



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA

Consejero Ponente: MAURICIO FAJARDO GÓMEZ

Bogotá, D. C., veintisiete (27) de mayo de dos mil nueve (2009).

Radicación: 520012331000200200492 01
Expediente: 36508
Actor: Jesús Orlando Ayala y otros
Demandado: Municipio de Ipiales y otro
Referencia: Recurso de queja. Reparación directa

Resuelve la Sala el recurso de queja interpuesto por la parte demandada contra la providencia proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño, el 12 de diciembre de 2008, por medio de la cual se negó, por improcedente, el recurso de apelación propuesto contra la sentencia dictada por ese mismo Tribunal el 24 de octubre de ese mismo año.

I. ANTECEDENTES

1.1. El día 15 de abril de 2002, actuando a través de apoderado judicial, los señores Jesús Orlando Ayala y otros, interpusieron demanda de reparación directa contra el Municipio de Ipiales y el señor Francisco Javier Yepes Cabrera, con el fin de que se les declarara administrativamente responsables por los perjuicios sufridos como consecuencia de las lesiones producidas al actor y la destrucción de un automóvil de su propiedad, en hechos ocurridos el día 8 de diciembre de 2001, en la ciudad de Ipiales (fls. 9 a 18 C. ppal.).



Expediente No. 36.508
Actor: Jesús Orlando Ayala y otros

1.2. Cumplido el trámite legal correspondiente, el Tribunal Administrativo de Nariño profirió sentencia el día 24 de octubre del 2008, mediante la misma, declaró la responsabilidad patrimonial de la entidad pública demandada y, en consecuencia, la condenó al pago de los perjuicios materiales a favor de los demandantes (fls. 14 a 30 C. Ppal.).

1.3. Inconforme con la anterior decisión, la parte demandada interpuso, en forma oportuna, recurso de apelación el 19 de noviembre de 2008, impugnación que fue negada por el Tribunal *a quo* mediante auto de 12 de diciembre de 2008, por considerar que la pretensión mayor del proceso no superaba los 500 SMLMV que exige la Ley 446 de 1998, pues para la época en la cual se presentó el recurso de apelación la pretensión mayor debía ser superior a 500 SMLMV, suma ésta que sobrepasa a la señalada en la demandada, la cual –según se indicó- era de 200 SMLMV, solicitados por concepto de perjuicios morales (fls. 32 a 33 C. Ppal.).

1.4. El 13 de enero de 2009, la parte demandada interpuso recurso de reposición y, subsidiariamente, solicitó la expedición de copias para acudir en queja ante esta Corporación (fl. 34 C. Ppal.).

1.5. El 8 de febrero de 2009, el Tribunal *a quo* decidió no reponer el auto de 12 de diciembre de 2008 y, en consecuencia, dispuso la expedición de las copias procesales para surtir el recurso de queja, las cuales fueron retiradas en tiempo por el interesado, el 19 de febrero de 2009 (fl. 9 C. Ppal.).

1.6. El recurso de Queja.

El 25 de febrero de 2009, el apoderado de la parte demandada allegó el escrito del recurso de queja contra el auto proferido el 12 de diciembre de 2008, mediante el cual se denegó, por improcedente, el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de 30 de octubre de 2008.



Expediente No. 36.508
Actor: Jesús Orlando Ayala y otros

Como fundamento de su inconformidad el recurrente argumentó, básicamente, que si bien la cuantía del presente asunto resulta inferior a los 500 SMLMV que exige la Ley 446 de 1998 para que se pueda surtir el recurso de alzada, lo cierto es que en aras de garantizar el derecho fundamental a la doble instancia, debía concederse el recurso de alzada (fls. 1 a 7 C. Ppal.).

II. CONSIDERACIONES

La Sala estimará bien denegado el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia proferida el 24 de octubre de 2008, de acuerdo con lo siguiente:

La determinación de la cuantía de los procesos.

Esta Sección del Consejo de Estado, de forma reiterada, ha considerado que el señalamiento de la cuantía tiene por objeto determinar la competencia del Juez y el procedimiento a seguir, aspectos que han de quedar definidos desde el comienzo de la controversia y que no pueden variar por apreciaciones posteriores del juez o de las partes.

Al respecto, el artículo 20 del Código de Procedimiento Civil dispone:

“Determinación de la cuantía. La cuantía se determinará así:

*1. Por el valor de las pretensiones **al tiempo de la demanda**, sin tomar en cuenta los frutos, intereses, multas o perjuicios reclamados como accesorios, que se causen con posterioridad a la presentación de aquélla.*

*2. **Por el valor de la pretensión mayor**, cuando en la demanda se acumulen varias pretensiones”. (Se resalta).*

Por su parte, el artículo 137 numeral 6 del C.C.A., prevé:



*Expediente No. 36.508
Actor: Jesús Orlando Ayala y otros*

“Art. 137. Contenido de la demanda. Toda demanda ante la jurisdicción administrativa deberá dirigirse al tribunal competente y contendrá: (...)

6. La estimación razonada de la cuantía, cuando sea necesaria para determinar la competencia”.

De allí que, con la finalidad de establecer la cuantía del proceso y, por ende, decidir sobre la procedibilidad del recurso de apelación, el juez debe tener en cuenta las pretensiones contenidas en la demanda, así como la estimación razonada de su cuantía.¹

Ahora bien, en cuanto a la determinación de competencias con base en el artículo 20 del C. de P. C.², esta Corporación ha reiterado en muchas oportunidades que de acuerdo con la norma legal en cita, cuando en la demanda se acumulen varias pretensiones, la cuantía del proceso se determinará por el monto de la pretensión mayor formulada por cada uno de los demandantes. Por ello, en las acciones de esa naturaleza no es procedente la sumatoria de diferentes clases de perjuicios con el fin de determinar la cuantía del proceso, dado que las pretensiones encaminadas a obtener la indemnización, por ejemplo, de perjuicios de orden material (daño emergente y lucro cesante) e inmaterial (moral o daño a la vida de relación – ahora denominado grave alteración a las condiciones de existencia-), entre otras, **frente a cada actor**, constituyen pretensiones autónomas que devienen de una fuente distinta y que, por lo tanto, su sumatoria, con el fin de establecer la cuantía del proceso, resulta improcedente³.

De otro lado, el artículo 31 de la Constitución Política consagra el principio de la doble instancia, según el cual las sentencias judiciales son susceptibles de

¹ Ver, entre otros, Consejo de Estado, Sección Tercera, autos proferidos el 2 de febrero de 2002, dentro de los expedientes números 18252 y 18786.

² Al respecto el numeral 2° del artículo 20 del Código de Procedimiento Civil, prevé: “La cuantía se determinará así: (...) 2°. Por el valor de la pretensión mayor, cuando en la demanda se acumulen varias pretensiones (...)”.

³ Ver por ejemplo, autos proferidos el 27 de abril de 2006, expediente No. 1995-01892 y 19 de julio de 2007, expediente 30167 entre otras providencias.



Expediente No. 36.508
 Actor: Jesús Orlando Ayala y otros

apelación o consulta salvo las excepciones que señale la ley; sin embargo, dicho principio no tiene carácter absoluto, tal como lo destacó la Corte Constitucional en la sentencia C-153 de 1995, al señalar que su aplicación depende de la regulación que para tal efecto establezca el legislador. Así, esa Corporación sostuvo:

“El principio de la doble instancia, soportado en el mecanismo de impugnación a través de la apelación y en la institución de la consulta, no tiene un carácter absoluto, en el sentido de que necesariamente toda sentencia o cualquier otra providencia judicial sea susceptible de ser apelada o consultada, pues su aplicación práctica queda supeditada a las regulaciones que expida el legislador dentro de su competencia discrecional, pero sin rebasar el límite impuesto por los principios, valores y derechos fundamentales constitucionales, específicamente en lo que atañe con el principio de igualdad”.

En relación con la aplicación del principio de la “*perpetuatio jurisdictionis*”⁴, esta Sección del Consejo de Estado ha establecido que si bien es cierto la jurisdicción y competencia del juez se determinan con fundamento en la situación de hecho existente en el tiempo de la demanda, también lo es que este principio no es absoluto, cuando de aplicar leyes procesales nuevas se trata; al respecto se ha precisado:

“El asunto era de dos instancias- como se dijo- cuando se inició (art. 32 ordinal 2º literal f) del decreto 528 de 1.964). El nuevo código lo hizo de única (art. 131 nl. 10 del c.c.a) y su aplicación es inmediata. Habría tenido segunda instancia si la apelación se hubiera producido antes de la vigencia del nuevo código (se subraya).

“En materia procesal no existe derecho adquirido a un determinado procedimiento, ni a un número prefijado de instancias. El proceso iniciado como de dos, puede volverse de única o viceversa. Sólo por excepción se quiebra el principio (se resalta)

“y aunque el profesor Hernando Morales coincide con el pensamiento del señor Consejero Valencia en cuanto afirma en su obra “Curso de Derecho Procesal Civil” (parte general, Pág. 182, edición ABC 1.985) que “las leyes sobre jurisdicción y competencia no versan sobre sustanciación y ritualidad de los juicios ni tienen el carácter de instrumentales, sino que a

⁴ Aunque el recurrente no lo mencionó en el escrito de sustentación del recurso, este principio está íntimamente relacionado con el de la doble instancia.



Expediente No. 36.508
 Actor: Jesús Orlando Ayala y otros

la vez que estructuran el proceso son garantías constitucionales”, sí agrega otras apreciaciones que refuerzan la posición de la Sala. Así, “por eso (las leyes sobre jurisdicción y competencia, se entiende), son de aplicación inmediata a los procesos en curso, salvo que digan otra cosa, con base en el Art. 18 de la ley 153 de 1887 (Giraldo Zuluaga T.m.p.22), sin que se aplique a ellas la perpetuatio jurisdictionis (se subraya).

“Por tanto, si por ley varía el juez competente, deben enviarse a quien en lo sucesivo lo fuere, los procesos en curso, pues se trata de competencia, que es de orden público”⁵.

A partir de lo expuesto, se concluye que el principio de la doble instancia, como el de la “*perpetuatio jurisdictionis*” no son absolutos cuando se trata de la aplicación de las leyes procesales, en cuanto que éstas son de aplicación inmediata en los procesos en curso, dado que se trata de normas de orden público.

Las modificaciones introducidas por la Ley 954 de 2005 y la entrada en funcionamiento de los Juzgados Administrativos.

Si bien al momento de presentación de la demanda algunos asuntos eran de doble instancia, no es menos cierto que con la Ley 954 de 2005 se readecuaron temporalmente las competencias establecidas en la Ley 446 de 1998, mientras entraban en funcionamiento los Juzgados Administrativos; de esta manera se estableció:

“ARTÍCULO 1°. READECUACIÓN TEMPORAL DE LAS COMPETENCIAS PREVISTAS EN LA LEY 446 DE 1998, quedará así:

“PARÁGRAFO. *Las normas de competencia previstas en esta ley se aplicarán, mientras entran a operar los Juzgados Administrativos, así:*

“Los Tribunales Administrativos conocerán en única instancia de los procesos cuyas cuantías sean hasta de 100, 300, 500 y 1.500 salarios mínimos legales mensuales vigentes previstas EN EL ARTÍCULO 42, según el caso, y en primera instancia cuando la cuantía exceda de los montos. Asimismo, en única instancia del recurso previsto en los artículos

⁵ Consejo de Estado. Sección Tercera. Expediente 31701. Auto Noviembre 24 de 2005. M.P. Alier Eduardo Hernández Enriquez.



Expediente No. 36.508
Actor: Jesús Orlando Ayala y otros

21 y 24 de la Ley 57 de 1985, en los casos de los municipios y distritos y de los procesos descritos en el numeral 9 del artículo 134b adicionado por esta ley, salvo los relativos a la acción de nulidad electoral de los alcaldes de municipios que no sean capital de departamento, que serán revisados en primera instancia”.

LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS CONTINUARÁN, EN ÚNICA Y PRIMERA INSTANCIA, CON EL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS DE QUE TRATAN LOS ARTÍCULOS 39 Y 40.

Las competencias sobre jurisdicción coactiva asignadas en segunda instancia a los Tribunales Administrativos según el artículo 41, corresponderán en segunda instancia al Consejo de Estado. Y las competencias sobre jurisdicción coactiva asignadas en segunda instancia a los Jueces Administrativos según el artículo 42, corresponderán en segunda instancia a los Tribunales administrativos.

El Consejo de Estado asumirá en única y segunda instancia, las competencias asignadas en los artículos 36, 37 y 38.

Las competencias por razón del territorio y por razón de la cuantía, previstas en el artículo 43 de la Ley 446 de 1998, regirán a partir de la vigencia de la presente ley” (Destacado fuera del texto).

Por su parte, el artículo 7 de la Ley 954 establece que dicha normatividad comenzaba a regir a partir de la fecha de su promulgación, en los términos pertinentes del inciso 1° del artículo 164 de la Ley 446 de 1998, el cual dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 164. VIGENCIA EN MATERIA CONTENCIOSO – ADMINISTRATIVA. En los procesos iniciados ante la jurisdicción contencioso administrativa, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso, y las notificaciones y citaciones que se estén surtiendo, se regirán por la ley vigente cuando se **INTERPUSO EL RECURSO**, se decretaron las pruebas, empezó a correr el término, se promovió el incidente o principio a surtirse la notificación” (Destacado fuera del texto).



Expediente No. 36.508
Actor: Jesús Orlando Ayala y otros

Por lo tanto, en cada caso concreto será necesario determinar la fecha en la cual se interpuso el recurso de apelación, para efectos de establecer si tienen aplicación las disposiciones contenidas en la Ley 954 de 2005.

De conformidad con lo anterior, a partir del 28 de abril de 2005, fecha en la cual entró en vigencia la Ley 954 y hasta el momento en el cual entraron a funcionar los Juzgados Administrativos, esto es el 1° de agosto de 2006⁶, los Tribunales Administrativos conocieron, en única instancia, de los asuntos de reparación directa, siempre que su cuantía fuese igual o inferior a 500 salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de presentación de la demanda, los cuales, al año 2002 (año en que se presentó la demanda) equivalían a \$ 154'500.000,00, dado que el salario mínimo para esa época era de \$ 309.000,00.

De este modo, para que un proceso iniciado en el año 2002 en ejercicio de la acción de reparación directa, cuyo recurso de apelación hubiere sido interpuesto bajo la vigencia de la Ley 954 de 2005, acceda a la segunda instancia, se requerirá que la cuantía del mismo exceda de \$ 154'500.000,00, de conformidad con lo señalado anteriormente.

Así pues, una vez entraron en funcionamiento los Juzgados Administrativos, adquirieron plena aplicación las disposiciones contenidas en el artículo 42 de la Ley 446 de 1998, en virtud de las cuales dichos Juzgados Administrativos conocen, en primera instancia, de los procesos de reparación directa siempre que su cuantía no exceda de 500 S.M.L.M.V.

⁶ Consejo Superior de la Judicatura, Acuerdo 3409 del 9 de mayo de 2006 *“Por el cual se dictan medidas tendientes a poner en operación los Juzgados Administrativos”*.

Artículo Segundo.- *“Entrada en operación. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo tercero de Acuerdo 3345 de 2006 y de las diligencias y gestiones de índole administrativo que deben adelantarse para un adecuado funcionamiento de los nuevos Despachos, así como en desarrollo de lo establecido por el parágrafo del artículo 164 de la Ley 446, modificado por el artículo 1 de la Ley 954 de 2005, establecer como fecha de entrada en operación de los Juzgados Administrativos el día 1 de agosto del año 2006”*.



*Expediente No. 36.508
Actor: Jesús Orlando Ayala y otros*

Por tanto, un proceso de reparación directa que durante la vigencia de la Ley 954 de 2005 era de única instancia ante el Tribunal por tener una cuantía inferior a 500 SMLMV, en virtud de la entrada en funcionamiento de los Jueces Administrativos volvió a tener vocación de doble instancia, dado que son éstos los competentes para conocerlo en primera instancia⁶.

Ahora bien, el inciso 3° del aludido artículo 164 de la Ley 446 de 1998, prevé lo siguiente:

“Artículo 164.- Vigencia en materia contencioso administrativa. (...)

*Los procesos en curso que eran de única instancia ante el Consejo de Estado o ante los Tribunales y que quedaron de doble instancia se deberán enviar en el estado en que se encuentren al competente, según esta ley, **salvo que hayan entrado al despacho para sentencia (...)**” (negrilla fuera del texto).*

Así las cosas, si al momento de la entrada en operación de los Juzgados Administrativos, es decir el 1° de agosto de 2006, el proceso se encontraba a despacho para dictar sentencia, el Tribunal mantenía su competencia para fallar, en única instancia, de acuerdo con lo establecido en la Ley 954.

En síntesis, sólo quedaron de única instancia, todos aquellos procesos cuyas cuantías oscilan entre 0 y 500 SMLMV y que **i)** ingresaron para fallo en los Tribunales Administrativos, en el período comprendido entre el 28 de abril de 2005 y el 1° de agosto de 2006; o **ii)** aquellos asuntos que si bien entraron al

⁶ Respecto de la ley aplicable a un caso concreto, en relación con las disposiciones contenidas en la Ley 446 de 1998, habrá que remitirse, al ya transcrito artículo 164 de la mencionada normatividad:

Art. 164.- “ARTÍCULO 164. VIGENCIA EN MATERIA CONTENCIOSO – ADMINISTRATIVA. En los procesos iniciados ante la jurisdicción contencioso administrativa, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso, y las notificaciones y citaciones que se estén surtiendo, se regirán por la ley vigente cuando se INTERPUSO EL RECURSO, se decretaron las pruebas, empezó a correr el término, se promovió el incidente o principio a surtirse la notificación” (Destacado fuera del texto).



Expediente No. 36.508
Actor: Jesús Orlando Ayala y otros

despacho antes del 28 de abril de 2005 para ese mismo fin, el recurso de apelación contra la respectiva sentencia se hubiere interpuesto bajo el imperio de la Ley 954 de 2005 y, por lo tanto, en vigencia de las normas de competencia que este ordenamiento jurídico estableció de manera transitoria; de lo contrario, si el proceso, tal y como se ha precisado de manera reiterada, ingresó para dictar sentencia con posterioridad al 1º de agosto de 2006, habrá lugar a determinar, según los parámetros de la Ley 446 de 1998, si debe ser fallado por los Jueces Administrativos (art. 134B C.C.A.) o por el Tribunal Administrativo (art. 132 C.C.A.), en primera instancia.

Con esta óptica, la Sala procederá a decidir el recurso de queja interpuesto por la parte actora.

El caso concreto.

A partir de lo anterior, procederá la Sala a determinar el alcance y contenido de las pretensiones de la demanda, con el fin de establecer si aquella de mayor cuantía supera los 500 SMLMV y, por tanto, considerar si el presente asunto accede, o no, a la segunda instancia.

Pues bien, en este caso el apoderado de la parte actora solicitó que se profirieran, entre otras, las siguientes condenas:

“PRETENSIONES:

(...).

“2. Como consecuencia de la anterior declaración, condénese al Municipio de Ipiales y al señor Francisco Javier Yepes Cabrera, Agente No. 19 de Tránsito a pagar las siguientes cantidades de dinero:

A. Perjuicios morales:

DOSCIENTOS SALARIOS MÍNIMOS MENSUALES, su equivalente en pesos al momento de la ejecutoria de la sentencia actuales y futuros para



*Expediente No. 36.508
Actor: Jesús Orlando Ayala y otros*

todos y cada uno de los actores, por el hecho de haber sido víctimas de un hecho arbitrario e injusto....”.

“B. Perjuicios materiales:

a). Daño emergente:

Consistentes en los gastos efectuados en la reparación del vehículo, cambio de piezas destruidas, compra de repuestos, mano de obra, etc., los estimo en la suma de \$ 8'000.000.

b). Lucro cesante:

Estimados en la suma de \$ 6'000.000...” (fls. 3 C. Ppal.).

En el acápite de estimación razonada de la cuantía, la parte actora transcribió íntegramente los valores relacionados anteriormente (fls. 15 a16 C. Ppal.).

En línea con lo anterior, se impone concluir que la pretensión mayor de la demanda está dada por la solicitud de 200 SMLMV, por concepto de perjuicio moral para cada uno de los demandantes, cantidad que no supera el monto exigido en la ley para que el proceso acceda a la doble instancia, por cuanto la misma no excede la cantidad de 500 SMLMV equivalentes a \$154'500.000 –a la fecha de presentación de la demanda-.

Ahora bien, como consecuencia de la entrada en funcionamiento de los Juzgados Administrativos, lo cual ocurrió el 1° de agosto de 2006, cabe precisar que el artículo 164 de la Ley 446 de 1998 se refirió a procesos ya iniciados, en los siguientes términos:

*“En los procesos iniciados ante la jurisdicción contenciosa administrativa, **los recursos interpuestos**, la práctica de pruebas decretadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso, y las notificaciones y citaciones que se estén surtiendo, **se regirán por la ley vigente cuando se interpuso el recurso**, se decretaron las pruebas, empezó a correr el término, se promovió el incidente o principió a surtirse la notificación.” (Resalta la Sala).*



Expediente No. 36.508
Actor: Jesús Orlando Ayala y otros

Para la fecha en la cual se profirió la sentencia de primera instancia (24 de octubre de 2008) y, por ende, para el momento en el cual se interpuso el correspondiente recurso de apelación, la ley vigente en materia de determinación de competencias y del trámite a seguir en los procesos iniciados en ejercicio de la acción de reparación directa era -como se dijo- la Ley 446 de 1998, la cual previó la segunda instancia ante el Consejo de Estado para aquellos procesos que, iniciados en ejercicio de esa acción, tuvieran una cuantía superior a 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes; el artículo 40 de la referida ley, por cuya virtud se modificó el artículo 132, numeral 10, del Código Contencioso Administrativo, señaló:

“Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

(...)

6. De los de reparación directa cuando la cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

(...).”

La vigencia de esta norma, para cuando se interpuso el recurso, impone concluir acerca de la incompetencia del Consejo de Estado para conocer del recurso de apelación, toda vez que –según se indicó- el monto de la pretensión mayor de la demanda resulta inferior a los 500 S.M.L.M.V, razón por la cual esta Corporación carece de competencia para conocer de este asunto en segunda instancia.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera,



Expediente No. 36.508
Actor: Jesús Orlando Ayala y otros

RESUELVE:

PRIMERO. ESTIMASE bien denegado el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia de 24 de octubre de 2008, proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño.

SEGUNDO. En firme esta providencia, envíese el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

RAMIRO SAAVEDRA BECERRA
Presidente de la Sala

RUTH STELLA CORREA PALACIO MAURICIO FAJARDO GOMEZ

ENRIQUE GIL BOTERO
Aclara voto

MYRIAM GUERRERO DE ESCOBAR