

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: 30 de septiembre de 2021

**MAGISTRADA PONENTE: SANDRA LUCIA OJEDA INSUASTY**  
En este documento puede consultar las providencias notificadas

RADICACIÓN	MEDIO DE CONTROL	PARTES — Acto objeto de control	AUTO	FECHA AUTO
52-001-23-33-000-2021-00295-00.	Repetición.	Demandante: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF.  Demandado: Caja de Compensación Familiar de Nariño - Comfamiliar.	Auto mediante el cual se dirime conflicto de competencias entre jueces.	29 de septiembre 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:** 52-001-23-33-000-2021-00295-00  
**Demandante:** Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF  
**Demandado:** Caja de Compensación Familiar de Nariño – Comfamiliar  
**Referencia:** Dirime conflicto de competencia entre jueces administrativos.

**Auto interlocutorio N° D-003 387 -2021**

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO  
SALA UNITARIA DE DECISIÓN**

**MAGISTRADA PONENTE: SANDRA LUCÍA OJEDA INSUASTY**

San Juan de Pasto, veintinueve (29) de septiembre de dos mil veintiuno (2021).

**I. Asunto.**

Procede la Sala Unitaria de esta Corporación, a resolver, de conformidad con lo consagrado en los artículos 125 y 158 de la Ley 1437 de 2011, el conflicto de competencia suscitado entre los Juzgados Primero y Tercero Administrativo de este Circuito Judicial.

**II. Antecedentes.**

1. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, actuando por conducto de apoderado judicial debidamente constituido, instauró demanda a través del medio de control de repetición, en contra de la Caja de Compensación Familiar de Nariño – Comfamiliar , con el objeto de obtener el reembolso del monto de la suma que debió pagar a la señora Sandra Amparo Mora, en virtud del acuerdo conciliatorio del 13 de febrero de 2020, aprobado por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Pasto, mediante auto del 27 de noviembre de 2020, debidamente ejecutoriado a la fecha de presentación de la demanda (páginas 3 a 15 – archivo en PDF N° 001).
2. Radicada la demanda de repetición, mediante auto calendado a 4 de junio de 2021, el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Pasto declaró su falta de competencia para conocer del asunto y decidió remitirlo por competencia al Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Pasto para su trámite (documento en PDF N° 002)
3. El Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Pasto, con providencia de 30 de junio de 2021, 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 N° 007).
4. El conflicto presentado fue sometido a reparto correspondiendo su ponencia al Despacho 003 de esta Corporación (documento en PDF N° 009).

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 N° 012), surtiéndose entre los días 13 y 15 de septiembre del año en curso (documento en PDF N° 015).
6. Vencido el término de traslado, las partes no realizaron pronunciamiento alguno sobre el conflicto planteado (documento en PDF N° 016).

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

#### **3.1. Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Pasto (documento en PDF N° 002)**

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.

Adujo que la norma en comento establece el factor de conexidad para el trámite de esta clase de procesos, así las cosas, por economía procesal estima que el juez que aprobó la conciliación también debe adelantar el proceso contencioso correspondiente.

Citó un pronunciamiento del Consejo de Estado del 4 de marzo de 2019, según el cual la jurisprudencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo ha razonado que debe aplicarse el factor de conexidad a la hora de asignar la competencia para conocer de estos procesos en virtud de la norma antes aludida.

Concluyó que, en este caso, el auto que aprobó la conciliación judicial cuya repetición procuran los demandantes fue proferido por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Pasto el 23 de noviembre de 2020 dentro del proceso de reparación directa 5200133330032018-0011500.

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

#### **3.2. Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Pasto (documento en PDF N° 007).**

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

- La demanda fue presentada el 27 de mayo de 2021, es decir, en vigencia de la Ley 1437 de 2011. Por otra parte, la cuantía es inferior a 500 SMLMV, pues la suma se fijó en \$ 87.780.3003.
- Por otra parte, indicó que la Ley 678 de 2001 en su artículo 7 prevé el factor de conexidad en tanto el juez que tramitó del proceso que dio origen a la

condena también debe conocer la acción de repetición que se presente para obtener el reembolso de la condena.

- Destacó que la Ley 1437 de 2011, en los artículos 149, 152 y 155 reguló de manera expresa la competencia funcional en el medio de control de repetición, introduciendo un factor subjetivo - en relación con los procesos de única instancia ante el Consejo de Estado - y el objetivo por cuantía para los de doble instancia; criterio distinto al de conexidad que preveía el artículo 7 de la Ley 678 de 2001.
- Preciso que, en atención a las reglas previstas en el numeral 8° del artículo 155 del C.P.A.C.A. la competencia por razón de la cuantía corresponde a los Jueces Administrativos en primera instancia.
- Aludió a lo dicho por el Consejo de Estado en su jurisprudencia en relación con la derogatoria tácita de lo señalado en el art. 7 de la Ley 678 de 2001, pues la Ley 1437 estableció el factor objetivo (cuantía) y de forma excepcional el subjetivo, cuya aplicación debe privilegiarse en atención a lo dispuesto en el art. 40 de la Ley 153 de 1887, según la cual las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deban empezar a regir.
- Señaló que la demanda de repetición de la referencia, se repartió inicialmente al Juzgado Primero Administrativo de Pasto, así las cosas, siguiendo la postura adoptada por el Consejo de Estado, corresponde a ese despacho judicial continuar con su trámite en tanto el criterio de conexidad establecido en la Ley 678 de 2001 quedo derogado tácitamente por las reglas de competencia fijadas para los medios de control en la Ley 1437 de 2011.

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

Las partes no se pronunciaron sobre el conflicto suscitado.

## **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 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 Primero 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, en tanto la suma cuyo reembolso se solicita es inferior a los 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

## VI. Consideraciones.

### 6.1. Competencia

En relación con la competencia para desatar el conflicto suscitado entre los Juzgados Primero y Tercero Administrativos de este Circuito Judicial, la Sala precisa aludir a las siguientes normas consignadas en el C.P.A.C.A<sup>1</sup>.

Al efecto, se tiene que, en principio, el art. 123 del citado estatuto establece lo siguiente:

**“ARTÍCULO 123. SALA PLENA.** *La Sala Plena de los Tribunales Administrativos ejercerá las siguientes funciones:*

*1. Elegir los jueces de lo contencioso administrativo de listas que, conforme a las normas sobre carrera judicial le remita la Sala Administrativa del respectivo Consejo Seccional de la Judicatura.*

*2. Nominar los candidatos que han de integrar las ternas correspondientes a las elecciones de contralor departamental y de contralores distritales y municipales, dentro del mes inmediatamente anterior a la elección.*

*3. Hacer la evaluación del factor cualitativo de la calificación de servicios de los jueces del respectivo distrito judicial, que servirá de base para la calificación integral.*

**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.**

---

<sup>1</sup> De esta forma, el despacho se aparta del criterio que se había expuesto en el proceso No. 2020 1172 en la providencia del 23 de febrero de 2021.

*5. Las demás que le asigne la ley.”*

De acuerdo con lo indicado en la norma en cita, correspondería a la Sala Plena del Tribunal dirimir el conflicto de competencias suscitado entre los jueces administrativos, en tanto ello se consagra como una de sus funciones.

No obstante, el artículo 125 del C.P.A.C.A. también prevé:

**“ARTÍCULO 125. DE LA EXPEDICIÓN DE PROVIDENCIAS.** <Artículo modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> *La expedición de las providencias judiciales se sujetará a las siguientes reglas:*

*1. Corresponderá a los jueces proferir los autos y las sentencias.*

*2. Las salas, secciones y subsecciones dictarán las sentencias y las siguientes providencias:*

*a) Las que decidan si se avoca conocimiento o no de un asunto de acuerdo con los numerales 3 y 4 del artículo 111 y con el artículo 271 de este código;*

*b) Las que resuelvan los impedimentos y recusaciones, de conformidad con los artículos 131 y 132 de este código;*

*c) Las que resuelvan los recursos de súplica. En este caso, queda excluido el despacho que hubiera proferido el auto recurrido;*

*d) Las que decreten pruebas de oficio, en el caso previsto en el inciso segundo del artículo 213 de este código;*

*e) Las que decidan de fondo las solicitudes de extensión de jurisprudencia;*

*f) En las demandas contra los actos de elección y los de contenido electoral, la decisión de las medidas cautelares será de sala;*

*g) Las enunciadas en los numerales 1 a 3 y 6 del artículo 243 cuando se profieran en primera instancia o decidan el recurso de apelación contra estas;*

*h) El que resuelve la apelación del auto que decreta, deniega o modifica una medida cautelar. En primera instancia esta decisión será de ponente.*

**3. Será competencia del magistrado ponente dictar las demás providencias interlocutorias y de sustanciación en el curso de cualquier instancia, incluida la que resuelva el recurso de queja.”**

Como se observa, en la norma en comento no se contempló como auto de Sala aquél que resuelve conflictos de competencia y en el numeral 3 aclara que el magistrado ponente le corresponde dictar los demás autos interlocutorios y de sustanciación que emita el despacho, incluyendo el que resuelve el recurso de queja.

Por otra parte, el artículo 158 de la Ley 1437 de 2011 precisa que al magistrado ponente le corresponde proferir el auto que resuelva sobre el conflicto de competencias suscitado entre jueces de su distrito judicial, veamos:

**ARTÍCULO 158. CONFLICTOS DE COMPETENCIA.** <Artículo modificado por el artículo 33 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> *Los conflictos de competencia entre los tribunales administrativos y entre estos y los jueces administrativos, de diferentes distritos judiciales, serán*

*decididos, de oficio o a petición de parte, por el magistrado ponente del Consejo de Estado conforme al siguiente procedimiento:*

*Cuando un tribunal o un juez administrativo declaren su incompetencia para conocer de un proceso, por considerar que corresponde a otro tribunal o a un juez administrativo de otro distrito judicial, ordenará remitirlo a este. Si el tribunal o juez que recibe el expediente también se declara incompetente, remitirá el proceso al Consejo de Estado para que decida el conflicto.*

*Recibido el expediente y efectuado el reparto entre las secciones, según la especialidad, el ponente dispondrá que se dé traslado a las partes por el término común de tres (3) días para que presenten sus alegatos; vencido el traslado, el conflicto se resolverá en un plazo de diez (10) días, mediante auto que ordenará remitir el expediente al competente.*

***Si el conflicto se presenta entre jueces administrativos de un mismo distrito judicial, este será decidido por el magistrado ponente del tribunal administrativo respectivo, de conformidad con el procedimiento establecido en este artículo.***

*La falta de competencia no afectará la validez de la actuación cumplida hasta la decisión del conflicto”.*

Vistas las normas antes referidas, la Sala estima que le corresponde a este despacho en Sala Unitaria la resolución del conflicto de competencias suscitado entre los Juzgados Primero y Tercero Administrativo del Circuito de Pasto, puesto que, aunque el numeral 4 del art. 123 del C.P.A.C.A. establece que le corresponde a la Sala Plena dirimir los conflictos de competencia que surjan entre jueces de un mismo distrito, lo cierto es que en el art. 158 de la misma codificación también se determinó que le corresponde al magistrado ponente su decisión, norma que se aplica de forma preferente sobre lo dispuesto en el art. 123, en virtud de lo dispuesto en los artículos 2 y 5 de la Ley 153 de 1887.

En relación con el contenido de las normas en mención, la Corte Constitucional<sup>2</sup> precisó:

***“(…) El artículo 2º de la Ley 153 de 1887 dice que **la ley posterior prevalece sobre la anterior y que en caso de que una ley posterior sea contraria a otra anterior, se aplicará la ley posterior.*****

*Ese principio debe entenderse en armonía con el plasmado en el artículo 3º Ibídem, a cuyo tenor se estima insubsistente una disposición legal por declaración expresa del legislador o por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, o por existir una ley nueva que regule íntegramente la materia a que la anterior se refería.*

***El artículo 5º de la Ley 57 de 1887 estableció con claridad que la disposición relativa a un asunto especial prefiere a la que tenga carácter general.***

---

<sup>2</sup> Sentencia C-005 de 1996 M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

*De lo dicho se deduce también que **si se tienen dos normas especiales y una de ellas, por su contenido y alcance, está caracterizada por una mayor especialidad que la otra, prevalece sobre aquélla, por lo cual no siempre que se consagra una disposición posterior cuyo sentido es contrario al de una norma anterior resulta ésta derogada, pues deberá tenerse en cuenta el criterio de la especialidad, según los principios consagrados en los artículos 3º de la Ley 153 de 1887 y 5º de la Ley 57 del mismo año***” (negritas propias).

En este caso, el art. 158 además de ubicarse después del artículo 123, regula en forma específica el trámite que debe imprimirse a los conflictos de competencia, es decir, es norma especial que prevalece sobre lo dispuesto en el art. 123, pues en esta última se alude a las funciones de la Sala Plena, mientras que el art. 158 sí trata de los conflictos de competencia en forma particular.

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.**

**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.<sup>3</sup> 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. (...)**” (Negritas propias).

En este punto, resulta oportuno remitirse al pronunciamiento del Consejo de Estado contenido en la providencia calendada al 16 de noviembre de 2016<sup>4</sup>, en la 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 términos<sup>5</sup>:

#### **“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,**

<sup>3</sup> Sin las modificaciones que se establecen en la Ley 2080 de 2021, que según su art. 86 rigen a partir del año siguiente a su expedición (2022).

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Se resaltan los apartes más relevantes para dirimir el conflicto de competencia motivo de estudio.

**por el contrario, se verificaba el juez o 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 disposición<sup>6</sup> (...)**

**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 CPACA<sup>7</sup> o, por el contrario, el artículo 7 de la Ley 678 de 2001?**

<sup>6</sup> 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).”

<sup>7</sup> “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

**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 opondrían.*

*La Sala Plena de la Sección Tercera se pronunció sobre los efectos derogatorios del CPACA respecto de ordenamientos especiales contenidos en leyes anteriores al código<sup>8</sup>...*

*(...).*

*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.***

---

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:

(...)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".

<sup>8</sup> 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.

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.

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 integral<sup>9</sup>, 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].”<sup>10</sup> (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*

<sup>9</sup> “Estímase insubsistente una disposición legal por declaración expresa del legislador, ó por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, ó por existir una ley nueva que regula íntegramente la materia á que la anterior disposición se refería”.

<sup>10</sup> Corte Constitucional, sentencia C-931 de 2009, M.P. María Victoria Calle Correa.

*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”<sup>11</sup>.*

*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 1887<sup>12</sup>*

**De allí que, en el ordenamiento jurídico nacional existen tres criterios para la solución de las antinomias o conflictos de leyes<sup>13</sup>: 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.*

---

<sup>11</sup> 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. Luis 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.

<sup>12</sup> “ARTÍCULO 1. Siempre que se advierta incongruencia en las leyes, u 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.” (Negrillas adicionales).

<sup>13</sup> “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.

**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*).”<sup>14</sup>*

**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 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**”.*<sup>15</sup>(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.**

<sup>14</sup> BOBBIO, Norberto, “Teoría General del Derecho”, Ed. Debate, Madrid, 1993, pág. 215.

<sup>15</sup> MONROY Cabra, Marco Gerardo “Introducción al Derecho”, Ed. Temis S.A., Bogotá, 2006, pág. 197.

***Así las cosas, en los medios de control de repetición las normas de competencia aplicable son las contenidas en los artículos 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. (...) (negrillas 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 2019<sup>16</sup>, 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”.*** (Negrillas propias).

Así las cosas, el Consejo de Estado 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 el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, contra la Caja de Compensación Familiar de Nariño - Comfamiliar, busca obtener el reembolso del pago que realizó la entidad demandante, a raíz del acuerdo de conciliación judicial aprobado por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Pasto mediante auto del 23 de noviembre de 2020 (páginas 3 a 15 – archivo en PDF N° 2).
- La cuantía de la demanda se fijó en la suma de \$87.780.300, monto que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar afirma haber cancelado a la señora Sandra Amparo Mora, parte demandante dentro del proceso de reparación directa No. 2018-00115, en el cual se concilió judicialmente por la suma antes referida, valor que no supera los 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento de presentar la demanda<sup>17</sup>.
- La demanda fue repartida inicialmente al Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Pasto (página 82 – documento en PDF N° 002), despacho

---

<sup>16</sup> 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).

<sup>17</sup> Cabe señalar que la demanda se presentó el día 27 de mayo de 2021 (página 82 documento en PDF N° 002). El salario mínimo actual para este año asciende a la suma de \$908.526, por lo cual 500 salarios mínimos corresponden a la suma de \$ 454.263.000.

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 Primero 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 Tercero Administrativo del Circuito de Pasto, la cual resulta acorde a la normatividad actual y a la jurisprudencia del Consejo de Estado que mejor interpreta la aplicación de las normas atinentes a la distribución de competencias.
- En esta medida, toda vez que el asunto fue repartido en la primera oportunidad al Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Pasto, será a este despacho judicial a quien le corresponda su conocimiento, de acuerdo con 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 Unitaria de Decisión,

## RESUELVE

**PRIMERO.- Determinar** que la competencia para conocer del proceso interpuesto a través del medio de control de repetición, adelantado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar contra la Caja de Compensación Familiar de Nariño, **corresponde al Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Pasto**, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.- Comuníquese** la presente decisión a los Juzgados Primero y Tercero Administrativos del Circuito de Pasto y a la parte demandante.

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

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

**Proceso No.:** 52-001-23-33-000-2021-00295-00  
**Demandante:** ICBF  
**Demandado:** Comfamiliar de Nariño  
**Medio de control:** Repetición  
**Referencia:** Auto que dirime conflicto de competencias

## **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**SANDRA LUCÍA OJEDA INSUASTY**  
**Magistrada**

P/LA

Firmado Por:

**Sandra Lucia Ojeda Insuasty**  
**Magistrado Tribunal O Consejo Seccional**  
**Contencioso 003 Administrativa**  
**Tribunal Administrativo De Nariño - Nariño**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **d1df754ffba2f3aa111b3341e9392ddade8a89bf4675b14e4fd5be9c12b46457**  
Documento generado en 29/09/2021 04:37:09 PM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL: <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>