

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
SISTEMA ORAL – DESPACHO No. 003

ESTADOS – AVISOS

<https://www.ramajudicial.gov.co/web/tribunal-03-administrativo-de-narino;jsessionid=32D650D2D5051FC550B5AD9DC5520C72.worker4>

Fecha: 14 de mayo de 2021

MAGISTRADA PONENTE: SANDRA LUCIA OJEDA INSUASTY

En este documento puede consultar las providencias notificadas

PSO NRO.	MEDIO DE CONTROL	Partes ACTO OBJETO DE CONTROL:	AUTO	FECHA AUTO
1. 52-001-23-33-000-2020-01172-00 (20-013)	Repetición	Demandante: E.S.E. Centro de Salud Nuestra Señora del Pilar - Municipio de Aldana (N) Demandada: Martha Cecilia Dávila Figueroa	Dirime conflicto de competencia entre jueces administrativos.	23 de febrero de 2021



OMAR BOLAÑOS ORDOÑEZ
Secretario Tribunal Administrativo de Nariño

Consulta de Procesos Rama Judicial -

<https://consultaprocesos.ramajudicial.gov.co/Procesos/Index>

Despacho 03 Magistrada Sandra Lucia Ojeda Insuasty

Medio de control: Repetición
Radicación: 52-001-23-33-000-2020-01172-00 (20 -013)
Demandante: E.S.E. Centro de Salud Nuestra Señora del Pilar - Municipio de Aldana (N)
Demandada: Martha Cecilia Dávila Figueroa
Referencia: Dirime conflicto de competencia entre jueces administrativos.

Auto interlocutorio N° D-003-066 -2021

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
SALA PLENA DE DECISIÓN**

MAGISTRADA PONENTE: SANDRA LUCÍA OJEDA INSUASTY

San Juan de Pasto, veintitrés (23) de febrero de dos mil veintiuno (2021).

I. Asunto.

Procede la Sala Plena de esta Corporación, a resolver, de conformidad con lo consagrado en el artículo 123 de la Ley 1437 de 2011, el conflicto de competencia suscitado entre los Juzgados Séptimo y Cuarto Administrativo de este Circuito Judicial.

II. Antecedentes.

1. La E.S.E. Centro de Salud Nuestra Señora del Pilar, actuando por conducto de apoderado judicial debidamente constituido, instauró demanda a través del medio de control de repetición, en contra de la señora Martha Cecilia Dávila Figueroa, con el objeto de obtener el reembolso del monto de la condena que debió asumir la entidad demandante, impuesta en virtud de la sentencia proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Pasto el 8 de mayo de 2014, confirmada por el Tribunal Administrativo de Nariño el 15 de febrero de 2017, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho N° 2011-00008 (páginas 3 a 10 – documento en PDF “02. Expedientedigitalizado”).
2. Radicada la demanda de repetición, mediante auto, el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Pasto declaró su falta de competencia para conocer del asunto y decidió remitirlo por competencia al Juzgado Cuarto Administrativo de Pasto para su trámite (páginas 78 a 81 – documento en PDF “02. Expedientedigitalizado”).
3. El Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Pasto, propuso conflicto negativo de competencias con el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Pasto y ordenó la remisión del expediente a esta Corporación para su definición (documento en PDF “08. AutoDesataConflictoNegativoCompetencia”).
4. El conflicto presentado fue sometido a reparto correspondiendo su ponencia al Despacho 003 de esta Corporación (documento en PDF “12 ActaReparto”).

5. Se ordenó correr traslado a las partes por el término común de tres (3) días para que presenten sus alegatos, conforme lo indica el artículo 158 de la Ley 1437 de 2011 (documento en PDF “14 2020-1172 TRASLADO DE CONFLICTO DE COMPETENCIA”), surtiéndose entre los días 5 y 9 de febrero del año en curso (documento en PDF “16 TRASLADOS 04 de febrero de 2021 con auto”).
6. Vencido el término de traslado, la parte demandante se pronunció sobre el conflicto planteado, mediante escrito enviado al correo del despacho, dentro de la oportunidad concedida para el efecto (documento en PDF “18 Memorial”).

III. Posición de los Juzgados Administrativos del Circuito que plantean el conflicto.

3.1. Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Pasto. (páginas 78 a 81 – documento en PDF “02. Expedientedigitalizado”)

Después de realizar un breve resumen de los antecedentes de la demanda, se refirió a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 678 de 2001, en virtud del cual, se reglamenta la determinación de la responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado mediante el ejercicio de la acción de repetición, resaltando que la norma en comento establece que, cuando la reparación patrimonial a cargo del Estado se haya originado en una conciliación o cualquier otra forma permitida por la Ley para solucionar un conflicto con el Estado, será competente el juez o tribunal que haya aprobado el acuerdo o que ejerza jurisdicción territorial en el lugar en que se haya resuelto el conflicto.

En el asunto de estudio, razonó que, al haber impuesto la condena el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Pasto, le correspondía al mencionado despacho judicial, el conocimiento del proceso de repetición impetrado, de acuerdo al razonamiento que el Consejo de Estado realizó en sentencia de 21 de abril de 2009, en la cual señaló que para establecer la competencia en este tipo de procesos, debe acudirse al criterio de conexidad, sin perjuicio de la aplicación del criterio subjetivo de atribución de competencias, cuando se trate de los dignatarios con fuero legal (parágrafo art. 7 de la Ley 678 de 2001).

Por lo expuesto, se declaró sin competencia para conocer del proceso y lo remitió al Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Pasto, para que le diera el trámite respectivo.

3.2. Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Pasto (documento en PDF “08. AutoDesataConflictoNegativoCompetencia”).

El Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Pasto, fundamentó su decisión con los siguientes argumentos:

- El Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Pasto no atendió las normas que, en materia de competencia, establecen los artículos 154 a 158 del C.P.A.C.A., según los cuales debe respetarse la cuantía para la

asignación de los procesos incluyendo los de repetición, lo cual implica una reforma a la Ley 678 de 2001.

- Preciso que, según la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, contenida en el auto de 16 de noviembre de 2016, las normas antes referidas derogaron el artículo 7 de la Ley 678 de 2001. Por lo tanto, tal norma resulta inaplicable al caso materia de estudio.
- Preciso que, en este mismo sentido, se pronunció esta Corporación, al decidir conflicto negativo de competencia suscitado entre los Juzgados Tercero y Cuarto Administrativo de Pasto, en el proceso radicado No. 2016-00070-00.
- Por lo expuesto y toda vez que el Juzgado Séptimo remitió el expediente sustentando su decisión en una norma derogada, en contravía del precedente antes referido, consideró necesario desatar conflicto negativo de competencia, para que sea esta Corporación la que dirima cuál despacho es competente para avocar, tramitar y decidir la acción de repetición de la referencia.

3.3. Postura de las partes frente al conflicto de competencias suscitado.

- **Parte demandante (documento en PDF “18 Memorial”).**

La parte demandante, actuando por conducto de su apoderada judicial, únicamente expresó que se atenderá a la decisión que esta Corporación adopte sobre el conflicto desatado.

IV. Problemas Jurídicos.

Para efectos de definir la competencia del asunto de la referencia, se resolverán los siguientes problemas jurídicos:

1. ¿Cuál es el juez competente para conocer de los procesos presentados a través del medio de control de repetición en vigencia de la ley 1437 de 2011?

Para la solución del anterior interrogante, debe responderse:

2. ¿Debe atenderse al criterio de conexidad señalado en el art. 7 de la Ley 678 de 2001 o debe aplicarse el numeral 8 del artículo 155 de la Ley 1437 de 2011 que alude al factor de la cuantía, para establecer la competencia para los procesos de repetición?
3. ¿Cómo se soluciona la antinomia que se presenta en la aplicación de las normas antes referidas, para establecer la cuantía en los procesos que se ventilan a través de la acción de repetición?

V. Tesis

La Sala concluye que la Ley 1437 de 2011, al regular de manera expresa la competencia en los procesos de repetición, derogó el criterio de conexidad

previsto en la Ley 678 de 2001 e introdujo el factor objetivo que atiende a la cuantía para los asuntos de doble instancia que se tramitan a través del referido medio de control.

Así las cosas, en el caso de estudio, es claro que el conocimiento del proceso que dio origen a este conflicto de competencias, debe asumirlo el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Pasto, toda vez que, le fue repartido en primer lugar por la Oficina Judicial y además es competente por el factor cuantía, que es inferior a los 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

VI. Consideraciones.

6.1. Competencia

Al tenor del artículo 123 numeral 4º de la Ley 1437 de 2011¹, es la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Nariño, la competente para resolver el presente conflicto de competencia.

Definido lo anterior, se procede a plantear las siguientes consideraciones para decidir el conflicto.

6.2. Normas que regulan la competencia para conocer de procesos de repetición – Ley 678 de 2001 y Ley 1437 de 2011 – Jurisprudencia del Consejo de Estado sobre el tema.

El tema de controversia que ocupa la atención de la Sala en esta oportunidad, tiene que ver con la definición de competencia en los asuntos cuyo trámite se realiza a través del medio de control de repetición.

Al respecto, es pertinente traer a colación las normas que regulan la competencia para conocer del medio de control de repetición, contenidas en la Ley 678 de 2001 y en la Ley 1437 de 2011, actual C.P.A.C.A. la primera que hace relación al factor de conexidad (juez que profirió la sentencia conoce del proceso de repetición) y en cuanto a la segunda, establece un criterio objetivo para asignar competencia (cuantía), indicando en el caso concreto de los juzgados administrativos, que conocen de los procesos por este medio de control, cuando la cuantía no supere los 500 salarios mínimos legales vigentes.

Así las cosas, tenemos que el art. 7 de la Ley 678 de 2001, preveía lo siguiente:

“ARTÍCULO 7º. Jurisdicción y competencia. La jurisdicción de lo contencioso administrativo conocerá de la acción de repetición.

Será competente el juez o tribunal ante el que se tramite o se haya tramitado el proceso de responsabilidad patrimonial contra el Estado de acuerdo con las reglas de competencia señaladas en el Código Contencioso Administrativo.

¹ **Artículo 123. Sala Plena.** La Sala Plena de los Tribunales Administrativos ejercerá las siguientes funciones: (...)

4. Dirimir los conflictos de competencias que surjan entre las secciones o subsecciones del mismo tribunal y aquellos que se susciten entre dos jueces administrativos del mismo distrito.

5. Las demás que le asigne la ley.”. (Negrillas de la Sala).

Cuando la reparación patrimonial a cargo del Estado se haya originado en una conciliación o cualquier otra forma permitida por la ley para solucionar un conflicto con el Estado, será competente el juez o tribunal que haya aprobado el acuerdo o que ejerza jurisdicción territorial en el lugar en que se haya resuelto el conflicto.

PARÁGRAFO 1º. Cuando la acción de repetición se ejerza contra el Presidente o el Vicepresidente de la República o quien haga sus veces, Senadores y Representantes, Ministros del despacho, directores de departamentos administrativos, Procurador General de la Nación, Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, Defensor del Pueblo, Magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo Superior de la Judicatura, de los Tribunales Superiores del Distrito Judicial, de los Tribunales Administrativos y del Tribunal Penal Militar, conocerá privativamente y en única instancia la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

Cuando la acción de repetición se ejerza contra miembros del Consejo de Estado conocerá de ella privativamente en única instancia la Corte Suprema de Justicia en Sala Plena” (Se destaca).

Por su parte, el numeral 8 del art. 155 del C.P.A.C.A. establece lo siguiente en relación con la competencia de los jueces administrativos para conocer de las acciones de repetición:

“Artículo 155. Competencia de los Jueces Administrativos en primera instancia. Los jueces administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes procesos:

(...)

8. De las acciones de repetición que el Estado ejerza contra los servidores o ex servidores públicos y personas privadas que cumplan funciones públicas, incluidos los agentes judiciales, cuando la cuantía no exceda de 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes. (...)” (Negrillas propias).

En este punto, resulta oportuno remitirse al pronunciamiento del Consejo de Estado fechado al 16 de noviembre de 2016², en el cual la citada Corporación hace un extenso y detallado análisis relativo al conflicto suscitado con la aplicación de las normas que regulan los factores de competencia en el medio de control de repetición, en los siguientes términos³:

“1. Normas y factores de competencia aplicables al medio de control de repetición en vigencia del CPACA

1.1. El artículo 7 de la Ley 678 de 2001 subrogó las normas de competencia contenidas en la Ley 446 de 1998 en relación con las acciones de repetición. **Por consiguiente, para determinar la competencia funcional no se acudía al factor objetivo de la cuantía de las pretensiones de la demanda, sino que, por el contrario, se verificaba el juez o**

² Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera - Subsección A - Consejero Ponente: Hernán Andrade Rincón - Bogotá, D.C., dieciséis (16) de noviembre de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 11001-03-26-000-2014-00043-00(50430)- Actor: Nación - Ministerio de Relaciones Exteriores -Demandado: Jorge Enrique Barrios Suarez y otro. Referencia: medio de control de repetición - Temas: Medio de control de repetición – Factores de competencia – Análisis de los distintos factores de competencia en el medio de control de repetición en el CPACA. Nulidad por falta de competencia funcional en el CGP. Prórroga de la jurisdicción y competencia en el CGP. Nulidad por pretermisión de instancia – Insaneable C.G.P.

³ Se resaltan los apartes más relevantes para dirimir el conflicto de competencia motivo de estudio.

tribunal que había proferido la decisión condenatoria o aprobado la conciliación –en primera instancia– para que el proceso de repetición fuera conocido por el mismo.

En efecto, la citada disposición establecía:

“ARTÍCULO 7º. Jurisdicción y competencia. La jurisdicción de lo contencioso administrativo conocerá de la acción de repetición.

Será competente el juez o tribunal ante el que se tramite o se haya tramitado el proceso de responsabilidad patrimonial contra el Estado de acuerdo con las reglas de competencia señaladas en el Código Contencioso Administrativo.

Cuando la reparación patrimonial a cargo del Estado se haya originado en una conciliación o cualquier otra forma permitida por la ley para solucionar un conflicto con el Estado, será competente el juez o tribunal que haya aprobado el acuerdo o que ejerza jurisdicción territorial en el lugar en que se haya resuelto el conflicto.

(...) (Negrillas adicionales).

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo tuvo oportunidad de analizar la concordancia entre el citado artículo 7 *ibídem* y los preceptos de competencia contenidos en el C.C.A. –modificados por la Ley 446 de 1998–. **En esa ocasión, en atención a la regla de especialidad, se resolvió la antinomia dándole prevalencia a la primera disposición⁴ (...)**

En consecuencia, la competencia funcional para el conocimiento de las acciones de repetición interpuestas con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 678 de 2001 (agosto 3), estaba dada por el factor de conexidad, salvo que se tratara de funcionarios con fuero, caso en el cual se aplicaba el factor subjetivo contenido en el párrafo de esa disposición.

Ahora bien, con la promulgación de la Ley 1437 de 2011 “CPACA” surgen los siguientes interrogantes: ¿cuál o cuáles normas de competencia funcional son aplicables a los medios de control de repetición presentados con posterioridad a la entrada en vigencia del CPACA?, ¿son los artículos 149.13, 152.11 y 155.8 del CPACA⁵ o, por el contrario, el artículo 7 de la Ley 678 de 2001?

⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, auto del 21 de abril de 2009, Rad. 36.049, M.P. Mauricio Fajardo Gómez. “De conformidad con lo anterior, aun cuando las normas generales distribuyen la competencia para conocer de las acciones de repetición por el factor subjetivo –cuando se pretende ejercer contra los altos funcionarios del Estado– y por el factor objetivo, en relación con la cuantía del proceso, **se debe dar aplicación a la norma posterior y especial contenida en la Ley 678 de 2001, la cual estableció un criterio de conexidad, en virtud del cual y con independencia de la cuantía del proceso, el juez competente para conocer de la acción de repetición será el Juez o Tribunal integrante de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo ante el cual se hubiere tramitado el respectivo proceso contra el Estado, de acuerdo con las reglas de competencia señaladas en el Código Contencioso Administrativo**” (Se destaca).”

⁵ “**Artículo 149. Competencia del Consejo de Estado en única instancia.** El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus Secciones, Subsecciones o Salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos:

(...) 13. De la repetición que el Estado ejerza contra el Presidente de la República o quien haga sus veces, Senadores y Representantes, Ministros del Despacho, Directores de Departamento Administrativo, Procurador General de la Nación, Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo Superior de la Judicatura, Registrador Nacional del Estado Civil, Auditor General de la República, magistrados de los tribunales superiores de distrito judicial, de los tribunales administrativos y del Tribunal Superior Militar y, en general, de los representantes legales de los órganos y entidades del orden nacional”.

“**Artículo 152. Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia.** Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

En consecuencia, el Despacho advierte una antinomia entre el artículo 7 de la Ley 678 de 2001 y las disposiciones contenidas en el CPACA, por lo que es necesario resolverla con apoyo en los principios hermenéuticos que brinda el ordenamiento jurídico.

En efecto, corresponde acendrar la interpretación de la competencia funcional en los medios de control de repetición ejercidos en vigencia del CPACA. Lo anterior, por cuanto es preciso establecer sin ambages cuál es el factor de competencia funcional en estos eventos: **el de conexidad de la Ley 678 de 2001 o el objetivo en atención a la cuantía de las pretensiones del CPACA.**

Entonces, el Despacho analizará si el CPACA, que es norma general y posterior, prevalece sobre una norma especial y anterior, máxime si el criterio que se ha aplicado es el de conexidad con apoyo en el pluricitado artículo 7 de la Ley 678 de 2001 (...).

En esta ocasión, resulta imprescindible volver sobre la temática porque el Despacho considera, a diferencia de lo sostenido en precedencia, que los ordenamientos no son conciliables en cuanto a los factores de competencia, porque, precisamente, el criterio de cuantía difiere sustancialmente al de conexidad por lo que las normas se opugnarían.

La Sala Plena de la Sección Tercera se pronunció sobre los efectos derogatorios del CPACA respecto de ordenamientos especiales contenidos en leyes anteriores al código⁶...

(...).

Del pronunciamiento de la Sala Plena de la Sección Tercera es posible extraer las siguientes conclusiones en torno a los efectos derogatorios del CPACA:

i) La Ley 1437 de 2011 contiene el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y su naturaleza es de ley ordinaria.

ii) **El CPACA no produjo una derogatoria integral de todos los ordenamientos o normativas especiales proferidas con antelación a su promulgación (v.gr. Leyes 472 de 1998, 678 de 2001, 685 de 2001, etc.).** En efecto, el CPACA solo derogó integralmente el Decreto 01 de 1984, esto es, el C.C.A.

iii) El CPACA contiene una disposición sobre derogatorias expresas (art. 309).

iv) Es posible que el CPACA **haya producido derogatorias tácitas de disposiciones o materias precedentes al haberlas regulado de manera disímil o modificarlas.**

v) En asuntos mineros las competencias expresas contenidas en el C.C.A., fueron modificadas con la expedición de la Ley 685 de 2001 (Código de Minas), circunstancia por la que la norma especial y posterior derogó las generales y anteriores contenidas en el código.

(...)¹¹. De la repetición que el Estado ejerza contra los servidores o ex servidores públicos y personas privadas que cumplan funciones públicas, incluidos los agentes judiciales, cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes y cuya competencia no estuviere asignada al Consejo de Estado en única instancia”.

“Artículo 155. Competencia de los jueces administrativos en primera instancia. Los jueces administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

(...) 8. De las acciones de repetición que el Estado ejerza contra los servidores o ex servidores públicos y personas privadas que cumplan funciones públicas, incluidos los agentes judiciales, cuando la cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes y cuya competencia no estuviere asignada al Consejo de Estado en única instancia”.

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto de unificación del 13 de febrero de 2014, Rad. 48.521, M.P. Enrique Gil Botero.

vi) Ahora bien, el CPACA guardó silencio en relación con las competencias mineras – tanto en el artículo 309 como en el resto de disposiciones– por lo que se concluyó que, en esa materia, no había operado una derogatoria expresa o tácita por regulación nueva, por lo que las competencias contenidas en la ley especial y anterior continuaban vigentes e intactas.

En esa línea de pensamiento, surge la inquietud acerca del manejo que le dio el CPACA a la competencia en acciones de repetición. Es evidente que guardó silencio en relación con múltiples materias, como por ejemplo sobre las presunciones de dolo y culpa grave, las cuales seguirán contenidas en la ley especial y anterior; no obstante, se reitera, tratándose de la competencia funcional el código –ley posterior y general– sí efectuó un pronunciamiento expreso al regular la materia en los artículos 149, 152 y 155.

Como consecuencia de lo que se deja visto, resulta imperativo concluir que no es posible aplicar sin matices el precedente de Sala Plena sentado para asuntos mineros porque los supuestos normativos en uno y otro caso varían sustancialmente. **En efecto, en materia minera el CPACA guardó silencio sobre los factores de competencia, mientras que en el medio de control de repetición introdujo el factor objetivo con base en la cuantía de las pretensiones.**

Así las cosas, el Despacho analizará –doctrinal y jurisprudencialmente– el fenómeno de la derogatoria y del conflicto de leyes para definir la armonización que ha de existir entre los dos ordenamientos precitados (Ley 678 de 2001 y Ley 1437 de 2011).

1.2. El artículo 309 del CPACA contiene la disposición sobre derogatorias expresas de la nueva codificación; la norma señala literalmente:

“Deróganse a partir de la vigencia dispuesta en el artículo anterior todas las disposiciones que sean contrarias a este Código, en especial, el Decreto [01](#) de 1984, el Decreto [2304](#) de 1989, los artículos [30](#) a [63](#) y [164](#) de la Ley 446 de 1998, la Ley [809](#) de 2003, la Ley [954](#) de 2005, la Ley [1107](#) de 2006, el artículo [73](#) de la Ley 270 de 1996, el artículo [9°](#) de la Ley 962 de 2005, y los artículos [57](#) a [72](#) del Capítulo V, [102](#) a [112](#) del Capítulo VIII y [114](#) de la Ley 1395 de 2010”.

Como se advierte, el precepto no derogó expresamente ninguna disposición de la Ley 678 de 2001, motivo por el cual es necesario abordar si la derogatoria que pudo operar se produjo de manera tácita.

1.3. Los artículos 71 y 72 del Código Civil consagran los tipos o clases de derogación de las leyes, así:

“La derogación de las leyes podrá ser expresa o tácita. Es expresa, cuando la nueva ley dice expresamente que deroga la antigua.

Es tácita, cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior.

La derogación de una ley puede ser total o parcial”.

(...)

La derogación tácita deja vigente en las leyes anteriores, aunque versen sobre la misma materia, todo aquello que no pugna con las disposiciones de la nueva ley.”

Por su parte, el artículo 3 de la Ley 153 de 1887 también se refirió a las clases de derogación e introdujo la llamada integral⁷, esto es, aquella que tiene lugar cuando una ley nueva regula íntegramente la materia contenida en un ordenamiento previo, circunstancia que, tal y como se indicó anteriormente, no ocurre en este caso, por cuanto el CPACA no vino a reemplazar en su totalidad la normativa aplicable a la acción o medio de control de repetición.

La Corte Constitucional al analizar las disposiciones del Código Civil y de la Ley 153 de 1887, sostuvo:

“La derogatoria de una ley conlleva la cesación de sus efectos jurídicos, lo cual ocurre en al menos tres casos: (i) cuando una ‘nueva ley suprime formal y específicamente la anterior’ [derogatoria explícita]; (ii) ‘cuando la ley nueva contiene disposiciones incompatibles o contrarias a las de la antigua’ [derogatoria implícita], y (iii) ‘cuando una ley reglamenta toda la materia regulada por una o varias normas precedentes, aunque no haya incompatibilidad entre las disposiciones de éstas y las de la ley nueva’ [derogatoria por regulación integral].”⁸ (Cursivas del original).

(...)

“Las leyes solamente pueden derogarse por otras de igual o superior jerarquía, verbigracia, una ley ordinaria puede ser derogada por otra ley ordinaria o por una norma constitucional, pero en forma alguna por un decreto reglamentario. La derogatoria puede ser expresa, tácita o por reglamentación integral (orgánica) de la materia, sucediendo la primera cuando la nueva ley suprime formal y específicamente la anterior; la segunda, cuando la ley nueva contiene disposiciones incompatibles o contrarias a las de la antigua, y la tercera, cuando una ley reglamenta toda la materia regulada por una o varias normas precedentes, aunque no haya incompatibilidad entre las disposiciones de éstas y las de la ley nueva”⁹.

Para la solución de las antinomias normativas, la regla para establecer la legislación aplicable se encuentra contenida en los artículos 1 y 2 de la ley 153 de 1887 y el 10 del Código Civil, subrogado por la ley 57 de 1887¹⁰

⁷ “Estimase insubsistente una disposición legal por declaración expresa del legislador, o por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, ó por existir una ley nueva que regula íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería”.

⁸ Corte Constitucional, sentencia C-931 de 2009, M.P. María Victoria Calle Correa.

⁹ M.P. Fabio Morón Díaz. La Corte Constitucional se ha referido a la materia en las siguientes sentencias: C-895 de 2001, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, C-836 de 2002 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, C-823 de 2006 M.P. Jaime Córdoba Triviño, C-397 de 2007 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, C-640 de 2009 M.P. Luís Ernesto Vargas Silva. De igual forma se pueden consultar las sentencias: C-634 de 1996, C-443 de 1997, C-896 de 2001, C-1190 de 2001, C-1289 de 2001, C-419 de 2002, C-1006 de 2003, C-159 de 2004, C-857 de 2005, C-823 de 2006, y C-215 de 2007, A 089 de 2008.

¹⁰ “ARTÍCULO 1. Siempre que se advierta incongruencia en las leyes, ú ocurrencia oposición entre ley anterior y ley posterior, ó trate de establecerse el tránsito legal de derecho antiguo á derecho nuevo, las autoridades de la república, y especialmente las judiciales, observarán las reglas contenidas en los artículos siguientes.

“ARTÍCULO 2. La ley posterior prevalece sobre la ley anterior. En caso de que una ley posterior sea contraria á otra anterior, y ambas preexistentes al hecho que se juzga, se aplicará la ley posterior.

(...)

“ARTÍCULO 10. Subrogado por el artículo 5 de la ley 57 de 1887. Cuando haya incompatibilidad entre una disposición constitucional y una legal, preferirá aquélla.

Si en los Códigos que se adoptan se hallaren algunas disposiciones incompatibles entre sí, se observarán en su aplicación las reglas siguientes:

1) La disposición relativa a un asunto especial prefiere a la que tenga carácter general;

2) Cuando las disposiciones tengan una misma especialidad o generalidad, y se hallen en un mismo Código, preferirá la disposición consignada en artículo posterior; y si estuvieren en diversos Códigos preferirán, por razón de éstos, en el orden siguiente: Civil, de Comercio, Penal, Judicial, Administrativo, Fiscal, de Elecciones, Militar, de Policía, de Fomento, de Minas, de Beneficencia y de Instrucción Pública.” (Negritillas adicionales).

De allí que, en el ordenamiento jurídico nacional existen tres criterios para la solución de las antinomias o conflictos de leyes¹¹: i) el jerárquico, ii) el temporal y iii) el de especialidad.

El criterio jerárquico parte del hecho de que no todas las leyes tienen el mismo rango, tal y como se desprende del propio texto de la Constitución Política (arts. 151, 152 y 341, entre otros) y de la profusa jurisprudencia de la Corte Constitucional (lex superior derogat inferiori). En el caso concreto, tanto la Ley 678 de 2001 como la Ley 1437 de 2011 son de rango ordinario y, por lo tanto, del mismo nivel jerárquico, razón por la que el citado instrumento no es pertinente para resolver el conflicto.

El segundo criterio se apoya en la máxima según la cual la ley posterior deroga la anterior (lex posterior derogat priori), regla que acentúa el tiempo de expedición de la norma porque en este caso se privilegia la aplicación de la disposición promulgada con posterioridad.

Por último, el tercer criterio determina que la ley especial prima sobre la general (lex posterior derogat priori). En este caso se privilegia el contenido de la norma, así, cuando el conflicto se plantea entre una norma de carácter general y una especial, se aplicará la última.

1.4. Es posible que se presente un conflicto entre los criterios de temporalidad y especialidad cuando las leyes tienen una misma jerarquía normativa. En este evento se ha formulado la siguiente solución:

“2. Conflicto entre el criterio de especialidad y el cronológico. Este conflicto tiene lugar cuando una norma anterior – especial es incompatible con una norma posterior – general. Existe conflicto porque al aplicar el criterio de especialidad se le da prevalencia a la primera norma, y al aplicar el criterio cronológico se da prevalencia a la segunda. También aquí se ha establecido una regla general: lex posterior generalis non derogat priori speciali. Con base en esta regla el conflicto entre el criterio de especialidad y el criterio cronológico debe ser resuelto a favor del primero: la ley general posterior no elimina la ley especial anterior. Ello lleva a una excepción ulterior al principio lex posterior derogat priori, ya que este principio desaparece no sólo cuando la lex posterior es inferior, sino también cuando es general (y la lex prior es specialis).”¹²

Desde esta perspectiva, habría que concluir que el CPACA no derogó tácitamente la Ley 678 de 2001, por cuanto el criterio de especialidad prevalecería sobre el cronológico. No obstante, para que esta solución sea factible es preciso que las materias reguladas no sean idénticas en ambas normas, por cuanto el criterio de especialidad no se mide por el título o el nombre de la ley, sino que, por el contrario, se define por la materia regulada.

(...)

Ahora bien, el problema jurídico formulado ab initio de este proveído persiste porque, a diferencia de lo que ocurrió en el caso de los asuntos mineros, el CPACA reguló expresamente la competencia para conocer de medios de control de repetición y la distribuyó en primera instancia entre los Jueces y Tribunales

¹¹ “Puede suceder –en realidad sucede continuamente– que dos normas establezcan para un mismo supuesto de hecho (una circunstancia o una combinación de circunstancias) singular y concreto consecuencias jurídicas incompatibles entre sí. En virtud de una primera norma N1, el supuesto de hecho H tiene la consecuencia J; en virtud de una segunda norma N2, el mismo supuesto de hecho H tiene la consecuencia no-J. Estas situaciones de conflicto, contraste o incompatibilidad entre normas se llaman comúnmente ‘antinomias’” GUASTINI, Ricardo “La sintaxis del derecho”, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2016, Pág. 253.

¹² BOBBIO, Norberto, “Teoría General del Derecho”, Ed. Debate, Madrid, 1993, pág. 215.

Administrativos, de acuerdo con la cuantía de las pretensiones.

En este punto, resulta ilustrativo recordar el razonamiento del profesor Marco Gerardo Monroy Cabra sobre este tema, al precisar:

*“(...) la ley posterior deroga la ley anterior cuando ambas tienen la misma generalidad o la misma especialidad, pero la especial, aunque sea anterior a una general, subsiste en cuanto se refiere a la materia concreta regulada en ella, a menos que la segunda derogue expresamente la primera, o que entre ellas exista incompatibilidad”.*¹³(Se destaca).

Como se aprecia, en el caso de que exista incompatibilidad entre las legislaciones por regulación disímil –tal y como se advierte en el sub examine– lo procedente es entender que la legislación posterior –con independencia de su generalidad– derogó tácitamente la anterior.

Así las cosas, en los medios de control de repetición las normas de competencia aplicable son las contenidas en los artículo 149, 152 y 155 del CPACA, que establecen, para esos efectos, el factor subjetivo y el factor objetivo por cuantía, por lo que el artículo 7 de la Ley 678 de 2001 está derogado y resulta inaplicable. (...) *(negritas propias).*

Cabe anotar que el anterior criterio, se mantiene en providencias tales como la proferida por el Consejo de Estado el 12 de diciembre de 2019¹⁴, en la que se indicó que **“la Ley 1437 de 2011 (CPACA), en sus artículos 149, 152 y 155, reguló de manera expresa la competencia funcional del medio de control de repetición: i) derogó el criterio de conexidad que preveía el artículo 7 de la Ley 678 de 2001 y ii) introdujo el factor subjetivo, es decir, el que atiende a la calidad del demandado -en relación con los procesos de única instancia ante el Consejo de Estado- y el factor objetivo por la cuantía para los asuntos de doble instancia.”**

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, la Sala arriba a las siguientes conclusiones:

- La Ley 678 de 2001 consagraba en su artículo 7^o, un criterio de conexidad a efectos de establecer la competencia para conocer de la acción de repetición, indicando que debía tramitar el proceso, el juez que profirió la sentencia o providencia que dio origen al proceso de repetición.
- No obstante, con la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, se estableció el criterio objetivo de la cuantía para asignar competencia en esta clase de procesos. Así, en cuanto a los juzgados administrativos, el numeral 8 del art. 155 del mencionado estatuto, indicó que conocían en primera instancia, de los procesos de repetición que no superaran los 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

¹³ MONROY Cabra, Marco Gerardo “Introducción al Derecho”, Ed. Temis S.A., Bogotá, 2006, pág. 197.

¹⁴ Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera - Subsección A - Consejera Ponente: Marta Nubia Velásquez Rico - Bogotá, D.C., doce (12) de diciembre de dos mil diecinueve (2019) - Radicación número: 50001-23-33-000-2015-00138-01 (64544) - Actor: Departamento de Vaupés - Demandado: Harold León Bentley - Referencia: Apelación sentencia - Medio de control de repetición (Ley 1437 de 2011).

- Las normas en comento planteaban una antinomia, pues para un mismo supuesto – competencia en los procesos de repetición -, se plantean dos reglas diferentes, como se expuso en precedencia.
- Para la solución de dicha antinomia normativa, el Consejo de Estado acude al criterio de la temporalidad, según el cual, la norma posterior deroga la anterior.
- En el caso de los procesos de repetición, aclara que las normas antes referidas en las que se evidencia incompatibilidad por regular en forma distinta el tema de la competencia, se debe entender que la legislación posterior – normas contenidas en el C.P.A.C.A. -, derogaron la norma anterior – art. 7 de la Ley 678 de 2001 -, independientemente de la generalidad que caracteriza la Ley 1437 de 2011, pues esta última norma no regula en forma específica el proceso de repetición, como si lo hace la Ley 678 de 2001.
- Por lo anterior, concluye que la Ley 1437 de 2011 al regular de manera expresa la competencia en los procesos de repetición, derogó el criterio de conexidad previsto en la Ley 678 de 2001 e introdujo el factor objetivo que atiende a la cuantía para los asuntos de doble instancia que se tramitan a través del referido ente de control.

Efectuadas las anteriores precisiones, la Sala procederá a resolver el caso de estudio, en los siguientes términos.

VII. Caso concreto.

Descendiendo al caso materia del conflicto, se observa lo siguiente:

- La demanda de repetición presentada por la E.S.E. Centro de Salud Nuestra Señora del Pilar, contra la señora Martha Cecilia Dávila Figueroa, busca obtener el reembolso del pago que realizó la entidad demandante, a raíz de la condena impuesta en virtud de sentencia judicial proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Pasto, el día 8 de mayo de 2014, confirmada en segunda instancia por el Tribunal Administrativo de Nariño, mediante sentencia del 15 de febrero de 2017 (página 6 – documento en PDF “02.Expedientedigitalizado”).
- La cuantía de la demanda se fijó en la suma de \$76.174.854,00, monto que la E.S.E. Centro de Salud Nuestra Señora del Pilar afirma haber cancelado al señor Eliécer Neftalí Díaz Pardo, parte demandante dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho No. 2011 – 00008, que dio origen a las providencias judiciales antes mencionadas, valor que no supera los 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento de presentar la demanda¹⁵.

¹⁵ Cabe señalar que la demanda se presentó el día 31 de enero de 2020 (páginas 75 y 76 – documento en PDF “02.Expedientedigitalizado”), año en el cual el salario mínimo ascendía a la suma de \$877.803, por lo cual 500 salarios mínimos corresponden a la suma de \$ 438.901.500,00.

- La demanda fue repartida inicialmente al Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Pasto (páginas 75 y 76 – documento en PDF “02.Expedientedigitalizado”), despacho judicial que se declaró sin competencia para conocer del asunto, en virtud del factor de conexidad regulado en el artículo 7 de la Ley 678 de 2001.
- Como ya se expuso ampliamente en precedencia, para la asignación de competencia en los procesos de repetición, debe atenderse al factor objetivo de la cuantía en el caso de los juzgados administrativos, regulado en el numeral 8 del artículo 155 del C.P.A.C.A., norma que es clara al señalar que los juzgados administrativos conocen en primera instancia de las acciones de repetición cuando la cuantía sea inferior a los 500 salarios mínimos.
- Teniendo en cuenta lo indicado en precedencia, es claro que no es acertada la tesis que se plantea en la providencia que remite el asunto por competencia, proferida por el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Pasto, en tanto quedó claro que dicho factor se determina según las normas establecidas en el C.P.A.C.A. y no en la Ley 678 de 2001, en tanto ésta última fue derogada por la Ley 1437 de 2011.
- Así las cosas, la Sala comparte la tesis expuesta por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Pasto, la cual resulta acorde a la normatividad actual y a la jurisprudencia más reciente del Consejo de Estado sobre el tema.
- En esta medida, toda vez que el asunto fue repartido en la primera oportunidad al Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Pasto, será a este despacho judicial a quien le corresponda su conocimiento, de acuerdo a las normas del C.P.A.C.A. que regulan la competencia en los procesos de repetición.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Nariño, en Sala Plena de Decisión,

RESUELVE

PRIMERO.- Determinar que la competencia para conocer del proceso interpuesto a través del medio de control de repetición, adelantado por la E.S.E. Centro de Salud Nuestra Señora del Pilar contra la señora Martha Cecilia Dávila Figueroa, **corresponde al Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Pasto**, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- Comuníquese la presente decisión a los Juzgados Séptimo y Cuarto Administrativos del Circuito de Pasto.

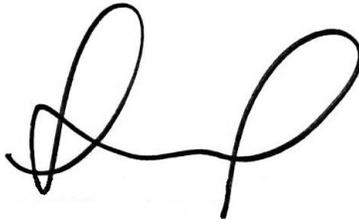
TERCERO.- Ejecutoriada esta providencia, remítase el expediente al Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Pasto, para que adelante con el trámite pertinente.

CUARTO.- Háganse las anotaciones correspondientes en el Sistema de Registro "Justicia Siglo XXI".

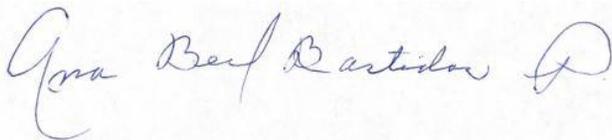
Proceso No.: 52-001-23-33-000-2020-01172-00
Demandante: E.S.E. Centro de Salud Nuestra Señora del Pilar
Demandado: Martha Cecilia Dávila Figueroa
Medio de control: Repetición
Referencia: Auto que dirime conflicto de competencias

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Providencia discutida y aprobada en sesión de Sala de la fecha



SANDRA LUCÍA OJEDA INSUASTY
Magistrada Ponente



Con salvamento de voto
ANA BEEL BASTIDAS PANTOJA
Magistrada



EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS
Magistrado

Proceso No.: 52-001-23-33-000-2020-01172-00
Demandante: E.S.E. Centro de Salud Nuestra Señora del Pilar
Demandado: Martha Cecilia Dávila Figueroa
Medio de control: Repetición
Referencia: Auto que dirime conflicto de competencias



Con salvamento de voto
PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA
Magistrado



BEATRIZ ISABEL MELODELGADO PABON
Magistrada



ALVARO MONTENEGRO CALVACHY
Magistrado