

El Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1.437 de 2.011) requiere de un análisis profundo, debido al nuevo alcance que trae a figuras tradicionales del Derecho Administrativo colombiano: la nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho y las denominadas controversias contractuales.

JUAN CARLOS EXPÓSITO VÉLEZ¹

ABSTRACT

The new Administrative Procedure and Administrative Process Law (Law 1.437 of 2.011) require a deep analysis, because it brings a new perception of old models of the Administrative Colombian Law: nullity, nullity and reestablishment of rights and the controversies relative to public contracts.

RESUMEN

Nuevo Código Contencioso Administrativo, nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho, controversias contractuales.

1 El autor es Abogado de la Universidad Externado de Colombia. Doctor en derecho administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid (España). Profesor e investigador del Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad Externado en Bogotá D. C. Colombia.

KEYWORDS

New Administrative Procedure and Administrative Process Law, nullity, nullity and reestablishment of rights, controversies relative to public contracts.

I. INTRODUCCIÓN

El contencioso subjetivo es uno de los aspectos que ha sufrido modificaciones con ocasión de la expedición de la Ley 1437 de 2.011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sin embargo no todas ellas resultan tan trascendentales como se advierte *a priori*. Una lectura *prima facie* detallada de los hoy llamados Medios de Control (tal como lo indica el título III de la parte segunda de la Ley 1437 de 2.011) nos dará la oportunidad de conocer a ciencia cierta las transformaciones realizadas y, eventualmente, nos aventuraremos a plantear posibles consecuencias de las redacciones de los artículos 138, 140 y 141 del nuevo Código.

El contencioso subjetivo hace referencia, en últimas, a aquellas pretensiones ante la jurisdicción contencioso administrativa por medio de las cuales no se intenta coadyuvar con el mantenimiento del orden jurídico, como se tiene en el contencioso objetivo, sino que se busca la reparación de un perjuicio causado a un administrado o una entidad pública con ocasión de la expedición de un acto administrativo, una operación administrativa, hecho administrativo u omisión de una entidad pública, así como la celebración, ejecución y/o la liquidación de un contrato estatal.

En esa medida se realizará una revisión detallada de las novedades incluidas en la Ley 1437 en relación con la nulidad y restablecimiento del derecho, la reparación directa y las denominadas controversias contractuales, tomando como punto de comparación el Decreto Ley 01 de 1.984 y sus correspondientes modificaciones hasta el momento de la expedición de la mencionada Ley.

Es importante resaltar, antes de entrar en materia, que con antelación a la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2.011, ante el contencioso administrativo se interponían acciones de diversa índole, entre ellas las que hacen parte del contencioso subjetivo. Una de las novedades de esta Ley está en la transformación de cada una de las acciones a pretensiones, lo cual fue sustentado en la exposición de motivos así:

El proyecto propone cambiar el actual sistema que parte de la existencia de una pluralidad de acciones, por considerar que el derecho a accionar es uno y único, como una de las manifestaciones del Derecho Fundamental de Acceso a la Justicia, de manera que su unificación en un solo esquema procesal, evita que se haga nugatorio el acceso a la justicia por equivocaciones, por parte de los usuarios, en la selección del medio de control adecuado para acceder a la Jurisdicción.

Tal justificación resulta ajustada a la realidad, en la medida en que, en no pocas ocasiones, la escogencia de la acción por medio de la cual se buscaba atacar un acto administrativo, hecho administrativo, operación administrativa u omisión de la Administración pública, así como el contrato estatal, no era la adecuada. En ese sentido, el juez debía inadmitir la demanda ordenando así utilizar la acción procedente y rechazar en caso de que no lo hiciera el demandante.

En relación con la premisa de que el derecho de accionar es uno sólo, el mismo encuentra asidero en la teoría procesal, como lo sustenta la doctrina extranjera, expresando que es "el poder jurídico del individuo de requerir de la jurisdicción la prestación de cuanto es menester para reintegrarle o asegurarle efectivamente, el goce de su derecho violado, resistido o en estado de incertidumbre"². Así mismo, la doctrina nacional que indica que es el "derecho público, subjetivo que tiene todo sujeto de derecho, de acudir a los órganos jurisdiccionales para reclamarles la satisfacción de una pretensión mediante un proceso"³.

En consecuencia, la acción debe ser única ante la jurisdicción contencioso administrativa, razón por la cual la multiplicidad de acciones no puede ser una traba de acceso a la justicia, empero, y ciertamente aventurándonos a emitir una especulación en relación con la solución adoptada legalmente, consideramos de antemano que la multiplicidad de pretensiones tal como se concibe en la normativa, conllevaría a una situación menos favorecedora al administrado en la medida en que, si bien la multiplicidad de acciones limita la interposición de la acción, por cuanto se rechaza la demanda en caso de que se insista después de haberla inadmitido, bajo el nuevo sistema al instaurar la multiplicidad de pretensiones se daría el caso de que sólo el juez se pronuncie de fondo sobre la pretensión utilizada únicamente en la sentencia.

En efecto, más allá de que la multiplicidad de pretensiones y la única acción sería lo más cercano a la teoría procesal vigente, en el Decreto Ley 01 de 1.984 la indebida adopción de una acción conlleva al rechazo de la demanda, acto procesal que ocurre recién iniciado el proceso, mientras que con la novedad frente a las pretensiones, sólo existiría un pronunciamiento del juez frente a las mismas en la sentencia, lo cual en la práctica procesal implica un largo recorrido probatorio, haciendo imposible su saneamiento en el proceso.

Esto sucede, claramente, porque la escogencia de la acción, en vigencia del Decreto Ley 01 de 1.984, o pretensión, en vigencia de la Ley 1437 de 2.011, es discrecional del demandante y durante el proceso, éste no puede modificar las pretensiones fijadas, salvo que se reforme la demanda, posibilidad que puede suceder en una etapa previa al recaudo probatorio.

2 EDUARDO J. COUTURE. *Estudios de derecho procesal civil*, T. I: La Constitución y el proceso civil, 3a edición, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1979, p. 26.

3 HERNÁN FABIO LÓPEZ BLANCO. *Instituciones de derecho procesal civil colombiano*, t. I: parte general, 9ª edición, Bogotá D.C., Dupré Editores, 2005, pp. 277-278.

Un caso hipotético frente a lo mencionado se encuentra cuando el demandante plantea ante la jurisdicción una reparación directa por los perjuicios que le produjo la ausencia de respuesta de un derecho de petición donde reclamaba la reclasificación laboral del mismo, con la cual obtendría mayores ventajas laborales. A la luz del Decreto-Ley 01 de 1.984, el juez debe inadmitir la demanda en la medida en que la acción no ha debido dirigirse a la omisión de dar respuesta, sino al acto presunto que se configura por la denegación de lo solicitado por el particular. En este caso, el demandante deberá reformular su acción y presentarla nuevamente ante la jurisdicción.

Mientras que si esta misma situación se plantea en vigencia de la Ley 1437 de 2.011, el juez no podrá pronunciarse en la admisión de la demanda frente a tal aspecto, debido a que los casos de inadmisión o rechazo de la demanda son los que hacen referencia a los requisitos de la demanda que se encuentran en el Capítulo III de la misma, a tenor de lo establecido en el artículo 170 del nuevo Código. Estos requisitos hacen referencia a las formalidades que debe contener el escrito de demanda, mas no a la utilización debida o indebida de la pretensión, aspecto sobre el cual se pronunciaría el juez en la sentencia.

Se puede señalar que, en el presente caso planteado se insiste, el juez se pronunciaría en la sentencia indicando que, al no haber sido declarado nulo el acto administrativo presunto o ficto, no proceda la reparación o, mejor, el restablecimiento que correspondía declarar, debido a que la causa eficiente del perjuicio percibido por el administrado fue la ausencia de reclasificación, una vez solicitada o el acto administrativo que no lo incluyó en tal reclasificación.

Se plantea pues la reflexión en relación con la multiplicidad de pretensiones, frente a la cual se debe esperar los pronunciamientos correspondientes de la jurisdicción, por lo cual reiteramos que, si bien se ajusta a la teoría procesal más autorizada, deja a los particulares y a las entidades públicas que se presenten ante la jurisdicción en una situación menos ventajosa que la del Código de 1.984 en ciertas circunstancias.

Una vez analizado el aspecto novedoso de la multiplicidad de pretensiones a manera de introducción, entramos a revisar una a una las pretensiones asignadas al suscrito que hacen parte del contencioso subjetivo, que bajo la Ley 1437 de 2.011 son denominadas MEDIOS DE CONTROL.

II. LA NULIDAD Y EL RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Artículo 138. *Nulidad y restablecimiento del derecho.* Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.

Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por éste al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel.

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO

PROCEDENCIA			
Quién	Por qué	Para qué	Cuándo
<ul style="list-style-type: none"> • Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica. 	<ul style="list-style-type: none"> • Infracción de las normas en que deberían fundarse; • Sin competencia; • En forma irregular; • Sin derecho de audiencia y defensa; • Falsa motivación • Desviación de poder. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho • Actos Particulares o Generales. 	<ul style="list-style-type: none"> • 4 meses a partir de la notificación (Acto Administrativo de carácter particular) o publicación (de carácter general).

La pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho se erige bajo los mismos postulados sobre los cuales reposaba la acción del mismo nombre en el artículo 85 del Código de 1.984 y sus modificaciones. Es una pretensión de naturaleza (i) subjetiva, (ii) individual, (iii) temporal y (iv) desistible. En esa medida, la nulidad y restablecimiento del derecho será la herramienta por excelencia con la que se contará para buscar la reparación de un daño que perciben en un derecho subjetivo, con ocasión de la expedición de un acto administrativo. Si bien la esencia de la pretensión no fue transformada, existen ligeras modificaciones en la redacción del artículo 138 de la Ley 1437 de 2.011 que aclaran algunas de sus características como se entra a revisar.

La pretensión procede en los mismos términos de la pretensión de nulidad, esto es, por la (i) infracción de las normas en que deberían fundarse; (ii) sin competencia; (iii) en forma irregular; (iv) con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa; (v) mediante falsa motivación o con (vi) desviación de las atribuciones propias de quien los profirió, de acuerdo con lo establecido en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2.011.

La pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho sigue teniendo como marco la protección de un derecho de cualquier persona que busca el resarcimiento por el perjuicio causado por un acto administrativo, esto es, la reparación *in natura* del derecho conculcado, y en caso de no ser posible esto, la indemnización económica equivalente, claro está siempre demostrando que se encuentra efectivamente afectado en su derecho. Con el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso administrativo se adiciona el vocablo "subjetivo" al hacer referencia al derecho que puede ser tutelado por la jurisdicción.

Se ha definido por la doctrina el derecho subjetivo como aquel "interés jurídicamente protegido", en contraposición al derecho objetivo que es "el conjunto de normas que, en una sociedad organizada y autónoma, disciplinan, generalmente bajo amenaza de sanción, el comportamiento de los miembros de ella en las relaciones que entablan entre sí para satisfacer sus necesidades materiales y espirituales y lograr el bien común"⁴.

Se advierte de lo anterior, que la modificación incluida en este aparte del artículo 138 no hace más que afianzar la lógica de la pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho como se concibe en la actualidad la acción del mismo nombre que en realidad funge en su doble condición⁵, esto es, en razón no sólo del mantenimiento del orden legal al buscar la nulidad del acto que se acusa ilegal, sino de la tutela efectiva de los derechos e intereses de los particulares sobre los cuales recaen los efectos que producen los actos administrativos⁶, es decir, la búsqueda de una condena a la entidad que profirió el acto administrativo anulado para responder por los efectos dañinos de la ilegalidad.

De otra parte, dentro de los actos administrativos particulares que pueden ser atacados con ocasión de esta pretensión, el nuevo Código aclara que pueden ser los actos expresos o los presuntos o fictos⁷, lo cual reitera lo ya advertido por el H. Consejo de Estado en varias ocasiones:

4 ARTURO ALESSANDRI R., MANUEL SOMARRIVA U. Y ANTONIO VODANOVIC. *Tratado de Derecho Civil*, Tomo I: partes preliminar y general, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1998, p. 15.

5 ENRIQUE JOSÉ ARBOLEDA PERDOMO. Comentarios al nuevo Código de Procedimiento Administrativa y de lo Contencioso Administrativo, Bogotá, Legis, 2011, p. 217.

6 En esa medida se reitera la evolución de las herramientas judiciales que ostentaban los administrados inicialmente con el recurso por exceso de poder concebido en Francia con la única intención de mantener el orden legal, y posteriormente la aceptación del de plena jurisdicción (asimilado en Colombia al de nulidad y restablecimiento del derecho) con el cual sí se tuvo en cuenta el interés de quien percibe la vulneración de un derecho subjetivo. Al respecto Cfr. EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA. "Contencioso-administrativo objetivo y contencioso-administrativo subjetivo a finales del siglo XX. Una visión histórica y comparatista" en Revista de Administración Pública, No 152, Mayo-Agosto, 2000, pp. 93 y ss.

7 Frente a los actos presuntos o fictos, no existe término de caducidad, de acuerdo con lo

Entonces, dado que jurídicamente se entiende que el silencio de la administración ante la solicitud de reclasificación presentada por el señor Oñate constituye un acto administrativo, y teniendo en cuenta que en la demanda se identifica tal "omisión" como la fuente del daño, lo correcto es demandar tal acto administrativo presunto (...).

Por lo dicho y teniendo en cuenta que los actos administrativos presuntos pueden ser demandados en cualquier tiempo, se modificará la providencia impugnada y, en su lugar, se inadmitirá la demanda para que el actor la adecúe al tipo de acción correcta⁸.

De lo anterior se entiende que la indicación del nuevo Código en relación con la posibilidad de atacar actos administrativos de carácter particular expresos o presuntos es una recopilación de lo que ya se había advertido por la jurisprudencia contencioso-administrativa.

Resulta destacable también que de la redacción de esta pretensión desaparezca la expresión "la misma acción tendrá quien pretenda que le modifiquen una obligación fiscal" que se encuentra en el Decreto Ley 01 de 1.984, la cual fue introducida en esa norma debido a la necesidad de revisar las actuaciones administrativas que se producían o producen con ocasión de la redefinición de una obligación fiscal que se habría pagado de manera indebida⁹.

No significa esta exclusión –en nuestro sentir– que no sea posible adelantar los juicios de nulidad y restablecimiento del derecho con ocasión de obligaciones fiscales, ya que el nuevo Código incluyó que la nulidad procede de acuerdo con las causales establecidas para la pretensión de simple nulidad, esto es "cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió" (artículo 137 de la Ley 1437 de 2.011), enunciadas atrás, siempre en consideración a que se declararía nulo el acto administrativo.

Por último, el nuevo Código incorpora en la redacción del último párrafo del artículo 138 la teoría de los móviles y las finalidades, logro adoptado por el H. Consejo de Estado colombiano a partir de la construcción por parte de la jurisprudencia administrativa francesa, y que en nuestro sistema se ha dado

establecido en el literal D del numeral 1 del artículo 164 del Nuevo Código.

8 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Auto de 15 de mayo de 2003, Consejero Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez, expediente: 23.490.

9 JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA. *Tratado de Derecho Administrativo*, t. III Contencioso administrativo, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2004, p. 202

frente a confrontaciones al interior del máximo tribunal de lo contencioso administrativo¹⁰, así como frente a la jurisdicción constitucional¹¹.

Bajo esta teoría, las acciones contencioso administrativas, de nulidad y plena jurisdicción –denominación previa a la de nulidad y restablecimiento del derecho– no proceden contra actos de carácter general y particular, respectivamente, sino que proceden indiscriminadamente contra cualquiera de los dos, siempre que dentro de las finalidades de la pretensión se establezca la búsqueda de la sola nulidad o la responsabilidad por el perjuicio causado.

Para solventar la disparidad de posiciones existente entre la jurisprudencia constitucional y administrativa, el texto del artículo 138 hace referencia a la pretensión de restablecimiento cuando el acto administrativo es de carácter particular¹² e indica que para los casos de los actos administrativos de carácter general se puede aplicar, siempre que la demanda se presente dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación, razón por la cual no se puede utilizar el término de caducidad de la pretensión de nulidad, que es indefinido.

Así pues, podría entenderse que el requisito establecido por la jurisprudencia administrativa acerca de que el acto a declarar nulo debe ser de relevancia para la sociedad¹³, no tendría efecto en consideración a que la Ley no estableció requisito más allá de la simple confrontación del carácter general del acto administrativo. No obstante, está sujeto a la interpretación que se pueda presentar al interior del H. Consejo de Estado en relación con la naturaleza del acto administrativo de carácter general que puede ser impugnado, adoptando la tesis imperante en la actualidad.

Ahora bien, lo anterior en los casos en que la afectación del particular provenga de la misma expedición del acto administrativo general, mientras que si existe un acto intermedio o de ejecución o cumplimiento de éste, esto es, un

10 Al respecto Cfr. Consejo de Estado, Sala de Negocios Generales, Sentencia de 10 de agosto de 1961, Consejero Ponente: CARLOS GUSTAVO ARRIETA y sus respectivas modulaciones con los siguientes fallos: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena, Sentencia de 21 de agosto de 1972, Consejero Ponente: HUMBERTO MORA OSEJO y Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 26 de octubre de 1995, Consejero Ponente: LIBARDO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ.

11 Así mismo, Cfr. Corte Constitucional, Sentencia de constitucionalidad C-426 del 29 de mayo de 2002, Magistrado Ponente: RODRIGO ESCOBAR GIL. Sobre la confrontación de posiciones en relación con esta teoría JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA. *Tratado de Derecho Administrativo*, t. III Contencioso administrativo, Op. Cit., pp. 140 y ss.

12 El literal d) del numeral 2 del artículo 164 d) "Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales".

13 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 26 de octubre de 1995, Consejero Ponente: LIBARDO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, expediente: 3332.

acto administrativo de carácter particular, la caducidad seguirá contándose a partir de la publicación del acto administrativo general. Lo anterior, bajo la lógica de que la verdadera afectación del derecho proviene del acto administrativo inicial, o sea del general, y no del de su ejecución.

Esto cambia el panorama establecido, ya que en la actualidad el demandante no podrá acudir a la jurisdicción con la intención de demandar un acto administrativo particular (ejecución del general), contabilizando el término de caducidad a partir de su notificación, por lo que es admisible que la Entidad pública demandada o el particular cumpliendo funciones propias del Estado puedan alegar que la afectación del particular provino del de carácter general, obligando pues a contabilizar el término a partir de la expedición de este último. Una posición menos favorecedora a los particulares que se encuentren en dicha situación.

Analizados los cambios correspondientes a la nulidad y restablecimiento del derecho, se advierte que no existe modificación alguna en relación con las establecidas de manera especial y exclusiva en distintos cuerpos normativos, estos son el del artículo 21 de la Ley 57 de 1985, llamado también recurso de insistencia, por medio del cual las personas pueden solicitar al juez se cumpla con una petición de información o documentación y las de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos de expropiación urbana ordinaria y por vía administrativa, regulados en el inciso primero del artículo 22 de la Ley 9ª de 1989 y la Ley 388 de 1997, respectivamente. Mayor atención merece la establecida en el artículo 47 del Decreto 1464 de 2010, reglamentación del artículo 6.3. de la Ley 1150 de 2007, modificatorio del artículo 22.5 de la Ley 80 de 1993, ya que en la reforma y su reglamentación se indica que la acción procedente para impugnar el registro único de proponentes es la de nulidad y no la de nulidad y restablecimiento del derecho como se encontraba en la Ley 80 de 1993. Esto trae como consecuencia que la pretensión a intentar podría plantearse por cualquier persona y no sólo por aquél que se viera afectado en un derecho frente a la calificación y clasificación realizada.

Tal novedad –insistimos– merece nuestra atención en la medida en que, si bien la Ley 1437 de 2.011 no fijó pautas al respecto, eventualmente, una interpretación del juez de lo contencioso administrativo podría ser que la novedad de la multiplicidad de pretensiones y una única acción denota la posibilidad de que aquel que se sienta afectado con la inscripción, clasificación y calificación realizada pida no sólo su nulidad, sino el restablecimiento por los perjuicios causados. La pregunta es si se aplicaría la teoría de los móviles y finalidades, tal como lo incorpora la Ley 1437 de 2.011, o por ser una norma especial la del RUP, ésta primaría. Aunque la expedición de la Ley 1437 de 2.011 denota una norma posterior en relación con el tema contencioso administrativo y de superioridad jerárquica frente al Decreto, parece conveniente entender que por ser norma especial la del RUP no sólo en dicha materia sino en la preten-

sión a utilizar sólo procedería la de nulidad, pero nuevamente es un aspecto que deberá someterse al conocimiento del juez para entender su real alcance.

Un último aspecto a resaltar en relación con la pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho es el efecto que produce la sentencia, una vez aclarada que la misma procede contra actos de carácter general.

En el artículo 189 de la Ley 1437 se detalló con claridad meridiana que "La sentencia que declare la nulidad de un acto administrativo en un proceso tendrá fuerza de cosa juzgada *erga omnes*". En ese sentido, con independencia de que la pretensión sea la de nulidad o la de nulidad y restablecimiento del derecho, y el acto administrativo sea de carácter general o de carácter particular, el efecto siempre será *erga omnes*.

Lo mismo no sucede con el restablecimiento del derecho. En este caso, teniendo en cuenta que la pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho es de carácter subjetiva, la consecuencia lógica de éste es que, en los casos en que ella se solicite frente a un acto administrativo de carácter general, la nulidad se declare *erga omnes*, pero "La sentencia proferida en procesos de restablecimiento del derecho aprovechará a quien hubiere intervenido en ellos y obtenido esta declaración a su favor", tal como indica el mismo artículo 189 de la Ley 1437 de 2.011.

III. LA REPARACIÓN DIRECTA

Artículo 140. *Reparación directa*. En los términos del artículo 90 de la Constitución Política, la persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado. De conformidad con el inciso anterior, el Estado responderá, entre otras, cuando la causa del daño sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma.

Las entidades públicas deberán promover la misma pretensión cuando resulten perjudicadas por la actuación de un particular o de otra entidad pública.

En todos los casos en los que en la causación del daño estén involucrados particulares y entidades públicas, en la sentencia se determinará la proporción por la cual debe responder cada una de ellas, teniendo en cuenta la influencia causal del hecho o la omisión en la ocurrencia del daño.

REPARACIÓN DIRECTA

Quién	Por qué	Para qué	Cuándo
<ul style="list-style-type: none"> • La persona interesada: • Estado o • Particular 	<ul style="list-style-type: none"> • Daño antijurídico producido por agentes del Estado: Hecho, omisión, operación administrativa; Ocupación de inmueble por causa de trabajos públicos; Causa imputable a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de una Entidad • Perjuicio recibido por una Entidad producido por un particular u otra Entidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Reparación del daño antijurídico 	<ul style="list-style-type: none"> • 2 años partir del día siguiente al del hecho dañino, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior (prueba de imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia)

La reparación directa continúa con la lógica establecida para la misma en el Código de 1.984. En esa medida, sigue siendo la pretensión por medio de la cual, entidades públicas o particulares pueden exigir un pronunciamiento por parte del juez contencioso-administrativo acerca de un daño antijurídico producido por causa de un hecho, omisión u operación administrativa. Así pues, sigue siendo una pretensión de naturaleza subjetiva, individual, temporal y desistible.

La primera modificación que incluye el Nuevo Código en relación con esta pretensión se encuentra en la inclusión de la expresión "En los términos del artículo 90 de la Constitución Política", el cual no necesariamente implica una transformación de la regulación en materia de reparación directa, ya que la aplicación de esta disposición se ha hecho desde que apareció la nueva Carta Magna, y parece ser más una forma de distinguir los dos ámbitos bajo los cuales reposa la reparación directa: por un lado i) la responsabilidad estatal (regulada en el artículo 90 de la Carta Política) y ii) la responsabilidad del particular frente a una entidad pública. En esa medida, la primera expresión adicionada no entra a modificar lo ya conocido de la reparación directa, en aspecto sustancial alguno.

Permanece el sentido de que se puede demandar directamente por las controversias que se susciten objeto de esta pretensión, esto es, que no es necesario acudir previamente en sede administrativa ante la entidad pública que ocasionó el perjuicio, porque no se requiere petición previa y como es obvio tampoco el agotamiento de la vía gubernativa, aunque sí se debe acudir a la

conciliación como requisito de procedibilidad, de acuerdo con lo establecido con el numeral 1 del artículo 161 del Nuevo Código¹⁴.

Se incluye, además, la expresión de que el daño sobre el cual se admite la acción de reparación directa debe ser antijurídico, producido por la acción u omisión de los agentes del Estado, con lo que se reitera la concepción traída de la Carta Política y que, nuevamente, vale decir, consagra una disposición que se aplicaba plenamente en la jurisdicción contencioso administrativa, por expresa remisión. Una de las inclusiones que se resalta en la reparación directa es encontrar como sustento para que sea responsable el Estado el hecho de que haya ocurrido el daño por causa de "un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma", es decir, de la Entidad pública.

Con esta disposición se deja claro que en aquellos sucesos en los que el particular ostenta un título tal como una licencia o un contrato, en desarrollo de los cuales se ocasione un perjuicio a terceros, será la Administración pública competente para otorgar el título la responsable por los perjuicios que ocasione a los mismos, evidentemente luego de un juicio donde se advierte que el particular causó el perjuicio por estricto cumplimiento de lo establecido en el título o saliéndose de éste en cumplimiento de la instrucción dada por la Entidad pública. En este caso, es claro que se debe tramitar por la pretensión de la reparación directa, puesto que la relación entre el particular que sufre el daño y el particular que lo lleva a cabo o la Administración, es extracontractual.

Ahora bien, esta misma disposición abre una brecha no sólo para este tipo de casos, ya bien definidos por la jurisprudencia, sino también para que cualquier hecho, operación o actuación administrativa por medio de la cual se emita una instrucción a un particular de ejecutar una actividad que cause un daño implica por sí la responsabilidad de la Entidad pública. Se esperará un pronunciamiento del juez contencioso en el sentido de determinar reglas específicas para estos casos, en la medida en que la redacción del mismo conlleva a que la sola instrucción de la Entidad pública le adjudica la responsabilidad a ésta, sin llegar a hacer análisis de la conducta del particular en relación con el conocimiento de lo perjudicial de la actividad y su reproche frente a la Entidad pública que emite la autorización.

Se somete a debate la situación en que el particular cause el daño aun encontrándose en el marco de una licencia o un contrato, pero sin haberse ajustado con precisión a él, esto es, incumpliendo los preceptos que tal título le indicaban. Al respecto puede señalarse que dicho particular no se encontraba en el marco de la instrucción dada, sin embargo, el artículo 90 de la Constitución Política hace referencia a que la Administración será responsable por los daños causados por sus "agentes" dentro de los cuales se encontrarían este

14 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso, Sección Tercera, Sentencia de 4 de septiembre de 1997, expediente: 10.239, Consejero Ponente: Ricardo Hoyos Duque.

tipo de particulares titulares de licencias o concesiones, independientemente de que lo hayan realizado en estricto cumplimiento del mismo.

De otra parte, fue eliminada de la redacción del artículo 140 de la Ley 1437 de 2.011 la expresión de que las entidades públicas deben promover esta pretensión "cuando resulten condenadas o hubieren conciliado por una actuación administrativa originada en culpa grave o dolo de un servidor o ex servidor público que no estuvo vinculado al proceso respectivo", texto adicionado por la Ley 446 de 1998, con el cual se daba a entender en pleno la otra perspectiva de la acción, esto es, aquella según la cual las entidades estatales debían promover juicios de responsabilidad contra sus propios funcionarios cuando sufrieran un perjuicio por su causa, trayendo como novedad que la misma procede contra los particulares también.

En la redacción de la reparación directa en el nuevo Código se tiene claro que se elimina la obligación de promover los juicios contra sus propios funcionarios, dejando tal situación específica dentro del artículo 142 como uno de los casos dentro de los cuales se aplica la pretensión de repetición contra los funcionarios.

El último inciso del artículo 140 es completamente novedoso y entra a reglamentar un aspecto que se encontraba ya establecido en la jurisprudencia de otra manera, y es la ponderación de las causas del daño que conduce al juicio de responsabilidad. Anteriormente, cuando concurría la conducta de un tercero en la producción del daño, se aplicaba el artículo 2.344 del Código Civil, por medio del cual se dejaba a ambas partes (entidad pública y particular) como obligados solidariamente a reparar el perjuicio, tal como se advierte del siguiente fallo del Consejo de Estado:

Por otra parte y si bien puede considerarse que en este caso participaron en la producción del hecho dañoso, tanto la conducta del tercero quien lo provocó materialmente, como la conducta de omisión del Estado quien no adoptó las medidas previsibles que de haberlas adoptado la imputabilidad del daño ya no recaería en él, tratándose del concurso de conductas distintas a las de las víctimas, se genera una obligación solidaria y, por lo tanto, el daño puede exigir la obligación de indemnización a cualquiera de las personas que participaron en su producción del daño, como ya se indicó (arts. 2.344 y 1568 Código Civil)¹⁵.

15 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 11 de noviembre de 2002, Consejera Ponente: María Elena Giraldo Gómez, expediente: 13.818. Otro fallo indica lo mismo: "Sólo en el evento en que el daño resulte imputable a dos o más personas, vinculadas todas al proceso de que se trate, podrá imponerse en su contra la obligación de indemnizar, solidariamente, todos los perjuicios causados a los demandantes, dando aplicación al artículo 2.344 del Código Civil" (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 25 de mayo de 2000, Consejero Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez, expediente: 11.253). En el mismo sentido, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección

Así pues, el cambio incluido en la reforma no sólo entraría a señalar que la causa no necesariamente debe ser culposa, al hablar de "influencia causal", sino que la responsabilidad será conjunta y no solidaria, por lo que debe responder cada uno de los condenados únicamente en su proporción, sin acudir a lo que generalmente ha sucedido que es el pago total por parte de la Entidad pública con su patrimonio para posteriormente tratar de repetir contra el particular.

En esa medida, si bien se presenta un favorecimiento al patrimonio público al evitar que las reparaciones siempre salgan del erario, la víctima posiblemente quede desprotegida en la proporción del particular por la insolvencia de este último en no pocas ocasiones.

IV LAS DENOMINADAS CONTROVERSIAS CONTRACTUALES

Artículo 141. *Controversias contractuales*. Cualquiera de las partes de un contrato del Estado podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento, que se declare la nulidad de los actos administrativos contractuales, que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios, y que se hagan otras declaraciones y condenas. Así mismo, el interesado podrá solicitar la liquidación judicial del contrato cuando esta no se haya logrado de mutuo acuerdo y la entidad estatal no lo haya liquidado unilateralmente dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido para liquidar de mutuo acuerdo o, en su defecto, del término establecido por la ley. Los actos proferidos antes de la celebración del contrato, con ocasión de la actividad contractual, podrán demandarse en los términos de los artículos 137 y 138 de este Código, según el caso.

El Ministerio Público o un tercero que acredite un interés directo, podrán pedir que se declare la nulidad absoluta del contrato. El juez administrativo podrá declararla de oficio cuando esté plenamente demostrada en el proceso, siempre y cuando en él hayan intervenido las partes contratantes o sus causahabientes.

CONTROVERSIAS CONTRACTUALES

Quién	Por qué	Para qué	Cuándo
<ul style="list-style-type: none"> • Cualquiera de las partes de un contrato en relación con cualquier pretensión. • El Ministerio Público o un tercero que acredite un interés directo podrán pedir que se declare la nulidad absoluta del contrato. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cualquier inconformidad frente a la celebración del contrato, su ejecución y su liquidación, o frente a los actos administrativos contractuales o precontractuales 	<ul style="list-style-type: none"> • Contrato: Se declare la existencia o nulidad, incumplimiento, indemnización, liquidación; se ordene su revisión. • Actos administrativos contractuales: se declare su nulidad. • Actos separables: nulidad simple o nulidad y restablecimiento. • Entre otras (lista enunciativa). 	<ul style="list-style-type: none"> • Actos previos: 4 meses (contado desde notificación). • Contrato a los 2 años siguientes a la ocurrencia del hecho o motivo. Si se busca la nulidad, es a partir del perfeccionamiento.

La pretensión de controversias contractuales, también permanece ostentando la misma idea sobre la cual se soporta hoy en día la acción procedente cuando dentro de los hechos se advierte la celebración, ejecución o liquidación de un contrato estatal, independientemente de la causa de la producción del perjuicio. De lo anterior se colige que sigue siendo, tal como la acción de hoy una pretensión de naturaleza subjetiva –aunque para alguna parte de la doctrina sea tomada como objetiva en ocasiones–, individual, temporal y desistible.

La pretensión puede ser ejercida por cualquiera de las partes de un contrato, pero también puede interponerse por el Ministerio Público o un tercero que acredite un interés directo, siempre que se solicite la declaración de la nulidad absoluta del contrato.

Es importante tener en cuenta que para que opere esta pretensión es indiferente el régimen jurídico aplicable al contrato como se desprende del numeral 2 del artículo 104 de la Ley 1437 de 2.011, en otras palabras, mediante esta pretensión podrán someterse a la jurisdicción contratos estatales propiamente dichos y contratos estatales especiales¹⁶.

Un cambio significativo se presentó en relación con la procedencia de la acción cuando la pretensión se refiere a los actos proferidos antes de la celebración del contrato, frente a los cuales el inciso 2 del artículo 141 realiza una remisión opcional para solucionar este tipo de controversias al trámite establecido en los artículos 137 y 138 referentes a las pretensiones de nulidad,

16 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Auto de 20 de agosto de 1998, Magistrado Ponente: JUAN DE DIOS MONTES HERNÁNDEZ, Expediente: 14202.

y de nulidad y restablecimiento del derecho, respectivamente, por lo que, cuando la pretensión sea alguna de éstas, ya no se contabilizará el término de caducidad de treinta (30) días que se tiene actualmente en el inciso 2 del artículo 87 del Decreto Ley 01 de 1.984, sino que se aplicará el de cuatro (4) meses contados a partir de su "comunicación, notificación, ejecución o publicación", al tenor de lo establecido en el literal d del numeral 2 del artículo 164 de la Ley 1437 de 2.011. Huelga decir que, con esto se elimina la discusión acerca del término de caducidad de la acción, a términos de hoy, del acto que declara desierto el procedimiento de selección, toda vez que el H. Consejo de Estado¹⁷ dictaminó que dicho término era de treinta (30) días y no de cuatro (4) meses, homologándolo en todos sus efectos al acto de adjudicación y de contera a los demás considerados separables del contrato.

Este artículo incluyó como un nuevo momento para contabilizar el término de caducidad la figura de la ejecución del acto, pero en la práctica será difícil encontrar la situación de actos previos al contrato notificados, pero no ejecutados, por lo que no parece ser una modificación de relevancia frente a lo que se tiene en la actualidad.

Además de lo anterior, al señalar el artículo 141 relativo a la pretensión de las controversias contractuales que quien decida controvertir los actos previos "podrá" utilizar la pretensión de nulidad y/o la de nulidad y restablecimiento del derecho, lleva implícito que el demandante tiene la posibilidad de escoger las pretensiones de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho o la pretensión contractual para poner en conocimiento de la jurisdicción la nulidad de los actos previos, en contraposición con lo establecido en el Decreto Ley 01 de 1.984 que sólo admite la acción contractual para conocer de estos asuntos, una vez hayan pasado los treinta (30) días de que habla el inciso 2 del artículo 87 de éste, después de la notificación, comunicación o publicación; o una vez suscrito el contrato; y la acción de nulidad y la de nulidad y restablecimiento del derecho antes de la suscripción del mismo, de manera excluyente.

Esta situación trae un cambio sensible y es un aspecto que ya había sido planteado por la jurisprudencia constitucional¹⁸, en la cual el demandante señaló que obligar a que la acción de controversias contractuales fuera la precedente para el pronunciamiento sobre los actos previos una vez suscrito el contrato y no la de nulidad y/o la de nulidad y restablecimiento del derecho, reducía la seguridad jurídica frente a la acción a utilizar.

En aquella oportunidad, la Corte Constitucional no encontró asidero al planteamiento del demandante, sin embargo, la Ley 1437 sí incluyó de manera

17 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Auto de 2 de agosto de 2006, Expediente 30141, Consejero Ponente: Ramiro Saavedra.

18 Corte Constitucional, Sentencia de constitucionalidad C-1048 de 4 de octubre de 2001, Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra, Expediente: D-3471.

facultativa la elección de la pretensión a utilizar cuando se pretendan atacar los actos previos indistintamente de la etapa en la que se encuentre el contrato.

Ahora bien, a manera conclusión, cuando la norma del artículo 141 establezca la posibilidad de interpretar las pretensiones de nulidad y/o la de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos que se profieran con antelación a la suscripción del contrato, se deja abierta la puerta para igualmente acudir a la pretensión de controversias contractuales contra dichos actos, siempre que se haya celebrado el contrato. En esa medida, la forma de ejercitar la pretensión contra estos actos previos si no se ha suscrito el contrato, viene dada por solicitar la nulidad del acto, en tanto que una vez se suscriba el contrato, la ilegalidad de los actos previos solamente podrá invocarse como fundamento de nulidad absoluta del contrato (redacción del inciso segundo del artículo 87 del Código Contencioso contenido en el Decreto-Ley 01 de 1.984), excepto que estando en ejecución el contrato se puede pedir la nulidad o la nulidad y restablecimiento del derecho contra un acto previo sin que afecte la legalidad del contrato.

En ese sentido, esta nueva disposición, incluso, no limitaría a aquellos terceros que demuestren un interés directo en la pretensión, como lo indica el inciso 3 del artículo 87 del Decreto-Ley 01 de 1.984, que hace referencia a la acción contractual, única acción procedente para atacar los actos previos en la actualidad cuando se ha suscrito el contrato, lo cual casi que circunscribe el espectro de los legitimados a plantear esta controversia a los oferentes acreditados en el procedimiento de selección.

El nuevo artículo traería cambios significativos al permitir que estén legitimados todos aquellos que vean un derecho afectado con ocasión de la expedición de los actos previos de carácter particular, o de cualquier persona en lo relativo a los actos previos de carácter general, permitiendo así que terceros ajenos a la relación contractual no acreditados como proponentes, pero con un interés específico demostrado en el procedimiento de selección, logren atacarlos.

Lo anterior, aunado a que se eliminaría también la prohibición establecida en el artículo 87 del Decreto-Ley 01 de 1.984 frente a la imposibilidad de suspender los procedimientos de selección o el contrato cuando se ataquen los actos previos, ya que la correspondiente medida cautelar regulada en el artículo 230.2 del nuevo Código que concede al juez la posibilidad de suspender los procedimientos administrativos incluido el contractual, trae como consecuencia directa que los particulares tengan un mecanismo judicial efectivo con el cual se pueden atacar las irregularidades que se presenten en la etapa previa a la suscripción del contrato, por lo que la acción de tutela no sería una opción para defender los derechos fundamentales vulnerados en la etapa precontractual, a no ser que haya constatación efectiva de la violación de un derecho de la misma naturaleza y su consecuente perjuicio irremediable siempre intentándola como mecanismo transitorio, tal como lo ha sostenido

la Corte Constitucional en jurisprudencia de tutela: Sentencia SUT-713 de 2006 y la Sentencia ST-309 de 2010.

Por último, cabe precisar que la opción de utilizar las pretensiones de nulidad y/o la de nulidad y restablecimiento del derecho o la pretensión contractual en la demanda de los actos previos va en sintonía con la concepción expuesta por el H. Consejo de Estado¹⁹, en lo relativo a que es necesario que el debate procesal gire en torno a lo pedido por el demandante, ya que en ocasiones, por ejemplo, podría utilizarse la pretensión de nulidad absoluta del contrato por la nulidad de alguno de los actos previos establecida en el numeral 4 del artículo 44 de la Ley 80 de 1993, pero ésta no daría ningún restablecimiento al licitante indebidamente vencido, puesto que la afectación a su derecho únicamente se reflejaría al demostrar la nulidad del acto de adjudicación del procedimiento de selección.

Esta interpretación es sana, puesto que logra delimitar dos situaciones totalmente diversas: las pretensiones que se planteen frente a los actos expedidos en la etapa precontractual y la consecuente nulidad del contrato, así como la nulidad expresa de la adjudicación del mismo.

Siendo ello así, si bien con el cambio de acciones a pretensiones en el contencioso administrativo se trató de evitar órdenes del juez de modificar las acciones, algunos aspectos rituales requieren todavía de una verdadera atención por parte del demandante, en aras de no caer en imprecisiones a la hora de alegar perjuicios causados. En esa medida, si es interpuesta la demanda alegando la pretensión de nulidad del contrato por la nulidad de algún acto previo, en nada podrán demostrarse perjuicios al licitante vencido, mientras el acto de adjudicación permanezca con la presunción de legalidad que ostentan todos los actos administrativos, razón por la cual debe ser este último el acto que debe ser atacado para que el licitante vencido pueda alegar perjuicios por esta situación.

Otro aspecto salta a relucir en lo relativo al tema recién señalado. Si bien existen consecuencias procesales como las indicadas que pueden traer un vuelco fundamental, sobre todo en el aspecto relativo a los legitimados para presentar la acción, tal situación no es motivo para dejar de lado el aspecto sustancial y teórico que se ha construido por la doctrina²⁰ y la jurisprudencia²¹ alrededor de los actos previos a la celebración del contratos, los cuales son verdaderos actos separables del contrato.

19 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 4 de septiembre de 1997, Consejero Ponente: Ricardo Hoyos Duque, expediente: 10065.

20 JOSÉ MARÍA DE SOLAS RAFECAS. *Contratos administrativos y contratos privados de la Administración*, Madrid, Tecnos, 1990, pp. 163 y ss.

21 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Auto de 19 de julio de 2010, Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez, expediente: 38.924.

De otra parte, en relación con la etapa contractual, el artículo 141 adiciona de forma explícita el conocimiento de la liquidación judicial por parte de la jurisdicción administrativa, aunque esto no modifica la situación que se viene presentando, ya que en el Decreto Ley 01 de 1.984, aunque no se encuentre explícito, sí es permitido.

En este tema el artículo 14 de la Ley 1437 de 2.011 entra a complementar lo dispuesto en el artículo 11 de la ley 1150 de 2007, al indicar que es la jurisdicción contencioso administrativa competente para conocer de las controversias relativas a la liquidación del contrato, siempre y cuando se hayan agotado las instancias de liquidación de mutuo acuerdo y la posterior liquidación unilateral por parte de la Entidad Estatal, cuando a ello hubiere lugar.

Lo primero que se mantiene es que en la pretensión contractual se podrá pedir la declaración de existencia o nulidad, ordenar su revisión, que se declare su incumplimiento y que se condene al responsable a indemnizar perjuicios y cualquier otra declaración y condena, conservando el carácter de ser una lista meramente enunciativa y no taxativa de las posibles peticiones que se pueden realizar en el proceso. Con esa última expresión se le da al demandante la opción de escoger la pretensión que mejor se adapte a la situación en controversia.

Para acceder a cualquier pretensión se requiere ser parte, a diferencia de la nulidad absoluta, pretensión frente a la cual se contará la caducidad a partir del cumplimiento del requisito de perfeccionamiento del contrato, además de que puede ser planteada por un tercero con interés directo en la controversia o el Ministerio Público, tal como indica el último inciso del artículo 141 de la Ley 1437 de 2.011.

En este punto es novedosa la inclusión en esta lista enunciativa sobre la petición de la nulidad de los actos administrativos contractuales, la cual, en el fondo, se ocupa de conocer sobre la revisión de la legalidad de los mismos, lo que en realidad no modifica el trámite que se venía realizando, ya que la acción contractual siempre fue la acción procedente para controvertir este tipo de actos y se surtirá el procedimiento judicial establecido para tal pretensión, tal como se consagra en el artículo 77 de la Ley 80 de 1993, a cuyas voces se lee: "Los actos que se produzcan con motivo u ocasión de la actividad contractual sólo serán susceptibles... y del ejercicio de la acción contractual, de acuerdo con las reglas del Código Contencioso Administrativo".

V. CONCLUSIONES

Como bien se advierte de los comentarios realizados a algunos Medios de Control o pretensiones que conforman el contencioso subjetivo, esto es la de nulidad y restablecimiento del derecho y a las controversias contractuales o la reparación directa, cada una de ellas trae inmersas modificaciones; algunas recopilaciones de lo que la jurisprudencia hasta el momento ha definido; otras, por el contrario, resultan ser verdaderas novedades frente a las cuales

nos atrevimos a lanzar juicios de valor, pero en todo caso se deben esperar pronunciamientos por parte de la jurisdicción administrativa para concebir su real alcance en la interpretación de cada una de las normas que las cobijan.

V. BIBLIOGRAFÍA

ARBOLEDA PERDOMO, ENRIQUE JOSÉ. *Comentarios al nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*, Bogotá, Legis, 2011.

ALESSANDRI R, ARTURO, MANUEL SOMARRIVA U., ANTONIO VODANOVIC. *Tratado de Derecho Civil*, Tomo I: partes preliminar y general, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1998.

BETANCUR JARAMILLO, CARLOS. *Derecho Procesal Administrativo*, 7ª edición, Medellín, Señal editora, 2009.

DE SOLAS RAFECAS, JOSÉ MARÍA. *Contratos administrativos y contratos privados de la Administración*, Madrid, Tecnos, 1990, pp. 163 y ss.

EXPÓSITO VÉLEZ, JUAN CARLOS. "La responsabilidad precontractual en la actividad contractual de la Administración pública", en *IV Jornadas de Derecho Constitucional y Administrativo*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003, pp. 733 y ss.

GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO. "Contencioso-administrativo objetivo y contencioso-administrativo subjetivo a finales del siglo XX. Una visión histórica y comparatista" en *Revista de Administración Pública*, N° 152, Mayo-Agosto, 2000.

HENAO PÉREZ, JUAN CARLOS. "Responsabilidad Extracontractual del Estado en Colombia" en *Jornadas colombo-venezolanas de derecho público*, Bogotá, Editorial Universidad Externado de Colombia, 1996.

PALACIO HINCAPIÉ, JUAN ÁNGEL. *Derecho Procesal Administrativo*, 4ª edición, Bogotá, Librería Jurídica Sánchez R., 2004.

SANTOFIMIO GAMBOA, JAIME ORLANDO. *Tratado de Derecho Administrativo*, t. III Contencioso administrativo, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2004.

Consejo de Estado, Sala de Negocios Generales, Sentencia de 10 de agosto de 1961, Consejero Ponente: CARLOS GUSTAVO ARRIETA.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena, Sentencia de 21 de agosto de 1972, Consejero Ponente: HUMBERTO MORA OSEJO.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 26 de octubre de 1995, Consejero Ponente: LIBARDO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 4 de septiembre de 1997, Consejero Ponente: RICARDO HOYOS DUQUE, expediente: 10065.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 18 de septiembre de 1997, Consejero Ponente: RICARDO HOYOS DUQUE, expediente: 9.118.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 10 de febrero de 2000, Consejero Ponente: ALIER EDUARDO HERNÁNDEZ ENRÍQUEZ, expediente: 11.878.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 25 de mayo de 2000, Consejero Ponente: ALIER EDUARDO HERNÁNDEZ ENRÍQUEZ, expediente: 11.253

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 11 de noviembre de 2002, Consejera Ponente: MARÍA ELENA GIRALDO GÓMEZ, expediente: 13.818.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Auto de 15 de mayo de 2003, Consejero Ponente: ALIER EDUARDO HERNÁNDEZ ENRÍQUEZ, expediente: 23.490.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Auto de 2 de agosto de 2006, Expediente 30141, Consejero Ponente: RAMIRO SAAVEDRA.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 17 de marzo de 2010, Consejero Ponente: MAURICIO FAJARDO GÓMEZ, expediente: 18.567.

Consejo de Estado, Sala de lo contencioso Administrativo, Sección Tercera, Auto de 19 de julio de 2010, Consejero Ponente: MAURICIO FAJARDO GÓMEZ, expediente: 38.924.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 10 de marzo de 2011, Consejero Ponente: DANILO ROJAS, expediente: 95.395.

Corte Constitucional, Sentencia de constitucionalidad C-1048 de 4 de octubre de 2001, Magistrado Ponente: MARCO GERARDO MONROY CABRA, Expediente: D-3471.

Corte Constitucional, Sentencia de constitucionalidad C-426 del 29 de mayo de 2002, Magistrado Ponente: RODRIGO ESCOBAR GIL.