

*República de Colombia*  
*RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO*



*TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA*

PONENTE: Mag. ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA

Ibagué, veintitrés (23) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

Radicación: **73001-33-33-008-2021-00098-01**  
Interno: **430/21**  
Medio de control: **ACCIÓN DE REPETICIÓN**  
Demandante: **MUNICIPIO DE ANZOATEGUI**  
Demandado: **ALFREDO ANTONIO GARCIA REYES**  
Asunto: **Dirime Conflicto de Competencia Negativo entre los Juzgados 8° y 10° Administrativos del Circuito Judicial de Ibagué.**

Conforme a la atribución establecida en el numeral 4° del artículo 123 del CPACA, y una vez vencido el término señalado por el artículo 158 de la misma normatividad, procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima, a dirimir el conflicto negativo de competencia suscitado entre los Juzgados Octavo (8°) y Décimo (10°) Administrativos del Circuito de Ibagué.

Este proyecto circuló en medio virtual durante el mes de Junio del presente año pero se había extraviado en el repositorio del Despacho del ponente. Una vez encontrado se solicitó autorización de Sala Plena para su publicación en la fecha.

## **I. ANTECEDENTES**

1. El municipio de Anzoátegui, a través de apoderado judicial, presentó demanda en ejercicio del medio de control de repetición consagrado en el artículo 142 del CPACA, solicitando se declare administrativa y patrimonialmente responsables al señor **ALFREDO ANTONIO GARCIA REYES**, por los perjuicios ocasionados a dicho ente territorial, como consecuencia de los dineros que a título de indemnización tuvo que cancelar, en cumplimiento de la conciliación a la que llegó con la señora Angela María Londoño Piedrahita en el proceso de Nulidad y Restablecimiento del Derecho aprobada por el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Ibagué mediante auto del 09 de marzo de 2017.
2. La anterior demanda fue sometida a reparto, correspondiéndole al Juzgado Décimo (10°) Administrativo del Circuito de Ibagué.
3. **Mediante Auto del 21 de enero de 2020**, el Juzgado Décimo (10°) Administrativo Oral del Circuito de Ibagué declaró la falta de competencia para conocer de la presente acción, conforme a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 678 de 2001<sup>1</sup>, por lo cual

<sup>1</sup> 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.

ordenó la remisión del proceso al Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Ibagué, por ser ese Despacho en el que se tramitó el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho.

4. El 30 de enero de 2020, la oficina de reparto asignó el proceso al de manera errónea, con ocasión de la providencia proferida el 21 de enero del 2020 por el Juzgado Décimo Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, por lo que, el **14 de mayo de 2021, más de un año después**, el Juzgado Once Administrativo Mixto del Circuito de Ibagué declaró su falta de competencia y ordenó su remisión al Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, por lo que se procedió a remitir nuevamente a reparto para que fuera asignado al correspondiente Juzgado.
5. El 14 de mayo de 2021, la oficina de reparto remitió el proceso al Juzgado Octavo Administrativo Oral de Ibagué, por lo que ese Despacho Judicial propuso conflicto negativo de competencia ante esta Corporación mediante auto del **18 de mayo de 2021**, por considerar que no era competente en los términos de la Ley 1437 de 2011 que establece el procedimiento aplicable a los medios de control que se tramitan ante esta jurisdicción.
6. Mediante auto del 11 de junio del 2021 se dispuso correr el traslado de que trata el inciso 3º del artículo 158 del CPACA.

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 1. Competencia.

Atendiendo a que el presente conflicto tuvo inicio en la declaratoria de incompetencia efectuada por el Juzgado Decimo Administrativo de Ibagué mediante auto del 21 de enero de 2020, para su trámite no resultan aplicables las modificaciones establecidas en la Ley 2080 de 2021.

Por lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 41 de la Ley 270 de 1996 y en el numeral 4º del artículo 123 del CPACA, corresponde a la Sala Plena del Tribunal Administrativo dirimir los conflictos de competencias que surjan entre las secciones o subsecciones de la misma corporación y aquellos que se susciten entre dos jueces administrativos del mismo distrito judicial.

En el caso concreto, el Juzgado Décimo (10º) Administrativo Oral del Circuito de Ibagué y el Juzgado Octavo (8º) Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, respectivamente, se consideran faltos de competencia para conocer del presente trámite, por lo que le corresponde a la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima dirimir el conflicto negativo de competencia aquí suscitado.

### 2. Tesis de los Intervinientes

#### ***2.1 Tesis del Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Ibagué***

Argumenta que, una vez revisado el expediente, se observó la carencia de competencia para conocer del proceso, debido a que fue el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Ibagué el que tramitó el proceso que da origen al presente medio de control de repetición, por lo que, de acuerdo con el artículo 7 de la Ley 678 del 2001, es ese

despacho judicial el competente para conocer del asunto, pues dicha norma fijó la competencia para conocer del proceso de repetición en el Juez o Tribunal ante quien se tramitó o se haya tramitado el proceso de responsabilidad patrimonial contra el Estado.

## **2.2 Tesis del Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Ibagué**

El Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Ibagué, declaró la falta de competencia y propuso el consecuente conflicto negativo de competencia, manifestando que no resulta de recibo lo expresado por el Juzgado Décimo Administrativo, pues con las reglas de competencia fijadas en la ley 1437 de 2011 se produjo una derogatoria tácita del artículo 7 de la ley 678 de 2001, existiendo una incompatibilidad entre estas dos normas, toda vez que la primera (general y posterior) establece la facultad para conocer el asunto conforme a la cuantía, mientras que la segunda (especial) determina como factor de competencia el de conexidad. Finalmente, indica que recogida la tesis tanto del Consejo de Estado como de esta Corporación<sup>2</sup> se le debe dar aplicación al numeral 8 del artículo 155 del CPACA, y no a la norma invocada por su igual.

## **3. Tesis de la Sala Plena**

Según el artículo 7° de la ley 678 de 2001, el juez competente para conocer de la acciones de repetición, sería el mismo que tramitó el proceso de responsabilidad patrimonial contra el Estado. De esta forma, precisó:

*"ARTÍCULO 7°. 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."*  
(Negrilla y Subrayado fuera del texto)

En relación con este precepto normativo, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en reiterada jurisprudencia<sup>3</sup> señalaba que la competencia en acciones de repetición reguladas por el Código Contencioso Administrativo se determina de acuerdo con el criterio de conexidad consagrado en el inciso 2° del artículo 7 de la Ley 678 de 2001, siempre y cuando tengan origen en un proceso judicial que hubiere cursado ante esta jurisdicción y en virtud del cual hubiere resultado comprometida la responsabilidad patrimonial del Estado. Esto significa que la competencia para conocer de las acciones de repetición dependía de quién haya tramitado, en primera instancia, el

<sup>2</sup> Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Tercera – Subsección B. Consejero Ponente: Danilo Rojas Betancourt. Radicación No. 11001-03-26-000-2014-00059-00 (50910).// Tribunal Administrativo del Tolima, sala plena, providencia del 20 de mayo de 2016, M.P Jaime Alberto Galeano Garzón, Expediente interno No. 376-2016

<sup>3</sup> Sentencias del Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera – Subsección A, fecha: 10 de diciembre de dos mil dieciocho (2018), Radicación número: 41001-23-31-000-2010-00166-01(60423), Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO, Actor: INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS –INVÍAS–, Demandado: GRANDICON S.A. Y OTRO. // Sentencias del Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera – Subsección A, fecha: 16 de mayo de dos mil diecinueve (2019), Radicación número: 18001-23-01-000-2014-00001-01(62748), Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO, Actor: HOSPITAL COMUNAL LAS MALVINAS Y OTROS, Demandado: JHON ERNESTO GALVIS QUINTERO Y OTROS

proceso de responsabilidad patrimonial, esto es, el juez o el tribunal administrativo respectivo, sin que se requiriera establecer la cuantía del asunto.

Sin embargo, con la expedición del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, en sus artículos 149, 152 y 155, se reguló de manera expresa el tema de la competencia funcional del medio de control de repetición, así: i) derogó el criterio de conexidad que preveía el artículo 7 de la Ley 678 de 2001 e ii) introdujo el factor subjetivo en relación con los procesos de única instancia ante el Consejo de Estado y, el factor objetivo por cuantía para los de doble instancia.

En consecuencia, en la precitada ley se consagró en el artículo 155 la competencia de los jueces administrativos, así:

*"Art. 155.- 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. (...)"** (Negrilla y subrayado de la Sala).

Como puede vislumbrarse, la Ley 1437 de 2011 consagró en su artículo 155 una nueva regla de competencia, en relación con el medio de control de repetición, el cual estaría determinada por la cuantía de la pretensión en el respectivo medio de control.

Siendo esto así, y ante la aparente contradicción de las dos disposiciones aludidas, resulta necesario establecer cuál es el factor de competencia aplicable en estos asuntos, si el de conexidad a que hace alusión la Ley 678 de 2001, o el objetivo en atención a la cuantía de las pretensiones que establece el Código de Procedimiento y de lo Contencioso Administrativo.

Para lograr lo anterior, resulta pertinente acudir a los criterios de solución de conflictos normativos, que serán fundamentales para resolver la controversia planteada en el presente asunto:

i) *Jerárquico*: Este criterio 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 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.

ii) *Temporal*: 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, puesto que en este caso se privilegia la aplicación de la disposición promulgada con posterioridad (Ley 1437 del 2011).

iii) *Especialidad*: Por último, el tercer criterio determina que la ley especial prima sobre la general. En este caso, se privilegia el contenido de la norma, lo anterior, cuando el conflicto se plantea entre una norma de carácter general y una especial, se aplicará esta última (Ley 1437 del 2011).

Del análisis de los anteriores criterios, considera esta Corporación que para dar solución al problema jurídico que se plantea, es necesario acudir al criterio temporal, según el cual la ley posterior deroga la anterior, y en este caso, es claro que la Ley 1437 del 2011 "C.P.A.C.A", al tratarse de una ley posterior que define unas reglas de competencia en materia de repetición, prima sobre la Ley 678 de 2001, normativa que también consagra lo relativo al juez competente para conocer de las acciones de repetición.

Sobre el particular, es necesario resaltar que la Sala Plena del Consejo de Estado, en pronunciamiento de fecha 16 de noviembre de 2016, expediente Nro. 11001-03-26-000-2014-00043-00, al estudiar el tema de la competencia en tratándose de las acciones de repetición tanto en la Ley 678 de 2001, como en la Ley 1437 de 2011, señaló:

*"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.***

*(...) 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 objetivo por cuantía, por lo que el artículo 7 de la Ley 678 de 2001 está derogado y resulta inaplicable."*  
(Negrilla y Cursiva fuera del texto)

De igual manera, el mismo Consejo de Estado, ha sido reiterativo en otras oportunidades, en las que ha señalado que, aunque el CPACA no derogó de forma expresa lo dispuesto en la Ley 678 de 2001, es razonable concluir que en materia de competencia la misma fue modificada tácitamente, puesto que abandonó el factor de conexidad para determinar el Juez competente funcional, acogiendo en su remplazo un factor objetivo o material.

Así las cosas, encuentra esta Corporación que el conflicto aquí suscitado ya fue analizado por el Consejo de Estado, determinando entonces que, en relación con los medios de control de repetición, debe darse aplicación a las reglas de competencia establecidas en la ley 1437 de 2011, que establece el factor objetivo por cuantía como el criterio determinante para la asignación de competencia. El alto órgano de cierre de la jurisdicción contenciosa administrativa, ha sido enfático en manifestar<sup>4</sup> que cuando la acción de repetición se efectúa en vigencia de la Ley 1437 de 2011, se deben seguir las reglas de competencia de la precitada ley, en razón a que esta derogó el criterio de conexidad que preveía el artículo 7 de la Ley 678 de 2001.

Por lo anterior, la competencia para conocer de las acciones de repetición interpuestas antes del 2 de julio de 2012, de conformidad con el inciso tercero del artículo 7 de la Ley 678 de 2001, se radica en la autoridad judicial que hubiese conocido del litigio, pero después de esa fecha de entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011 se siguen las reglas de sus artículos 152 y 155.

---

<sup>4</sup> Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera- Subsección A, 14 de febrero de 2019, Radicación número: 25000-23-36-000-2016-01779-01(60443), Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN, Actor: E.S.E. HOSPITAL MISAEL SILVA, Demandado: MARGARITA MARÍA MALDONADO MEJÍA

Respecto de lo anterior se evidencia que para el día 15 de enero de 2020, fecha en que se radicó la demanda del medio de control de repetición por parte del Municipio de Anzoátegui contra el señor Alfredo Antonio García Reyes, ya se encontraba en vigencia la Ley 1437 de 2011, por lo cual, la competencia se debía establecer de acuerdo a los parámetros que en la misma se fijaron.

De esta manera, se concluye que en atención al factor objetivo o material, el juez competente para conocer de la presente demanda de repetición es el Juez Décimo Administrativo del Circuito de Ibagué, a quien inicialmente le fue repartido el expediente.

En mérito de lo expuesto la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima,

### RESUELVE:

**PRIMERO:** DECLARAR que el competente para conocer del presente medio de control de REPETICIÓN instaurado por el MUNICIPIO DE ANZOATEGUI contra el señor ALFREDO ANTONIO GARCÍA REYES, es el Juzgado Décimo Administrativo Oral del Circuito de Ibagué.

**SEGUNDO:** COMUNICAR la presente decisión al Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Ibagué.

**TERCERO:** En firme esta providencia, por Secretaría remítase el expediente al Juzgado Décimo Administrativo Oral del Circuito de Ibagué, para que continúe con el trámite procesal que corresponde.

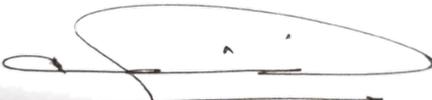
En cumplimiento de las medidas de aislamiento preventivo decretadas por el Gobierno nacional para evitar la propagación del COVID 19, esta providencia fue estudiada y aprobada en Sala de decisión mediante la utilización de medios electrónicos.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

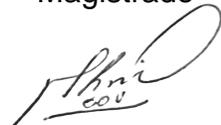
  
**ANGEL IGNACIO ALVAREZ SILVA**  
Magistrado

  
**BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS**  
Magistrado

  
**LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA**  
Magistrado

  
**CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ**  
Magistrado

  
**JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA**  
Magistrado

  
**JOSÉ ALETH RUÍZ CASTRO**  
Magistrado