOCIEDAD TISNES IDARRAGA Y ASOCIADOS, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>57</sup> Sentencia *ibidem*



**Radicado:** 11001-03-15-000-2022-01434-01  
**Demandante:** Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y otro  
**Demandado:** Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

En el presente asunto, la UAESP alega que le asistía el interés de participar en el proceso como litisconsorte necesario, porque fue la entidad pública que adelantó el proceso licitatorio N° UAESP-LP-02-2017 y celebró los contratos de concesión para la prestación del servicio de aseo en la ciudad de Bogotá D.C.

Sin embargo, revisado el contenido de la demanda y la reforma de la misma, obrantes dentro del expediente del proceso arbitral, allegado al presente trámite de tutela, se observa que el litigio se planteó entre las sociedades Promoambiental Distrito S.A. E.S.P y Proceraseo S.A.S., con el fin de dirimir las controversias suscitadas con la recolección de información y los mecanismos empleados para liquidar la distribución y el pago de los dineros recaudados vía tarifas, que le corresponde como remuneración a los prestadores del servicio de aseo en la ciudad de Bogotá D.C., lo cual es un aspecto propio del objeto social de la entidad convocada al trámite arbitral.

En efecto, se advierte que la sociedad demandante, en el libelo de la demanda y la reforma de la misma, no cuestiona ningún aspecto del contrato de concesión N° 283 de 2018, suscrito entre Promoambiental S.A. y la UAESP, toda vez que ello fue objeto de debate en el proceso arbitral con radicado N° 117600, como lo indicó el Tribunal de Arbitramento en el Auto N° 7 de 26 de marzo de 2020.

En este orden, teniendo en cuenta la naturaleza de las partes convocante y convocada al proceso arbitral y el objeto del litigio, no se puede inferir la existencia de un interés jurídico directo de la UAESP en el proceso arbitral, toda vez que el objeto de la discusión jurídica escapaba de las competencias y funciones de la entidad de derecho público, no siendo un deber para el Tribunal Arbitral vincularla al trámite, por lo que no se puede concluir que la ausencia de la UAESP en el proceso, constituya una actuación irregular de la autoridad accionada, que a la postre implique una vulneración del derecho fundamental al debido proceso de la entidad tutelante.

Cabe mencionar que en la composición accionaria de la sociedad Promoambiental Distrito S.A. E.S.P, como de la sociedad Proceraseo S.A.S., no se encuentra incluida la UAESP, razón por demás que para señalar que no estaba llamada a integrar el contradictorio como litisconsorte necesario.



**Radicado:** 11001-03-15-000-2022-01434-01  
**Demandante:** Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y otro  
**Demandado:** Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

Ahora bien, para la Sala no es de recibo que la entidad tutelante pretenda alegar el desconocimiento del proceso arbitral y la vulneración de su derechos al debido proceso, defensa y contradicción, cuando resulta evidente que la UAESP tuvo conocimiento del trámite procesal, a través de los Autos N° 18 de 14 de enero de 2021 y N° 20 de 5 de febrero de 2021, mediante los cuales el Tribunal de Arbitramento la requirió para que rindiera un informe, lo cual fue atendido por la UAESP, con oficio de 17 de febrero de 2021<sup>58</sup>, en cuyo contenido no se expuso el interés para conformar el contradictorio, ni se le pidió al Tribunal que reconsiderara la decisión tomada mediante auto de 26 de marzo de 2020, de no vincularla al proceso.

#### **7.2.2 El defecto procedimental y orgánico alegado por la parte actora.**

La parte actora manifestó que el laudo arbitral del 8 de noviembre de 2021, proferido por el Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá, incurrió en vías de hecho procedimental y orgánico, por cuanto excedió las competencias establecidas en la cláusula de pacto arbitral, toda vez que la decisión cuestionada modificó el reglamento comercial y financiero que regía a las partes, pues en la práctica determinó una nueva forma en la que debía interpretarse la remuneración a los concesionarios, abiertamente contraria y distinta a su contenido literal, en tanto que:

- a. Desconoció que el mencionado reglamento prevé que la remuneración de los concesionarios depende del recaudo que cada uno haga en su ASE, según el número de usuarios y no de los kilómetros barridos como lo estimó el laudo arbitral.
- b. Modificó el contenido de la Resolución CRA 720 de 2015 y el principio de suficiencia financiera de la Ley 142 de 1994, en tanto efectuó el siguiente análisis:

---

<sup>58</sup> Folio 151 Cuaderno Principal N° 3 Expediente N° 117263, proceso arbitral Promoambiental S.A. Vs Proceraseo S.A.S.



Radicado: 11001-03-15-000-2022-01434-01  
Demandante: Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y otro  
Demandado: Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá  
Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia

Reglamento Comercial y Financiero Resolución UAESP 27	Modificación realizada en el laudo del 8 de noviembre de 2021
<p>“La remuneración al concesionario corresponderá al Recaudo Base de Remuneración (RBR). El Recaudo Base de Remuneración del Concesionario (RBR) corresponde al Recaudo Total, descontando el Recaudo por Disposición Final, el Recaudo por Tratamiento de Lixiviados, el Recaudo de Aprovechamiento, el recaudo de componente de Comercialización destinado para la actividad de Aprovechamiento y el balance de subsidios o contribuciones de su ASE. <b>En consecuencia, el RBR, en cada área de Servicio Exclusivo – ASE – dependerá del recaudo por componentes de esquema tarifario en su ASE correspondiente.”</b></p>	<p>La remuneración al concesionario corresponderá al Recaudo Base de Remuneración (RBR). El Recaudo Base de Remuneración del Concesionario (RBR) corresponde al Recaudo Total <b>de la ciudad</b>, descontando el Recaudo por Disposición Final, el Recaudo por Tratamiento de Lixiviados, el Recaudo de Aprovechamiento, el recaudo de componente de Comercialización destinado para la actividad de Aprovechamiento y el balance de subsidios o contribuciones <b>de toda la ciudad en proporción a las actividades efectivamente realizadas por cada concesionario en las actividades colectivas para la prestación del servicio de aseo.</b></p>

En este orden, aunque en párrafos anteriores se dejó sentado la falta de interés jurídico de las entidades accionadas para acudir, inicialmente, al proceso arbitral, la Sala considera que se debe examinar si en el desarrollo del proceso arbitral y, concretamente, en el contenido del Laudo Arbitral de 8 de noviembre de 2021, la autoridad accionada, emitió pronunciamiento ajeno al marco de las competencias definido en los Autos N° 14 de 17 de diciembre de 2020 y N° 10 de 23 de diciembre de 2020, que hubiese podido llegar a afectar el derecho al debido proceso de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. – Secretaría Jurídica Distrital y la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP-.

Así las cosas, es preciso señalar que en relación con la competencia del Tribunal de Arbitramento para dirimir la controversia planteada por la sociedad Promoambiental Distrito Ambiental S.A.S. E.S.P, contra la sociedad Procesador de Información del Servicio de Aseo – Proceraseo; la autoridad accionada, mediante Auto N° 14 de 17 de diciembre de 2020, indicó que sus facultades para resolver el conflicto, estaban, inicialmente definidas en el pacto arbitral contenido en el artículo 38 de los Estatutos Sociales de Proceraseo S.A.S<sup>59</sup>, a cuyo tenor literal se indica lo siguiente:

“**Artículo 38.** Resolución de conflictos. Todo conflicto que surja en relación con estos estatutos, entre los accionistas entre sí o con la Sociedad, y que no pueda ser solucionado o resuelto directamente entre ellos, será sometido a la decisión de un tribunal de arbitramento que se sujetará al reglamento del Centro de Arbitraje y

<sup>59</sup> Acta de 7 de febrero de 2018 - (contrato de sociedad 01 de 2018).



**Radicado:** 11001-03-15-000-2022-01434-01  
**Demandante:** Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y otro  
**Demandado:** Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

Conciliación de la Cámara de Comercio de Bogotá, de acuerdo con las siguientes reglas:

1. El Tribunal se conformará por tres (3) árbitros nombrados de común acuerdo a lo previsto en estos estatutos, y de conformidad con la ley colombiana. En caso de que no fuere posible, los árbitros serán designados por el Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Bogotá, a solicitud de las partes.
2. Los árbitros decidirán en derecho con base en la ley colombiana. Todos los demás asuntos relacionados con el presente proceso arbitral se regirán por la ley colombiana vigente”.

Así pues, el Tribunal al analizar el contenido de las pretensiones de la demanda, en aras de determinar el campo de acción de la justicia arbitral, indicó:

“2.1.- Las controversias ventiladas en este proceso son de aquellas que las partes acordaron someter a decisión arbitral en virtud de lo pactado en la cláusula compromisorio incorporada en el contrato objeto del litigio, es decir, es clara su voluntad de que sea este Tribunal de Arbitraje el encargado de solucionar la controversia contractual materia de este proceso.

En este sentido, las pretensiones apuntan a solucionar un litigio que vincula a todos los socios de PROCERASEO con ocasión del contrato de sociedad, habida cuenta que la controversia se circunscribe a determinar si dicha sociedad, en desarrollo de su objeto social, ha efectuado o no en forma adecuada la liquidación de la remuneración correspondiente a los Concesionarios del Servicio Público de Aseo de la Ciudad de Bogotá, quienes precisamente son socios de la sociedad Convocada.

Las pretensiones, tanto las principales como las subsidiarias, están relacionadas con el desarrollo del objeto social de PROCERASEO y vinculan tanto a la sociedad Convocante, en su condición de accionista de ella, como a los demás accionistas.

No ocurre lo mismo con las pretensiones segunda y tercera subsidiarias de la segunda principal, en las cuales no se plantea un litigio relacionado con los estatutos de la sociedad, sino que de manera directa se está haciendo relación a asuntos que versan sobre el contrato de concesión, sin que exista ninguna vinculación de dichas súplicas con los estatutos de la sociedad.

Salvo estas dos pretensiones, las demás se derivan de las conductas materia del litigio y se enmarcan en el objeto social definido en el artículo 2º de los Estatutos Sociales, el cual consiste en la *“realización del montaje, administración y operación del sistema de información del servicio público de aseo de Bogotá, en los términos establecidos en los pliegos de condiciones de Licitación Pública No. UAESP-LP-02-217 abierta por la UAESP y por los contratos de concesión suscritos entre los accionistas constituyentes de la sociedad y la UAESP; y, en general, todas las actividades relacionadas directa o indirectamente, con el objeto social”* (Artículo 2º del Acta de Constitución).

Con fundamento en lo anterior, el Tribunal Arbitramento consideró que el litigio planteado por la sociedad convocante (Promoambiental S.A.S ESP) está directamente relacionado con el objeto social de Proceraseo S.A.S., el cual está claramente delineado en sus estatutos sociales y vincula a sus accionistas; por ende, no se puede inferir que la controversia se deriva del Contrato de Concesión



**Radicado:** 11001-03-15-000-2022-01434-01  
**Demandante:** Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y otro  
**Demandado:** Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

N° 283 de 2018. En consecuencia, se declaró parcialmente competente para conocer y resolver la controversia ventilada por Promoambiental Distrito S.A. E.S.P. como Convocante en contra del Procesador De Información – Proceraseo S.A.S., LIME S.A. E.S.P., Bogotá Limpia S.A. E.S.P., Area Limpia Distrito Capital S.A.S. y Ciudad Limpia Bogotá S.A. E.S.P.

Posteriormente, el Tribunal de Arbitramento, a través de Auto N° 16 de 23 de diciembre de 2020, resolvió las impugnaciones presentadas por las sociedades Proceraseo S.A.S., LIME S.A. E.S.P., Bogotá Limpia S.A. E.S.P., Área Limpia Distrito Capital S.A.S. y Ciudad Limpia Bogotá S.A. E.S.P, contra el Auto N° 14 de 17 de diciembre de 2020, en el sentido de confirmar la providencia recurrida, con base en los siguientes argumentos:

“(…) Una vez señalados los anteriores principios del arbitraje y la cláusula compromisoria contenida en los estatutos, encontramos, desde el punto de vista de la arbitrabilidad subjetiva, que el pacto arbitral cobija tanto a los accionistas entre sí como a estos con la sociedad, como persona jurídica diferente a sus creadores.

En este sentido, al plantearse al Tribunal un conflicto entre una sociedad accionista (PROMOAMBIENTAL DISTRITO S.A. E.S.P.) con la sociedad en la cual posee acciones (PROCERASEO S.A.S.), y habiendo sido vinculados al proceso, los demás accionistas de la segunda, encuentra el Tribunal, sin duda alguna, que se cumple este requisito, pues nótese que todos los intervinientes en el proceso arbitral se encuentran vinculados por una relación comercial de carácter societario, como es la calidad de accionistas de la misma sociedad en cuyos estatutos se contempló el arbitraje como mecanismo de solución de conflictos entre todos ellos. Se cumple entonces con la arbitrabilidad subjetiva contenida en el pacto arbitral.

3.3.- Desde el punto de vista de la arbitrabilidad objetiva, señala el Tribunal dos aspectos que considera fundamentales para el entendimiento de la cláusula compromisoria: de un lado, que la cláusula se refiere a todo conflicto entre los accionistas entre sí o con la sociedad y, de otro lado, que dicho conflicto surja en relación con los estatutos.

Frente al primer punto, nótese que los accionistas no limitaron el tipo de controversias que pueden ser conocidas por la justicia arbitral, pues precisamente la expresión todo conflicto muestra la inexistencia de restricciones sobre el tipo de discusiones que pueden ser sometidas a arbitraje. Así lo precisó la Superintendencia de Sociedades, citando a su turno un pronunciamiento del Consejo de Estado, señalando que “cuando en la cláusula compromisoria no se limita su ámbito, es decir, no se precisan los litigios eventuales que se someten a ella, debe entenderse que ésta se extiende a cualquier conflicto que directa o indirectamente tenga relación con el contrato que le sirvió de fuente”<sup>60</sup>. En similar sentido autores como Juan Pablo Cárdenas han manifestado: “En principio el alcance del pacto arbitral en relación con las materias dependerá de lo que pacten las partes. Si el pacto se establece de manera general, el mismo cobijará todas las controversias entre los accionistas y entre estos y la sociedad...”<sup>61</sup>.

<sup>60</sup> Superintendencia de Sociedades, Auto No 2019-800-00327 de Febrero 11 de 2020 citando al Consejo de Estado – Sala de Consulta y Servicio Civil - Concepto de 24 de Junio de 1998 – Radicación 838

<sup>61</sup> Cárdenas Mejía Juan Pablo, *El arbitraje y las sociedades por acciones simplificada en Diez años de las S.A.S.. Análisis y Perspectivas desde una visión académica.* Ibañez. 2020. P. 335.



**Radicado:** 11001-03-15-000-2022-01434-01  
**Demandante:** Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y otro  
**Demandado:** Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

Frente al segundo punto, requiere la cláusula compromisoria que cualquiera de los conflictos sometidos a decisión arbitral esté relacionado con los estatutos de PROCERASEO. Sobre el particular, vale indicar que en materia societaria los estatutos constituyen la materialización del contrato social pues en ellos se establecen los elementos esenciales, naturales y accidentales del negocio societario.

3.4.- De lo indicado hasta este momento, y de forma preliminar, concluye el Tribunal que todo conflicto relacionado con el contrato de sociedad, ya sea que esté referido a la validez, ejecución, cumplimiento, interpretación del contrato, a la impugnación de actas sociales, o al ejercicio abusivo de los derechos societarios, por mencionar solo algunos de los diferentes tipos de conflictos societarios que pueden presentarse en una sociedad, puede ser sometido a decisión arbitral.

(...)

En el presente asunto el conflicto sometido al Tribunal gira, en términos generales, alrededor del incumplimiento de los estatutos por parte de la convocada y, de forma particular, alrededor del ejercicio y cumplimiento o incumplimiento del objeto social de PROCERASEO, aspectos que claramente pueden ser decididos por la justicia arbitral, pues se trata de un conflicto que ha sido planteado ante el Tribunal como relacionado con los estatutos, y en consecuencia, es sobre ello sobre lo que deberá pronunciarse este Tribunal.

Sobre estas bases es claro que en la cláusula arbitral que nos ocupa, las partes, al definir la habilitación de los árbitros, no se detuvieron en incluir o excluir asuntos específicos del ámbito de su competencia, sino que, de manera general, se refirieron a asuntos relacionados con los estatutos, dentro de los cuales, naturalmente, está el cumplimiento o incumplimiento del objeto social, que es lo que se plantea en términos generales en las pretensiones bien sea mediante una mención explícita en algunas de ellas al objeto social o a los estatutos, o bien por la vía de establecer pretensiones concatenadas y/o consecuenciales de aquellas, ante lo cual es claro que se cumple en este caso igualmente el presupuesto de arbitrabilidad objetiva respecto de todas las pretensiones formuladas, salvo por aquellas frente a las cuales el Tribunal declaró no ser competente.

3.6.- En suma, al analizar con detenimiento las pretensiones de la demanda (valga decirlo, de forma preliminar y con el exclusivo propósito de dilucidar la competencia del Tribunal en esta fase procesal, sin entrar a revisar el fondo de la disputa), el Tribunal concluye que las mismas van dirigidas a que se realicen declaraciones y se ordenen condenas cuyo alcance está referido a los estatutos sociales y al cumplimiento del objeto social de la sociedad PROCERASEO, aspectos que, se insiste, de ninguna forma fueron excluidos por las partes del conocimiento de la justicia arbitral.

3.7.- Es pertinente aclarar que las meras alusiones hechas en las pretensiones de la demanda acerca de otros instrumentos diferentes a los estatutos sociales de PROCERASEO, como los términos de referencia de la Licitación Pública No. UAESP-LP-02-2017, y el contrato de concesión suscrito con base en la misma, no descartan por sí solas la competencia del tribunal arbitral, ya que la demanda no pretende que se emita un pronunciamiento sobre el cumplimiento o incumplimiento de dichos acuerdos, ni que el Tribunal se pronuncie respecto a materias diferentes a las disputas surgidas del acuerdo societario donde está contenido el acuerdo arbitral. Por el contrario, como se aprecia a partir de las pretensiones, lo que se cuestiona en la demanda es precisamente el alegado incumplimiento de los estatutos en general, y del objeto social en particular, por parte de la sociedad PROCERASEO frente a la Convocante.

En cualquier caso, resulta pertinente señalar que el objeto social de PROCERASEO contiene referencia explícita a *“los términos establecidos por los pliegos de condiciones de la Licitación Pública No. UAESP-LP-02-2017 abierta por la UAESP y por los contratos de concesión suscritos entre los accionistas constituyentes de la sociedad y la UAESP”*, motivo por el cual, sin entrar en este momento en disquisiciones sobre el fondo del litigio, es posible que este deba remitirse más adelante a esos negocios jurídicos como parte del objeto social.



**Radicado:** 11001-03-15-000-2022-01434-01  
**Demandante:** Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y otro  
**Demandado:** Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

En este sentido, no son de recibo las argumentaciones de los recurrentes tendientes a mostrar que en el fondo lo que se persigue en este proceso es la resolución de una disputa relacionada con la aludida Licitación Pública, el contrato de Concesión, o el contrato de Montaje, Administración y Operación (PROCERASEO y LIME), pues la demanda no pide pronunciamiento sobre las obligaciones asociadas a estos contratos en la medida en que la controversia se le ha planteado al Tribunal como enmarcada dentro del contrato de sociedad, y es sobre lo que deberá resolver.

Tampoco es cierto que el Tribunal esté realizando una interpretación más que extensiva del pacto arbitral (CIUDAD LIMPIA), puesto que, como se señaló, la cláusula cobija todas las controversias que surjan del contrato de sociedad, y la discusión planteada al Tribunal no desborda estos límites.

(...)

Se insiste entonces en que, en este caso es claro que las disputas corresponden a la ejecución de las obligaciones de PROCERASEO bajo sus estatutos sociales. De ese contrato, que es donde está incorporado el acuerdo arbitral, y no de ningún otro, es que derivan las disputas puestas bajo el conocimiento del Tribunal. El alcance de las obligaciones derivadas de esos estatutos será la materia de estudio por parte del Tribunal, por cuanto esa es la controversia que le ha sido planteada. De esta forma, no puede confundirse que la controversia esté enmarcada dentro de la cláusula compromisoria sobre la que se basa este proceso, que, en efecto lo está, con el análisis que el Tribunal haga en ejercicio de esa competencia en una fase procesal posterior acerca de las posturas que las Partes han planteado acerca de esas obligaciones. (...).

Seguidamente, el Tribunal de Arbitramento, en el Laudo de 8 de noviembre de 2021, se pronunció nuevamente sobre la competencia para dirimir el asunto, analizando para el efecto el contenido y alcance de las pretensiones de la demanda, para lo cual concluyó: *“(...) que las pretensiones formuladas se encuentran estrechamente vinculadas con el objeto social y con los estatutos sociales de PROCERASEO, pues están referidas a los móviles que llevaron a constituir la sociedad, al contenido de su objeto social y a la forma en que se desarrolló, aspectos que se subsumen en la cláusula compromisoria. En otros términos, la Convocante planteó una controversia cuyo marco de referencia fue trazado por esta a partir de los estatutos de la sociedad PROCERASEO y de su desarrollo, resaltando el papel de la misma Convocante como accionista de aquella, y vinculando dentro del pretendido inadecuado desarrollo del objeto a los demás accionistas de la compañía. Todo lo anterior quedó enmarcado dentro de las operaciones que conforman el objeto social, especial, único o exclusivo de PROCERASEO, catalogando de esa forma el conflicto como societario (...)*”.

En este sentido, el Tribunal advirtió que *“el planteamiento de la Convocante está referido a la forma como la sociedad PROCERASEO ejecuta su objeto social exclusivo, y a la afectación que para ella podría tener dicha ejecución, conflicto jurídico que, consecuentemente con todo lo expuesto, se encuentra enmarcado dentro del contrato de sociedad”*.



**Radicado:** 11001-03-15-000-2022-01434-01  
**Demandante:** Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y otro  
**Demandado:** Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

De esta manera, el Tribunal desestimó las excepciones de i) falta y ausencia de jurisdicción y competencia, así como las de ii) inexistencia de conflicto societario, planteadas por las sociedades concesionarias del servicio de aseo, al considerar que el objeto social de Proceraseo comprende el montaje, administración y operación del sistema de información del servicio público domiciliario de aseo en la ciudad de Bogotá, tal y como lo establece el artículo segundo de los estatutos sociales, por lo que a juicio del Tribunal no era posible aceptar que las controversias relacionadas con la ejecución de esas tres actividades estén por fuera de la cláusula compromisoria, puesto que las mismas constituyen precisamente el objeto social único, especial y exclusivo de la sociedad.

Aunado a lo expuesto, la autoridad accionada precisó que al Tribunal no le correspondía pronunciarse y juzgar el cumplimiento del Contrato de Montaje, Administración y Operación celebrado por Proceraseo, sino de analizar si esas actividades, constitutivas del objeto social exclusivo de Proceraseo, se adelantaron adecuadamente por dicha compañía.

Así pues, el Tribunal resaltó que el hecho de que la Convocante esté cuestionando la forma de remuneración del servicio de aseo que recibe por los componentes CBLS y CLUS, en nada afecta la competencia del Tribunal, pues en ese cuestionamiento está afirmando que esa remuneración se recibe como consecuencia de una inadecuada ejecución del objeto social por parte de Proceraseo, en desarrollo de las actividades en las que de manera exclusiva se centra su actividad, planteamiento que se basa en los estatutos sociales y que, por ende, tiene naturaleza societaria.

Resaltó que la convocante en ningún aparte de la demanda, ni de la reforma, cuestiona la ejecución de contratos distintos al de sociedad, por lo que no es posible inferir que la controversia esté por fuera de ese acuerdo.

Con fundamento en lo mencionado, el Tribunal de Arbitramento, en el acápite de competencia descrito en el Laudo Arbitral de 8 de noviembre de 2021, concluyó que se encontraba facultado para dirimir las controversias suscitadas entre la sociedad Promoambiental Distrito S.A.S E.S.P., y la sociedad Procesador de



**Radicado:** 11001-03-15-000-2022-01434-01  
**Demandante:** Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y otro  
**Demandado:** Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

Información del Servicio de Aseo S.A.S., - Proceraseo, relacionadas con la ejecución del objeto social de esta última.

Aclarado lo anterior, el Tribunal de Arbitramento precisó que el objeto social de la sociedad Proceraseo no está completamente definido en el artículo segundo de los estatutos sociales, sino que se complementa y encuentra su cabal entendimiento en los actos jurídicos que conforman la concesión del servicio de aseo en la ciudad de Bogotá D.C., esto es, el Reglamento Comercial y Financiero Anexo N° 5 de los contratos de concesión suscritos por la UAESP con las empresas concesionarias del servicio y el Contrato para el Montaje de Administración y Operación del Sistema de Información de Gestión del Servicio de Aseo en Bogotá D.C. (MAO). Sobre el particular, indicó:

“Así las cosas, cabe considerar, en primer lugar, el acta del 7 de febrero de 2018 de constitución de la sociedad PROCESADOR DE INFORMACIÓN DEL SERVICIO DE ASEO S.A.S. – PROCERASEO.

Dicho documento, que contiene los estatutos sociales y por ende el contrato social, fue suscrito por las sociedades PROMOAMBIENTAL DISTRITO S.A. ESP, LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. E.S.P, CIUDAD LIMPIA BOGOTA S.A. E.S.P, BOGOTÁ LIMPIA S.A.S. E.S.P y ÁREA LIMPIA DISTRITO CAPITAL S.A.S. E.S.P, sociedades que se encuentran vinculadas al proceso y que tienen la calidad de accionistas de PROCERASEO.

De estos estatutos, el Tribunal considera importante resaltar los siguientes aspectos: De un lado, como ya se observó antes, el encabezado del acta, en el cual se indicó que, “... en cumplimiento de los términos contemplados en la Licitación UAESP LP-02- 2017, se reunieron los representantes legales de las sociedades que resultaron adjudicatarias de contratos de concesión del servicio de aseo en la ciudad de Bogotá, a saber [...]”

Y, de otro lado, como también ya se mencionó, el objeto social establecido en el artículo segundo de los estatutos, según el cual “*La sociedad tendrá como objeto principal la realización del montaje, administración y operación del sistema de información del servicio público de aseo de Bogotá, en los términos establecidos por los pliegos de condiciones de Licitación Pública No. UAESP-LP-02-2017, abierta por la UAESP y por los contratos de concesión suscritos entre los accionistas constituyentes de la sociedad y la UAESP, y en general todas las actividades relacionadas directa o indirectamente, con el objeto social.*”

En segundo lugar, obran en el expediente los contratos celebrados entre la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP y PROMOAMBIENTAL DISTRITO S.A.S. E.S.P. (Contrato 283 de 2018), LIMPIEZA METROPOLITANA S.A. ESP (Contrato 284 de 2018), CIUDAD LIMPIA BOGOTÁ S.A. E.S.P. (Contrato 285 de 2018), BOGOTÁ LIMPIA S.A.S. E.S.P. (Contrato 286 de 2018) y ÁREA LIMPIA DISTRITO CAPITAL S.A.S. E.S.P. (Contrato 287 de 2018). Estos contratos de concesión indican, en su cláusula 38, cuáles son los documentos que



**Radicado:** 11001-03-15-000-2022-01434-01  
**Demandante:** Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y otro  
**Demandado:** Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

los integran, dentro de los cuales se encuentra el Reglamento Comercial y Financiero que se identificaba en los pliegos de condiciones como el Anexo No. 5, y que posteriormente fue adoptado mediante la Resolución 27 de 2018 por la UAESP.

El Reglamento Comercial y Financiero referido, establece obligaciones para los concesionarios (accionistas de PROCERASEO) dentro de las cuales se encuentra la constitución de un Ente procesador de Información (EPISA), encargado del manejo del sistema de información de gestión del servicio de aseo en Bogotá (SIGAB).

Así mismo, refiere el Reglamento Comercial y Financiero que los concesionarios, a través de la Fiduciaria, contratarán a la EPISA que se encargará de realizar el montaje, administración y operación del SIGAB. Sobre el particular dispone la sección 1.2 del Reglamento Comercial y Financiero, lo siguiente:

“Para adelantar las actividades de administración, actualización y mantenimiento de toda la información relacionada con la prestación del servicio público de aseo en la ciudad de Bogotá, y la elaboración de informes y reportes, la Entidad Fiduciaria deberá, por mandato de los concesionarios, contratar a la persona jurídica (EPISA) que se encargue de montar, operar, administrar el Sistema de Información de Gestión del Servicio de Aseo en Bogotá (SIGAB).

El EPISA deberá realizar el montaje, administración y operación del Sistema de Información de Gestión del Servicio de Aseo en Bogotá – SIGAB, el cual deberá recibir, administrar, procesar y consolidar toda la información operativa, técnica, comercial y financiera del servicio público de aseo de Bogotá D.C., requerida en los reglamentos, el pliego y la normatividad vigente sobre la materia. Para tal fin, los concesionarios podrán utilizar los sistemas de información que consideren pertinentes en su conjunto de operaciones para la prestación del servicio público de aseo en todos sus componentes relacionados con los recursos físicos (hardware), software (tecnológico) y procedimientos (manuales y protocolos). Sin embargo, deberán garantizar en todo momento y en tiempo real, el intercambio de información entre sus sistemas y el SIGAB. La UAESP y la interventoría tendrán acceso permanente a la totalidad de las funciones, módulos y subsistemas, para consulta sin restricción alguna, del sistema SIGAB provisto por el EPISA.

[...] El SIGAB debe tener el sistema de monitoreo de la prestación del servicio público de aseo, de tal manera que se incluya directamente en el proceso de liquidación de la facturación, el cálculo de los descuentos a que haya lugar por incumplimiento en la calidad del servicio por suscriptor o usuario afectado, de acuerdo con lo establecido en el marco tarifario vigente”

En tercer lugar, obra en el expediente el contrato denominado Contrato para el Montaje, Administración y Operación del Sistema de Información de Gestión del Servicio de Aseo en Bogotá D.C. (en adelante “MAO”) suscrito entre las partes que intervienen en este proceso y que, según lo probado, está íntimamente ligado con los documentos contractuales anteriormente mencionados, dado que las actividades de montaje, administración y operación de ese contrato son las mismas enunciadas en los estatutos de PROCERASEO como constitutivas de su único objeto; que está a su turno se creó de conformidad con lo establecido en el Reglamento Comercial y Financiero incorporado como anexo a los Contratos de Concesión No. 283, 284, 285, 286 y 287; y que de estos contratos de concesión surgió la obligación de constituir una fiducia, que a su turno fue la mandataria de los concesionarios para suscribir el contrato de montaje, administración y operación con PROCERASEO.



**Radicado:** 11001-03-15-000-2022-01434-01  
**Demandante:** Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y otro  
**Demandado:** Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

(...)

A efectos de ilustrar lo anterior, el Tribunal se permite referir los apartes relevantes del MAO con los cuales se definen las actividades de montaje, administración y operación,

que son aquellas a las que se obligó PROCERASEO bajo dicho contrato, y que no son nada distinto de las que conforman el objeto social especial, único y exclusivo de PROCERASEO:

“CLÁUSULA TERCERA. OBJETO DEL CONTRATO. [...] recibir, administrar, procesar y consolidar toda la información operativa, técnica, comercial y financiera del servicio público de aseo de Bogotá D.C., requerida en los Reglamentos, los Pliegos de condiciones de la Licitación número UAESP-LP-02-2017 de la UAESP y la normatividad vigente sobre la materia, suministrando para ello, entre otros, el soporte tecnológico, humano, físico, y operativo necesario para adelantar tales actividades [...].

CLÁUSULA CUARTA. OBLIGACIONES DE PROCERASEO S.A.S.: En virtud del presente contrato Proceraseo S.A.S. adquiere las siguientes obligaciones [...]

2. Proveer una solución tecnológica que comprenda los siguientes componentes:

(...)

c. Un sistema de información comercial y financiero Integrado para el servicio de aseo, que comprenda, como mínimo, el manejo de las siguientes funcionalidades: (i) Administración, actualización y mantenimiento del catastro de suscriptores; (ii) Medición y actualización de aforos; (iii) Liquidación, facturación y recaudo de los pagos; (iv) atención de PQR; (v) Información de la gestión de cartera; (vi) Elaboración de los informes y reportes requeridos por la UAESP y por quienes realicen las labores de interventoría y de control

(...)

4. Efectuar las actividades correspondientes a la facturación del servicio de aseo a los suscriptores en los términos previstos en el Reglamento Comercial y Financiero, lo anterior sin perjuicio de las actividades contenidas en dicho reglamento que correspondan directamente a los CONCESIONARIOS DEL SERVICIO DE ASEO.

(...)

10. Suministrar a la FIDUCIARIA y mantener debidamente actualizada, la información necesaria para el adecuado registro contable del Patrimonio Autónomo FAP CONCESIÓN ASEO BOGOTÁ 2018 y para la presentación de informes periódicos a los CONCESIONARIOS DEL SERVICIO DE ASEO y a la UAESP-

20. Efectuar y suministrar a la FIDUCIARIA la liquidación de los montos a pagar a los CONCESIONARIOS DEL SERVICIO DE ASEO, y a las respectivas sub-bolsas del esquema financiero, incluyendo las bases de liquidación establecidas, de forma tal que dichos pagos puedan ser efectuados de forma oportuna y precisa. La liquidación de los pagos a efectuarse se elaborará de acuerdo con el procedimiento establecido en el Reglamento Comercial y Financiero. Así mismo, PROCERASEO S.A.S. mantendrá los soportes correspondientes de dicha liquidación que permita en cualquier momento a los beneficiarios de tales pagos acudir a verificar la razonabilidad de dicha liquidación. Será obligación de PROCERASEO S.A.S. reportar a la FIDUCIARIA los pagos establecidos en el presente numeral, en los formatos previamente acordados con la FIDUCIARIA en la periodicidad que se requiera para los registros contables y de pagos que se requieran”.



**Radicado:** 11001-03-15-000-2022-01434-01  
**Demandante:** Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y otro  
**Demandado:** Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

A partir de lo anterior, el Tribunal de Arbitramento precisó que las actividades de montaje, operación y administración del sistema de información del servicio público de aseo de Bogotá D.C., comprende, entre otros, los siguientes actos, actividades y operaciones específicas con las características que a continuación se mencionan:

- Administrar, procesar y consolidar toda la información operativa, técnica, comercial y financiera del servicio de aseo público de Bogotá D.C.
- Adoptar, de ser requerido, un sistema con componentes de software y hardware, para la gestión de la información antes señalada.
- Obtener, a través de los sistemas adoptados, una comunicación constante entre los sistemas de cada concesionario y el sistema de información del servicio de aseo público.
- Implementar un sistema de monitoreo de la prestación del servicio de aseo público que permitiera la liquidación de la facturación y realizara el cálculo de los descuentos por incumplimientos en la calidad de la prestación del servicio.
- Realizar la conciliación del recaudo.
- “(...) *efectuar y suministrar a la FIDUCIARIA la liquidación de los montos a pagar a los CONCESIONARIOS DEL SERVICIO DE ASEO (...)*”, según lo dispuesto en el numeral del artículo cuarto del contrato de Montaje Administración y Operación – MAO.

En definitiva, se tiene que para el Tribunal de Arbitramento, la actividad consistente en efectuar y suministrar a la sociedad fiduciaria la liquidación de los valores a pagar a los concesionarios del servicio de aseo, forma parte inescindible del objeto social de Proceraseo, por lo anterior, la autoridad accionada debía determinar si las liquidaciones realizadas por Proceraseo y la consecuente información que envía a la fiduciaria para el pago de los prestadores del servicio, en desarrollo y ejecución de su objeto social se efectuaron de manera adecuada.



**Radicado:** 11001-03-15-000-2022-01434-01  
**Demandante:** Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y otro  
**Demandado:** Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

En virtud de lo anterior, el Tribunal señaló que la disputa se centraba en verificar la forma como Proceraseo comprendió y aplicó una de las variables de la ecuación, con la que se construye el Recaudo Base de Remuneración del Concesionario (RBR) en cada ASE, y que se halla prescrita en el numeral 3° del Anexo 5 de la Licitación Pública UAESP N° 002 de 2017, denominado Esquema Financiero del Servicio Público de Aseo.

Lo anterior, por cuanto la variable RT (Recaudo Total del ASE) es la que ocasiona lecturas y comprensiones diferentes entre las entidades convocadas y la convocante, toda vez que, las primeras entienden que el recaudo y destinación de los recursos tarifarios en cada Área de Servicio Exclusivo (ASE) constituye de manera absoluta su remuneración, independientemente de los precios techos de las fórmulas tarifarias, mientras que la Convocante considera que los ingresos tarifarios que se recaudan en cada ASE, obliga a distinguir la fuente tarifaria de cada una de las actividades y componentes, según se trate de las actividades de Recolección y Transporte de Residuos Sólidos que tienen una connotación meramente de zona o individual, o de actividades colectivas como son las de Barrido y Limpieza de Vías y Áreas Públicas y las de Limpieza Urbana, teniendo en cuenta la regulación tarifaria y remuneratoria que rige la contratación, esto es, la Resolución CRA 720 de 2015, en concordancia con los criterios y principios tarifarios que contiene la Ley 142 de 1994 y la verificación de motivos verificados por la CRA mediante las Resoluciones CRA 786 y 797 de 2017.

Bajo este entendido, el Tribunal procedió a analizar el contenido de los artículos 1, 367 y 370 de la Constitución, para advertir que los servicios públicos deberán prestarse en un escenario de solidaridad entre usuarios y de eficiencia, donde a los prestadores de estos servicios también se les garantice su respetiva financiación y se les sufrague los costos en que hayan incurrido por la prestación del servicio público.

Acorde con lo mencionado, la autoridad accionada señaló que la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico expidió la Resolución CRA 720 de 2015, en la cual estableció que *“el régimen de regulación tarifaria al que deben someterse las personas prestadoras del servicio público de aseo que atiendan en municipios de más de 5.000 suscriptores en áreas urbanas, la*



**Radicado:** 11001-03-15-000-2022-01434-01  
**Demandante:** Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y otro  
**Demandado:** Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

*metodología que deben utilizar para el calculo de las tarifas del servicio público de aseo y se dictan otras disposiciones*<sup>62</sup>, orientado por los criterios de eficiencia, economía, neutralidad, solidaridad, redistribución, suficiencia financiera, simplicidad y transparencia previstos en el artículo 87 de la Ley 142 de 1994.

En este sentido, la Resolución CRA 720 de 2015, definió las ecuaciones para determinar el Costo de Limpieza Urbana por Suscriptor – CLUS- (artículo 15), el Costo de Barrido y Limpieza de Vías Áreas Públicas por Suscriptor – CBLS- (artículo 21) y el Costo de Recolección y Transporte de Residuos Sólidos – CRT- (artículo 24). Dichas formulas rigen la materia tarifaria para el servicio público, cuya contratación fue adelantada y adjudicada a partir de la Licitación Pública UAESP N° 002 de 2017, los cuales, a juicio del Tribunal, contienen la determinación de la tarifa al suscriptor y también el esquema de remuneración del prestador y que en cumplimiento y aplicación de los principios tarifarios de que trata el artículo 87 de la Ley 142 de 1994, prescribe, con meridiana claridad, una distinción entre los ingresos tarifarios y remuneratorios de las actividades según se trate de las que tienen connotación de área o se trate de las que tienen una connotación de ciudad.

De esta manera, el Tribunal destacó que la distinción se concreta en que *“para el caso de la definición de las tarifas llamadas a remunerar la prestación efectiva al prestador por las actividades de Recolección y Transporte de Residuos Sólidos (CRT) se impone regulatoriamente la construcción de manera independiente por cada prestador - concesionario y las sufragan literalmente los suscriptores y usuarios de su respectiva área de prestación del servicio (APS) que en este caso por tener exclusividad se denomina área de servicio exclusivo (ASE); y, para el caso de la definición de las tarifas llamadas a remunerar, la prestación efectiva al prestador por la atención de las actividades colectivas de Barrido y Limpieza de Vías y Áreas Públicas (CBLS) y de Limpieza Urbana (CLUS) se impone regulatoriamente la construcción de manera conjunta entre todos los prestadores - concesionarios de las áreas de prestación del servicio (APS) que en este caso por tener exclusividad se denomina área de servicio exclusivo (ASE) de toda la ciudad*

---

<sup>62</sup> La regulación del servicio público de aseo surge como el medio para implementar mecanismos que eviten que se presenten abusos por parte de aquellos prestadores que poseen una posición privilegiada y de dominio del mercado.



**Radicado:** 11001-03-15-000-2022-01434-01  
**Demandante:** Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y otro  
**Demandado:** Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

*concluyendo en una tarifa única para toda la ciudad y que sufragan literalmente para cada ASE todos los suscriptores y usuarios de todas la ASE de la ciudad”.*

A partir de lo anterior, el Tribunal consideró que la entidad convocada (Proceraseo) ha entendido de manera incorrecta la variable RT de la fórmula contenida en el Anexo No. 5 – Reglamento Comercial y Financiero, al establecer que la misma dispone que los concesionarios se deben remunerar con el recaudo exclusivo de los ingresos pagados por los suscriptores de su Área de Servicio Exclusivo, lo cual denota un desconocimiento de la distinción regulatoria de carácter tarifario y, por ende, remuneratoria, de las empresas prestadoras del servicio, sin que para ello exista asidero constitucional, legal, reglamentario, regulatorio y contractual alguno

En efecto, para el Tribunal, este entendimiento desarrollado por la entidad demandada es equivocado, porque desconoce que el mismo Anexo No. 5 – Reglamento Comercial y Financiero, en el acápite de “3. Esquema Financiero del Servicio Público de Aseo”<sup>63</sup>, indica que la liquidación se hará por componentes, lo que impide generalizar que, como los componentes CRT, CBLS y CLUS están unidos en el concepto RT, todo el RT comprende la tarifa pagada por la zona, como se hace en el CRT.

En este orden, la autoridad accionada explicó que el entendimiento correcto de la fórmula, es aplicarla siguiendo la directriz establecida en el Anexo No. 5 – Reglamento Comercial y Financiero, que indica que debe identificarse cada componente, situación que obliga a tomar para las actividades colectivas la tarifa ciudad y para las individuales las pagadas por los suscriptores del ASE, pues de este modo se cumple de manera armónica con los demás documentos contractuales que la rigen bajo la premisa de que a los concesionarios se les remunera por componentes y actividades efectivamente prestadas y a los precios ofertados, sin que en ningún caso se pueda superar el precio del techo tarifario regulatoriamente establecido, como lo prevé efectivamente la Resolución CRA 720 de 2015 en concordancia con la Ley 142 de 1994.

<sup>63</sup> “La Fiducia liquidará la remuneración de cada concesionario, según la información suministrada por el EPISA, teniendo en cuenta que del pago de la factura del servicio público de aseo de cada uno de los suscriptores se deberá identificar cada componente tarifario facturado (facturación por componentes) y por tanto recaudado (recaudo por componentes). Según el recaudo por componentes se destinarán los recursos recaudados a subbolsas específicas (ingresos de cada subbolsa) y pagos posteriores (egreso de cada subbolsa).”



**Radicado:** 11001-03-15-000-2022-01434-01  
**Demandante:** Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y otro  
**Demandado:** Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

Así las cosas, el Tribunal estimó que la aplicación de la fórmula, bajo la lectura propuesta por la Convocada –Proceraseo-, desconoció i) los precios techo que son de obligatorio cumplimiento y que no pueden modificarse por las partes por expresa disposición legal, y ii) se aleja de los precios propuestos por cada prestador en su oferta, lo cual se acreditó con el dictamen del perito Julio Ernesto Villareal Navarro que, al aplicar la fórmula bajo la lectura de la Convocada, se tiene como resultado una sobre remuneración de algunos prestadores, en la medida en que reciben varias veces el precio techo con descuento que ofertaron, mientras que otros reciben menos de ese precio techo con descuento ofertado.

En síntesis, el Tribunal manifestó que la lectura de la variable RT por componentes, permite que cada prestador reciba el monto que ofertó, lo cual, a todas luces, guarda armonía con el régimen regulatorio y la naturaleza de toda la operación. Por ende, la interpretación y valoración que sobre el mismo ha realizado la entidad convocada –Proceraseo-, revela un defectuoso e inadecuado desarrollo de su objeto social, como lo alega la parte demandante.

De acuerdo con el Tribunal, el ejercicio irregular del objeto social de la sociedad Proceraseo se demuestra con los dictámenes periciales allegados por la Convocante, los pronunciamientos específicos de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios por conducto de la Dirección Técnica de Aseo, la firma consultora de la UAESP para el trámite de las ASE ante la CRA (la sociedad E CON S.A.S.), el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio por conducto de la Dirección de Política y Regulación, el Director Ejecutivo de la CRA y, por la testigo Lida Ruiz Vázquez, en su calidad de Subdirectora de Aprovechamiento de la UAESP y quien, posteriormente, fue nombrada en el Comité Evaluador de las áreas de servicio exclusivos del proceso licitatorio que se adelantó en la UAESP para adjudicar las ASE; cuyo testimonio permitía evidenciar que la UAESP no tuvo ninguna intención de modificar las fórmulas tarifarias ni la forma de remuneración de los prestadores, por cuanto su sentir, era atender los parámetros definidos por la Resolución CRA 720 de 2015.



**Radicado:** 11001-03-15-000-2022-01434-01  
**Demandante:** Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y otro  
**Demandado:** Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

En este orden de ideas, la Sala considera que el Tribunal de Arbitraje de la Cámara de Comercio de Bogotá, constituido para dirimir las controversias entre Promoambiental Distrito S.A.S. E.S.P y Proceraseo S.A.S, en sus distintas providencias, tales como los Autos N° 14 de 17 de diciembre y N° 10 de 23 de diciembre 2020 y el Laudo Arbitral de 8 de noviembre de 2021, no incurrió en vía de hecho por defecto orgánico, pues las decisiones de avocar el conocimiento del asunto, estuvieron soportadas en un estudio razonable de los hechos, las pruebas y la normativa aplicable al caso concreto, lo que le permitió concluir que se daba cabal observancia a la voluntad de las partes, contenida en la cláusula 38 del contrato de sociedad No. 001 de 2018, mediante el cual se constituyó la sociedad Proceraseo S.A.S., y en la cual se acordó que *“todo conflicto que surja en relación con los estatutos, entre los accionantes entre sí o con la sociedad, y que no pueda ser resuelto directamente, sería sometido a decisión de tribunal de arbitramento”*.

En este sentido, se demostró, en el expediente del proceso arbitral, que la sociedad Promoambiental Distrito S.A.S. E.S.P es una de las accionistas de la sociedad Proceraseo S.A.S. y que las pretensiones de la demanda y su reforma, se dirijan a cuestionar la ejecución del objeto social de la sociedad Proceraseo S.A.S., por lo que se configuraban los presupuestos subjetivos y objetivos para que el Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá asumiera la competencia del asunto y ejecutara el procedimiento respectivo que permitiera dirimir el conflicto planteado.

Adicionalmente, se observa que el Laudo Arbitral de 8 de noviembre de 2021, proferido por la autoridad accionada, tampoco incurrió en vías de hecho por defecto orgánico y procedimental, por cuanto el análisis del alcance del objeto social de la sociedad Proceraseo y la forma en que se efectuó la liquidación y remuneración de los concesionarios del servicio de aseo en la ciudad de Bogotá D.C., eran aspectos sobre los cuales debía pronunciarse el Tribunal, dadas las pretensiones de la demanda y el marco de competencia que se le había asignado para dirimir la controversia.

Dichos talantes fueron examinados por el Tribunal de Arbitraje, a partir de lo dispuesto en el contrato de constitución de la sociedad Proceraseo, el contrato de



**Radicado:** 11001-03-15-000-2022-01434-01  
**Demandante:** Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y otro  
**Demandado:** Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

concesión N° 283 de 2018 celebrado entre la UAESP y Promoambiental, el Anexo N° 5 Reglamento Comercial y Financiero y el Contrato para el Montaje, Administración y Operación del Sistema de Información de Gestión del Servicio de Aseo de Bogotá D.C. – MAO; aunado a otros elementos probatorios allegados al proceso arbitral como los dictámenes periciales, los pronunciamientos de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (Dirección Técnica de Aseo), de la firma consultora de la UAESP para el trámite de las ASE ante la CRA (la sociedad E CON S.A.S.), del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio por conducto de la Dirección de Política y Regulación, del Director Ejecutivo de la CRA y de los testimonios recibidos, entre otros, de la señora Lida Ruiz Vázquez en su calidad de Subdirectora de Aprovechamiento de la UAESP.

Así pues, se observa que el Tribunal de Arbitramento, en el laudo acusado, efectuó un análisis integral de la Constitución Política, de los principios de la Ley 142 de 1994, la Resolución CRA 720 de 2015 y el Anexo N° 5 del Contrato de Concesión del Servicio Público de Aseo de Bogotá D.C, contentivo al Reglamento Comercial y Financiero, para determinar la forma en que se debía efectuar las liquidaciones de remuneración de los concesionarios del servicio de aseo, de manera tal que se ajustara a los mandatos legales y a los acuerdos contractuales suscritos por las partes y se garantizara la debida retribución que les correspondía a los prestadores del servicio.

En este sentido, contrario a lo manifestado por la tutelante, lo que se evidencia en el laudo cuestionado es que el Tribunal de Arbitraje realizó un análisis fáctico, jurídico y probatorio, tendiente a armonizar las normas y directrices que rigen las formulas de remuneración del servicio de aseo a favor de los concesionarios.

Bajo este entendido, se colige que el Laudo Arbitral de 8 de noviembre de 2021 no modificó el contenido del Reglamento Comercial y Financiero (Resolución UAESP 027 de 2018) o la Resolución CRA 720 de 2015, como lo manifiesta la UAESP en el escrito de tutela, pues de ninguna manera se pronunció sobre la legalidad de estos actos administrativos, ni emitió orden alguna sobre sus efectos, toda vez que no era competente para referirse a la legalidad de las mencionas resoluciones, como lo indicó precisamente el Tribunal en el laudo objeto de estudio.



**Radicado:** 11001-03-15-000-2022-01434-01  
**Demandante:** Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y otro  
**Demandado:** Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

En efecto, lo que se observa del laudo cuestionado es que el Tribunal de Arbitramento examinó las liquidaciones realizadas por Proceraseo a la luz de los mandatos establecidos en dichos actos, para determinar si el objeto social de la entidad convocada se había ejecutado o no en debida forma.

De este modo, se considera que el análisis fáctico, normativo y probatorio desplegado por la autoridad accionada en la providencia acusada, sobre las formas en que se realizaron las liquidaciones con las que se remuneró a los concesionarios del servicio de aseo en la ciudad de Bogotá D.C., resulta coherente y razonable, sin que se puede evidenciar la existencia de un argumento arbitrario o contrario al ordenamiento jurídico que afecte o desconozca el derecho al debido proceso de las entidades tutelantes.

Bajo estas consideraciones, la Sala advierte que la autoridad accionada en ejercicio de los principios de autonomía, independencia y sana crítica dio un alcance probatorio coherente y válido a los documentos allegados al proceso arbitral e interpretó de forma razonable la normativa aplicable al caso concreto que, a pesar de no resultar satisfactoria en su integridad a la parte demandante, hoy tutelante, no se puede colegir que su actuación fue contraria a Derecho.

Por otra parte se debe señalar que los argumentos alegados por la sociedad accionante en el escrito de tutela, demuestra su inconformidad con la decisión adoptada por el Tribunal de Arbitramento accionado, sin acreditar las irregularidades de orden constitucional en las que presuntamente incurrió, por tal razón, para la Sala no es de recibo que la parte actora pretenda hacer uso de la acción de tutela como si se tratara de una instancia adicional, con el fin de reabrir el debate jurídico y probatorio que se surtió dentro del proceso arbitral, con el único propósito de obtener un pronunciamiento favorable a sus intereses.

Así las cosas, se concluye que el laudo arbitral proferido por el Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá, constituido para dirimir las controversias suscitadas entre Promoambiental S.A.S. E.S.P. y Procesador de Información del Servicio de Aseo S.A.S., bajo el expediente 117263; no vulneró el derecho al debido proceso de las entidades accionantes, por cuanto no se evidencia en su contenido un análisis arbitrario, infundado o caprichoso ajeno a



**Radicado:** 11001-03-15-000-2022-01434-01  
**Demandante:** Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y otro  
**Demandado:** Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

preceptos jurídicos de orden constitucional y legal, que constituya una vía de hecho por defectos orgánico y procedimental, que amerite la intervención del juez de tutela.

### III. DECISIÓN

En atención a las consideraciones anteriormente expuestas, la Sala confirmará la sentencia de 9 de mayo de 2022 proferida por el Consejo de Estado – Sección Segunda – Subsección A, en el entendido que negó el amparo de tutela invocado por la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. – Secretaría Jurídica Distrital y la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP-, contra el Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá.

Lo anterior, en consideración a que, al margen del estudio contenido en la sentencia de primera instancia, el asunto superaba el requisito de subsidiariedad, pero no se evidenció actuación alguna por parte de la autoridad accionada que implicara la vulneración del derecho fundamental invocado por las tutelantes.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

### FALLA

**PRIMERO. - CONFIRMAR** la sentencia de 9 de mayo de 2022, proferida por el Consejo de Estado – Sección Segunda – Subsección A, dentro de la acción de tutela de la referencia, pero con fundamento en las razones expuestas por esta Sala en la parte motiva de la providencia.

**SEGUNDO. -** Remítase a la Corte Constitucional para su eventual revisión. Envíese copia de esta providencia al Despacho de origen.



**Radicado:** 11001-03-15-000-2022-01434-01  
**Demandante:** Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y otro  
**Demandado:** Tribunal de Arbitramento de la Cámara de Comercio de Bogotá  
**Acción de Tutela – Fallo de Primera Instancia**

Se deja constancia de que esta providencia se firma en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema valida la integridad y autenticidad del presente documento en el link <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/validador>

Esta providencia fue discutida y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

#### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**CÉSAR PALOMINO CORTÉS**  
(Firmado electrónicamente)

(Salva voto)  
**SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ**  
(Firmado electrónicamente)

**CARMELO PERDOMO CUÉTER**  
(Firmado electrónicamente)