



CONSEJO DE ESTADO
SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

CONSEJERO PONENTE: Mauricio Fajardo Gómez

Bogotá, D.C. Septiembre nueve (9) de dos mil ocho (2008)

Proceso: 110010326000200800009 00
Actor: Luz Elena Muñoz Guerrero y otro
Demandado: La Nación – Rama Judicial y otro

De acuerdo con lo dispuesto en la sesión celebrada el 26 de agosto de 2008, procede la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, por importancia jurídica, a pronunciarse respecto del presente asunto.

I. ANTECEDENTES:

1. La demanda.

1.1.- En escrito presentado el 12 de octubre de 2007, la señora Elena Muñoz Guerrero y otros instauraron demanda de reparación directa contra la Nación – Rama Judicial con el fin de que se le declare administrativamente responsable por el error judicial atribuible al Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, visible en la sentencia del 18 de septiembre de 2006, dictada dentro del proceso de reparación directa No. 2001-4389, en el cual se pretendía que se declarara la responsabilidad administrativa de la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, por la muerte del Subcomisario de esta institución, el señor Gabriel Jaime Agudelo Ramírez, ocurrida el 4 de septiembre de 2001, en zona jurisdiccional del



Actor: Luz Elena Muñoz Guerrero y otro
 Demandado: La Nación – Rama Judicial y otro
 Referencia: Expediente 34.985

Municipio de Yumbo, Departamento del Valle del Cauca. Para el efecto se solicitaron las siguientes declaraciones y condenas:

“PRIMERO: Que se declare a la NACIÓN RAMA JUDICIAL, administrativamente responsable del error judicial configurado en la sentencia de única instancia calendada el 18 de septiembre de 2006 dictada por el Honorable Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, en el proceso de reparación directa **2001-4389** (Actor **LUZ ELENA MUÑOZ GUERRERO y otros**) contra la NACIÓN MINISTERIO DE DEFENSA POLICIA NACIONAL, por la muerte del subcomisario de la Policía Nacional **GABRIEL JAIME AGUDELO RAMIREZ**, ocurrida el 4 de septiembre de 2001 en zona jurisdiccional del municipio de Yumbo – Valle, en las circunstancias de modo, tiempo y lugar de que da cuenta la referida actuación litigiosa, por cuanto sus efectos resultan lesivos de los intereses patrimoniales de los demandantes.

SEGUNDO: Que como consecuencia de la anterior declaratoria, se condene a la demandada a pagar a cada uno de los actores, el monto total de los perjuicios morales y materiales injustamente denegados en la cuestionada decisión, que para mayor precisión se cuantifican bajo los siguientes parámetros:

1. POR PERJUICIOS MORALES SUBJETIVOS: Se reconocerá y pagará a cada uno de los actores, es decir, LUZ ELENA MUÑOZ GUERRERO (esposa), KEVIN ANDRES y YURANI MARCELA AGUDELO MUÑOZ (hijos), BLANCA CECILIA, OLGA LUCIA, LUIS FERNANDO, JOSE HUMBERTO, CRUZ ADIELA Y HECTOR FABIO AGUDELO RAMIREZ (hermanos), e igualmente a MARIA DEL CARMEN RAMIREZ CARDONA (madre), fallecida en el curso del proceso 2001-4389, a quien sus hijos según lo explicado al inicio de la demanda la representan en esta causa, el equivalente en moneda nacional de cien (100) salarios mínimos mensuales vigentes al momento de quedar en firme la sentencia que así lo declare, por ser cierto e indiscutible que la muerte de su allegado los tiene aún abatidos y su dolor y desconcierto por el luctuoso hecho han aumentado al conocer de la injusta sentencia denegatoria del resarcimiento de los perjuicios que reclaman como directos afectados.

2. PERJUICIOS MATERIALES: Se reconocerá y pagará a los demandantes LUZ ELENA MUÑOZ GUERRERO, KEVIN ANDRES y YURANI MARCELA AGUDELO MUÑOZ, esposa e hijos del causante, lo concerniente a este rubro con aplicación de la siguiente fórmula de las matemáticas financieras tenida en cuenta por el Honorable Consejo de Estado, comprendiendo dos períodos:

“

Observando la fórmula anterior, las cuantías de las indemnizaciones para cada actor se definen así:



Actor: Luz Elena Muñoz Guerrero y otro
 Demandado: La Nación – Rama Judicial y otro
 Referencia: Expediente 34.985

El 50% del 75% del salario histórico (\$1.486.386.24) a tener como base de la liquidación, igual a \$557.395, a favor de la esposa, multiplicado por el número de años de expectativa de vida del de cujus (31 años aproximadamente), da un guarismo de doscientos siete millones, trescientos cincuenta mil novecientos cuarenta pesos (\$207.350.940). Desde luego esta cifra habrá de actualizarse al momento de proferir la respectiva sentencia.”

Se observa, además, que respecto de la cuantía del proceso, la parte actora señaló:

“La pretensión mayor es la deprecada a favor de la demandante Luz Elena Muñoz Guerrero, cónyuge de la víctima, por concepto de perjuicios materiales liquidados en la demanda en un monto de doscientos siete millones, trescientos cincuenta mil novecientos cuarenta pesos (\$207.350.940), que nos permitimos tomar estimativo razonable de la cuantía.”

2. Antecedentes procesales.

La demanda fue presentada ante los Juzgados Administrativos del Circuito de Cali, la cual, luego del reparto respectivo, le correspondió al Juez 15 Administrativo de Cali. Posteriormente ese Despacho, mediante auto del 27 de noviembre de 2007, remitió la demanda al Consejo de Estado, por considerar que esta Corporación era la competente, en única instancia, para conocer del presente asunto.

Para el Juzgado mencionado, la Ley 270, expedida en el año de 1996, la cual previó lo concerniente a la responsabilidad del Estado por la actividad jurisdiccional, constituye una legislación especial respecto de las normas generales de competencia contenidas en el Código Contencioso Administrativo, razón por la cual para determinar el juez competente respecto de este tipo de acciones cuyos títulos de imputación están constituidos por el error jurisdiccional, la privación injusta de la libertad y el defectuoso funcionamiento de la Administración de Justicia, se debe aplicar lo dispuesto en el artículo 73 de la referida Ley 270 mediante el cual se establece que la competencia estará radicada entre el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos, de conformidad con el procedimiento ordinario; por tanto, por



*Actor: Luz Elena Muñoz Guerrero y otro
Demandado: La Nación – Rama Judicial y otro
Referencia: Expediente 34.985*

expresa disposición legal, al Juez Administrativo del Circuito no le corresponde el conocimiento de este tipo de procesos.

De igual forma, el Juzgado 15 Administrativo del Circuito de Cali consideró que debido a la organización sistemática de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, no puede un funcionario de menor jerarquía conocer de las demandas instauradas con ocasión de las irregularidades o yerros atribuidos a un fallo proferido por uno de mayor jerarquía, sin que por ello se afecte la autonomía de las autoridades jurisdiccionales prevista en el artículo 228 del ordenamiento constitucional.

Por consiguiente, concluyó que en aplicación del artículo 73 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia y, teniendo en cuenta la organización sistemática de la Jurisdicción Contencioso Administrativa así como el principio del juez natural, el operador judicial competente para conocer de aquellas acciones mediante las cuales se pretenda la declaración de responsabilidad del Estado por error judicial originado en una sentencia proferida por un Tribunal Administrativo es el Consejo de Estado, en única instancia.

II. CONSIDERACIONES:

Procede la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo a determinar si el Consejo de Estado es el competente para conocer del presente asunto en única instancia.

1. La competencia.

La competencia ha sido comúnmente concebida como la porción, la cantidad, la medida o el grado de la jurisdicción que corresponde a cada juez o



Actor: Luz Elena Muñoz Guerrero y otro
 Demandado: La Nación – Rama Judicial y otro
 Referencia: Expediente 34.985

tribunal, mediante la determinación de los asuntos que le corresponde conocer, haciendo efectivo de esta manera el principio de seguridad jurídica¹.

Como lo ha manifestado la Corte Constitucional, la competencia debe tener las siguientes calidades: *legalidad*, pues debe ser fijada por la ley; *imperatividad*, lo que significa que no es derogable por la voluntad de las partes; *inmodificabilidad*, porque no se puede variar en el curso de un proceso (*perpetuatio jurisdictionis*) salvo las excepciones contempladas en la misma ley; *indelegabilidad*, dado que no puede ser delegada por quien la detenta; y *de orden público*, puesto que se funda en principios de interés general.²

Elemento medular del concepto de competencia lo constituye el principio del juez natural concebido como aquél al cual el ordenamiento vigente le ha asignado el conocimiento de ciertos asuntos para su resolución y, por tanto, forma parte fundamental del debido proceso en cuanto concreta y materializa la garantía consagrada en el artículo 29 constitucional a cuyo tenor “[n]adie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio”.

Ahora bien, por regla general corresponde al legislador, en aquellos casos en los cuales el Constituyente no lo hubiere hecho, asignar competencia a los distintos entes u órganos del Estado, tal como la Corte Constitucional lo ha manifestado en diferentes oportunidades:

“Como esta Corporación lo ha señalado, el Legislador goza de una amplia libertad para definir la competencia de los funcionarios judiciales, como distribución concreta de la jurisdicción. Esta atribución de competencias es no sólo una facultad propia del Congreso, sino que

¹ Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-040 de 1997. Magistrado Ponente, doctor Antonio Barrera Carbonell.

² Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-655 de 1997. Magistrado Ponente, doctor Carlos Gaviria Díaz.



Actor: Luz Elena Muñoz Guerrero y otro
 Demandado: La Nación – Rama Judicial y otro
 Referencia: Expediente 34.985

*además cumple un importante papel, pues favorece la seguridad jurídica, en la medida en que queda claro quiénes son los funcionarios que tienen la potestad de llevar a cabo ciertas tareas. Además, de esa manera, la ley precisa las formas propias de cada juicio, que es un requisito para asegurar el debido proceso. En esas condiciones, es una potestad propia de la ley definir el funcionario competente en materia de procesos laborales”.*³

Y en la Sentencia C-111 de 2000⁴, expresó:

“... la asignación legal de una competencia a una autoridad judicial supone la determinación acerca del ejercicio de una función pública, en desarrollo del mandato establecido en el artículo 150-23, en virtud del cual corresponde al Congreso de la República “expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas”, siendo en este caso la administración de justicia la función pública regulada, la cual de conformidad con lo señalado en el artículo 228 de la Ley Fundamental, constituye materia de ley para su organización y realización, de manera pronta y eficiente”.

Naturalmente las atribuciones o competencias de los órganos estatales en un Estado de Derecho deben obrar de manera expresa en el ordenamiento y, necesariamente, debe preexistir a su respectivo ejercicio, con lo cual se busca evitar el abuso y la arbitrariedad de los órganos estatales, los cuales, en consecuencia, sólo pueden actuar dentro de la órbita de sus facultades, tal como lo previene claramente la Carta Política en su artículo 6 al determinar que los servidores públicos –a diferencia de los particulares– serán responsables tanto por infracción de la Constitución y de las leyes como por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones, dimensión del principio de legalidad que encuentra reiteración precisa en la prohibición categórica y perentoria que recoge el artículo 121 supremo al establecer que “[n]inguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley”.

En orden a salvaguardar tan importante garantía la jurisprudencia nacional ha sido uniforme y abundante, de lo cual constituye buena muestra el

³ Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-390 de 2000. Magistrado Ponente, doctor Alejandro Martínez Caballero.

⁴ Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-111 de 2000. Magistrado Ponente, doctor Álvaro Tafur Galvis.



Actor: Luz Elena Muñoz Guerrero y otro
 Demandado: La Nación – Rama Judicial y otro
 Referencia: Expediente 34.985

pronunciamiento que al respecto efectuó esta Corporación, al puntualizar que:

“... en la fórmula del Estado de Derecho no son de recibo las competencias implícitas, ni tampoco las sobreentendidas, ...”⁵.

Así mismo, la Corte Constitucional ha señalado:

“[E]n un Estado de Derecho no pueden existir competencias implícitas, por analogía o por extensión, porque ello permitiría que la autoridad pública se atribuya competencias según su voluntad y capricho, trazándose los límites de su propia actividad, invadiendo la órbita de actuación de las otras autoridades, abusando del poder y cercenando los derechos y libertades públicas. Situaciones éstas en contravía del Estado de Derecho como principio constitucional.

La exigencia de que en un Estado de Derecho las competencias tengan que ser expresas se fundamenta en la necesidad de establecer reglas de juego claras entre las autoridades y los gobernados, con el fin de salvaguardar y proteger las libertades y demás derechos y bienes de las personas y, en últimas, evitar la arbitrariedad de los gobernantes y de los órganos estatales.”⁶ (Negrillas del texto original).

Línea de pensamiento acerca de la cual esa alta Corporación ya se había pronunciado en los siguientes términos:

“Es a todas luces contrario al principio señalado [se hace referencia al principio de legalidad], suponer que al no estar algo expresamente prohibido, bien sea para el legislativo, o para cualquiera otra rama del poder público, sus integrantes pueden hacerlo, porque esta prerrogativa es exclusiva de los particulares. Los servidores públicos tan sólo pueden realizar los actos previstos por la Constitución, las leyes o los reglamentos, y no pueden, bajo ningún pretexto, improvisar funciones ajenas a su competencia. Esto, como una garantía que la sociedad civil tiene contra el abuso del poder por parte de aquellos servidores. Es una conquista que esta Corporación no puede soslayar, no sólo por el esfuerzo que la humanidad tuvo que hacer para consagrarla efectivamente en los textos constitucionales, sino por la evidente conveniencia que lleva consigo, por cuanto es una pieza clave para la seguridad del orden social justo y para la claridad en los actos que realicen los que detentan el poder público en sus diversas ramas.

⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de febrero 23 de 2.000, expediente No. 16.394. Magistrado Ponente, doctor Germán Rodríguez Villamizar.

⁶ Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-319 de 1997. Magistrado Ponente, doctor Alejandro Martínez Caballero.



Actor: Luz Elena Muñoz Guerrero y otro
 Demandado: La Nación – Rama Judicial y otro
 Referencia: Expediente 34.985

La inversión del principio es contraproducente desde todos los puntos de vista: desde el constitucional, porque extendería al servidor público una facultad connatural a los particulares, con lo cual introduce un evidente desorden, que atenta contra lo estipulado en el Preámbulo de la Carta y en el artículo 2o. de la misma; también desde el punto de vista de la filosofía del derecho, por cuanto no es proporcionado otorgar al servidor público lo que está adecuado para los particulares; y desde el punto de vista de la conveniencia, resulta contraproducente permitir la indeterminación de la actividad estatal, porque atenta contra el principio de la seguridad jurídica que es debido a la sociedad civil. (...)⁷

Así pues, dentro de este marco resulta claro que al juez no le corresponde inferir y menos auto-atribuirse una competencia que no le hubiere sido asignada de manera previa y expresa, por lo cual sus actuaciones deben ajustarse, necesariamente, a los parámetros existentes en la legislación aplicable a la respectiva materia; proceder por fuera de ese cauce comprometería la validez de la actuación cumplida (nulidad por falta de competencia, artículo 140-1 C. de P. C.), e incluso podría exponer la responsabilidad personal del respectivo servidor público (penal, disciplinaria, fiscal y patrimonialmente).

2. La competencia respecto de las acciones de reparación directa derivadas de la responsabilidad por los hechos de la Administración de Justicia.

El asunto del cual ahora se ocupa la Sala se circunscribe a determinar cuál es el juez competente para conocer de las acciones de reparación directa derivadas de la responsabilidad extracontractual del Estado por los hechos de la Administración de Justicia, toda vez que para el Juzgado 15 Administrativo del Circuito de Cali, la misma estaría atribuida al Consejo de Estado en única instancia, dada la organización sistemática de la Jurisdicción Contencioso Administrativa la cual impediría a un juez de menor jerarquía juzgar el proceder de un juez de superior jerarquía, como ocurre en este caso

⁷ Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-337 de 1993. Magistrado Ponente, doctor Vladimiro Naranjo Mesa.



*Actor: Luz Elena Muñoz Guerrero y otro
Demandado: La Nación – Rama Judicial y otro
Referencia: Expediente 34.985*

en la medida en que se pretende la declaración de responsabilidad del Estado por error judicial.

Para determinar si le asiste razón, o no, al Juzgado 15 Administrativo de Cali, se impone el examen detallado de la Ley 270, dictada en el año de 1996, en cuyos artículos 65 y siguientes se regulan las materias relacionadas con la responsabilidad del Estado por razón de la actuaciones de sus funcionarios y empleados judiciales, a propósito de la cual se determinan tres títulos de imputación: el error jurisdiccional (artículo 66), la privación injusta de la libertad (artículo 68) y el defectuoso funcionamiento de la Administración de Justicia (artículo 69).

El error jurisdiccional, título de responsabilidad que se invoca en este caso concreto para efecto de atribuirle responsabilidad al Estado, se configura y se materializa a través de una providencia proferida en ejercicio de la función de impartir justicia y se encuentra definido como:

“... aquel cometido por una autoridad investida de facultad jurisdiccional, en su carácter de tal, en el curso de un proceso, materializado a través de una providencia contraria a la ley.” (Artículo 66, Ley 270).

Por su parte, el artículo 73 de la misma Ley se ocupa de regular algunos aspectos relacionados con la competencia para conocer de este tipo de acciones, de conformidad con el siguiente texto:

“ARTICULO 73. COMPETENCIA. De las acciones de reparación directa y de repetición de que tratan los artículos anteriores, conocerá de modo privativo la jurisdicción contencioso-administrativa conforme al procedimiento ordinario y de acuerdo con las reglas comunes de distribución de competencia entre el Consejo de Estado y los tribunales administrativos”.

De la disposición legal transcrita se derivan dos presupuestos básicos: primero, que cuando se pretenda la declaración de responsabilidad del Estado por razón de los perjuicios ocasionados por la Administración de Justicia, por expreso mandato legal, la procedente será la acción de reparación directa y, segundo, que el conocimiento de dicha acción se



*Actor: Luz Elena Muñoz Guerrero y otro
Demandado: La Nación – Rama Judicial y otro
Referencia: Expediente 34.985*

atribuye al Consejo de Estado y a los tribunales administrativos, Corporaciones que deberán tramitarla con sujeción a las reglas comunes de distribución de competencia.

De esa manera es claro que la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia se ocupó, en forma expresa, de establecer las directrices básicas que deben atenderse en materia de competencia para la tramitación de los procesos que se promuevan, en ejercicio de la acción de reparación directa, con el propósito de demandar la responsabilidad extracontractual del Estado por los hechos derivados del ejercicio de las funciones jurisdiccionales.

Según tales directrices, para conocer de las acciones de reparación directa derivadas del error jurisdiccional, de la privación injusta de la libertad y del defectuoso funcionamiento de la Administración de Justicia, serán competentes, únicamente, el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos, lo cual significa que de dicha competencia fueron excluidos los jueces administrativos del circuito cuyo funcionamiento y existencia como parte integral de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo fue contemplada también de manera expresa a lo largo de los artículos 11-3, 42 y 197 de esa misma Ley Estatutaria.

Ahora bien, en la medida en que pudiere sostenerse que aunque la existencia y el funcionamiento de los juzgados administrativos del circuito estaban previstos en la propia Ley 270, pero que a ellos no se hubiere hecho referencia en el transcrito artículo 73 simplemente porque para la época de expedición de la referida Ley Estatutaria no habían entrado a operar de manera efectiva, pero que a partir del 1º de agosto de 1996, fecha en la cual iniciaron formalmente sus actividades, dichos juzgados administrativos del circuito habrían quedado facultados para conocer de esas específicas acciones, de conformidad con las reglas comunes de distribución de competencias a las cuales alude el citado artículo 73, se impone destacar que dicho razonamiento no consulta, en modo alguno, la intención real del legislador y se aparta, por tanto, del sentido de la norma legal en cita.



Actor: Luz Elena Muñoz Guerrero y otro
 Demandado: La Nación – Rama Judicial y otro
 Referencia: Expediente 34.985

En efecto, el examen de los antecedentes relacionados con la adopción del hoy vigente artículo 73 de la Ley 270, permiten evidenciar, de manera clara, el propósito que en este punto animó al legislador nacional; así se surtió el trámite de la norma legal aludida en el Congreso de la República:

El día 31 de agosto de 1994 fue publicado el texto del proyecto de ley presentado por el Gobierno Nacional, para primer debate, en la Gaceta del Congreso No. 135⁸; en ese texto, el artículo 100 decía:

*“ARTICULO 100. NUEVA COMPETENCIA. De las acciones de reparación directa entabladas contra el Estado por defectuosa prestación del servicio de justicia, conocerá de modo privativo la Jurisdicción en lo Contencioso Administrativo **de acuerdo con las reglas comunes de distribución de competencia entre los distintos organismos que la conforman.***

En dichas actuaciones también podrá derivarse la responsabilidad que le concierne al funcionario judicial en los términos del Código Contencioso Administrativo.

El funcionario judicial cuya conducta, acto o providencia sea materia de discusión, en el correspondiente proceso, podrá intervenir si lo tiene a bien en cualquiera de las etapas de la causa durante la primera o única instancia según el caso. En orden a hacer posible esta intervención facultativa, se le notificará personalmente del auto admisorio de la demanda.

Las decisiones condenatorias que en este tipo de procesos se profieran, no producirán efectos en los procesos de responsabilidad patrimonial que por faltas personales se sigan contra dichos funcionarios si en aquellos procesos no intervinieron voluntariamente.” (Subrayas y negrilla fuera del texto).

- El día 25 de noviembre fue publicada la ponencia para primer debate en la Comisión Primera del Senado del proyecto de ley No. 58/94, en la Gaceta del Congreso No. 216⁹, en la cual, respecto del artículo 100 del proyecto inicial, se introdujeron las siguientes modificaciones:

⁸ Gaceta del Congreso No. 135. Año III. Miércoles 31 de agosto de 1994. Pág 7.

⁹ Gaceta del Congreso No. 216. Año III. Viernes 25 de noviembre de 1994. Pág 23.



Actor: Luz Elena Muñoz Guerrero y otro
 Demandado: La Nación – Rama Judicial y otro
 Referencia: Expediente 34.985

*“Artículo 108. (Anterior Art. 100). NUEVA COMPETENCIA. De las acciones de reparación directa entabladas contra el Estado por la defectuosa prestación del servicio de justicia, conocerá de modo privativo la Jurisdicción en lo Contencioso Administrativo **de acuerdo con las reglas comunes de distribución de competencia entre los distintos organismos que la conforman.***

En dichas actuaciones también podrá derivarse la responsabilidad que le concierne al funcionario judicial en los términos del Código Contencioso Administrativo.” (Negritas y subrayas de la Sala).

En sesiones conjuntas entre las Comisiones Constitucionales Primeras del Senado de la república y de la Cámara de Representantes, luego de ser presentado el informe de la Subcomisión creada para estudiar el Pliego de Modificaciones elaborado por la Comisión de Ponentes al Proyecto de Ley No. 58 Senado de 1994, en la sesión del 5 de junio de 1995, respecto del artículo 73 del proyecto, se discutió y aprobó, en primer debate, el siguiente texto:

*“Artículo 73. Competencia. De las acciones de reparación directa y de repetición de que tratan los artículos anteriores, conocerá de modo privativo la Jurisdicción Contencioso-Administrativa **de acuerdo con las reglas comunes de distribución de competencia entre el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos.***

Parágrafo transitorio. De las acciones de repetición que el Estado ejerza contra los Magistrados de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo Superior de la Judicatura y los Tribunales o contra el Fiscal General de la Nación, el Vicefiscal y los fiscales delegados ante la Corte Suprema de Justicia y los Tribunales, conocerá en única instancia el Consejo de Estado.

De las acciones de repetición que el Estado ejerza contra los Magistrados del Consejo de Estado conocerá la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia. De las acciones de repetición que el Estado ejerza contra los demás funcionarios y empleados de la Rama Judicial o contra las demás personas que conforme a la ley cumplan función jurisdiccional, conocerán en primera instancia los tribunales administrativos y en segunda instancia el Consejo de Estado.”¹⁰ (Se deja destacado).

Durante el trámite del segundo debate (14 de junio de 1995) en el Senado de la República, respecto del artículo 73 antes transcrito, se suscitó la siguiente

¹⁰ Gaceta del Congreso. Año IV No. 196. Viernes 14 de julio de 1995. Págs. 6, 35, 36, 49.



Actor: Luz Elena Muñoz Guerrero y otro
 Demandado: La Nación – Rama Judicial y otro
 Referencia: Expediente 34.985

discusión, la cual se transcribe por la importancia que reviste para el tema que aquí se analiza:

“La presidencia abre la discusión del artículo 73 y concede el uso de la palabra al honorable Senador Héctor Helí Rojas Jiménez.

Palabras del honorable Senador Héctor Helí Rojas Jiménez:

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Héctor Helí Rojas Jiménez:

73, hay un ajuste de redacción que dice así: “Competencias. De las acciones de reparación directa y de repetición de que tratan los artículos anteriores, conocerá de modo privativo la jurisdicción contencioso-administrativa” y simplemente le agregamos “conforme al procedimiento ordinario y de acuerdo con las reglas comunes de competencia entre el Consejo de Estado y los tribunales administrativos”, las comitas nos ayudan senador, yo creo que así se puede.

Con la venia de la Presidencia y del orador interpela el Honorable Senador Gustavo Espinosa Jaramillo.

Hay que tener en cuenta que van a entrar en funcionamiento los tribunales administrativos y quizás esa tramitación va a empezar por los juzgados administrativos.

Recobra el uso de la palabra el Honorable Senador Héctor Helí Rojas Jiménez.

Los juzgados administrativos no se van a ocupar de eso y en otro artículo claramente lo decimos que no se ocupan de eso, es simplemente para señalar algún procedimiento, que no hay otro que el ordinario.

La Presidencia cierra la discusión del artículo 73, con las modificaciones presentadas y pregunta:

¿Adopta la Plenaria la modificación propuesta?

Y esta responde afirmativamente.”¹¹ (Subrayas fuera del texto, negrillas del texto original).

En la plenaria de la Cámara de Representantes se surtió el segundo debate respecto del proyecto que se revisa, el día 16 de junio de 1995, cuyo artículo 76 (73 en el proyecto aprobado en la Plenaria de Senado), fue acogido en iguales términos que el artículo 73 antes citado:

¹¹ Gaceta del Congreso. Año IV No. 183. Miércoles 28 de junio de 1995. Pág. 36.



Actor: Luz Elena Muñoz Guerrero y otro
 Demandado: La Nación – Rama Judicial y otro
 Referencia: Expediente 34.985

“Artículo 76. Competencia. De las acciones de reparación directa y de repetición de que tratan los artículos anteriores, conocerá de modo privativo la Jurisdicción Contencioso-Administrativa **conforme al procedimiento ordinario y de acuerdo con las reglas comunes de distribución de competencia entre el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos.**

Parágrafo transitorio. De las acciones de repetición que el Estado ejerza contra los Magistrados de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo Superior de la Judicatura y los Tribunales o contra el Fiscal General de la Nación, el Vicefiscal y los fiscales delegados ante la Corte Suprema de Justicia y los Tribunales, conocerá en única instancia el Consejo de Estado.

De las acciones de repetición que el Estado ejerza contra los Magistrados del Consejo de Estado conocerá la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia. De las acciones de repetición que el Estado ejerza contra los demás funcionarios y empleados de la Rama Judicial o contra las demás personas que conforme a la ley cumplan función jurisdiccional, conocerán en primera instancia los tribunales administrativos y en segunda instancia el Consejo de Estado.”¹² (Subrayas y negrilla fuera del texto)

Debido a las discrepancias existentes –entre las cuales no se encontraba el artículo referente a la competencia para conocer de las acciones de repetición previstas en el proyecto de ley en mención–, entre el texto aprobado en la Plenaria del Senado de la República y el texto aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes, se conformó una “Comisión Accidental de Mediación”, la cual se reunió el día 20 de junio; el Acta que recoge las conclusiones de dicha comisión fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 178 del 23 de junio de 1995.

El informe rendido por la “Comisión Accidental de Mediación” fue aprobado de manera independiente por cada una de las plenarias de ambas Cámaras el día veinte (20) de junio de 1995.

Así las cosas, el artículo definitivo referente a la competencia respecto de las acciones de reparación directa y de repetición previstas en el proyecto de ley, fue aprobado, luego del trámite correspondiente en el Congreso de la República, de la siguiente forma:

¹² Gaceta del Congreso. Año IV No. 173. Miércoles 21 de junio de 1995. Págs. 64-65.



Actor: Luz Elena Muñoz Guerrero y otro
 Demandado: La Nación – Rama Judicial y otro
 Referencia: Expediente 34.985

“Artículo 73. Competencia. De las acciones de reparación directa y de repetición de que tratan los artículos anteriores, conocerá de modo privativo la Jurisdicción Contencioso-Administrativa conforme al procedimiento ordinario y de acuerdo con las reglas comunes de distribución de competencia entre el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos.

Parágrafo transitorio. De las acciones de repetición que el Estado ejerza contra los Magistrados de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo Superior de la Judicatura y los Tribunales o contra el Fiscal General de la Nación, el Vicefiscal y los fiscales delegados ante la Corte Suprema de Justicia y los Tribunales, conocerá en única instancia el Consejo de Estado.

De las acciones de repetición que el Estado ejerza contra los Magistrados del Consejo de Estado conocerá la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia. De las acciones de repetición que el Estado ejerza contra los demás funcionarios y empleados de la Rama Judicial o contra las demás personas que conforme a la ley cumplan función jurisdiccional, conocerán en primera instancia los tribunales administrativos y en segunda instancia el Consejo de Estado.” (Subrayas y negrilla fuera del texto)

Con posterioridad a la aprobación en el Congreso de la República, el día 27 de junio de 1995, el Presidente del Senado envió copia auténtica del proyecto de ley a la Corte Constitucional, para su revisión, Corporación que mediante la sentencia C-037 de 1996¹³, hizo el pronunciamiento de constitucionalidad respectivo.

Al artículo 73 del proyecto de ley, el Juez Constitucional se refirió de la siguiente forma:

“De acuerdo con las consideraciones expuestas en torno al artículo 66 del proyecto, la ley ordinaria debe señalar el órgano competente para definir la responsabilidad estatal en los términos contemplados por las normas anteriores. En ese orden de ideas, el primer inciso del artículo resulta exequible bajo el entendido de que, por una parte, la jurisdicción contencioso administrativa conocerá de las acciones de repetición derivadas de la administración de justicia dentro del ámbito de su competencia, para lo cual se entenderá que ello no incluye las decisiones que adopte el Consejo de Estado.

Por otra parte, la norma bajo examen se refiere a la acción de reparación directa que se ventila ante la jurisdicción contencioso administrativa, a través de la cual, una vez definida la responsabilidad el Estado, es posible reclamar la indemnización correspondiente. Al respecto, reitera la

¹³ Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-037 de 1996. Magistrado Ponente, doctor Vladimiro Naranjo Mesa.



Actor: Luz Elena Muñoz Guerrero y otro
 Demandado: La Nación – Rama Judicial y otro
 Referencia: Expediente 34.985

Corte que la posibilidad de acudir a este instrumento judicial está condicionada a que es competencia de una ley ordinaria el señalar el órgano competente y el procedimiento a seguir en aquellos eventos en que un administrador de justicia hubiese incurrido en alguna de las situaciones que contemplan las referidas disposiciones del presente proyecto de ley. Realizado el respectivo pronunciamiento, entonces sí será posible intentar la señalada acción de reparación directa.

No obstante las razones señaladas, estima la Corte que el párrafo transitorio vulnera la jerarquía, la autonomía y la independencia que constitucionalmente le ha sido asignada a los órganos límites o autoridades máximas en cada una de las jurisdicciones que hacen parte de la rama judicial, pues, se reitera, no es posible establecer que en cada jurisdicción existan autoridades judiciales que se encuentran en niveles superiores a la que la propia Carta Política le ha conferido tal carácter. En otras palabras, salvo en los casos de las “vías de hecho” y para efectos únicamente de la acción de tutela, no es válido pretender que, dentro del ámbito propio de su competencia, los pronunciamientos de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y del Consejo Superior de la Judicatura, puedan ser evaluados por cualquier otra autoridad judicial, independientemente de si pertenece o no a la misma jurisdicción. Por tal motivo, debe insistirse que la definición de los asuntos de responsabilidad a propósito de la administración de justicia, le corresponde a cada uno de esos órganos límites, sin perjuicio -se insiste- de que una vez obtenido el respectivo pronunciamiento, se pueda incoar la acción de reparación directa ante la jurisdicción contencioso administrativa y lograr, si es del caso, la indemnización de los perjuicios causados.

En consecuencia, el artículo, bajo estas condiciones se declarará exequible, salvo el párrafo transitorio que será declarado inexecutable.
 (Subrayas fuera del texto)

Así pues, el artículo 73 de la Ley 270, Estatutaria de la Administración de Justicia, luego de haberse surtido la totalidad del trámite previsto en la Constitución para que se convirtiera en ley de la República, quedó del siguiente tenor:

“Artículo 73. Competencia. De las acciones de reparación directa y de repetición de que tratan los artículos anteriores, conocerá de modo privativo la Jurisdicción Contencioso-Administrativa conforme al procedimiento ordinario y de acuerdo con las reglas comunes de distribución de competencia entre el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos.”

El análisis histórico-legislativo que se deja expuesto permite evidenciar con claridad que la intención del legislador fue la de excluir a los jueces



*Actor: Luz Elena Muñoz Guerrero y otro
Demandado: La Nación – Rama Judicial y otro
Referencia: Expediente 34.985*

administrativos del circuito del conocimiento de las acciones de reparación directa derivadas de los hechos de la Administración de Justicia, dado que si bien el proyecto original presentado por el Gobierno Nacional contemplaba que esas acciones pudieran ser de conocimiento de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de acuerdo con las reglas comunes de distribución de competencia “entre los distintos organismos que la conforman” –con lo cual estarían comprendidos, necesariamente, los jueces administrativos del circuito–, lo cierto es que después de la presentación del informe elaborado por la Subcomisión correspondiente al interior de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, la cual se creó específicamente para estudiar el pliego de modificaciones presentado por la Comisión de Ponentes al Proyecto de Ley No. 58 Senado de 1994, el artículo pertinente fue modificado y después aprobado en primer debate en las sesiones conjuntas entre las Comisiones Constitucionales Primeras de Senado y Cámara, en el sentido de determinar que, aún cuando la distribución de competencias se realizaría de acuerdo con las reglas comunes, ésta sólo se radicaría en los Tribunales Administrativos y en el Consejo de Estado.

De esta manera, resulta claro que la voluntad del legislador fue la de imponer un límite orgánico y funcional respecto del funcionario judicial llamado a conocer de las acciones de reparación directa previstas en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, determinando que sólo los Tribunales Administrativos y el Consejo de Estado serían los competentes para tramitarlas.

Lo anterior cobra aún mayor evidencia cuando en el desarrollo del segundo debate en la Plenaria del Senado explícitamente surgió el interrogante acerca de qué sucedería con los Juzgados Administrativos en caso de que se aprobara el artículo 73 en esos términos, a lo cual se respondió que dichos jueces “no iban a conocer de eso”, lo cual muestra de manera inequívoca que el legislador, en el trámite del proyecto, previó la creación y posterior



Actor: Luz Elena Muñoz Guerrero y otro
 Demandado: La Nación – Rama Judicial y otro
 Referencia: Expediente 34.985

puesta en funcionamiento de los juzgados y aún así fue claro en excluirlos de la competencia para conocer de esas acciones de reparación directa.

Ahora bien, es necesario referirse también al pronunciamiento de exequibilidad que efectuó la Corte Constitucional en ejercicio del control previo y automático propio de los proyectos de leyes estatutarias, toda vez que, en principio, podría llegar a considerarse que para la Corte, aún cuando dicha ley fijó unas pautas para la asignación de competencias, la distribución como específica de la misma se debería ceñir estrictamente a lo que la ley ordinaria llegare a determinar, cuestión que llevaría también a concluir que, en observancia de esas directrices generales, los jueces administrativos del circuito podrían llegar a conocer de las acciones de reparación a las cuales se ha hecho referencia.

La Corte Constitucional manifestó, en relación con la constitucionalidad del primer inciso del artículo 73 y en lo que se refiere a las acciones de reparación directa, lo siguiente:

“Al respecto, reitera la Corte que la posibilidad de acudir a este instrumento judicial está condicionada a que es competencia de una ley ordinaria el señalar el órgano competente y el procedimiento a seguir en aquellos eventos en que un administrador de justicia hubiese incurrido en alguna de las situaciones que contemplan las referidas disposiciones del presente proyecto de ley. Realizado el respectivo pronunciamiento, entonces sí será posible intentar la señalada acción de reparación directa.”

Por vía de hipótesis podría inferirse, del aparte transcrito, que el Juez Constitucional habría supeditado el ejercicio de las acciones de reparación directa por los hechos de la Administración de Justicia, a la expedición de una ley ordinaria que se ocupare de definir con precisión cuáles son los órganos competentes y cuál el procedimiento pertinente, de tal manera que sin la expedición de dicha norma legal resultaría imposible tramitar proceso alguno relacionado con esas materias, conclusión que en modo alguno podría considerarse de recibo, en primer lugar porque ese sentido no es el que realmente corresponde al pronunciamiento aludido y, en segundo lugar,



*Actor: Luz Elena Muñoz Guerrero y otro
Demandado: La Nación – Rama Judicial y otro
Referencia: Expediente 34.985*

porque ese entendimiento limitaría la efectividad de la garantía constitucional consagrada en el artículo 90 de la Carta Política en cuanto privaría por completo a todas las personas de la posibilidad de acceder a la Administración de Justicia para exigir que el Estado responda patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.

Precisamente para evitar que se conculquen tanto la referida garantía constitucional que recoge el citado artículo 90 de la Carta como el derecho fundamental de acceder a la Administración de Justicia (artículo 229 C.P.) y, por el contrario, con miras a garantizar la efectividad de los mismos y sin perjuicio de que en el futuro el legislador expida una ley específica que regule lo concerniente a la responsabilidad del Estado por los hechos de la Administración de Justicia y a los mecanismos y procedimientos para hacerla efectiva, de manera imperativa se ha debido acudir a las leyes ordinarias que se encuentran vigentes y que han efectuado el reparto de competencias entre los órganos que integran la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo con el propósito de procurar una aplicación de las mismas en armonía con las directrices consignadas en el tantas veces mencionado artículo 73 de la Ley 270.

Téngase presente que la Constitución Política ha determinado que ciertas materias (artículo 152 C.P.), en consideración a la importancia que revisten para la comunidad —importancia que en el caso de la Administración de Justicia se refiere a los elementos estructurales de esa función pública, esto es, la determinación de los principios que informan la Administración de Justicia, así como los órganos encargados de ejercerla y sus **competencias generales**¹⁴—, deben ser regulados por leyes estatutarias para cuya expedición se requiere previamente agotar un procedimiento cualificado que, por el rigor de sus exigencias imprime a dicha regulación una especial vocación de permanencia; por manera que las leyes ordinarias que regulen

¹⁴ Ver Corte Constitucional. Sentencia C-055 de 1995. Magistrado Ponente, doctor Alejandro Martínez Caballero.



*Actor: Luz Elena Muñoz Guerrero y otro
Demandado: La Nación – Rama Judicial y otro
Referencia: Expediente 34.985*

en forma específica la asignación de competencias deben interpretarse y aplicarse en armonía con los parámetros generales consagrados en la correspondiente disposición estatutaria.

Tal como lo ha puesto de presente la Corte Constitucional, no todo aspecto que de una forma u otra se relacione con la Administración de Justicia debe necesariamente hacer parte de una ley estatutaria, sino únicamente aquello que se refiera a la estructura general y a los principios reguladores de las materias que han sido instituidas para ser reguladas mediante este tipo de ley; de allí que le corresponda a la ley ordinaria el desarrollo integral y detallado de cada una de esas materias, de lo cual se desprende entonces que si bien le corresponde a la ley ordinaria definir con detalle las competencias y el procedimiento propios de las acciones de reparación directa previstas en la Ley 270, tal como se deriva de su aludido artículo 73, lo cierto es que esa regulación pormenorizada que recojan las leyes ordinarias ha de entenderse y aplicarse en armonía con la competencia general establecida en la referida norma estatutaria según la cual las competencias que se asignen en esos asuntos deberán distribuirse entre los Tribunales Administrativos y el Consejo de Estado.

3. La doble instancia en las acciones de reparación directa por los hechos de la Administración de Justicia.

Una vez determinado que los competentes para conocer de los procesos judiciales a los cuales da lugar el ejercicio de este tipo de acciones son los Tribunales Administrativos y el Consejo de Estado, la Sala estima necesario hacer una consideración acerca de si dichos Tribunales conocen de tales negocios en primera o en única instancia; lo anterior porque el artículo 73 de la Ley 270 se limitó a establecer un parámetro para la distribución de competencias, acogiendo un criterio orgánico.

Según el artículo 132 del C.C.A., modificado por el artículo 40 de la Ley 446 de 1998, en materia de distribución de competencias, a los Tribunales



*Actor: Luz Elena Muñoz Guerrero y otro
Demandado: La Nación – Rama Judicial y otro
Referencia: Expediente 34.985*

Administrativos corresponde conocer en primera instancia de los asuntos de reparación directa cuando la cuantía del proceso exceda de 500 SMLMV. Dice la norma en cuestión:

“Art. 132.- Modificado L. 446/98, art. 40. Los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

“

6. De los de reparación directa cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales”.

Recuérdese que el mismo artículo 73 de la Ley 270 dispuso que cuando se pretenda demandar al Estado, bien por error jurisdiccional, bien por privación injusta de la libertad o incluso por defectuoso funcionamiento de la Administración de Justicia, se debe ejercer la acción de reparación directa, razón por la cual en la asignación específica de competencias tratándose de este tipo de asuntos, resultaría aplicable el artículo 132 del C.C.A.

Al tenor de lo dispuesto por las normas generales en materia de competencia, cuando se pretenda demandar al Estado en ejercicio de la acción de reparación directa por hechos derivados de la actividad realizada por la Administración de Justicia, no existe la menor hesitación en el sentido de que los Tribunales Administrativos deben conocer, en primera instancia, de aquellos asuntos cuya cuantía fuere superior a 500 SMLMV, comoquiera que así lo establece, con toda claridad, el antecitado numeral 6 del artículo 132 del C.C.A; sin embargo, tratándose de aquellos eventos en los cuales la cuantía del proceso resulte igual o inferior a esa cifra, la cuestión no resulta para nada sencilla, toda vez que las normas atributivas de competencia a los Tribunales Administrativos —artículos 131 y 132 del C.C.A.— no prevén de forma expresa este grupo de supuestos, frente a los cuales resulta posible, por tanto, plantear dos alternativas hermenéuticas diversas:

A). Que los Tribunales Administrativos sean llamados a conocer de este segundo tipo de asuntos —procesos de reparación directa en los cuales se



*Actor: Luz Elena Muñoz Guerrero y otro
Demandado: La Nación – Rama Judicial y otro
Referencia: Expediente 34.985*

solicite la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado derivada de la actividad jurisdiccional— en única instancia, entendimiento que, ciertamente, conduciría a atribuirle efecto útil a las previsiones contenidas en los artículos 73 de la Ley 270 y 132 del C.C.A., y a interpretar armónicamente las disposiciones legales aplicables, a este tipo de casos, con el propósito de identificar la competencia de las diversas instancias en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, con base en el siguiente razonamiento: *(i)* el primero de los mencionados preceptos excluye a los jueces administrativos de la posibilidad de conocer de acciones de reparación directa en las cuales se invoque alguno de los títulos jurídicos de imputación consagrados en los artículos 65 y siguientes de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia y le atribuye la correspondiente competencia a los Tribunales Administrativos y al Consejo de Estado —con lo cual torna inaplicable el numeral 6 del artículo 134B del C.C.A., por virtud del cual los jueces administrativos conocen en primera instancia de los procesos de reparación directa cuando la cuantía no exceda de 500 SMLMV—; *(ii)* el artículo 128 del Código Contencioso Administrativo, precepto que establece cuáles son los asuntos de los cuales conoce el Consejo de Estado en única instancia, no le atribuye competencia para tramitar de esa manera proceso alguno de reparación directa; *(iii)* adiciónese a lo dicho que resulta razonable colegir que es a los Tribunales Administrativos a los cuales concierne conocer de procesos de reparación directa por error judicial, detención injusta o defectuoso funcionamiento de la Administración de Justicia cuya cuantía no supere los 500 SMLMV y que dicho conocimiento debe avocarse en única instancia toda vez que el artículo 132 no incluyó este tipo de negocios en el listado de aquellos que deben tramitarse en primera instancia.

En esa perspectiva cabe agregar que el principio-derecho fundamental a la doble instancia, consagrado en el artículo 31 de la Constitución Política, de acuerdo con lo establecido tanto por el propio precepto constitucional en mención, como por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, no es un derecho absoluto sino que, por el contrario, puede ser modulado y restringido



Actor: Luz Elena Muñoz Guerrero y otro
 Demandado: La Nación – Rama Judicial y otro
 Referencia: Expediente 34.985

por el Legislador, el cual goza de un amplio margen de libertad de configuración en la materia, solamente limitado por la exigencia de permitir, en todos los casos, la aplicación del principio de doble instancia tratándose de sentencias penales condenatorias, de sentencias en procesos derivados del ejercicio de la acción de tutela y siempre que la regla general, consistente en que las decisiones judiciales en principio deben poder ser revisadas por el superior jerárquico de quien las adopta, no se convierta en la excepción.

En ese sentido se ha pronunciado el Tribunal Constitucional:

“La doble instancia no es aplicable a todas las providencias judiciales

4.1 Este derecho de rango constitucional fundamental se concreta en la posibilidad de que una decisión judicial sea estudiada por el superior jerárquico del juez o funcionario judicial que instruye un proceso, para que la revoque o la reforme. Es una garantía en la medida que habilita que otro funcionario, con mejor preparación y distinto del que adoptó la decisión recurrida, analice los presupuestos de hecho y de derecho en que se fundamentó una decisión judicial.

La doble instancia está prevista en el artículo 31 de la Carta Política, donde se establece que “[t]oda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley”. De acuerdo con esta disposición, la regla general, en tratándose del principio de la doble instancia, es que toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, y sólo de manera excepcional, las sentencias no serán apelables o consultables; autorizándose al Legislador para introducir dichas excepciones. En ese orden de ideas, esta Corporación ha dicho que la doble instancia no pertenece al núcleo esencial del debido proceso, al poder la ley introducir excepciones¹⁵.

Empero, el Legislador está limitado para eliminar la doble instancia en varios eventos: el primero, en tratándose de sentencias condenatorias, puesto que el artículo 29 de la Constitución de forma expresa confiere al sindicado el derecho “a impugnar la sentencia condenatoria”; el segundo, está referido al derecho que otorga el inciso 2° del artículo 86 ibídem para impugnar los fallos que se profieran durante el trámite de la acción de tutela.

Otra limitación al Legislador que se desprende del artículo 31 de la Constitución, es la imposibilidad de convertir la excepción en regla general, esto es, que las sentencias judiciales no sean apelables y que de manera excepcional lo sean, puesto que el querer del artículo 31 en

¹⁵ Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-345 de 1993. Magistrado Ponente, doctor Alejandro Martínez Caballero.



Actor: Luz Elena Muñoz Guerrero y otro
 Demandado: La Nación – Rama Judicial y otro
 Referencia: Expediente 34.985

comento es, precisamente, que las sentencias se puedan apelar, salvo las excepciones introducidas por la ley¹⁶ (subrayas fuera del texto original).

Por lo demás, la jurisprudencia constitucional ha avalado que, precisamente, el Legislador acuda al factor de la cuantía de las pretensiones como elemento con base en el cual puede introducir válidamente excepciones a la regla general —constitucionalmente prevista— consistente en que las providencias judiciales deben poder ser recurridas ante y/o revisadas por el superior jerárquico de quien las profiere:

“4. Por otra parte observa la Corte Constitucional que el verdadero sentido de la doble instancia no se puede reducir a la mera existencia - desde el plano de lo formal/institucional- de una jerarquización vertical de revisión, ni a una simple gradación jerarquizada de instancias que permitan impugnar, recurrir o controvertir y, en últimas, obtener la revisión de la decisión judicial que se reputa injusta o equivocada, ni a una concepción de la doble instancia como un fin en sí mismo. No. Su verdadera razón de ser es la existencia de una justicia acertada, recta y justa, en condiciones de igualdad. Ella es pues un medio para garantizar los fines superiores del Estado, de que trata el artículo 2° de la Carta, particularmente en este caso la eficacia de los derechos.

Así concebida, la doble instancia es apenas un mecanismo instrumental de irrigación de justicia y de incremento de la probabilidad de acierto en la función estatal de dispensar justicia al dirimir los conflictos (dada por la correlación entre verdad real y decisión judicial). Su implementación solo se impone en aquellos casos en que tal propósito no se logre con otros instrumentos. Cuando ello ocurra, bien puede erigir el Legislador dichos eventos en excepciones a su existencia.

Así, pues, la consagración de excepciones por parte del Legislador al principio de la doble instancia no es una patente de corso que el Constituyente le hubiese conferido. Se trata de una autorización constitucional para ser cumplida sin violar el resto del ordenamiento constitucional, particularmente los derechos humanos.

(...)

Finalmente, no hay duda que la distribución del trabajo al interior del aparato judicial requiere de la adopción de criterios que, tanto horizontal como verticalmente, aseguren el cumplimiento de la noble función que la Carta le asigna. Ciertamente, la racionalización en la administración de justicia obliga a la adopción de técnicas que aseguren prontitud y eficiencia y no solo justicia en su dispensación. Para ello es razonable introducir el factor cuantía como elemento determinante de la competencia, pero la cuantía referida a un quantum objetivo que no se

¹⁶ Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C- 900 de 2003. Magistrado Ponente, doctor Dr. Jaime Araujo Rentería.



Actor: Luz Elena Muñoz Guerrero y otro
 Demandado: La Nación – Rama Judicial y otro
 Referencia: Expediente 34.985

fundamente en los ingresos subjetivos de una persona sino el monto global de la pretensión, como bien lo hace el Decreto N° 719 de 1989, artículo 1°, que dice que serán susceptibles del recurso de casación los negocios cuya cuantía exceda de 100 veces el salario mínimo mensual. Pero del factor cuantía no se sigue pues una autorización genérica para violar otras disposiciones constitucionales, particularmente las más caras -los derechos y sus garantías” (subrayas fuera del texto original)¹⁷.

Así pues, el factor de la cuantía de las pretensiones ciertamente puede ser tenido en cuenta por el Legislador para excepcionar el principio de doble instancia, como regla general, en algunos supuestos. Sin embargo, el artículo 31 superior y la jurisprudencia constitucional son claros en este punto: las excepciones a dicha regla general *deben ser establecidas por el legislador*. Tal es la consideración que conduce a la segunda interpretación posible de cara a resolver el problema jurídico del cual se viene ocupando la Sala.

B). Comoquiera que el artículo 131 del C.C.A., no incluye, de forma expresa, a los procesos de reparación directa en los cuales se deprecia la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado por error jurisdiccional, detención injusta o defectuoso funcionamiento de la Administración de Justicia, dentro del conjunto de asuntos de los cuales conocen los Tribunales Administrativos en única instancia —y, según se explicó antes, tampoco lo hace el artículo 128 *ibídem*—, forzoso resulta concluir que el Legislador no ha expedido una norma que, en esta materia, exceptúe la aplicabilidad de la regla general contenida en el artículo 31 constitucional; en consecuencia, es dicha regla general la que debe prevalecer y, por tanto, de los procesos en cuestión también deben conocer los Tribunales Administrativos en primera instancia.

Ahora bien, dado que en relación con las acciones de reparación directa que se promuevan por error jurisdiccional, por privación injusta de la libertad y por defectuoso funcionamiento de la Administración de Justicia ha quedado claramente establecido que su conocimiento corresponde, de modo privativo, a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo pero únicamente a través

¹⁷ Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C- 345 de 1993. Magistrado Ponente, doctor Alejandro Martínez Caballero.



*Actor: Luz Elena Muñoz Guerrero y otro
Demandado: La Nación – Rama Judicial y otro
Referencia: Expediente 34.985*

de los Tribunales Administrativos y el Consejo de Estado, esto es sin que esa clase de procesos puedan tramitarse ante los Jueces Administrativos del Circuito y dado que resulta indispensable armonizar esas directrices de la Ley Estatutaria con las normas del C.C.A., que se han ocupado de efectuar la asignación detallada de las competencias, todo con el propósito de dilucidar a cuál de las Corporaciones mencionadas corresponde conocer de los procesos aludidos cuando la cuantía de los mismos resulte inferior a la suma equivalente a 500 S.M.L.M.V., se impone desatar la cuestión a la luz del principio constitucional general de la doble instancia, el cual, a su vez, se erige en un derecho para las partes que concurren a los procesos judiciales respecto de las diversas acciones atribuidas a dicha Jurisdicción, por lo cual resulta evidente que las excepciones a la referida regla general –constituidas por los procesos de única instancia–, en cuanto, además, comportan limitaciones a los derechos de las partes, naturalmente deben interpretarse de manera restrictiva.

Es por ello que esta Sala, al acoger la segunda alternativa hermenéutica que se ha dejado expuesta y, por consiguiente, con apoyo tanto en la mencionada regla general que contiene el artículo 31 de la Constitución Política como en las directrices expresamente adoptadas por el artículo 73 de la Ley Estatutaria 270 en armonía con las reglas comunes de distribución de competencia consagradas actualmente en el C.C.A., arriba a la conclusión de que el conocimiento de los procesos de reparación directa instaurados con invocación de los diversos títulos jurídicos de imputación previstos en la referida Ley Estatutaria de de la Administración de Justicia corresponde, en primera instancia, a los Tribunales Administrativos, incluyendo aquellos cuya cuantía sea inferior a la suma equivalente a los 500 SMLMV.

4. El caso concreto.

En el presente asunto, mediante escrito presentado el 12 de octubre de 2007, en ejercicio de la acción de reparación directa, se pretende la declaración de responsabilidad del Estado por el error judicial que le sería



Actor: Luz Elena Muñoz Guerrero y otro
Demandado: La Nación – Rama Judicial y otro
Referencia: Expediente 34.985

atribuible a las actuaciones cumplidas por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, visible en la sentencia del 18 de septiembre de 2006 dictada dentro del proceso de reparación directa No. 2001-4389, en el cual se pretendía que se declarara la responsabilidad administrativa de la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, por la muerte del Subcomisario de esta institución, el señor Gabriel Jaime Agudelo Ramírez, ocurrida el 4 de septiembre de 2001, dentro de la circunscripción del Municipio de Yumbo, Departamento del Valle del Cauca.

La cuantía del proceso fue estimada en la suma de \$ 207'350.940,00, de acuerdo con el valor de la pretensión mayor, deprecada en favor de la señora Luz Elena Muñoz Guerrero, por concepto de los perjuicios materiales que, en la modalidad de lucro cesante, se solicita que a ella le sean reconocidos y pagados.

A la fecha de presentación de la demanda citada en la referencia, 500 SMLMV eran equivalentes a \$216'850.000,00, razón por la cual, teniendo en cuenta lo expuesto precedentemente en punto al factor cuantía, de un lado y, de otro, tomando en consideración el factor territorial, fuerza concluir que el competente para conocer del presente asunto, en primera instancia, es el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, en consecuencia, se ordenará la remisión del presente proceso a esa Corporación, para lo de su competencia.

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



*Actor: Luz Elena Muñoz Guerrero y otro
Demandado: La Nación – Rama Judicial y otro
Referencia: Expediente 34.985*

RESUELVE:

Por la Secretaría General del Consejo de Estado, **REMÍTASE** el expediente citado en la referencia al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, para lo de su competencia.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ENRIQUE GIL BOTERO
Presidente

CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE

GERARDO ARENAS MONSALVE

SUSANA BUITRAGO VALENCIA

RUTH STELLA CORREA PALACIO

MAURICIO FAJARDO GÓMEZ

GUSTAVO E. GÓMEZ ARANGUREN

MYRIAM GUERRERO DE ESCOBAR

MARÍA NOHEMÍ HERNÁNDEZ PINZÓN



*Actor: Luz Elena Muñoz Guerrero y otro
Demandado: La Nación – Rama Judicial y otro
Referencia: Expediente 34.985*

FILEMÓN JIMÉNEZ OCHOA

JESÚS MARÍA LEMOS BUSTAMANTE

LIGIA LÓPEZ DÍAZ

MARÍA INÉS ORTIZ BARBOSA

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ

HÉCTOR J. ROMERO DÍAZ

RAMIRO SAAVEDRA BECERRA

MARTHA SOFÍA SANZ TOBÓN

MAURICIO TORRES CUERVO

ALFONSO VARGAS RINCÓN

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO

LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO

MERCEDES TOVAR DE HERRÁN
Secretaria General