

JURISDICCION Y COMPETENCIA – Definición / COMPETENCIA – Factores / FACTORES DE COMPETENCIA - Clases

Desde el punto de vista jurídico por competencia se entiende “la medida como la jurisdicción se distribuye entre las distintas autoridades judiciales”; según Rocco, la competencia puede definirse como “aquella parte de la jurisdicción que corresponde en concreto a cada órgano jurisdiccional singular, según ciertos criterios a través de los cuales las normas procesales distribuyen la jurisdicción entre los distintos órganos ordinarios de ella”. Couture la definió como una medida de jurisdicción. Todos los Jueces tienen jurisdicción, pero no todos tienen competencia para conocer de determinado asunto. Un Juez competente es, al mismo tiempo, un Juez con jurisdicción; pero un Juez incompetente es un Juez con jurisdicción y sin competencia. La competencia es el fragmento de la jurisdicción atribuido a un Juez. Es decir, la jurisdicción compete a todos los Jueces, mientras que la competencia es la facultad que en concreto está atribuida por la Ley a cada Juez, teniendo en cuenta factores que garantizan que el asunto debatido será conocido por el Juez correspondiente. Dichos factores han sido definidos así: objetivo: basado en la naturaleza del proceso y en la cuantía de la pretensión; subjetivo: atiende a la calidad de la persona que ha de ser parte dentro del proceso; funcional: que se determina en razón del principio de las dos instancias; territorial: se relaciona con el espacio en el cual un funcionario judicial ejerce sus funciones, es decir, lugar o territorio para desatar los litigios que en él surjan; y de conexión: cuando en razón de la acumulación de una pretensión a otra, entre las que existe conexión, un Juez que no es competente para conocer de ellas puede llegar a serlo.

COMPETENCIA – Determinación por el factor objetivo por razón de la cuantía / CUANTIA – Para fijar la competencia se toma la fecha de presentación de la demanda sin olvidar la aplicación del efecto inmediato de las normas procesales / READECUACION DE COMPETENCIAS – Transitoria. Hasta que empezaron a operar los juzgados administrativos. Ley 954 de 2005

En el sub-lite el factor que ocupa la atención de la Sala es el objetivo, por razón de la cuantía, teniendo en cuenta que para la época de presentación de la demanda se encontraba vigente el Decreto 597 de 1988, que establecía como de conocimiento del Tribunal en única instancia los asuntos cuya cuantía fuera inferior a quinientos mil pesos, con los ajustes previstos por la ley. Esta cuantía se reajustó en un 40% cada dos años. El 8 de julio de 1998 se publicó en el Diario Oficial No. 43.335 la Ley 446 de 1998, mediante la cual se modificaron y expidieron normas del Código Contencioso Administrativo. En virtud de su artículo 164, las competencias fijadas por la Ley 446 de 1998 quedaron suspendidas hasta cuando entraran en funcionamiento los Jueces Administrativos, razón por la cual continuaron aplicándose las normas de competencia establecidas por el Decreto 597 de 1988 con las modificaciones señaladas. Con posterioridad, la Ley 954 de 2005 en su artículo 1º, adicionó el párrafo del artículo 164 de la ley 446 de 1998 estableciendo la readecuación temporal de las competencias previstas en esta última. La readecuación temporal de competencias tuvo vigencia desde la fecha de promulgación de la Ley 954 de 2005, 28 de abril de 2005, hasta el 31 de julio de 2006, ya que a partir del 1º de agosto del mismo año empezaron a operar los Juzgados Administrativos, de conformidad con el Acuerdo No. PSAA06-3409 de 9 de mayo de 2006, proferido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. Durante la vigencia de la ley 954 de 2005, a efectos de determinar la competencia en única o primera instancia, se tuvo en cuenta el monto de los 100 salarios mínimos legales vigentes (SMLV) pero a la fecha de presentación de la

demanda, de conformidad con el auto de la Sala Plena Contenciosa de 28 de marzo de 2006. Entrados en funcionamiento los juzgados administrativos el 1º de agosto de 2006, se debe determinar la competencia con base en los artículos 132 y 134B del C.C.A., tal como fueron modificados por los artículos 40 y 42 de la Ley 446 de 1998. Como regla general, la cuantía del proceso para fijar la competencia en única o primera instancia debe ser la establecida a la fecha de presentación de la demanda, sin olvidar las variaciones debidas a que las normas procesales son de aplicación inmediata. En aplicación del efecto inmediato de las normas procesales un proceso que, por vía de ejemplo, gozaba de doble instancia conforme al Decreto 597 de 1988 pudo convertirse en de única instancia por la vigencia de la Ley 954 de 2005 y aún pasar a ser nuevamente de doble instancia en aplicación de la Ley 446 de 1998. Quiere decir lo anterior que el efecto inmediato de la ley procesal pudo hacer variar las instancias de conocimiento de los procesos laborales en virtud de la modificación de las cuantías.

PRINCIPIO DE LA DOBLE INSTANCIA – En éste subyacen los derechos de impugnación y de contradicción

El principio de la doble instancia, elevado a canon constitucional en el artículo 31, prevé que toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley. La Corte Constitucional se ha ocupado de este tema resaltando que en el principio de la doble instancia subyacen los derechos de impugnación y de contradicción. La garantía del derecho de impugnación y la posibilidad de controvertir una decisión exigen la presencia jerárquica del superior, que permita la participación de otra autoridad independiente, imparcial y de distinta categoría en la revisión de una actuación previa, sea porque los interesados interpusieron el recurso de apelación o porque resulte forzosa la consulta. En suma el principio de la doble instancia encierra una de las más caras garantías establecidas en la Carta Política, por ello, es deber del Juez, salvo las excepciones expresamente consignadas por el legislador, procurar su realización y plena efectividad en las providencias judiciales.

PRINCIPIO DE LA DOBLE INSTANCIA – Efecto útil / PROCESO DE UNICA INSTANCIA TRANSITORIO – Restablecimiento de la doble instancia / LEY 954 DE 2005 – Restablecimiento de doble instancia al entrar en funcionamiento los jueces administrativos / RECURSO DE APELACION – Determinación de la cuantía para su procedencia / UNIFICACION JURISPRUDENCIAL – Competencia por razón de la cuantía / RECURSO DE QUEJA – Procedencia. Recurso de apelación mal denegado: se concede en el efecto suspensivo

Como lo reiteró la Sección Segunda, en materia laboral, durante la vigencia transitoria de la Ley 954 de 2005, las sentencias recaídas en asuntos que cursaron como de única o de primera instancia ante los Tribunales sólo eran susceptibles del recurso de apelación si superaban la cuantía señalada en dicha norma, por haberlo dispuesto así de manera expresa la citada Ley. En consecuencia, durante la vigencia de la Ley 954 de 2005, que consideró como de única instancia los procesos cuya cuantía no superara los cien (100) salarios mínimos, los asuntos pasaron a ser de única instancia en virtud del efecto inmediato de la aplicación de las normas procesales. En los casos concretos, cuando se profirieron las sentencias los procesos eran de única instancia. Cuando se presentó el recurso de apelación, ya estaban operando los Jueces Administrativos y, por ende, ya había entrado en aplicación la Ley 446 de 1998, conforme a la cual los procesos serían de doble instancia, bien ante el Tribunal o ante el Consejo de

Estado, sólo si la cuantía superaba los 100 salarios mínimos mensuales. Como en los presentes casos la cuantía es inferior a 100 salarios mínimos la competencia para conocer de ellos mismos estaría atribuida a los Jueces Administrativos en primera instancia, de acuerdo con el artículo 42 de la ley 446 de 1998, que modificó y adicionó el numeral 1 del artículo 134B del C.C.A. y, por ende, la segunda instancia correspondería a la misma autoridad judicial que decidió los asuntos, lo que haría improcedente la apelación. Para resolver el problema debe la Sala interpretar las normas de competencia de modo tal que se le dé efecto útil al principio constitucional de la doble instancia sin vulnerar la aplicación inmediata de las normas procesales ni olvidar que “el objeto de los procedimientos es la efectividad de los derechos reconocidos en la ley sustancial.” (Artículo 4º del C.P.C.). El artículo 31 de la Carta Política establece como regla general el principio de la doble instancia, de manera que la única instancia es la excepción. La Ley 446 de 1998 no reguló expresamente la cuantía de los asuntos que entraron a Despacho para fallo como de doble instancia, se convirtieron en de única en virtud de una norma transitoria y volvieron a ser de primera instancia al dejar de regir la norma temporal, por ello, en criterio de la Sala, en aplicación de la garantía de la doble instancia prevista en la Carta Política, tales asuntos conservan el derecho a ser impugnados. Una razonable interpretación del inciso tercero del artículo 164 de la Ley 446 de 1998 permite entender que como el proceso de única que se convierte en de doble instancia, como regla general, deberá enviarse al competente en el estado en que se encuentre, salvo que haya entrado al Despacho para sentencia. En este último caso, en garantía del principio de la doble instancia, la segunda debe surtirse ante el Consejo de Estado, que era el competente para ello a la fecha de presentación de la demanda.

NOTA DE RELATORÍA: La providencia analiza las cuantías bajo el Decreto 597 de 1988 y las Leyes 446 de 1998 y 954 de 2005.

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCION SEGUNDA

CONSEJEROS PONENTES: DOCTORES: JESÚS MARÍA LEMOS BUSTAMANTE, JAIME MORENO GARCÍA Y BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ

Bogotá D.C., doce (12) de julio de dos mil siete (2007).

Ref: Expediente 200012331000200101282 01.-
NÚMERO INTERNO: 2082-2006.-
Actor: ADRIÁN IVÁN AMAYA MOLINA.-
CONSEJERO PONENTE DR. JESÚS MARÍA LEMOS BUSTAMANTE

Expediente No. 05001-23-31-000-2001-01620-01
Actor: MARTÍN ALONSO MUÑOZ MACÍAS
Referencia: 2205-2006 (P-3)
CONSEJERO PONENTE DR. JAIME MORENO GARCÍA

Ref. Exp.470012331000200200143 01
No. Interno: 0462-07
Actor: JAIME ESPEJO CADAVID
CONSEJERO PONENTE DRA. BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ

RECURSOS DE QUEJA

En aplicación del artículo 29 del Código de Procedimiento Civil la Sala dispuso que la presente providencia fuera elaborada conjuntamente por los doctores JESÚS MARÍA LEMOS BUSTAMANTE, JAIME MORENO GARCÍA Y BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ, con el fin de unificar diversas providencias por ellos presentadas a la Sala de Sección, por interés jurídico, en los procesos de la referencia.

La situación fáctica de cada uno de los procesos es la siguiente:

1) Ref: Expediente 200012331000200101282 01, NÚMERO INTERNO: 2082-2006, Actor: ADRIÁN IVÁN AMAYA MOLINA.-

En este asunto decide la Sala el recurso de queja interpuesto por el demandante contra el auto de 24 de agosto de 2006, proferido por el Tribunal Administrativo del Cesar, que denegó el recurso de apelación contra la sentencia del 19 de julio de 2006, que negó las súplicas de la demanda.

1.1. LA DEMANDA

ADRIÁN IVÁN AMAYA MOLINA, mediante apoderado, interpuso acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra el Departamento del Cesar y la Contraloría Departamental, tendiente a obtener la nulidad de los siguientes actos administrativos:

- Ordenanza No. 05 de 10 de marzo de 2001, expedida por la Asamblea Departamental del Cesar, que modificó la planta de personal de la Contraloría General del Departamento del Cesar.
- Resolución No. 000174 de 30 de mayo de 2001, proferida por el Contralor del Departamento del Cesar, que suprimió algunos cargos de la planta de personal de la Contraloría.
- Comunicación del 5 de junio de 2001, expedida por el Contralor Departamental, mediante la cual se informó al actor que el cargo de profesional universitario, grado 10, código 340, de la Contraloría Departamental fue suprimido.

Como consecuencia solicitó ordenar su reintegro al cargo que venía desempeñando o a otro de igual categoría; disponer el pago de todos los sueldos, primas, bonificaciones, incrementos legales y demás emolumentos dejados de percibir desde el día en que se suprimió el cargo hasta la fecha del reintegro.

1.2. TRÁMITE EN PRIMERA INSTANCIA.-

El a quo, en sentencia del 19 de julio de 2006, negó las súplicas de la demanda.

El demandante interpuso recurso de apelación, que fue negado en razón de la cuantía, por tratarse de un proceso de única instancia.

Contra la anterior decisión el demandante interpuso recurso de reposición y subsidiariamente de queja contra el que negó el recurso de apelación. El recurso de reposición se desató mediante auto del 12 de octubre de 2006 (Fl. 31) confirmando la decisión impugnada y ordenando la expedición de copias para que se surtiera el recurso de queja.

1.3. SUSTENTACIÓN DEL RECURSO DE QUEJA.

Alega el recurrente que no es cierto, como lo afirma el Tribunal, que el recurso de apelación fue interpuesto en vigencia de la ley 954 de 2005, pues se presentó el 14 de agosto de 2006, mientras que la referida ley tuvo vigencia hasta el 1º de agosto de 2006 cuando entraron en funcionamiento los Juzgados Administrativos.

Para el caso hay que darle aplicación a las normas generales de competencia contenidas en la ley 446 de 1998, que no permiten procesos de única instancia en la jurisdicción contencioso administrativa.

2) Expediente No. 05001-23-31-000-2001-01620-01, Actor: MARTÍN ALONSO MUÑOZ MACÍAS, Referencia: 2205-2006.

En el asunto del epígrafe decide la Sala el recurso de queja interpuesto por la parte actora para que se le conceda el recurso de apelación que interpuso contra la sentencia del cinco (05) de junio de dos mil seis (2006), proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia.

2.1. LA DEMANDA

La parte actora presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra el Instituto de Deportes y Recreación "INDER" el 30 de mayo de 2001, con el fin de obtener la nulidad de las Resoluciones Nos. 107 del 23 de enero de 2001 y 077 del 31 de enero de 2001, por medio de las cuales se le suprimió el cargo de conductor que venía ocupando. A título de restablecimiento del derecho solicitó el reintegro, sin solución de continuidad, al cargo que venía ocupando y el reconocimiento y pago de los salarios y prestaciones dejadas de percibir y el cumplimiento de la sentencia en los términos del artículo 176 del C.C.A.

2.2. LA DECISIÓN DEL TRIBUNAL.

Para denegar la concesión de la apelación, el Tribunal consideró que el recurso fue presentado en vigencia de la ley 446 de 1998 (18 de agosto de 2006), por tanto, el proceso es de conocimiento en primera instancia de los Jueces Administrativos por no exceder los cien (100)

salarios mínimos legales mensuales, de conformidad con el Art.134B del C.C.A.. (Fls. 45 a 47).

2.3. EL RECURSO DE QUEJA

La parte actora considera que *“para el momento de la presentación de la demanda la cuantía excedía el tope mínimo fijado por la ley, en ese entonces equivalente a \$3.810.000.00, para los procesos de doble instancia”*, por tanto, debía concederse el recurso de apelación de conformidad con la normatividad vigente para esa fecha. (Fls. 55 a 58).

3. Ref. Exp.470012331000200200143 01, No. Interno: 0462-07, Actor: JAIME ESPEJO CADAVID.

En este asunto decide la Sala el recurso de queja interpuesto por la parte actora contra el auto de 25 de septiembre de 2006 mediante el cual el Tribunal Administrativo del Magdalena no concedió el recurso de apelación contra la sentencia de 31 de mayo de 2006, que negó las súplicas de la demanda.

3.1. LA DEMANDA

JAIME ESPEJO CADAVID por conducto de apoderado instauró la acción de que trata el artículo 85 del C.C.A., a fin de que se declare que se configuró el silencio administrativo negativo frente a la petición interpuesta el 24 de abril de 2001 ante la Universidad del Magdalena, mediante la cual solicitó el reconocimiento y pago de las diferencias salariales y prestacionales frente al señor Jairo Figueroa de Avila, ya

que ambos desempeñan funciones iguales dentro de las mismas condiciones de jornada y eficiencia como empleados de la Universidad; pero que tenían y devengaban salarios y prestaciones diferentes.

Como consecuencia de tal declaración y a título de restablecimiento del derecho solicitó el reconocimiento y pago de la nivelación salarial y prestacional existente entre él y Jairo Figueroa de Avila a partir del 10 de febrero de 2000; así como el reajuste a las cesantías, vacaciones, primas legales y convencionales, auxilios e intereses devengados desde que se produjo la diferencia salarial y hasta cuando opere la nivelación requerida; dando aplicación a los artículos 176 a 178 del Código Contencioso Administrativo (fls. 14 a 23).

3.2. TRAMITE DE LA PRIMERA INSTANCIA

El fallador de primera instancia en sentencia de 31 de mayo de 2006 (fl.83) negó las pretensiones de la demanda. De acuerdo a la prueba documental el demandante ostenta la calidad de empleado público, y por ende, su salario es predeterminado por la Universidad, ya que corresponde al Consejo Directivo determinar la planta de personal de sus dependencias y fijar los sueldos de los empleados públicos. No acontece lo mismo con el señor Jairo Figueroa de Avila, respecto de la nivelación salarial y prestacional, porque ostentó la calidad de trabajador oficial durante el tiempo que estuvo vinculado al ente universitario.

Mal podía dar la entidad demandada no dar al demandante un trato diferente en materia salarial y prestacional al otorgado al señor Jairo Figueroa de Avila, porque su vinculación laboral no era igual; ya que el

uno era empleado público, y el otro trabajador oficial, situación que imposibilita la igualdad salarial.

La clase de vinculación difiere sustancialmente, porque la de trabajador oficial no opera a través de una situación de derecho público, legal y reglamentaria, sino de carácter contractual, lo que le permite negociar su salario con el empleador directamente o a través de una convención colectiva.

Contra la anterior decisión la parte actora interpuso recurso de apelación el 1º de agosto de 2006 (fl.96).

Mediante auto de 25 de septiembre de 2006 (fl.97) se desató la alzada en forma negativa por el factor cuantía, al considerar el a-quo que el proceso es de única instancia, ya que para la fecha de interposición de la demanda el salario mínimo legal vigente era de \$309.000 y la cuantía del proceso se estableció en una suma inferior a 100 SMLV, no excediendo la suma de \$30.900.000.00, de conformidad con el artículo 42 de la Ley 446 de 1998 que adicionó el artículo 134B numeral 1 del C.C.A.

3.4. EL RECURSO DE QUEJA

El actor interpuso recurso de queja contra el anterior proveído con la sustentación que corre a folios 107 y 108. Aduce el quejoso que la cuantía es un factor objetivo y que el juzgador de segundo grado al momento de considerar la admisión de un recurso de apelación, debe revisar si ésta ha sido bien o mal estimada; y que la cuantía del presente proceso pudo ser mal estimada, pero que el superior podrá revisarla para así ajustarla a los requerimientos legales.

El Tribunal Administrativo del Magdalena, para inadmitir el recurso de apelación interpuesto tomó el valor del salario mínimo legal vigente para el año 2002, que era de \$309.000.00; pero la prueba demuestra que el actor devengaba por lo menos dos veces el salario mínimo, circunstancia que de acuerdo al material probatorio hace que la cuantía del proceso sea superior a 100 SMLV, por lo que el proceso es de dos instancias y por lo tanto lo debe resolver el Consejo de Estado. Esa decisión confirmaría el principio constitucional de las dos instancias (fls.107 y 108).

3.5. Pruebas relevantes en el recurso de queja.-

Con la probanza que corre a folios 17 a 22 del informativo quedó acreditado que el 27 de febrero de 2002, la parte actora interpuso acción de nulidad y restablecimiento del derecho a fin de que se declare que se configuró el silencio administrativo negativo frente a la petición interpuesta el 24 de abril de 2001 ante la Universidad del Magdalena, para lograr el reconocimiento y pago de las diferencias salariales y prestacionales entre el actor y el señor Jairo Figueroa de Ávila.

A folios 97 y 98 del expediente obra el auto de 25 de septiembre de 2006 proferido por el Tribunal Administrativo del Magdalena que negó por el factor cuantía el recurso de apelación interpuesto el 1º de agosto de 2006 (fl.95), por considerar que le es aplicable la Ley 446 de 1998.

Obran a folios 70 a 77 las certificaciones laborales expedidas por el Jefe de la oficina de Recursos Humanos y Laborales de la Universidad del Magdalena de los señores Jaime Alfredo Espejo Cadavid y Jairo Augusto Figueroa de Avila, que dan cuenta de su vinculación en el

siguiente sentido: *“Que el Señor JAIME ALFREDO ESPEJO CADAVID identificado con C.C. No. 12.527.684 de Santa Marta ostentaba la calidad de EMPLEADO PUBLICO (sic) durante el tiempo que estuvo vinculado a la UNIVERSIDAD DEL Magdalena. Y el Señor JAIRO AUGUSTO FIGUEROA DE AVILA, identificado con C.C. No. 12.529.213 de Santa Marta, ostentaba la calidad de TRABAJADOR OFICIAL, durante el tiempo que estuvo vinculado a la Universidad del Magdalena.”.*

Para resolver se,

CONSIDERA

Problema jurídico.-

Conforme al panorama descrito el problema jurídico a resolver radica en la procedencia del recurso de apelación interpuesto cuando ya estaban en funcionamiento los juzgados administrativos contra una providencia proferida como de única instancia bajo la vigencia de la ley 954 de 2005.

La Sala, por razones metodológicas, resolverá el asunto en el siguiente orden: 1) De la Jurisdicción y Competencia; 2) Cuantía aplicable desde la presentación de la demanda hasta la fecha de interposición del recurso de apelación y la forma como se debe establecer; 3) Del principio de la doble instancia; 4) Cuantía de cada caso, fijada al momento de presentación de la demanda y 5) Solución al problema jurídico planteado.

1) De la Jurisdicción y competencia.

Desde el punto de vista jurídico por competencia se entiende “*la medida como la jurisdicción se distribuye entre las distintas autoridades judiciales*”¹; según Rocco, la competencia puede definirse como “*aquella parte de la jurisdicción que corresponde en concreto a cada órgano jurisdiccional singular, según ciertos criterios a través de los cuales las normas procesales distribuyen la jurisdicción entre los distintos órganos ordinarios de ella*”². Couture la definió como una medida de jurisdicción. Todos los Jueces tienen jurisdicción, pero no todos tienen competencia para conocer de determinado asunto. Un Juez competente es, al mismo tiempo, un Juez con jurisdicción; pero un Juez incompetente es un Juez con jurisdicción y sin competencia. La competencia es el fragmento de la jurisdicción atribuido a un Juez³.

Es decir, la jurisdicción compete a todos los Jueces, mientras que la competencia es la facultad que en concreto está atribuida por la Ley a cada Juez, teniendo en cuenta factores que garantizan que el asunto debatido será conocido por el Juez correspondiente. Dichos factores han sido definidos así: objetivo: basado en la naturaleza del proceso y en la cuantía de la pretensión; subjetivo: atiende a la calidad de la persona que ha de ser parte dentro del proceso; funcional: que se determina en razón del principio de las dos instancias; territorial: se relaciona con el espacio en el cual un funcionario judicial ejerce sus funciones, es decir, lugar o territorio para desatar los litigios que en él surjan; y de conexión: cuando en razón de la acumulación de una pretensión a otra, entre las que existe conexión, un Juez que no es competente para conocer de ellas puede llegar a serlo.

¹ Luis Mattiolo, Tratado de Derecho Judicial Civil, Madrid, Edt. Reus, 1930, pág.3. Citado por el Doctor Marco Gerardo Monroy Cabra, Derecho Procesal Civil, Ediciones Librería el Profesional quinta edición 2001.-

² Ugo Rocco, Tratado de Derecho Procesal Civil, Bogotá, Buenos Aires, Edit. Temis-Depalma, 1970, pág.42. Citado por el Doctor Jaime Azula Camacho, Manuel de Derecho Procesal, Editorial Temis 2006.

³ Derecho Procesal Civil Colombiano, Doctor Hernán Fabio López Blanco quien cita a Eduardo J. Couture.

2) Cuantía aplicable desde la presentación de la demanda hasta la fecha de interposición del recurso de apelación y la forma como se debe establecer;

En el sub-lite el factor que ocupa la atención de la Sala es el objetivo, por razón de la cuantía, teniendo en cuenta que para la época de presentación de la demanda se encontraba vigente el Decreto 597 de 1988, que establecía como de conocimiento del Tribunal en única instancia los asuntos cuya cuantía fuera inferior a la allí señalada, con los ajustes previstos por la ley.

El artículo 131, numeral 6º, subrogado por el Decreto 597 de 1988, determinaba la competencia para los Tribunales en única instancia con el siguiente tenor literal:

“[...] 6º. De los de restablecimiento del derecho de carácter laboral, que no provengan de un contrato de trabajo, en los cuales se controviertan actos de cualquier autoridad, cuando la cuantía no exceda de quinientos mil pesos (\$500.000.00).

[...]

En este caso, la cuantía para efectos de la competencia se determinará así:

a) Cuando le reclame el pago de sueldos o salarios de un período preciso o determinable, y prestaciones sociales de cuantía determinada o periódica de término definido, por el valor de lo reclamado o de la suma de los derechos demandados;

b) Cuando se reclame el pago de prestaciones periódicas de término indefinido, como pensiones de jubilación o de invalidez, por lo que se pretenda, según la demanda, desde cuando se causaron hasta la presentación de la misma, sin pasar de tres (3) años.”.

La cuantía de la norma antes transcrita se reajustó en un 40% cada dos años, por disposición del artículo 4º del decreto 597 de 1988.

Así, las cuantías, de acuerdo con el año de presentación de la demanda, quedaron con los siguientes valores:

Del 1º de enero de 1990 al 31 de diciembre de 1991	\$ 700.000.00
Del 1º de enero de 1992 al 31 de diciembre de 1993	\$ 980.000.00
Del 1º de enero de 1994 al 31 de diciembre de 1995	\$1.380.000.00
Del 1º de enero de 1996 al 31 de diciembre de 1997	\$1.940.000.00
Del 1º de enero de 1998 al 31 de diciembre de 1999	\$2.720.000.00
Del 1º de enero de 2000 al 31 de diciembre de 2001	\$3.810.000.00
Del 1º de enero de 2002 al 31 de diciembre de 2003	\$5.340.000.00
Del 1º de enero de 2004 al 31 de diciembre de 2005 ⁴	\$7.480.000.00

El 8 de julio de 1998 se publicó en el Diario Oficial No. 43.335 la Ley 446 de 1998, mediante la cual se modificaron y expidieron normas del Código Contencioso Administrativo. En su artículo 164, en cuanto a la vigencia en materia contenciosa, advirtió:

“Art. 164. En los procesos iniciados ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, los términos que hubieren empezado 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.

...

Parágrafo. Mientras entran a operar los Juzgados Administrativos continuarán aplicándose las normas de competencia vigentes a la sanción de la presente ley. (Se subraya).”.

⁴ Según lo anotado al 27 de abril de 2005, inclusive.

En consecuencia, por esta normativa expresa las competencias fijadas por la Ley 446 de 1998 quedaron suspendidas hasta cuando entraran en funcionamiento los Jueces Administrativos, razón por la cual continuaron aplicándose las normas de competencia establecidas por el Decreto 597 de 1988 con las modificaciones señaladas.

Ahora bien, con posterioridad se profirió la Ley 954 de 27 de abril de 2005, cuya fecha de promulgación fue el 28 de los mismos mes y año en el Diario Oficial No. 45.893, *“por medio de la cual se modifican, adicionan y derogan algunos artículos de la Ley 446 de 1998 y del Código Contencioso Administrativo, y se dictan otras disposiciones sobre competencia, descongestión, eficiencia y acceso a la administración de justicia”*, que, en su artículo 1º, adicionó el párrafo del artículo 164 de la ley 446 de 1998, así:

“Artículo 1º. Readecuación temporal de competencias previstas en la Ley 446 de 1998. El párrafo del artículo 164 de 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 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 134 b 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.”⁵

La readecuación temporal de competencias tuvo vigencia desde la fecha de promulgación de la Ley 954 de 2005, 28 de abril de 2005, hasta el 31 de julio de 2006, ya que a partir del 1º de agosto del mismo año empezaron a operar los Juzgados Administrativos, de conformidad con el Acuerdo No. PSAA06-3409 de 9 de mayo de 2006, proferido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, que dispuso:

“ARTÍCULO SEGUNDO.- Entrada en operación. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo tercero del 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 párrafo 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 [...]”.

Durante la vigencia de la ley 954 de 2005, a efectos de determinar la competencia en única o primera instancia, se tuvo en cuenta el monto de los 100 salarios mínimos legales vigentes (SMLV) pero a la fecha de presentación de la demanda, de conformidad con el auto de la Sala Plena Contenciosa de 28 de marzo de 2006⁶.

⁵ La Corte Constitucional declaró la exequibilidad de las expresiones “y”, y “cuando la cuantía exceda de los montos”. (sic), contenidas en el segundo inciso del párrafo del artículo 164 de la Ley 446 de 1998, modificado por el artículo 1º de la Ley 954 de 2005, mediante sentencia C-474 del 14 de junio de 2006, Magistrado Ponente Dr. JAIME CORDOBA TRIVIÑO.

⁶ Exp. No. 7678-05 Actor: José Augusto Calvache Guerrero, M.P., Dr. Jaime Moreno García.

Entrados en funcionamiento los juzgados administrativos el 1º de agosto de 2006, se debe determinar la competencia con base en los artículos 132 y 134B del C.C.A., tal como fueron modificados por los artículos 40 y 42 de la Ley 446 de 1998, respectivamente:

El artículo 132, numeral 2, del Código Contencioso Administrativo, dispone:

“Art. 132.- Modificado . Decr. 597 de 1988, art. 2º Modificado Ley 446 de 1998, art.40. Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

[...]

2. De los de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral que no provengan de un contrato de trabajo, en los cuales se controviertan Actos Administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía exceda de cien (100) salarios mínimos legales mensuales.”.

A su turno el artículo 134B, numeral 1, del C.C.A., preceptúa:

Art. 134B.- Adicionado Ley 446 de 1998, art. 42. Los Jueces Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

1. De los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral, que no provengan de un contrato de trabajo, en los cuales se controviertan Actos Administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía no exceda de ciento (100) salarios mínimos legales mensuales.”.

Como regla general, la cuantía del proceso para fijar la competencia en única o primera instancia debe ser la establecida a la fecha de presentación de la demanda, sin olvidar las variaciones debidas a que las normas procesales son de aplicación inmediata.

En aplicación del efecto inmediato de las normas procesales un proceso que, por vía de ejemplo, gozaba de doble instancia conforme al Decreto 597 de 1988 pudo convertirse en de única instancia por la vigencia de la Ley 954 de 2005 y aún pasar a ser nuevamente de

doble instancia en aplicación de la Ley 446 de 1998. Quiere decir lo anterior que el efecto inmediato de la ley procesal pudo hacer variar las instancias de conocimiento de los procesos laborales en virtud de la modificación de las cuantías.

4) El principio de la doble instancia.-

El principio de la doble instancia, elevado a canon constitucional en el artículo 31, prevé que toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley, con el siguiente tenor literal:

“Art. 31.- Toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley.”.

La Corte Constitucional se ha ocupado de este tema resaltando que en el principio de la doble instancia subyacen los derechos de impugnación y de contradicción.

La garantía del derecho de impugnación y la posibilidad de controvertir una decisión exigen la presencia jerárquica del superior, que permita la participación de otra autoridad independiente, imparcial y de distinta categoría en la revisión de una actuación previa, sea porque los interesados interpusieron el recurso de apelación o porque resulte forzosa la consulta⁷.

En el mismo sentido, en sentencia C-1237 de 2005⁸ , sostuvo:

“[...]”

⁷ Corte Constitucional, sentencia C-095 de 11 de febrero de 2003, M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil.

⁸ Corte Constitucional, sentencia C-1237 de 29 de noviembre de 2005, M.P., Jaime Araujo Renteria.

De conformidad con lo dispuesto en el Art. 31 de la Constitución, toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley. Este precepto consagra el principio de la doble instancia, respecto de las sentencias, y otorga al legislador la facultad de establecer excepciones.

[...]

La doble instancia representa una garantía para los asociados, en cuanto el examen del asunto por parte de un juez u órgano judicial de superior grado y con mayor conocimiento y experiencia en el campo del Derecho permite corregir errores del inferior y, de otro lado, favorece la imparcialidad.”.

En suma el principio de la doble instancia encierra una de las más caras garantías establecidas en la Carta Política, por ello, es deber del Juez, salvo las excepciones expresamente consignadas por el legislador, procurar su realización y plena efectividad en las providencias judiciales.

4) Cuantía de cada caso, fijada al momento de presentación de la demanda.

4.1. Ref: Expediente 200012331000200101282 01, NÚMERO INTERNO: 2082-2006, Actor: ADRIÁN IVÁN AMAYA MOLINA.-

Con base en el artículo 131.6, subrogado por el decreto 597 de 1988, artículo 4, para el año 2001, fecha de presentación de la demanda, la cuantía del proceso de única instancia ascendía a la suma de \$ 3.810.000.00

En este caso, el demandante no precisó ni razonó la cuantía, tampoco el tribunal de instancia, por ello la Sala procede a establecerla según las pretensiones, así:

Tiempo transcurrido: 118 días contados desde la fecha de retiro del servicio, 5 de junio de 2001, hasta la fecha de presentación de la demanda, 2 de octubre de 2001.

Salarios dejados de percibir:	$1.345.864.00 \times 118 / 30 = \$$	5.293.731.73
Prima de navidad:	$1.345.864.00 \times 118 / 360 = \$$	441.144.31
Prima de servicios:	$1.345.864.00 \times 118 / 720 = \$$	220.572.15
Prima de vacaciones:	$1.345.864.00 \times 118 / 720 = \$$	220.572.15
Cesantías:	$1.345.864.00 \times 118 / 360 = \$$	441.144.31
Intereses/Cesantías:	$441.144.31 \times 118 \times 12\% / 360 = \$$	17.351.67
Total.....	\$	6.634.516.10

En estas condiciones a la fecha de presentación de la demanda el proceso era de primera instancia.

4.2. Expediente No. 05001-23-31-000-2001-01620-01, Actor: MARTÍN ALONSO MUÑOZ MACÍAS, Referencia: 2205-2006.

En este asunto, de acuerdo con la operación realizada por el Tribunal, la cuantía del proceso es \$5'619.316 (Fl. 46); mediante sentencia del 5 de junio de 2006, el Tribunal Administrativo de Antioquia denegó las pretensiones de la demanda (Fl. 33). Contra esta decisión, el demandado interpuso recurso de apelación el 18 de agosto de 2006, el cual no fue concedido por tratarse de la nulidad y restablecimiento del derecho de un acto administrativo de carácter laboral, con cuantía inferior a los cien (100) salarios mínimos legales mensuales.

4.3. Ref. Exp.470012331000200200143 01, No. Interno: 0462-07, Actor: JAIME ESPEJO CADAVID.

En este caso, para la fecha de presentación de la demanda, 20 de febrero de 2002, eran de única instancia los procesos con cuantía inferior a \$5.340.000.00 y la del proceso ascendía a \$6.899.242.00 de conformidad con la documentación allegada.

En efecto, de las operaciones aritméticas la cuantía que se deduce es la siguiente:

Año 2000	JAIME ESPEJO CADAVID	JAIME FIGUEROA DE AVILA	DIFERENCIA
Devengado	\$6.614.292.00	\$7.592.772.00	\$978.480.00
Sueldo y Horas Ext.	\$1.342.601.00	\$1.096.657.00	\$245.944.00
Subsidio de Trans.	\$52.826.00	\$1.009.863.00	\$957.037.00
Bonificación	\$283.152.00	\$241.893.00	\$41.259.00
Prima de Serv.	\$635.980.00	\$1.080.110.00	\$444.130.00
Prima Vac.	\$494.214.00	\$1.173.640.00	\$679.426.00
TOTAL			\$3.346.276.00

Año 2001	JAIME ESPEJO CADAVID	JAIME FIGUEROA DE AVILA	DIFERENCIA
Devengado	\$5.375.277.00	\$7.212.996.00	\$1.837.719.00
Horas extras	\$1.112.291.00	\$1.216.297.00	\$104.006.00
Subsidio de Trans.	\$690.055.00	-	\$690.055.00
Bonificación	\$247.944.00	\$314.958.00	\$67.014.00
Prima de Serv.	\$1.154.891.00	\$802.636.00	\$352.255.00
Prima Vac.	-	\$501.917.00	\$501.917.00
TOTAL			\$3.552.966.00

Como la cuantía supera la establecida por el Decreto 597 de 1988, que para la fecha de presentación de la demanda era de \$5.340.000.00, es claro que, para esa época, este proceso era de conocimiento del Tribunal Administrativo del Magdalena en primera instancia.

5) Solución al problema jurídico planteado.

Como lo reiteró la Sección Segunda, en materia laboral, durante la vigencia transitoria de la Ley 954 de 2005, las sentencias recaídas en asuntos que cursaron como de única o de primera instancia ante los Tribunales sólo eran susceptibles del recurso de apelación si superaban la cuantía señalada en dicha norma, por haberlo dispuesto así de manera expresa la citada Ley.

En consecuencia, durante la vigencia de la Ley 954 de 2005, que consideró como de única instancia los procesos cuya cuantía no superara los cien (100) salarios mínimos, los asuntos pasaron a ser de única instancia en virtud del efecto inmediato de la aplicación de las normas procesales.⁹

En los casos concretos, cuando se profirieron las sentencias los procesos eran de única instancia. Cuando se presentó el recurso de apelación, ya estaban operando los Jueces Administrativos y, por ende, ya había entrado en aplicación la Ley 446 de 1998, conforme a la cual los procesos serían de doble instancia, bien ante el Tribunal o ante el Consejo de Estado, sólo si la cuantía superaba los 100 salarios mínimos mensuales.

Como en los presentes casos la cuantía es inferior a 100 salarios mínimos la competencia para conocer de ellos mismos estaría atribuida a los Jueces Administrativos en primera instancia, de

⁹ Consejo de Estado, Sección Segunda, auto del 22 de septiembre de 2005, Ref: Expediente 730012331000200200929 01, No. Interno 7233-05, Actor: CLEMENTINA AGUILAR MENESES, Magistrado Ponente Dr. JESÚS MARÍA LEMOS BUSTAMANTE.

acuerdo con el artículo 42 de la ley 446 de 1998, que modificó y adicionó el numeral 1 del artículo 134B del C.C.A. y, por ende, la segunda instancia correspondería a la misma autoridad judicial que decidió los asuntos, lo que haría improcedente la apelación.

Para resolver el problema debe la Sala interpretar las normas de competencia de modo tal que se le dé efecto útil al principio constitucional de la doble instancia sin vulnerar la aplicación inmediata de las normas procesales ni olvidar que *“el objeto de los procedimientos es la efectividad de los derechos reconocidos en la ley sustancial.”* (Artículo 4º del C.P.C.).

El artículo 31 de la Carta Política establece como regla general el principio de la doble instancia, de manera que la única instancia es la excepción.

La Ley 446 de 1998 no reguló expresamente la cuantía de los asuntos que entraron a Despacho para fallo como de doble instancia, se convirtieron en de única en virtud de una norma transitoria y volvieron a ser de primera instancia al dejar de regir la norma temporal, por ello, en criterio de la Sala, en aplicación de la garantía de la doble instancia prevista en la Carta Política, tales asuntos conservan el derecho a ser impugnados

Es más el inciso tercero del artículo 164 de la Ley 446 de 1998 dispone: *“Los procesos en curso que eran de única instancia ante el Consejo de Estado o ante los Tribunales y que quedaren 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.”. Una razonable interpretación de esta normativa permite entender que como el proceso de única que se convierte en de doble instancia, como regla general, deberá enviarse al competente en el estado en que se encuentre, salvo que haya entrado al Despacho para sentencia. En este último caso, en garantía del principio de la doble instancia, la segunda debe surtirse ante el Consejo de Estado, que era el competente para ello a la fecha de presentación de la demanda.

De lo dicho la Sala concluye que los procesos objeto de la presente decisión son de primera instancia y, por tanto, esta Corporación tiene competencia para conocer de ellos.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”

RESUELVE:

1) Estímase mal denegado el recurso de apelación interpuesto por el demandante, señor ADRIÁN IVÁN AMAYA MOLINA, mediante apoderada, contra la sentencia del 19 de julio de 2006, proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar.

2) Declárase mal denegado el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, MARTÍN ALONSO MUÑOZ MACÍAS, mediante

apoderada contra la sentencia del 5 de junio de 2006, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia.

3) Estímase mal denegado el recurso de apelación interpuesto por el demandante, JAIME ESPEJO CADAVID, mediante apoderado, contra la sentencia del 31 de mayo de 2006, proferida por el Tribunal Administrativo del Magdalena.

4) Como consecuencia de las anteriores declaraciones, en el efecto suspensivo, **CONCÉDESE** el recurso de apelación.

Por Secretaría, ofíciase a los respectivos Tribunales Administrativos para que den cumplimiento a lo aquí dispuesto.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión celebrada en la fecha.

JESÚS MARÍA LEMOS BUSTAMANTE GUSTAVO GÓMEZ ARANGUREN

JAIME MORENO GARCÍA ALEJANDRO ORDÓÑEZ MALDONADO

BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ

ALFONSO VARGAS RINCÓN