

ACCIÓN CONTRACTUAL – Contrato de prestación de servicios de salud

De conformidad con los parámetros de competencia establecidos en el artículo 129 del Código Contencioso Administrativo, esta Corporación conoce de los recursos de apelación interpuestos contra las sentencias dictadas por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación. En consecuencia, el despacho entrará a pronunciarse de fondo sobre si procede o no el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, previa las consideraciones que constituyen la posición unificada de la Sección, respecto de la aplicación del artículo 164 de la Ley 446 de 1998 a los asuntos en curso, teniendo en cuenta que la alzada fue interpuesta el 22 de mayo de 2012, es decir en vigencia de la norma en comento.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

SUBSECCION B

Consejera ponente: STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de abril de dos mil trece (2013)

Radicación número: 18001-23-31-000-2000-00005-01(46499)

Actor: INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE SALUD Y OTRO

Demandado: CAJA DE PREVISION DE COMUNICACIONES

Referencia: APELACION SENTENCIA - ACCION CONTRACTUAL

Procede el despacho a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, contra la sentencia del 19 de abril de 2012 proferida por el Tribunal Administrativo del Caquetá.

ANTECEDENTES

1. El 15 de diciembre de 1999, el Instituto Departamental de Salud del Caquetá y el Centro de Salud de Milán, a través de apoderado, promovieron acción de controversias contractuales en contra de la Caja de Previsión Social de Comunicaciones-Caprecom-, para que se declare el incumplimiento del contrato de prestación de servicios con fecha de abril de 1997 y se disponga, en consecuencia, el pago de la suma de \$51'128.880, debidamente indexada, por concepto de las cuentas facturadas e impagadas en desarrollo de los mismos. Con base en las siguientes pretensiones:

- “1. Ordénese el cumplimiento de los contratos de prestación de servicios suscritos entre la Caja de Previsión Social de Comunicaciones-Caprecom- y el Centro de Salud de Milán Caquetá, para la administración del régimen subsidiado, de fecha de abril de 1997, cuyo objeto es la atención de *afiliados y/o beneficiarios de dicha entidad; por causa del incumplimiento de las obligaciones pecuniarias asumidas por la parte demandada.*
 2. *Consecuentemente, dispóngase que la entidad demandada reconozca y cancele a favor de la entidad demandante, la suma de \$51.128.880.00 Pesos Moneda Corriente, que hacen parte del valor de las cuentas facturadas e impagadas en desarrollo del contrato incumplido, entre los meses de agosto a diciembre de 1997.*
 3. *Ordénese que el valor debido e impagado, conforme se indica en el numeral anterior, sea actualizado de acuerdo con la variación del Índice de precios al consumidor entre las fechas de cada facturación y la fecha de la sentencia, en los términos de referencia certificados por el DANE.*
 4. *Sobre las sumas de dinero que se señalen en la sentencia a favor de la parte actora y a cargo de la entidad demandada procederán una vez en firme, el pago de los intereses moratorios de que tratan los artículos 176, 177 y 178 del C.C.A., a partir de la ejecutoria de la sentencia y/o la conciliación si la hubiere, según lo referido por la Corte Constitucional en sentencia C-188 del 24 de marzo de 1999, con ponencia del Dr. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ”.*
 5. Mediante acta de compromiso, suscrita por las Directoras de la Caja de Previsión Social de Comunicaciones Caprecom-Regional del Caquetá y del Centro de Salud del municipio de Milán, las partes convinieron en que la demandada pagaría la suma de \$48'276.880, más las glosas efectuadas por valor de \$2'852.000, por concepto de los servicios médico asistenciales prestados por el Centro de Salud entre los meses de agosto a diciembre de 2007, de acuerdo a lo establecido en el Plan Obligatorio de Salud POSS. Lo que se cumpliría previa expedición de las disponibilidades y registros presupuestales pertinentes.
3. El 19 de abril de 2012, el Tribunal Administrativo de Caquetá, resolvió:

“PRIMERO:DECLARAR probada la falta de legitimación en causa por activa, respecto de INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE SALUD DEL CAQUETÁ.

SEGUNDO: DECLARAR que (sic) CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL DE COMUNICACIONES (CAPRECOM) incumplió el contrato de prestación de servicios de salud – régimen subsidiado, suscrito con el CENTRO DE SALUD DE MILÁN, con período de duración 01 de abril de 1997 al 31 de marzo de 1998, en cuanto no canceló oportunamente los servicios prestados durante los meses de agosto a diciembre de 1997.

TERCERO: CONDENAR a CAPRECOM a cancelar a favor del CENTRO DE SALUD DE MILÁN las siguientes sumas de dinero:

A) Por concepto de capital actualizado, la suma de SETENTA Y CUATRO MILLONES SETECIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MIL CIENTO CINCUENTA Y CINCO MIL PESOS CON CINCUENTA Y DOS CENTAVOS (74'759.155,52).

B) Por concepto de intereses de mora, la suma de NOVENTA Y TRES MILLONES OCHOCIENTOS MIL TRESCIENTOS TREINTA PESOS CON SETENTA Y SIETE CENTAVOS (93'800.330,77).

CUARTO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

QUINTO:ORDENAR que de no ser apelada la presente decisión, se consulte ante el Consejo de Estado – Sección Tercera, de conformidad con lo establecido en el Art. 184 del C.C.A.

SEXTO: ORDENAR que en firme la presente decisión, se devuelva a la parte actora el remanente del depósito para gastos ordinarios del proceso, si lo hubiere y que cumplido lo anterior y ejecutada esta decisión, se archive el expediente previa las constancias respectivas”.

4. Inconforme con la decisión, el día 22 de mayo de 2012, el apoderado de la parte demandada interpuso recurso de apelación y establecida la ausencia de ánimo conciliatorio, el *ad quo* resolvió conceder la alzada, en los términos del artículo 70 de la Ley 1395 de 2010.

CONSIDERACIONES

De conformidad con los parámetros de competencia establecidos en el artículo 129 del Código Contencioso Administrativo, esta Corporación conoce de los recursos de apelación interpuestos contra las sentencias dictadas por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación.

En consecuencia, el despacho entrará a pronunciarse de fondo sobre si procede o no el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, previa las consideraciones que constituyen la posición unificada de la Sección, respecto de la aplicación del artículo 164 de la Ley 446 de 1998 a los asuntos en curso, teniendo en cuenta que la alzada fue interpuesta el 22 de mayo de 2012, es decir en vigencia de la norma en comento.

1. Reiteración de jurisprudencia¹: La doble instancia en vigencia del artículo 164 de la Ley 446 de 1998 se determina a tiempo de la interposición del recurso

“También, la Ley 446 de 1998 reguló lo concerniente a su vigencia, en materia contencioso administrativa y dispuso en su art. 164 lo siguiente:

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

Los procesos de única instancia que cursan actualmente en el Consejo de Estado y que conforme a las disposiciones de esta ley correspondan a los Tribunales en única instancia, serán enviados a éstos en el estado en que se encuentren, salvo que hayan entrado al despacho para sentencia.

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.

Los procesos en curso que a la vigencia de esta ley eran de doble instancia y quedaren de única, no serán susceptibles de apelación, a menos que ya el recurso se hubiere interpuesto”.

El párrafo del transcrito art. 164, por su parte, estableció que “[m]ientras entran a operar los Juzgados Administrativos continuarán aplicándose las normas de competencia vigentes a la sanción de la presente ley”. En tal sentido, las normas sobre competencia contempladas en el Código Contencioso Administrativo, subrogado por el Decreto 597 de 1988, no entraron a regir inmediatamente².

¹Consejo de Estado, Sección Tercera, auto de 19 de noviembre de 2012, radicado número 05-001-23-31-000-1998-00309-01 (**40.386**), C.P. Stella Conto Díaz del Castillo, con salvamento de voto de la ponente.

²La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, mediante Acuerdo n.º PSAA06-3409 de 9 de mayo de 2006, dispuso la entrada en operación de los juzgados administrativos a partir del 1º de agosto de 2006.

Por medio de la Ley 954 de 2005, que entró en vigencia el día 28 de abril³ del mismo año, se modificaron, adicionaron y derogaron algunas disposiciones de la Ley 446 de 1998 y se dictaron otras disposiciones en temas relacionados con competencia, descongestión, eficiencia y acceso a la administración de justicia; así, el parágrafo del art. 164 de la Ley 446 de 1998 fue modificado por el artículo 1º, con un nuevo texto a cuyo tenor –se destaca–:

“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 42⁴, según el caso, yen primera instancia cuando la cuantía exceda de los montos (...).

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.

La readecuación temporal de competencias prevista en la Ley 954 estuvo vigente entre el 28 de abril de 2005 y el 31 de julio de 2006, toda vez que el día 1º de agosto siguiente comenzaron a operar los Juzgados Administrativos.

(...)

Del recuento cronológico atrás efectuado, para la Sala resulta factible constatar: (i) que la demanda fue presentada por la sociedad Terminales de Transporte de Medellín el día 30 de enero de 1998; (ii) que el libelo fue admitido por el Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia el 1º de abril del mismo año, esto es, meses antes de que fuera promulgada la Ley 446 de 1998 -8 de julio-; (iii) que la parte actora fijó la cuantía del proceso en

³Diario Oficial No. 45.893.

⁴ARTICULO 134-A. COMPETENCIA DE LOS JUECES ADMINISTRATIVOS EN UNICA INSTANCIA. Artículo adicionado por el artículo 42 de la Ley 446 de 1998. Los Jueces Administrativos conocerán en única instancia del recurso prescrito por los artículos 21 y 24 de la Ley 57 de 1985, cuando la providencia haya sido proferida por funcionario o autoridad del orden municipal o Distrital.

ARTICULO 134-B. COMPETENCIA DE LOS JUECES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA. Artículo adicionado por el artículo 42 de la Ley 446 de 1998. 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 cien (100) salarios mínimos legales mensuales.// 2. De los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía, cuando se trate de controversias que se originen en una relación laboral legal y reglamentaria o cuando se controviertan Actos Administrativos de carácter laboral expedidos por autoridades del orden nacional, con excepción de los actos referentes a la declaratoria de unidad de empresa y a la calificación de huelga, cuya competencia corresponde al Consejo de Estado en única instancia.// 3. De los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controviertan Actos Administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía no exceda de trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales.// 4. De los procesos que se promuevan sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, contribuciones y tasas nacionales, departamentales, municipales o distritales, cuando la cuantía no exceda de trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales.// 5. De los referentes a contratos de las entidades estatales en sus distintos órdenes, y de los contratos celebrados por entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios, cuando su finalidad esté vinculada directamente a la prestación del servicio, cuando la cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales.

\$53'220.660 -12 meses de arrendamiento conforme al plazo del contrato⁵-, suma que excedía los \$18'850.000, entonces exigidos para que un proceso fuera considerado de doble instancia, de conformidad con el art. 132 del C.C.A. subrogado por el Decreto 597 de 1988; (iv) que la sentencia proferida por el tribunal *a quo* y el recurso de apelación propuesto, se produjeron -agosto y septiembre de 2010- cuando ya estaban vigentes las cuantías establecidas en la Ley 446 de 1998 y (v) que para la fecha de formulación de la alzada, el proceso no superaba los 500 s.m.m.l.v. (\$257'500.000) que, según la Ley 446 de 1998, se requieren para que los asuntos contractuales sean conocidos por esta Corporación en segunda instancia.

Ahora bien, fundamenta el Tribunal Administrativo de Antioquia su negativa a conceder el recurso de alzada (i) en que la Ley 954 de 2005 dispuso que 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 [de la Ley 446 de 1998], según el caso, y en primera instancia cuando la cuantía exceda de [dichos] montos”* y (ii) en lo dispuesto por el último inciso del art. 164 de la Ley 446 de 1998, con arreglo al cual los *“procesos en curso que a la vigencia de esta ley eran de doble instancia y quedaren de única, no serán susceptibles de apelación, a menos que ya el recurso se hubiere interpuesto”*.

Visto lo anterior, concluye la Sala que efectivamente el recurso de apelación formulado por la parte demandada estuvo bien denegado, toda vez que el proceso con cuantía de \$53'220.660, si bien se inició con vocación de doble instancia, pues superaba el tope de \$18'850.000 que en 1998 se exigía para el efecto -de conformidad con el Decreto 597 de 1988-, a tiempo de interponer el recurso ya no cumplía el requisito como quiera que a partir de la Ley 446 de 1998, vigente al momento de la proposición de la alzada, para que procediera el referido recurso vertical ante esta Corporación, se requería que la cuantía superara los 500 salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Es que el inciso final del art. 164 de la Ley 446 de 1998 exige que, para la procedencia de la alzada, al momento de su formulación el asunto debe alcanzar la cuantía que se encuentre vigente para acudir al superior y como en el presente caso no se superaron los 500 s.m.m.l.v. exigidos para recurrir en apelación a esta Corporación, fue acertada la decisión del Tribunal *a quo* al denegar la concesión de la impugnación vertical.

Quiere decir que, desde del 1° de agosto de 2006 -fecha a partir de la cual se aplican las cuantías señaladas en la Ley 446 de 1998-, para que las sentencias proferidas por los Tribunales Administrativos sean susceptibles de impugnación ante esta Corporación, necesariamente se requiere que el asunto alcance los topes vigentes al momento del recurso para acudir en alzada al Consejo de Estado.

Al respecto, debe reiterarse que *“[l]a Sala ha fijado su posición en relación con la aplicación del principio de la perpetuatio jurisdictionis, en cuanto a que la jurisdicción y competencia del juez se determinan con base en la situación de hecho existente en el tiempo de la demanda; no obstante lo anterior,*

⁵Artículo 20 Código de Procedimiento Civil.

*también ha señalado que este principio no es absoluto, cuando de aplicar leyes procesales nuevas se trata*⁶.

Por tanto, como la cuantía del proceso de la referencia (\$53'220.600), para septiembre de 2010 -cuando se formuló el recurso de alzada de que se trata- no superaba el total de 500 s.m.m.l.v. (\$527'500.000) que en esa época se exigían para que los asuntos contractuales fueran conocidos por el Consejo de Estado en segunda instancia, en virtud de lo dispuesto en el inciso final del art. 164 de la Ley 446 de 1998, la alzada no era procedente.

Finalmente, cabe precisar que bien puede el legislador disponer que algunos asuntos judiciales se tramiten en una sola instancia, sin que por este hecho se vulnere el debido proceso, como lo ha sostenido la jurisprudencia de la Corte Constitucional⁷ y de esta Corporación⁸:

De acuerdo con lo expuesto, esta Corporación estima que si bien el artículo 31 de la Constitución posibilita en principio que toda sentencia judicial sea apelada o consultada, remite a la ley la consagración de las excepciones y ésta ha regulado lo concerniente a las instancias de acuerdo con los factores que determinan la competencia.

(...) es facultad del legislador la configuración de los procedimientos judiciales y dentro de ella se incluye la de señalar en qué casos éstos se tramitarán en una o dos instancias. Además esta Corporación ha establecido que la misma ley puede fijar los efectos de las nuevas disposiciones, en atención a diferentes factores, entre ellos, agilizar la efectiva y pronta culminación de los procesos a cargo de esta jurisdicción (...)”⁹.

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Auto del 2 de marzo de 2006, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez.

⁷ Corte Constitucional, Sala Plena. Sentencia C-900 de 2003, M.P. Jaime Araujo Rentería - se resalta-: “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 excepciones**[Sentencia C – 345 de 1993, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero]. // 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 comento es, precisamente, que las sentencias se puedan apelar, salvo las excepciones introducidas por la ley”.

⁸ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Auto del noviembre 22 de 2005, exp. Q-00994, M.P. Alberto Arango Mantilla.

⁹ Cabe aclarar que si bien se reitera el precedente de la Sección, el cual se respeta por ser la posición mayoritaria de la Sala, la suscrita se sostiene en las consideraciones que fundaron el salvamento de voto del auto que ahora se cita.

2. Caso en concreto

Revelan los antecedentes que la demanda en el asunto cuyo estudio ocupa al despacho se presentó el 15 de diciembre de 1999, ante el Tribunal Administrativo del Caquetá y que la sentencia se profirió el 19 de abril de 2012, es decir, en vigencia de las normas sobre cuantías establecidas en la Ley 446 de 1998¹⁰.

Declarada su responsabilidad, el 22 de mayo de 2012 la parte demandada interpuso recurso de apelación que el *a quo* concedió el 21 de febrero de 2013. Remitido el asunto a esta Corporación se resuelve sobre su admisión.

Revisado el libelo, en el acápite de pretensiones y cuantía se advierte que la mayor fue estimada en \$13'200.000 y que en el acápite sobre declaraciones y condenas el valor más alto asciende a \$51'128.000, utilizado, además, para fijar la cuantía, al tiempo de la presentación de la demanda y así mismo la competencia en el tribunal en primera instancia.

No obstante lo anterior, al momento de la interposición del recurso, esto es el 22 de mayo de 2012, el proceso no conservó la vocación de doble instancia, toda vez que, para entonces, la cuantía para recurrir debía superar los 500 s.m.m.l.v. (\$283'350.000).

De manera que, con la interpretación fijada por la Sección que en esta decisión se reitera, habrá de inadmitirse el recurso, pues, en vigencia de la Ley 446 de 1998, para determinar la cuantía para recurrir deberán valorarse las pretensiones empero conforme a las previsiones vigentes en el momento de interponer el recurso. Sin que para el efecto cuenten consideraciones constitucionales sobre el derecho a la doble instancia y la *perpetuatio jurisdictionis*, valores estos que, por no ser absolutos, se sujetan a las disposiciones legislativas en la materia.

Por otra parte, el despacho advierte que, como la condena impuesta a la Caja de Previsión Social de Comunicaciones (Caprecom) no excede la suma de 300

¹⁰Que rige desde el 1º de agosto de 2006 -fecha a partir de la cual se aplican las cuantías señaladas-.

s.m.l.m.v., tampoco resulta procedente estudiar lo relativo al grado jurisdiccional de consulta de que trata el artículo 184 del C.C.A.

En armonía con lo expuesto, en aplicación del precedente señalado por la Sección, el que se acata y reitera, el recurso de apelación interpuesto por la entidad estatal demandada será inadmitido y no se avocará el conocimiento del asunto de la referencia, tampoco en grado jurisdiccional de consulta, de conformidad con el artículo 184 del C.C.A.

En consecuencia, se

RESUELVE

PRIMERO: INADMITIR el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Caquetá el 19 de abril de 2012.

SEGUNDO: DECLARAR ejecutoriada la sentencia del 19 de abril de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo del Caquetá.

En firme esta providencia devuélvase el expediente al tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO
Con aclaración de voto