

**LAS RESTITUCIONES MUTUAS EN LOS CONTRATOS QUE INCLUYEN LA
ASOCIACIÓN PÚBLICO - PRIVADA DE RECURSOS EN PROYECTOS DE
INFRAESTRUCTURA VIAL**

SANDRA MILENA REAL VILLAMIZAR

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS
CENTRO DE GESTIÓN DE POSGRADOS
BOGOTA D.C.
2021**

**LAS RESTITUCIONES MUTUAS EN LOS CONTRATOS QUE INCLUYEN LA
ASOCIACIÓN PÚBLICO - PRIVADA DE RECURSOS EN PROYECTOS DE
INFRAESTRUCTURA VIAL**

SANDRA MILENA REAL VILLAMIZAR

**Trabajo de Grado presentado para optar al Título de Magíster en Derecho
Administrativo**

William Barrera Muñoz

Doctor de la Universidad de Buenos Aires

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS
CENTRO DE GESTIÓN DE POSGRADOS
BOGOTA D.C.**

2021

Nota de Aceptación:

Firma del presidente del jurado

Firma del jurado

Firma del jurado

Bogotá D.C., junio de 2021

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	8
JUSTIFICACIÓN	11
1. OBJETIVOS	12
2. LAS ASOCIACIONES PÚBLICO – PRIVADAS EN LOS PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE	13
2.1. REGULACIÓN NORMATIVA	13
2.2. CARACTERÍSTICAS DE LA ASOCIACIÓN PÚBLICO – PRIVADA	15
2.3. FINANCIACIÓN PÚBLICO – PRIVADA.....	20
2.3.1. Asociaciones público – privadas con recursos públicos	22
2.3.2. Asociaciones público – privadas sin recursos públicos	24
2.4. FORMA DE RETRIBUCIÓN DE LA INVERSIÓN DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO – PRIVADAS	24
2.5. RIESGO FINANCIERO DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO – PRIVADAS DE INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE	25
2.6. ASOCIACIONES PÚBLICO – PRIVADAS PARA LA INFRAESTRUCTURA VIAL Y SU IMPORTANCIA EN EL DESARROLLO SOCIAL Y ECONÓMICO DEL PAÍS .	26
3. LA NULIDAD ABSOLUTA DE LOS CONTRATOS DE CONCESIÓN QUE INCLUYEN LA ASOCIACIÓN PÚBLICO – PRIVADA DE PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE	33
3.1. FUNDAMENTO JURÍDICO DE LA DECLARATORIA DE NULIDAD ABSOLUTA	33
3.2. LAS CAUSALES DE NULIDAD ABSOLUTA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO	35
3.3. LOS EFECTOS JURÍDICOS DE LA NULIDAD ABSOLUTA	37
3.4. ALCANCES DE LA REGULACIÓN INCORPORADA POR LA LEY 1882 DE 2018	42
3.5. ANÁLISIS DE LA SENTENCIA DE EXEQUIBILIDAD DEL ARTÍCULO 32 DE LA LEY 1508 DE 2012, MODIFICADO POR EL ARTÍCULO 20 DE LA LEY 1882 DE 2018	46
3.5.1. La relevancia de las asociaciones público – privadas para el interés general .	47
3.5.2. La buena fe y el límite al abuso de los derechos	48
3.5.3. Límites al derecho de propiedad	49

3.5.4. Los efectos jurídicos de la nulidad absoluta provenientes de la causa u objeto ilícito	49
3.5.5. Análisis de constitucionalidad de los párrafos primero y segundo del artículo 20 de la Ley 1882 de 2018	52
3.5.6. Reconocimiento de la actualización de los valores y el pago de intereses	53
3.5.7. Acerca de la forma de pago establecida para el reconocimiento de las restituciones mutuas	54
3.5.8. La retroactividad de la ley como mecanismo de protección del interés general	54
3.5.9. Inconstitucionalidad de los incisos segundo, tercero y cuarto del párrafo segundo	56
4. ANÁLISIS DEL DESARROLLO JURISPRUDENCIAL DE LA DECLARATORIA DE NULIDAD ABSOLUTA DE LOS CONTRATOS ESTATALES	58
5. MECANISMOS DE PROTECCIÓN FRENTE A LOS EFECTOS JURÍDICOS DE LA DECLARATORIA DE NULIDAD ABSOLUTA	63
6. CONCLUSIONES	69
7. BIBLIOGRAFIA.....	72

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Recopilación.....	Anexo 1
Tabla 2. Análisis de las restituciones mutuas.....	58

RESUMEN

Con una revisión de la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado de los últimos quince años, este documento analizó la eficacia y suficiencia de las restituciones mutuas como efecto jurídico de la nulidad absoluta de los contratos estatales, con el objetivo de determinar las implicaciones que conlleva su aplicabilidad en los contratos de concesión que incluyen la asociación público - privada de recursos en los proyectos de infraestructura vial y establecer mecanismos de protección de los intereses que de buena fe participan en su ejecución.

ABSTRAC

After analyzing the State's Council rulings of the last 15 years, this document studies the efficiency of mutual restitutions as a direct effect of the declaration of annulment of state contracts. This in order to define its implications regarding concession contracts -including private-public resources and associations in infrastructure projects-. Also establish shielding mechanisms for other stakeholders who participate in good faith with the project.

INTRODUCCIÓN

La nulidad es una de las figuras jurídicas más vetustas del derecho, surgió desde la Edad Media, cuando los jurisconsultos estudiaron el derecho romano para extraer de sus textos sus enseñanzas; creada en su momento, como la única causal de ineficacia de los actos o negocios jurídicos, que obraría de pleno derecho en los casos de transgresión de la ley y, otras veces, mediante un fallo judicial dictado como consecuencia de la *actio de in integrum restitutio*¹, a partir de la cual, con la intervención del pretor se reintegraba a la situación que existía antes de que el contrato, ahora anulado, tuviera lugar.²

La *actio de in integrum restitutio* tenía por objeto reparar el daño injusto causado por el acto anulado, hoy en día lo denominamos restituciones mutuas, y tiene como fin, primero reestablecer las cosas al estado en que se encontraban antes de la suscripción del contrato y, de no ser posible, pagar a quién se obligó a dar o hacer únicamente lo que se debió invertir y sólo hasta ese monto.

La apertura económica del país incorporada con la Constitución Política de 1991 impulsó la regulación normativa que estimuló el desarrollo de la participación privada en infraestructura en el país, entre la cual se buscó garantizar la expansión, construcción, rehabilitación y el mantenimiento de la red vial y mantener sus niveles de servicio, ya que no sólo existe una incapacidad financiera y técnica del Estado para efectuar de manera exclusiva este cometido, sino que resulta propicio disminuir los recursos transferidos a empresas públicas de este sector, incidiendo de manera positiva en las perspectivas de endeudamiento público y posibilitando el aumento de recursos destinados a otros sectores³.

Por la incidencia que las asociaciones público-privadas en infraestructura vial han tenido en el desarrollo económico y social del país y la alta inversión pública y privada que representa su ejecución, conviene analizar si el mecanismo de restituciones mutuas es suficiente y eficaz para salvaguardar los intereses que participan en la ejecución de estos

¹ OSPINA FERNÁNDEZ, Guillermo. OSPINA ACOSTA, Eduardo. Teoría General del Contrato y del Negocio Jurídico. Séptima Edición. Bogotá: Editorial Temis S.A, 2019. p.415.

² MURCIA, José Luis. El Proceso Derecho Romano Clásico. Universidad de Zaragoza. 1980. p 369.

³ Consejo Nacional de Política Económica y Social [Conpes]. (2008). Documento Conpes 3538 de 2008: Concepto favorable a la Nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por \$14.185.000, o su equivalente en otras monedas destinado a financiar el programa de apoyo al proceso de participación privada y concesión en infraestructura -tercera etapa (PPCI III) Bogotá (Colombia).

contratos y con fundamento en ello plantear mecanismos de protección que permitan cumplir con dicho propósito.

Este documento abordó el marco regulatorio de esta figura contractual, a través de un relato sobre el desarrollo que han tenido, primero los contratos de concesión de primera, segunda y tercera generación, y después los de cuarta generación que incluyen la asociación público – privada de recursos. El estudio de su evolución permitió identificar la trascendencia económica y social que ha tenido esta figura en el país, para así determinar las implicaciones que conlleva su nulidad absoluta.

Acto seguido se analizó el marco conceptual y jurídico en el cual se circunscribe la nulidad de los contratos estatales, yendo de lo general a lo particular con la revisión de lo que la Ley 80 de 1993 y el Código Civil establecieron en relación con estos menesteres y lo que la normatividad específica, Leyes 1508 de 2012 y 1882 de 2018, estatuyen para los negocios jurídicos que incluyen la asociación público – privada de recursos.

Este desarrollo normativo y conceptual de la nulidad absoluta de los contratos estatales estableció el marco de referencia sobre el cual se analizó el desarrollo jurisprudencial que se abordó en el último capítulo.

Con el análisis de casos concretos se determinó a partir de las individualidades, conclusiones razonables respecto de la aplicabilidad de la normatividad asociada a la declaratoria de nulidad de los contratos estatales, estableciendo una línea cronológica y sistemática de las decisiones.

Si bien el juez del contrato incluye al árbitro, este estudio solamente se refirió a la jurisprudencia del Consejo de Estado, por considerar que sólo ésta tiene la condición de ser un criterio auxiliar de la actividad judicial.

En todo caso, para restringir el alcance del análisis efectuado, solamente se utilizaron como referencia las sentencias que cumplieron con los siguientes parámetros:

1. Que fueran expedidas por la sección tercera del Consejo de Estado.
2. Proferidas en el ejercicio del medio de control de controversias contractuales.
3. La delimitación en el tiempo correspondió del 1 de enero de 2005 al 31 de diciembre de 2019.

4. El régimen jurídico de los contratos sobre los cuales se declaró la nulidad correspondía a la Ley 80 de 1993.
5. Que la parte resolutive de la sentencia haya declarado la nulidad absoluta del contrato estatal.

Del resultado de los parámetros de referencia antes enunciados se identificaron ochenta y dos sentencias, información que fue compilada en el documento anexo a este estudio y que permitió en él, establecer conclusiones respecto de la eficacia de la normatividad asociada a las restituciones mutuas, las inconsistencias y las contradicciones que se presentaron durante el período revisado, para finalmente exponer si este efecto jurídico es suficiente y eficaz para salvaguardar los intereses que participan en la ejecución de los contratos de concesión que incluyen la asociación público – privada de recursos en proyectos de infraestructura vial y cuáles podrían ser los mecanismos de protección frente a la declaratoria de nulidad absoluta.

JUSTIFICACIÓN

El resultado de este documento permitió realizar un análisis de los pronunciamientos que el juez contencioso administrativo ha efectuado con base en la legislación existente, para aplicar las restituciones mutuas como efecto jurídico de la nulidad absoluta de los contratos estatales y, a través de éste, se determinó la eficacia de los mecanismos de protección que mitigan sus efectos frente a los contratos de concesión que incluyen la asociación público – privada de recursos para proyectos de infraestructura vial con el objetivo de (i) evidenciar si es suficiente y eficaz para salvaguardar los intereses públicos y privados que participan en su ejecución y (ii) identificar si conviene la estructuración de medidas innovadoras que propendan por una adecuada mitigación de los efectos adversos que esta decisión judicial genera en la sociedad.

1. OBJETIVOS

OBJETIVO GENERAL:

Determinar si las restituciones mutuas como efecto jurídico de la declaratoria de nulidad absoluta de los contratos de concesión que incluyen la asociación público - privada de recursos en proyectos de infraestructura vial, es un mecanismo eficaz y suficiente para salvaguardar los intereses que convergen en su ejecución.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Establecer la importancia que tienen los contratos de concesión que incluyen la asociación público – privada de recursos en proyectos de infraestructura vial.
- Identificar el marco normativo que regula las restituciones mutuas como efecto jurídico de la nulidad absoluta de los contratos estatales.
- Revisar en la jurisprudencia del Consejo de Estado, la aplicación práctica de las disposiciones normativas que regulan las restituciones mutuas del contrato estatal
- Analizar la eficacia y suficiencia de las restituciones mutuas como mecanismo de protección jurídica para salvaguardar los intereses públicos y privados que se afectan con la declaratoria de nulidad absoluta de los contratos de concesión que incluyen la asociación público - privada de recursos en los proyectos de infraestructura vial.

2. LAS ASOCIACIONES PÚBLICO – PRIVADAS EN PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE

2.1. REGULACIÓN NORMATIVA

Las asociaciones público - privadas son un mecanismo de cooperación entre el sector público y privado que tiene como objetivo la provisión de bienes y servicios, a través de un contrato de largo plazo que incluye la retención y transferencia de riesgos entre las partes y convenir una forma de pago que se realiza en función de la disponibilidad y el nivel de prestación de los bienes o servicios⁴.

El ámbito de aplicación del régimen jurídico de las asociaciones público – privadas se circunscribe a los contratos estatales en los que un inversionista privado realice el diseño y construcción de una infraestructura y sus servicios asociados o su construcción, reparación, mejoramiento o equipamiento. La ley exige que estas actividades involucren la operación y mantenimiento.⁵

Su regulación en Colombia se encuentra contemplada en la Ley 1508 de 2012 que fue modificada parcialmente por las Leyes 1753 de 2015⁶ y 1955 de 2019⁷, y teniendo en cuenta que se trata de un contrato estatal y que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 de la citada Ley 1508, este negocio jurídico incluye los contratos de concesión regulados en el numeral 4°, artículo 32 de la Ley 80 de 1993, se rigen también por el estatuto de la contratación estatal y aquellas normas que lo complementan*.

⁴ COLOMBIA.CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1508 (10 de enero de 2012). Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones. [en línea]. Bogotá D.C.: Diario Oficial.2012.nro. 48.308 [Consultado: enero 25 de 2021]. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1508_2012.html.

⁵ Ibid.

⁶ COLOMBIA.CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1753 (09 de junio de 2015). Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. [en línea]. Bogotá D.C.: Diario Oficial. 2015.nro 49.538.[Consultado: marzo 07 de 2021] Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1753_2015.html.

⁷ COLOMBIA.CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1955 (25 de mayo de 2019). Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. [en línea]. Bogotá D.C.: Diario Oficial.2019.nro. 48.308 [Consultado: enero 25 de 2021]. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1955_2019.html.

*Entre las más relevantes la Ley 1150 de 2007 y la Ley 1474 de 2011.

Estas normas establecen, entre otros aspectos, el marco conceptual de las asociaciones público – privadas, su ámbito de aplicación, plazos máximos, limitaciones de adición y prórroga de los contratos y la regulación de las condiciones financieras de su estructuración y ejecución.

La Ley 1508 de 2012 está reglamentada por los Decretos 1467 de 2012, 1553 de 2014, 1610 de 2013, 1026 de 2014 y 63 de 2015. El primero de ellos establece algunas definiciones importantes en relación con la ejecución del contrato, se refiere a la disponibilidad de las unidades funcionales o su ejecución por etapas, niveles de servicio y los estándares de calidad, regula lo relativo a los aportes públicos y los requisitos y condiciones pre contractuales de las asociaciones público – privadas cuando se originen de una iniciativa pública.

Por su parte el Decreto 1610 de 2013 reglamenta el artículo 26 de la Ley 1508 de 2012, relativo a las condiciones generales y el trámite para la aprobación de las vigencias futuras del presupuesto general de la nación que requieran las asociaciones público – privadas.

Por último, los Decretos 1026 de 2014 y 63 de 2015, reglamentan la forma en que se podrán establecer las unidades funcionales en asociaciones público – privadas que se refieran a infraestructura en túneles y regula la implementación de este negocio jurídico en asuntos relativos al sector de agua potable y saneamiento básico, respectivamente.

Decretos que se encuentran compilados en el 1082 de 2015 que unificadamente regulan el sistema de contratación pública.

Estos instrumentos surgen para fomentar la participación financiera y operativa del sector privado en la ejecución de grandes proyectos asociados al desarrollo de infraestructura, que fomentan el crecimiento social y económico del país.

En Colombia, su auge ha encontrado asentamiento debido a dos principales aspectos, sin que se pueda considerar que sean los únicos: i) las asociaciones público – privadas tienen la capacidad de fomentar la prestación de bienes y servicios de interés general de manera eficiente y con altos estándares de calidad, lo que sin duda, permite al Estado garantizar el cumplimiento de sus fines, además de que facilitan que los recursos públicos o su deuda se destinen al cumplimiento de otras actividades que no cuentan con esta alternativa jurídica y ii) suele considerarse para los particulares un negocio de alto nivel económico que genera grandes utilidades.

Hay cuatro tipos de asociaciones público – privadas, la primera división se genera en relación con quien presenta la iniciativa para la ejecución del respectivo proyecto y la segunda si para su financiación se requieren o no recursos públicos, en consecuencia, pueden ser de:

- i. Iniciativa pública con recursos públicos
- ii. Iniciativa pública sin recursos públicos
- iii. Iniciativa privada sin recursos públicos
- iv. Iniciativa privada con recursos públicos

La iniciativa pende de quien propone la idea de estructuración del proceso, para lo cual se han previsto requisitos mínimos para la viabilidad de los proyectos desde los aspectos técnicos, financieros, jurídicos y los relativos a la selección del concesionario, por su parte el financiamiento puede ser exclusivamente privado o público⁸.

2.2. CARACTERÍSTICAS DE LA ASOCIACIÓN PÚBLICO – PRIVADA

Las características del contrato por medio del cual se lleva a cabo una asociación público – privada son:

- i. Es un contrato estatal, por cuanto se suscribe entre una entidad estatal y una persona natural o jurídica de derecho privado*. A diferencia de lo que establece el artículo 8 de la Ley 80 de 1993 en donde les concede la capacidad de contratar a los consorcios o uniones temporales, las asociaciones público – privadas no pueden suscribirse con este tipo de figuras asociativas, ya que en estricto rigor no son una persona jurídica.
- ii. Su objeto es la provisión de bienes o servicios públicos y las categorías por medio de las cuales se obtiene son:

⁸ DIAZ GUERRERO, Juan Manuel. TÉLLEZ RAMÍREZ, Carlos Andrés. Infraestructura y Derecho. Asociaciones público – privadas para los territorios. Bogotá. Legis. 2017. p.111-124

* Esto, de conformidad con lo dispuesto en el primer inciso del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, según el cual son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades que se refiere el estatuto de la contratación pública, que corresponden a los anunciados en el numeral 1°, artículo 2° de la citada disposición legal.

- a. La prestación, operación, explotación, organización o gestión, total o parcial, de un servicio público.
- b. La construcción, explotación o conservación total o parcial, de una obra o bien destinados al servicio o uso público.

iii. Estas actividades se realizan bajo la vigilancia y control de la entidad estatal contratante, lo cual incluye, por expreso mandato del artículo 22 de la Ley 1508 de 2012, las potestades excepcionales, es decir: (i) la interpretación, modificación y terminación unilateral, (ii) la caducidad, (iii) el sometimiento a las leyes nacionales y por último (iv) la reversión que aplica solamente para los contratos que tengan por objeto la provisión de bienes.

Estas facultades fueron ampliadas en medio de la emergencia económica, social y ecológica, decretada por el Presidente de la República, para conjurar la crisis ocasionada por la pandemia del COVID-19, en tanto, por medio del Decreto Legislativo 482 de 2020, se facultó a las entidades públicas para suspender unilateralmente los contratos estatales, pero únicamente de aquellos en los que su objeto correspondiera a la infraestructura de transporte*, cuando ésta resulte necesaria para el cumplimiento de las medidas derivadas de la declaratoria del estado de excepción⁹. No obstante, esta nueva facultad de las entidades estatales es *pre tempore*.

iv. La asunción total o parcial de los riesgos y su gestión**. Característica que ha evolucionado en los últimos años y que comprende (i) la estimación y tipificación y (ii) la asignación de los riesgos¹⁰.

La primera de ellas se realiza con el fin de identificar los riesgos, actividad que se efectúa como consecuencia de la adecuada planificación y estructuración de los proyectos, y la segunda para anticipar el responsable de su gestión cuando éste se materialice, y deberá

* La infraestructura de transporte está integrada, entre otros, por el listado de bienes descrita en el artículo 4° de la Ley 1682 de 2013.

⁹ COLOMBIA. MINISTERIO DE TRANSPORTE. Artículo 26 del Decreto 482 (26, marzo, 2020). Por el cual se dictan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica. [en línea]. Bogotá D.C. El Ministerio, 2020 [Consultado: 23 de abril de 2021]. Disponible en: <https://www.mintransporte.gov.co/documentos/481/2020/genPagDocs=2&genOrdDocs=2>.

** En infraestructura vial el Consejo Nacional de Política Económica y Social, a través del documento Conpes 3760, identificó y asignó los riesgos para los contratos denominados como de cuarta generación o 4G.

¹⁰ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Artículo 4° de la ley 1150 (16 de julio de 2007). Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos. [en línea]. Bogotá D.C.: Diario Oficial. 2015. 46.691. [Consultado: enero 07 de 2021] Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1150_2007.html.

asociarlo a la parte que esté en la mejor capacidad de administrarlos, es decir, quien se encuentra en la mejor condición para contrarrestar sus efectos, buscando mitigar el impacto que con su ocurrencia pueda ocasionar en la ejecución del contrato.

En función de esta característica, las entidades públicas con la complementariedad que al respecto puedan hacer los oferentes, deberán estructurar dentro de la fase precontractual una matriz de riesgos, en la que se contemplará, la identificación y asignación de los riesgos previsibles y la asunción de los imprevisibles.

Para la valoración de las obligaciones contingentes que se asumen con ocasión de la asignación de riesgos a cargo de la entidad, deberá solicitarse aprobación de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la cual también se requiere si dentro de la ejecución del contrato es necesario realizar un cambio en el esquema de asignación y/o tipificación de riesgos que implique una modificación en el plan de aportes.¹¹

v. Las prórrogas y adiciones de los contratos sólo se podrán efectuar después de transcurridos los primeros tres (3) años de vigencia y hasta antes de cumplir las primeras tres cuartas (3/4) partes del plazo inicialmente pactado en el contrato.

En tratándose de asociaciones público – privadas que requieren desembolsos de recursos públicos del presupuesto general de la nación, de las entidades territoriales o de otros fondos públicos, de conformidad con lo estipulado en los artículos 13 y 18 de la Ley 1508 de 2012, las adiciones y las prórrogas, en el entendido en que éstas últimas deberán ser valoradas en dinero, no podrán superar el 20% del valor del contrato originalmente pactado.

Cuando la prórroga que se pretenda corresponda a un esquema de asociación pública – privada de iniciativa privada que no requiera recursos públicos, ésta podrá realizarse hasta por el 20% del plazo inicial y no se admitirá la modificación del contrato que tenga como propósito el desembolso de recursos públicos.

¹¹ COLOMBIA.DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Artículo 2.2.2.1.7.3. del Decreto 1082 (26 de mayo de 2015) Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional [en línea]. Bogotá D.C.: El Departamento, 2015 [Consultado: enero 07 de 2021] Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Normativa/Decreto-1082-de-2015.aspx>.

Si la adición o prórroga del contrato exige una mayor participación de recursos públicos a los que estaban previstos inicialmente, deberá someterse esta decisión a consideración del CONFIS o la instancia que haga sus veces a nivel territorial.¹²

Por lo menos dos años antes de la finalización de los contratos, la entidad deberá preparar un estudio que le permita tomar la decisión de iniciar un nuevo proceso licitatorio para la celebración de un nuevo contrato o de continuar con la reversión de los bienes a la Nación. Cuando se trate de negocios jurídicos con plazos variables, el interventor o supervisor estimará la fecha tentativa de terminación¹³.

Dentro de este aspecto, es importante resaltar que los límites hasta aquí previstos fueron ampliados, por medio del citado Decreto Legislativo 482 de 2020, que en su artículo 25 señaló:

Medidas en contratos de concesión. En los esquemas de asociación público privada que trata la Ley 1508 de 2012 debido a la adopción de medidas por parte del Gobierno nacional que conlleven la disminución en el recaudo de los proyectos, podrán efectuarse prórrogas en tiempo que, sumadas, superen el veinte por ciento (20%) del valor del contrato inicialmente pactado. Cuando se trate de proyecto de iniciativa privada los contratos podrán ser prorrogados por encima del veinte por ciento (20%) del plazo inicial.¹⁴

Esto ocasionado no sólo por el bajo flujo de transporte que presentaron las vías del país debido a las medidas de aislamiento obligatorio que limitó la circulación de personas y vehículos, sino como consecuencia de la decisión del Gobierno Nacional de suspender temporalmente el cobro de peajes a los vehículos que transitaban por el territorio nacional¹⁵.

¹² COLOMBIA.DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Inciso final del artículo 2.2.2.1.4.3. del Decreto 1082 (26 de mayo de 2015) Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional [en línea]. Bogotá D.C.: El Departamento, 2015 [Consultado: enero 07 de 2021] Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Normativa/Decreto-1082-de-2015.aspx>.

¹³ COLOMBIA.CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Artículo 34 Ley 1508 (10 de enero de 2012). Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones. [en línea]. Bogotá D.C.: Diario Oficial.2012.nro. 48.308 [Consultado: enero 25 de 2021]. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1508_2012.html.

¹⁴ COLOMBIA. MINISTERIO DE TRANSPORTE. Artículo 25 Decreto Legislativo 482 (26 de marzo de 2020) Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional [en línea]. Bogotá D.C.: El Ministerio, 2020 [Consultado: enero 08 de 2021] Disponible en: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/decreto_0482_2020.htm.

¹⁵ Op. Cit. Artículo 13 del Decreto Legislativo 482 de 2020.

Adicionalmente debe tenerse en cuenta que cuando el concesionario solicite una adición o prórroga del contrato, deberá si se trata de la primera, pagar una tasa correspondiente al 10 % del valor solicitado, o si estamos ante la segunda el 1 % del valor inicialmente pactado. Esto a título de contraprestación por los estudios que deberá adelantar el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para tramitar la solicitud.

Si se trata de una adición y el proyecto fue sometido a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES, la tasa correspondiente se reducirá al 2 % del valor solicitado.¹⁶

- vi. La remuneración puede consistir, en:
- a. Derechos, tarifas, tasas o valorización.
 - b. La participación que se le otorgue en la explotación del bien, lo que incluye los rendimientos que estos recursos generen.
 - c. Una suma periódica, única o porcentual de desembolsos con recursos públicos.
 - d. De conformidad con el parágrafo 4, artículo 5 de la Ley 1508 de 2012 se podrá adicional a las anteriores opciones, reconocer al contratista derechos reales sobre inmuebles que no se requieran para la prestación del servicio para el cual se desarrolló el proyecto, lo cual incluye su explotación económica. No obstante este parámetro de remuneración, de conformidad con el último inciso de la disposición enunciada, no podrá superar el 30 % del presupuesto estimado de inversión del contrato.

Las retribuciones a cargo de las entidades estatales podrán pactarse con aportes en especie, los cuales no se contabilizarán para los efectos de los límites establecidos para las prórrogas y adiciones de los contratos. Estos aportes incluyen el reconocimiento de derechos reales sobre inmuebles que no se requieran para el desarrollo del proyecto, para estos efectos la tasación de su valor se realizará acorde con los precios de mercado y las posibilidades de explotación económica del bien.

¹⁶ COLOMBIA.CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Artículo 29 Ley 1508 (10 de enero de 2012). Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones. [en línea]. Bogotá D.C.: Diario Oficial.2012.nro. 48.308 [Consultado: enero 25 de 2021]. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1508_2012.html.

vii. Los plazos de ejecución de este contrato son por antonomasia extensos, esto toda vez que, al tratarse de proyectos de gran alcance, su valor es sumamente alto* y se requieren años para la recuperación de la inversión. Sin embargo, este aspecto en particular fue regulado de manera específica por la Ley 1508 de 2012, que en su artículo 6 estableció un plazo máximo de treinta (30) años, incluidas sus prórrogas.

Es importante resaltar que, en el segundo inciso de la disposición citada, se posibilitó la extensión en el tiempo de la asociación público – privada por un período superior al allí determinado, cuando de la estructuración financiera y antes del proceso de selección**17 evidencie la necesidad de superar el límite establecido, siempre que medie un concepto favorable del Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES.

Además de las enunciadas, la asociación público – privado, cumple con las siguientes características generales: (i) es bilateral, (ii) oneroso, (iii) conmutativo, (iv) regido por el equilibrio económico del contrato, (v) de tracto sucesivo, (vi) *intuitu personae*, y (vii) como todos los contratos estatales, es solemne, esto en virtud de lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley 80 de 1993.

2.3. FINANCIACIÓN DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO – PRIVADAS

Como se ha indicado en las asociaciones público – privadas uno de los aspectos de mayor relevancia es la financiación del proyecto, la cual se puede presentar de manera compartida entre el sector público y privado, pero mayoritariamente en el último, o únicamente por éste, de allí que la capacidad financiera o de financiación y la experiencia en inversión sean uno de los criterios de selección de más importancia del contratista que ejecutará el proyecto.

La inversión privada es retribuida en su totalidad al particular, quien asume la titularidad del crédito que permite el apalancamiento financiero, cuando no tenga la capacidad de costear con cargo a su propio patrimonio los recursos necesarios para la ejecución del contrato. El retorno de la inversión se realiza además respecto del capital y los intereses originados de la deuda y la utilidad que el contratista obtiene por la ejecución del contrato.

* De conformidad con el párrafo primero, artículo 3° de la ley 1508 de 2012, los proyectos que se efectúen bajo los esquemas de asociación público – privada sólo podrán ejecutarse cuando la inversión supere los 6.000 SMMLV, que en cifras del 2020 corresponde a la suma de 5,266,818,000, siendo esta muy inferior, al precio de los negocios jurídicos constituidos en esta estructura.

**Lo que confirma su intrínseca relación con el principio de planeación del contrato.

La entidad que invita a participar al proceso de selección debe elaborar el modelo financiero detallado formulando y justificando el valor del proyecto. Si por el contrario se trata de una iniciativa privada, será el Contratista quien en la estructuración del proyecto establezca en prefactibilidad el costo estimado del contrato y la fuente de financiación, y para la de factibilidad el modelo y el estudio financiero.

Por expresa disposición normativa¹⁸ el modelo financiero de las asociaciones público – privadas tiene reserva legal. Cada uno de los proponentes que participan en el proceso de selección deberá presentar una declaración juramentada en la que se identifique el origen de los recursos que se destinarán a la inversión del proyecto.

En tratándose de asociaciones público – privadas de iniciativa pública la capacidad financiera o de financiación y la experiencia en inversión o en estructuración de proyectos, serán objeto de verificación documental de cumplimiento por parte de las entidades estatales como requisitos habilitantes para la participación en el proceso de selección, pero no otorgarán puntaje.¹⁹

La capacidad financiera podrá acreditarse mediante compromisos de inversión irrevocable de Fondos de Capital Privado, caso en el cual los administradores de los Fondos deberán certificar: i) que la inversión es admisible para el proyecto, ii) el monto de los recursos líquidos comprometidos y iii) que dicho compromiso es irrevocable²⁰.

El párrafo del artículo 2.2.2.1.1.3. del Decreto 1082 de 2015 establece una exigencia adicional, si el futuro concesionario pretende utilizar como financiación de los proyectos, los compromisos de inversión, consistente en la obligación de contar como inversionista al menos con un Fondo de Pensiones.

Todos los recursos que sean utilizados para financiar el contrato deberán ser administrados a través de un patrimonio autónomo, el cual será constituido por el contratista adjudicatario. Éste estará conformado por los activos y pasivos presentes y futuros, que incluye los rendimientos que se obtengan de esta gestión por la Fiduciaria.

¹⁸ COLOMBIA.CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Artículo 11.1. Ley 1508 (10 de enero de 2012). Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones. [en línea]. Bogotá D.C.: Diario Oficial.2012.nro. 48.308 [Consultado: enero 25 de 2021]. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1508_2012.html.

¹⁹Ibid. Artículo 12.1. de la Ley 1508 de 2012.

²⁰ COLOMBIA.DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Párrafo del artículo 2.2.2.1.4.2. del Decreto 1082 (26 de mayo de 2015) Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional [en línea]. Bogotá D.C.: El Departamento, 2015 [Consultado: enero 07 de 2021] Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Normativa/Decreto-1082-de-2015.aspx>.

2.3.1. Asociaciones Público – Privadas Con Recursos Públicos

Cuando se trata de financiación de proyectos con recursos públicos y el proyecto provenga de una iniciativa privada, los recursos del Presupuesto General de la Nación, de las entidades territoriales o de otros fondos públicos, no podrán ser superiores al 30 % del presupuesto estimado de inversión del proyecto, esta restricción se reducirá al 20 % cuando la asociación público – privada tenga por objeto la infraestructura vial de carreteras²¹.

Estos límites pueden superarse si los fondos públicos se realizan a través de aportes en especie, siempre que estén directamente relacionados con la implementación y puesta en marcha del proyecto de asociación público – privada, para lo cual deberán valorarse a precios de mercado.²²

Para este tipo de negocios jurídicos se podrán pactar aportes por medio de compromisos de vigencias futuras hasta por el tiempo de duración del proyecto, con la aprobación del Consejo Superior de Política Fiscal - CONFIS previo concepto favorable del Ministerio del Ramo, el Departamento Nacional de Planeación y del registro en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional, BPIN y la no objeción del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre las condiciones financieras y las cláusulas contractuales que rigen las mismas, para tal efecto se deberá entregar a esta última entidad la minuta del contrato que se pretende suscribir.

A su vez corresponde al Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES, previo concepto del CONFIS, definir el límite anual de las autorizaciones para comprometer vigencias futuras para asociaciones público – privadas.

²¹ COLOMBIA.CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Artículo 17 de la Ley 1508 de 2012 modificado por el artículo 38 de la Ley 1753 (9 de junio de 2015). Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. [en línea]. Bogotá D.C.: Diario Oficial.2015.nro. 49.538 [Consultado: enero 25 de 2021]. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1508_2012.html.

²² Óp. Cit. Artículo 2.2.2.1.3.2. del Decreto 1082 de 2015.

*Entendidas como aquellos “actos o contratos que tienen por objeto dotar a la entidad estatal de recursos, bienes o servicios con plazo para su pago o aquellas mediante las cuales la entidad actúa como deudor solidario o garante de obligaciones de pago. Dentro de estas operaciones están comprendidas la contratación de empréstitos, la emisión, suscripción y colocación de títulos de deuda pública, los créditos de proveedores y el otorgamiento de garantías para obligaciones de pago a cargo de entidades estatales”. Definición tomada del Manual de Operaciones de Crédito Público, expedido por el Departamento Nacional de Planeación, en mayo de 2013.

Las vigencias futuras para amparar proyectos de asociación público - privada de la Nación, de conformidad con lo previsto en el artículo 26 de la Ley 1508 de 2012 no son operaciones de crédito público*, sino que se presupuestarán como gastos de inversión, y esto es así debido a que en el futuro será la Nación y con ella la ciudadanía, la que usufructúe los réditos de los bienes que se obtengan de su ejecución.

La financiación pública también podrá efectuarse por medio de recursos propios de las entidades del orden nacional o fondos especiales destinados al desarrollo de proyectos de infraestructura, caso en el cual éstos no serán contabilizados dentro del límite anual de autorizaciones de vigencias futuras por el Consejo Nacional de Política Económica y Social para el desarrollo de dichos proyectos²³.

En todo caso sí para la ejecución de los proyectos es necesario comprometer vigencias futuras, adicionales a los recursos públicos propios, la solicitud de autorización que se presente ante el CONFIS debe acompañarse de un análisis de disponibilidad y sostenibilidad de los ingresos propios o de la fuente de ingreso del respectivo fondo público durante el período que demande la ejecución del proyecto, de conformidad con los compromisos de pago proyectados en el contrato.²⁴

El desembolso de los recursos públicos que se acuerde efectuar para la ejecución del proyecto deberá estar condicionado a la disponibilidad de la infraestructura y al cumplimiento de los niveles de servicio y estándares de calidad de los servicios prestados, en ningún caso esto podrá convenirse contra la disponibilidad de los insumos necesarios para la prestación

2.3.2. Asociaciones Público – Privadas Sin Recursos Públicos

En estos casos el contrato únicamente se financiará con recursos privados, provenientes bien de la capacidad financiera que presente el concesionario o por sus inversionistas.

²³ COLOMBIA.CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Parágrafo del artículo 26 de la Ley 1508 de 2012, adicionado por el artículo 112 de la Ley 1955 (25 de mayo 2019) Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. [en línea]. Bogotá D.C.: Diario Oficial.2019.nro. 50.964 [Consultado: enero 25 de 2021]. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1955_2019.html.

²⁴ COLOMBIA.CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Artículo 26 Ley 1508 (10 de enero de 2012). Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones. [en línea]. Bogotá D.C.: Diario Oficial.2012.nro. 48.308 [Consultado: enero 25 de 2021]. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1508_2012.html.

Cuando se pacte en el contrato esta condición no podrán con posterioridad a su suscripción efectuarse modificaciones que impliquen el desembolso de recursos públicos²⁵.

2.4. FORMA DE RETRIBUCIÓN DE LA INVERSIÓN DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO – PRIVADAS

Una de las principales garantías que ofrece la Ley 1508 de 2012, es la que se acordó en el artículo 5, según el cual el derecho al recaudo de recursos por la explotación económica derivada del proyecto deberá condicionarse a la disponibilidad de la infraestructura, al cumplimiento de los niveles de servicio y estándares de calidad en distintas unidades funcionales o etapas del proyecto.

El artículo 2.2.2.1.2.1. del Decreto 1082 de 2015 establece que la infraestructura está disponible cuando está en uso y cumple con los Niveles de Servicio y los Estándares de Calidad establecidos en el respectivo contrato.

Si se trata de la retribución de los costos de operación y mantenimiento de infraestructura existente que fue entregada en condiciones de operación al concesionario, la entidad podrá pactar la retribución condicionándola al cumplimiento de los niveles de servicio y estándares de calidad.

Cuando el reconocimiento a favor de los concesionarios se pacte por etapas, deberá contar con aprobación previa del ministerio u órgano cabeza del sector o quien haga sus veces a nivel territorial, y ésta sólo podrá darse siempre y cuando se cumplan con las siguientes condiciones²⁶:

i. El proyecto haya sido estructurado en etapas contemplando unidades funcionales de infraestructura, cuya ejecución podría haberse realizado y contratado en forma independiente y autónoma, y la unidad que se va a remunerar esté disponible y cumpla con los niveles de servicio y estándares de calidad previstos para la misma.

²⁵ Ibid. Artículo 21 de la Ley 1508 de 2012.

²⁶ COLOMBIA.DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Artículo 2.2.2.1.2.2. del Decreto 1082 (26 de mayo de 2015) Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional [en línea]. Bogotá D.C.: El Departamento, 2015 [Consultado: enero 07 de 2021] Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Normativa/Decreto-1082-de-2015.aspx>.

ii. El monto del presupuesto estimado de inversión de cada unidad funcional de infraestructura sea igual a superior a cien mil salarios mínimos mensuales legales vigentes (100.000 SMMLV).

De conformidad con lo estipulado en el parágrafo 4, artículo 5 de la Ley 1508 de 2012, la entidad estatal contratante podrá como forma de pago de las asociaciones público – privadas reconocer derechos reales sobre inmuebles que no se requieran para la prestación del servicio para el cual se desarrolló el proyecto. Con tal fin se deberá garantizar que la tasación del bien sea acorde con el valor del mercado, lo que incluye la posibilidad de explotación económica que el mismo represente.

Esta forma de pago tiene una limitación cuando se trata de asociaciones público – privadas de iniciativa privada, caso en el cual no se podrá reconocer derechos reales superiores al 30 % del presupuesto estimado de inversión del proyecto.

2.5. RIESGO FINANCIERO DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS DE INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE

El concepto de riesgo, de forma general, es la probabilidad de observar una desviación, positiva o negativa, en el comportamiento de una variable respecto de los posibles resultados esperados. Dentro del desarrollo del programa de concesiones viales de cuarta generación, los riesgos se entienden como la probabilidad de ocurrencia y el posible impacto de diferentes eventos, que pueden materializarse durante la ejecución de los proyectos, que afecten los flujos de costos y de ingresos.²⁷

El riesgo financiero en los contratos de cuarta generación tiene cuatro componentes: i) la financiación del proyecto, ii) la obtención del cierre financiero, iii) las condiciones (plazo, tasas) y liquidez y iv) la insuficiencia de recursos para el pago de la interventoría por razones no atribuibles al concesionario.

Los riesgos asociados con la financiación, independientemente del perfil de servicio de la deuda, están determinados también por el riesgo cambiario, el riesgo de tasa de interés y en algunos casos, dependiendo de la estructura, por el riesgo de refinanciación cuando se tomen créditos puentes que posteriormente deban ser sustituidos por emisiones en el

²⁷ Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación, Documento 3760 del 20 de agosto de 2013, Proyectos Viales Bajo el Esquema de Asociaciones Público Privadas: Cuarta Generación de Concesiones Viales. p 5.

mercado de capitales o nuevos empréstitos con el sector financiero. Como mecanismos para mitigarlo, se debe exigir experiencia en obtención de financiación de acuerdo con los requerimientos de endeudamiento para el proyecto.²⁸

Cuando en las asociaciones público – privadas de iniciativas privada que requieran desembolsos de recursos públicos provenientes del presupuesto general de la nación, de las entidades territoriales o de otros fondos públicos, éstos no podrán ser superiores al 20 % del presupuesto estimado de inversión del proyecto, cuando los riesgos sean asumidos por la ANI realizando los aportes correspondientes al Fondo de Contingencias, los mismos se entenderán como recursos públicos y computaran dentro de los límites impuestos legalmente, pero alternativamente, el concesionario podrá asumirlos en su totalidad, desde el momento de la estructuración, y el mecanismo de retribución por la asunción de los riesgos corresponderá al aumento en el plazo del contrato, dentro de los límites legales.

2.6. ASOCIACIONES PÚBLICO – PRIVADAS PARA LA INFRAESTRUCTURA VIAL Y SU IMPORTANCIA EN EL DESARROLLO SOCIAL Y ECONÓMICO DEL PAÍS

El artículo 12 de la Ley 105 de 1993 define la infraestructura de transporte a cargo de la Nación como aquella de su propiedad que cumple la función básica de integración de las principales zonas de producción y consumo del país y de éste con los demás países.

Este concepto fue ampliado más adelante en el artículo 2 de la Ley 1682 de 2013 en el que se indicó que la infraestructura de transporte “es un sistema de movilidad integrado por un conjunto de bienes tangibles, intangibles y aquellos que se encuentren relacionados con éste, el cual está bajo la vigilancia y control del Estado, y se organiza de manera estable para permitir el traslado de las personas, los bienes y los servicios, el acceso y la integración de las diferentes zonas del país y que propende por el crecimiento, competitividad y mejora de la calidad de la vida de los ciudadanos”²⁹.

²⁸ Departamento Nacional de Planeación, Documento CONPES 3107 del 3 de abril de 2001, Política de Manejo de Riesgo Contractual del Estado para Procesos de Participación Privada en Infraestructura. P 9 - 25

²⁹ COLOMBIA.CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1682 (27 de noviembre de 2013) Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias. [en línea]. Bogotá D.C.: Diario Oficial.2013.nro. 48.982 [Consultado: enero 28 de 2021]. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1682_2013.html.

Esta infraestructura está constituida entre otros por la red vial de transporte terrestre automotor con sus zonas de exclusión o fajas de retiro obligatorio, instalaciones operativas como estaciones de peaje, centro de control de operaciones, áreas de servicio y atención, los ríos, mares, canales de agua navegables, los puertos públicos marítimos y las líneas férreas propiedad de la Nación, la infraestructura aeronáutica y aeroportuaria, los puentes construidos sobre los accesos viales en zonas de frontera, y los viaductos, túneles, puentes y accesos a las vías terrestres y a terminales portuarios y aeroportuarios, los sistemas de transporte por cable y la infraestructura urbana que soporta los sistemas de transporte público.

Por su parte en los artículos 30 al 36 de la Ley 105 de 1993 se encuentran regulados aspectos relativos a los contratos de concesión para la construcción, rehabilitación y conservación de proyectos de infraestructura vial, con tal fin se establecieron como mecanismos de recuperación de la inversión los peajes, la valorización y las partidas presupuestales que realicen los municipios, departamentos, distritos y la Nación cuando dentro del plazo convenido no se pueda obtener el retorno de la inversión.

De conformidad con lo dispuesto en esa disposición normativa, los ingresos que produzca la obra dada en concesión serán asignados en su totalidad al concesionario privado, hasta tanto se obtenga dentro del plazo pactado en el contrato, el retorno del capital que aporten, y a su vez el Estado podrá recuperar la inversión después del período de la concesión.

La ley también determina que, la entidad concedente podrá establecer que cuando los ingresos sobrepasen un máximo, los adicionales sean transferidos a la entidad contratante a medida que se causen, para reducir el plazo del contrato o para obras adicionales dentro del mismo sistema vial.

El Departamento Nacional de Planeación con fundamento en lo estatuido en la Ley 105 de 1993, desarrolló la política de integración de la red nacional de transporte a través de la expedición del documento CONPES 2691 del 23 de febrero de 1994, en el que recomendó, entre otros aspectos adoptar el proyecto de integración de la red nacional.

A partir de la Ley 105 de 1993 y del documento CONPES 2691 de 1994 se estructuraron en el país los proyectos de infraestructura vial bajo el esquema de identificación y asignación de riesgos conocidos como concesión vial de primera, segunda, tercera, tercera y media y cuarta generación.

En las primeras generaciones (primera y segunda), la inversión privada bajo este sistema de contratación alcanzó más de \$ 952,257 millones, logrando la adjudicación de quince concesiones, trece de la primera generación y dos en la segunda, para la construcción de 465.6 kilómetros, la rehabilitación de 1492.6 y el mantenimiento de 2533.9 del sistema vial nacional³⁰.

Estas concesiones presentaron serias dificultades debido a que en su proceso de estructuración inicial tenía serias deficiencias de los estudios que generaba la incertidumbre del valor y el plazo de las obras, y los rezagos temporales en la disponibilidad de los recursos presupuestales³¹, aspectos que incidían en la baja atracción de inversión extranjera hacia estos proyectos.

Para mitigar estas deficiencias la Nación otorgaba garantías a los concesionarios con recursos de la entidad respectiva, como las de ingreso mínimo y de sobrecostos de construcción, los cuales para el año 1999 representaban obligaciones a mediano y largo plazo a cargo del INVIAS superiores a los \$ 45.000 millones. ³²

Como parámetros de mejora y recomendaciones para las futuras concesiones el documento CONPES 2765 del 22 de febrero de 1995, consideró necesaria la identificación y cuantificación de los riesgos controlables y los que no lo son, tanto para el inversionista privado como por el Estado con el fin de asignar responsabilidades de manera acorde con las posibilidades de control de cada interviniente, pero trasladando su asunción en su mayoría al sector privado.

Así mismo se consideró necesario mejorar el sistema de compensaciones, el esquema de responsabilidades, los aspectos financieros, la programación macroeconómica de los proyectos, la protección a la inversión y aspectos de tipo legal y procedimental.³³

La tercera generación de concesiones fue impulsada a través del documento CONPES 3045 del 17 de agosto de 1999, en el que, se propiciaron cambios sustanciales en la estructuración de los contratos. Uno de sus principales objetivos era el de minimizar la

³⁰ Consejo Nacional de Política Económica y Social [Conpes]. (1999). Documento Conpes 3045 de 1999: Programas de Concesiones Viales 1998 – 2000 Tercera Generación de Concesiones Bogotá (Colombia). p 2.

³¹ Consejo Nacional de Política Económica y Social [Conpes]. (1995). Documento Conpes 2765 – DNP – UNIFE – MINTRANSPORTE de 1995: Plan de Infraestructura Vial. Bogotá (Colombia). p 4.

³² Consejo Nacional de Política Económica y Social [Conpes]. (1999). Documento Conpes 3045 de 1999, Programas de Concesiones Viales 1998 – 2000: Tercera Generación de Concesiones Bogotá (Colombia) p 4.

³³ Consejo Nacional de Política Económica y Social [Conpes]. (1995). Documento Conpes 2775 – MHCP-DNP: UNIF-UPRU de 1999, Participación del Sector Privado en Infraestructura Física Bogotá (Colombia). p 4.

inversión pública y los riesgos que el Estado debía asumir en la ejecución del respectivo proyecto, con el objeto de reducir el impacto fiscal y la crisis ocasionada por las primeras generaciones.

Se consideró que en el evento en que los proyectos fuesen deficitarios y requirieran para su ejecución aportes de la Nación para garantizar la viabilidad financiera, éstos se distribuirían en el plazo de la concesión por medio de mecanismos como las vigencias futuras, evitando en lo posible su desembolso en los primeros años, como en efecto sucedía con las primeras generaciones de los contratos.

En el Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario: 2002-2006”, adoptado mediante la Ley 1151 de 2007, el Gobierno continuó reforzando la política nacional de fomento de la inversión privada como parte de la infraestructura estratégica de transporte, a efectos de disminuir la participación de los costos de transporte en el precio final de las mercancías, integrar las zonas aisladas con los centros de consumo y distribución para mejorar los niveles de productividad, y promover el uso de los recursos públicos en el mantenimiento de la red nacional de carreteras, dejando a la inversión privada las grandes intervenciones.

Con el documento CONPES 3107 del 3 de abril de 2001 se fijaron los lineamientos de política de riesgo contractual del Estado para proyectos de participación privada en infraestructura de transporte y otros, con fundamento en lo previsto en la Ley 448 de 1998 que obligó a las entidades públicas a incorporar una provisión en sus presupuestos, tendiente a cubrir el valor esperado de las obligaciones contingentes*.

Este documento impulsó la necesidad de crear factores que permitieran evaluar la probabilidad de ocurrencia del riesgo, su costo asociado y su forma de mitigación, lo que permitiría que fueran asumidos i) por la parte que estuviera en mejor disposición de evaluarlos, controlarlos y administrarlos y/o ii) por la que dispusiera de mejor acceso a los instrumentos de protección, mitigación y/o de diversificación.

Se consideró necesario asegurar dentro del proceso de selección del concesionario el cumplimiento de los principios de competencia y transparencia, y a su vez garantizar la idoneidad de su estructuración técnica, legal y financiera a través del apoyo y acompañamiento de asesores especializados.

Como consecuencia de la política nacional de inversión privada se contrataron a través de la tercera generación de concesiones, ocho proyectos, y tres más que se declararon de importancia estratégica con el aval fiscal del CONFIS**, estos últimos denominados como de tercera generación y media.

Los tres proyectos de importancia estratégica iniciaron por medio del documento CONPES 3413 del 6 de marzo de 2006³⁴ que creó el Programa para el Desarrollo de Concesiones en el que se buscó entre otros aspectos el fomento de la participación privada, la optimización de las inversiones públicas y privadas en infraestructura para incrementar la competitividad nacional y la complementariedad de la infraestructura de transporte. Allí se solicitó al Instituto Nacional de Concesiones – INCO, hoy Agencia Nacional de Infraestructura - ANI, desarrollar la estructuración de los contratos de concesión.

El documento CONPES 3615 del 28 de septiembre de 2009³⁵ estableció la necesidad de explorar alternativas que permitieran al Estado encontrar fuentes de recursos complementarios al presupuesto general de la nación y esquemas de gestión con participación del sector privado, que permitieran modernizar la infraestructura existente y desarrollar la nueva requerida, de manera que las entidades públicas funcionaran de forma eficiente y mejoraran la prestación de sus servicios a los ciudadanos.

A través de la tercera generación de concesiones se invirtieron recursos tendientes a la intervención de 3.557 kilómetros de vía.

Como mecanismo efectivo para cumplir dicho propósito se consideró necesario efectuar una política para el diseño, construcción, financiación y operación de infraestructura pública a través de los esquemas de asociación público – privada.

Dentro de las políticas públicas definidas por el Gobierno Nacional, se expidió la Ley 1508 de 2012, por lo que los contratos de concesión de primera, segunda y tercera generación no se rigen por lo contemplado en esta disposición legal, salvo por lo previsto para las restituciones mutuas, como se analizará más adelante, contrario sensu las de cuarta generación si fueron establecidas en el marco de esta norma.

* Aquellas sometidas a condición.

** De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23 del Decreto 4730 de 2005.

³⁴ Consejo Nacional de Política Económica y Social [Conpes]. (2006). Documento Conpes 3413 de 2006 Programa para el Desarrollo de Concesiones de Autopistas 2006 – 2014 s Bogotá (Colombia). p 8.

³⁵ Consejo Nacional de Política Económica y Social [Conpes]. (2009). Documento Conpes 3615 de 2009: Iniciativa para la modernización y gestión de activos fijos públicos Bogotá. (Colombia) p 2.

Los proyectos de cuarta generación fueron concebidos con los documentos CONPES 3760 del 20 de agosto de 2013 y 3800 del 27 de enero de 2014, dirigidos a reducir la brecha en infraestructura y consolidar la red nacional a través de la conectividad continua y eficiente entre los centros de producción y de consumo, con las principales zonas portuarias y las de frontera del país.

Los lineamientos con los cuales se fijó el desarrollo de estas concesiones viales fueron: i) la estructuración eficaz para la aceleración de la inversión en infraestructura, ii) procesos de selección que promovieran la participación con transparencia, iii) gestión contractual enfocada en resultados y iv) la distribución de riesgos en el programa.

En este documento se indicó que la inversión pública proveniente del Presupuesto General de la Nación pasó de \$ 3.8 billones en el año 2010 a más de \$ 7 billones en el 2012 para el sector transporte.

Para el desarrollo de la infraestructura de cuarta generación la Nación tendrá que realizar aportes a través de vigencias futuras, por el 60% del monto total de retribuciones, para lo cual el CONFIS aprobó un cupo para el total del programa de \$ 64 billones y se estiman que se requerirán aportes al fondo de contingencias por un valor aproximado de \$ 7 billones.

El programa de la cuarta generación de concesiones se encuentra estructurado en quince proyectos de infraestructura vial, cuatro que fueron los pioneros denominados como la primera ola, para el cual se estimó una inversión superior a los \$ 4.377.060 millones de 2012, que serán financiados con vigencias futuras entre el 2016 y 2038, más la suma de \$ 708.405 millones requeridos para financiar los aportes al Fondo de Contingencias³⁶.

Los ocho proyectos de la segunda ola requieren la inversión de \$17.315.644 millones del 2013, que se estiman serán financiados con vigencias futuras entre el 2016 y el 2040, más la suma de \$ 2.9 billones para aporte al Fondo de Contingencias.³⁷

³⁶ Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación, Documento CONPES 3761 del 20 de agosto de 2013, Cuarta Generación de Concesiones Viales: Proyectos Pioneros. p. 16.

³⁷ Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación, Documento CONPES 3820 del 13 de noviembre de 2014, Cuarta Generación de Concesiones Viales: Segunda Ola. P 26.

La tercera ola, incluyó tres proyectos por el valor de financiación de las obras a realizar de \$ 2,78 billones de 2013 y el valor de operar y mantener por 25 años los corredores viales por \$ 1,85 billones de 2013, los cuales estarán financiados con los recursos de peajes y vigencias futuras de la Nación que serán girados entre el 2019 y el 2040, al igual que la primera y segunda ola, se estima la suma de \$ 269.505 millones como aportes al Fondo de Pasivos Contingentes.³⁸

³⁸ Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación, Documento CONPES 3844 del 2 de octubre de 2015, Fase I Tercera Ola. Corredores Bucaramanga – Pamplona – Cúcuta y Buga – Buenaventura. p 26.

3. LA NULIDAD ABSOLUTA DE LOS CONTRATOS DE CONCESIÓN QUE INCLUYEN LA ASOCIACIÓN PÚBLICO – PRIVADA DE PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE

3.1. FUNDAMENTO JURÍDICO DE LA DECLARATORIA DE NULIDAD ABSOLUTA

La ley establece los elementos esenciales generales y específicos de todo acto o negocio jurídico, aquellos mínimos con los cuales procura su existencia y eficacia, ambos surgen de la simple convergencia de los requisitos, pero la segunda sólo persiste en la medida en que no se compruebe que adolece de un vicio que lo torne ineficaz.

La nulidad de conformidad con el artículo 6 del Código Civil es una sanción legal, que priva al contrato de los efectos para el cual fue creado, con el objetivo de castigar a las partes por apartarse del ordenamiento jurídico al momento de su celebración, entendiendo que en principio son ellas quienes tienen la intención de conseguir con la su suscripción un provecho que satisface un interés propio.

En tratándose de los contratos estatales, debe también considerarse que el objetivo que se persigue con su celebración no sólo incumbe a las partes que formalmente celebran el negocio jurídico, sino que con su suscripción el Estado consigue el cumplimiento de los fines para el cual fue creado, en especial la adecuada y continua prestación de los servicios públicos a su cargo.

Para el tratadista Santofimio Gamboa, la nulidad se fundamenta “en la necesidad de darle seguridad jurídica y seriedad al principio de legalidad, pretendiendo que con su presencia se respeten los requisitos y formalidades esenciales a los cuales debe sujetarse todo acto para su existencia y ejecución”³⁹.

Según la doctrina de Guillermo Ospina Fernández y Eduardo Ospina Acosta, la nulidad es la “condenación a la ineficacia que la ley fulmina contra los actos o negocios jurídicos que, existiendo como tales por reunir los elementos esenciales de esta figura eficaz en el campo de la autonomía de la voluntad privada, carecen de los requisitos para su valor.”⁴⁰

³⁹ SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Compendio de Derecho Administrativo. Bogotá Universidad Externado. 2017. p 678.

⁴⁰ OSPINA FERNÁNDEZ, Guillermo y OSPINA ACOSTA, Eduardo. Teoría General del Contrato y del Negocio Jurídico Séptima Edición. Bogotá D.C. Temis. 2019. p 457.

Para la Sección Tercera del Consejo de Estado la nulidad “es la carencia de valor legal de un acto jurídico (...) la pérdida de [su] validez (...).”⁴¹

La nulidad como sanción legal se encuentra instituida en un principio rector, cual es el de proteger el principio de legalidad y con ello salvaguardar la moral pública, ya que evita que quienes concurren a la celebración del contrato incumplan los preceptos que se estimaron para tal fin, sacando provecho de una actuación que contraviene la ley.

Esta figura jurídica tiene dos especies, la absoluta y la relativa. Frente a esta división se han presentado teorías que propugnan por estudiar las causas de su distinción, no obstante, algunas han encontrado en la doctrina cuestionamientos que las invalidan.

La primera teoría encontró fundamento en el artículo 1740 del Código Civil que estipula: “es nulo todo acto o contrato a que falta alguno de los requisitos que la ley prescribe para el valor del mismo acto o contrato según su especie y la calidad o estado de las partes”, los actores que propugnan por ella afirman que la nulidad absoluta se presenta cuando la ausencia de los elementos esenciales afectan la naturaleza del acto o el contrato y estamos ante la relativa cuando las formalidades que hicieron falta de manera específica versan sobre aspectos que se refieren a la calidad o el estado de las personas que ejecutan o lo acuerdan.⁴²

La crítica que se la ha hecho a esta justificación se deriva de lo que dispuso el artículo 1741 del Código Civil, que es el que establece las causales de cada especie de nulidad, en las absolutas incluyó la incapacidad, la cual se refiere a un vicio que se predica de las partes que suscriben el contrato y no al acto en sí mismo, y además fijó como causal de la nulidad relativa a la lesión enorme la que contrario sensu, se refiere al acto y no a la calidad o el estado de las personas, lo que evidentemente desvirtúa esta teoría.

La segunda teoría concentra su atención en los intereses jurídicos que se salvaguardan con su declaratoria, así lo ha expuesto la Corte Suprema de Justicia en su jurisprudencia: “Están atacados de nulidad absoluta aquellos negocios que lesionan los intereses de

⁴¹ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 15324. (29 de agosto de 2007) C.P. Mauricio Fajardo Gómez [en línea]. En: Proceso número: 850012331000030901.Bogotá D.C. 2007. [Consultado el 29 de febrero de 202]. Disponible en: [http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/F85001233100019960030901S3%20\(15324\).pdf](http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/F85001233100019960030901S3%20(15324).pdf).

⁴² CANOSA TORRADO, Fernando. Las nulidades en el Derecho Civil. Ediciones Doctrina y Ley. 2019. p 74.

orden público; de nulidad relativa, los actos jurídicos que atentan contra los intereses individuales de las partes”.⁴³

No obstante, esta teoría ha sido desvirtuada por quienes aseguran que el interés privado también le es de importancia al general, ya que “mal puede afirmarse que el interés general no esté comprometido en la defensa de los incapaces y en el aseguramiento de que el ejercicio de la autonomía de la voluntad privada se realice con el necesario grado de libertad y de consciencia en los agentes”.⁴⁴

La tercera teoría deviene de la distinción de sus causas determinadas en el Código Civil y la Ley 80 de 1993, este último cuando estamos ante un contrato estatal, pero las relativas además de las que contempla la ley tienen una procedencia residual, ya que aquellos vicios que afecten la eficacia del acto o el negocio jurídico al no ser absolutas serán necesariamente relativas.

3.2. LAS CAUSALES DE NULIDAD ABSOLUTA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO

Corresponderá a quien la invoque, probar tanto los presupuestos de hecho en que se fundamenta como la tipificación de éstos con la causal que se configure en el caso concreto, ya que por regla general aplicará el principio de justicia rogada que impera en la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

El juez tiene la obligación de declarar de oficio la nulidad absoluta de los actos o contratos cuando en el proceso judicial se encuentren acreditados los siguientes requisitos: i) no haya transcurrido el término de prescripción extraordinaria al cual se refiere el artículo 1742 del Código Civil, puesto que con ésta se produce el saneamiento de los vicios, ii) que en el proceso se hallen vinculadas las partes del contrato o sus causahabientes y iii) que el vicio surja de manera ostensible, palmaria o patente.⁴⁵

⁴³ COLOMBIA.CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE CASACIÓN del 29 de mayo de 1983, G.J., t. VIII, p 3000: 8 de octubre de 1913, G.J., t. XXIII, p..290; 19 de agosto de 1935, G.J., t. XLII, p.372; 15 de febrero de 1940, G.J., t. XLVII, p. 71, y 28 de agosto de 1945, G.J., t. LIX.

⁴⁴ OSPINA FERNÁNDEZ, Guillermo. OSPINA ACOSTA, Eduardo. Teoría General del Contrato y del Negocio Jurídico. p. 437.

⁴⁵ COLOMBIA.CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, Radicación:760012331000199603577-01, (14 de marzo de 2013), C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera. [en línea] En-, Sentencia Bogotá, D.C., catorce (14) de marzo de dos mil trece (2013). [consultado el 26 de mayo de 2021]. Disponible en <https://consejo-estado.vlex.com.co/vid/557536551>.

Esta facultad oficiosa del juez proviene de los artículos 141 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y 1742 del Código Civil, según los cuales:

“El juez administrativo queda facultado para declararla de oficio cuando esté plenamente demostrada en el proceso, siempre y cuando en él hayan intervenido las partes contratantes o sus cahasabientes” y “la nulidad absoluta puede y debe ser declarada por el juez, aún sin petición de parte, cuando aparezca de manifiesto en el acto o contrato; puede alegarse por todo el que tenga interés en ello; puede así mismo pedirse su declaración por el Ministerio Público en el interés de la moral o de la ley. Cuando no es generada por objeto o causa ilícitos, puede sanearse por la ratificación de las partes y en todo caso por prescripción extraordinaria.⁴⁶

También es preciso aclarar que la facultad oficiosa del juez procede aun cuando haya operado la caducidad de la acción, circunstancia que no podría ser de otra manera cuando lo que se busca garantizar con esta institución jurídica es la salvaguarda al principio de legalidad como fundamento del Estado de Derecho.

Ahora bien, el artículo 44 de la Ley 80 de 1993⁴⁷ establece cinco causales de nulidad absoluta de los contratos estatales, que deben armonizarse con las cinco contempladas en el artículo 1741 del Código Civil⁴⁸, ya que a pesar de que existe disposición especial que regula la materia, éste también determina una remisión expresa a las normas del derecho privado.

Entonces las causales de nulidad absoluta de los contratos estatales son*:

i. Contra expresa prohibición legal.

⁴⁶ COLOMBIA.CONGRESO DE LA REPUBLICA Ley 437 (18 de enero de 2011) Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [en línea]. Bogotá D.C. Diario Oficial No. 47.956. [Consultado: 28 de febrero de 2021]. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html.

⁴⁷ COLOMBIA.CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 80 (28 de octubre de 1993). Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública [en línea]. Bogotá D.C. Diario Oficial No. 41.094. [Consultado :28 de febrero de 2021]. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0080_1993.html.

⁴⁸ COLOMBIA.CONGRESO DE LA REPUBLICA Ley 84 (31 de mayo de 1873) Por la cual se expide el Código Civil De Los Estados Unidos De Colombia. [en línea]. Bogotá D.C. Diario Oficial No. 2.867 [Consultado: 28 de febrero de 2021]. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_civil.html.

*Esta conclusión ha sido fijada en diferentes sentencias de la Sección Tercera del Consejo de Estado, Expediente 01426, 24 de febrero de 2016, C.P. Hernán Andrade Rincón; Expediente 0789, 14 de mayo de 2012, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

- ii. Ilícitud en el objeto.
- iii. Ilícitud en la causa.
- iv. Falta de plenitud de los requisitos o de la forma solemne que las leyes prescriban para el valor del correspondiente contrato, en consideración a su naturaleza y no a la calidad o estado de las partes.
- v. Incapacidad absoluta de quien o quienes concurren a su celebración.
- vi. Celebración del contrato con personas incursoas en causales de inhabilidad o de incompatibilidad previstas en la Constitución Política o en la ley.
- vii. Celebración del contrato contra expresa prohibición constitucional o legal.
- viii. Celebración del contrato con abuso o desviación del poder.
- ix. Declaración de nulidad de los actos administrativos en que se fundamenten los respectivos contratos estatales.
- x. Celebración del contrato con desconocimiento de los criterios previstos en el artículo 21 sobre tratamiento de ofertas nacionales y extranjeras o con violación de la reciprocidad de que trata la propia Ley 80.

Las primeras cinco causales enunciadas corresponden a las prescritas en los artículos 6 y 1741 del Código Civil y las cinco restantes del 44 de la Ley 80 de 1993.

Especial comentario merece la especificidad con la que la Ley 80 de 1993 determinó algunas causales de nulidad que, aunque son expuestas con cierta autonomía, en estricto rigor jurídico estarían previamente contenidas por las que estableció el Código Civil, sin que fuera necesario crear una nueva causal de nulidad, ya que:

- i. La causal de celebración del contrato con abuso o desviación del poder encuentra cabida en la ilícitud de la causa.
- ii. La celebración del contrato con personas incursoas en causales de inhabilidad y de incompatibilidad, puesto que también se trata de una especial forma de celebrar el contrato contra prohibición expresa de la ley, puesto que de conformidad con el artículo 8 de la Ley 80 de 1993 no le está permitido celebrar negocios jurídicos a quien se encuentre limitado por alguna de las causas que originan esta restricción.

3.3. LOS EFECTOS JURÍDICOS DE LA NULIDAD ABSOLUTA

La nulidad debe ser declarada, es decir no opera de pleno derecho, y esta tarea sólo le ha sido confiada al juez del contrato, el cual puede ser tanto en la Jurisdicción

Contenciosa Administrativa como un Tribunal de Arbitramento, por consiguiente el negocio jurídico goza de una presunción de validez, mientras no se produzca una sentencia ejecutoriada.

Los efectos jurídicos de la declaratoria de nulidad, en su mayoría, se producen de manera retroactiva, ya que la sanción busca aniquilar, destruir y retrotraer cualquier acto que en virtud de éste se haya podido crear.

Se dividen en cuatro los efectos jurídicos: i) la extinción de las obligaciones que se convinieron en el contrato, ii) la pérdida de eficacia, iii) el derecho de las partes a las restituciones mutuas y iv) el deber de terminarlo cuando se trata de una de las precisas causales contenidas en el artículo 44 de la Ley 80 de 1993.

Las restituciones mutuas constituyen sin duda el aspecto de mayor relevancia en la declaratoria de nulidad absoluta de los contratos, puesto que resulta en esencia la principal forma de aniquilar los efectos que durante un período determinado el acto obtuvo.

Ahora bien, sin duda existen contratos que por su naturaleza jurídica es posible estimar sin mayor elucubración o experticia cuantitativa o cualitativamente lo que ha de restituirse en favor de las partes, no obstante, en las asociaciones público-privadas de infraestructura vial, este efecto es el que sin duda genera una amplia discusión derivada de su especificidad, plazo y onerosidad.

A continuación, se presenta cada uno de los efectos jurídicos:

i. De conformidad con el numeral 8 del artículo 1625 del Código Civil, las obligaciones se extinguen total o parcialmente por la destrucción de su fuente cuando se decreta la nulidad. Esta declaración se produce con efectos *ex nunc*, ya que mientras no se declare la nulidad el contrato tiene una presunción de validez y en consecuencia resulta exigible su cumplimiento.

ii. La pérdida de eficacia del contrato, el cual se produce con efectos *ex tunc*. Según el Diccionario de la Real Academia Española la eficacia en la “capacidad de lograr el efecto que se desea o espera”⁴⁹, en consecuencia, este efecto jurídico de la nulidad del

⁴⁹ASOCIACIÓN DE ACADEMIAS DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Diccionario de La Real Academia de la Lengua Española. [sitio web]. Madrid; [Consultado: el 20 de febrero de 2021]. Disponible en: eficacia | Definición | Diccionario de la lengua española | RAE - ASALE.

negocio jurídico tiene por objeto que el mismo pierda la posibilidad de cumplir el propósito por el cual se suscribió.

iii. La obligación de efectuar restituciones mutuas se deriva de lo que dispone el artículo 1740 del Código Civil, que “La nulidad pronunciada en sentencia que tiene la fuerza de cosa juzgada, da a las partes derecho para ser restituidas al mismo estado en que se hallarían si no hubiese existido el acto o contrato nulo; sin perjuicio de lo prevenido sobre el objeto o causa ilícita.⁵⁰”

Hay lugar a las restituciones mutuas cuando en parte o totalmente las obligaciones que fueron convenidas en el contrato se han cumplido y resulta necesario, para garantizar la efectividad de la declaratoria de nulidad, que material o jurídicamente se retrotraigan las cosas, como sea posible al estado en que se encontraban antes de la suscripción del negocio jurídico.

En caso de que, este acto no pueda darse se deberá pagar las prestaciones ejecutadas, pero sólo en lo que resulte necesario para compensar lo que se realizó sin lugar a utilidad alguna, ya que de lo contrario sería tanto como conceder efectos al acto que fue declarado nulo.

La Ley 80 de 1993, por su parte reconoció de manera particular la procedencia del pago de las prestaciones ejecutadas hasta el momento de la declaratoria de la nulidad, así quedó contemplado en el primer inciso del artículo 48, al establecer que: “La declaración de nulidad de un contrato de ejecución sucesiva no impedirá el reconocimiento y pago de las prestaciones ejecutadas hasta el momento de la declaratoria”.⁵¹

Ahora bien, esta regla general que fue concebida tanto en el derecho privado como en el público tiene las siguientes excepciones:

- a. Cuando lo que motiva la nulidad proviene de una causa u objeto ilícito

La regulación del derecho privado establece la improcedencia del pago de las restituciones mutuas, cuando la causal de nulidad proviene del objeto y la causa ilícita, así lo establece el artículo 1746 del Código Civil, que al respecto indica: “La nulidad

⁵⁰ COLOMBIA.CONGRESO DE LA REPUBLICA Ley 84 (31 de mayo de 1873) Por la cual se expide el Código Civil De Los Estados Unidos De Colombia. [en línea]. Bogotá D.C. Diario Oficial No. 2.867 [Consultado :28 de febrero de 2021]. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_civil.html.

⁵¹ COLOMBIA.CONGRESO DE LA REPUBLICA Ley 80 (28 de octubre de 1993). Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública [en línea]. Bogotá D.C. Diario Oficial No. 41.094. [Consultado :28 de febrero de 2021]. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0080_1993.html.

pronunciada en sentencia que tiene la fuerza de cosa juzgada, da a las partes derecho para ser restituidas al mismo estado en que se hallarían si no hubiese existido el acto o contrato nulo; sin perjuicio de lo prevenido sobre el objeto o causa ilícita.”⁵²

Esta estipulación se refiere a lo que dispuso el artículo 1525 del Código Civil que determina la imposibilidad de repetir “lo que se haya dado o pagado por un objeto o causa ilícita a sabiendas”⁵³.

Por su parte el artículo 48 de la Ley 80 de 1993, al referirse a los efectos de la declaratoria de nulidad absoluta de los contratos estatales, dispuso en relación con este asunto, que: “Habrá lugar al reconocimiento y pago de las prestaciones ejecutadas del contrato nulo por objeto o causa ilícita, cuando se probare que la entidad estatal se ha beneficiado y únicamente hasta el monto del beneficio que ésta hubiere obtenido. Se entenderá que la entidad estatal se ha beneficiado en cuanto las prestaciones cumplidas le hubieren servido para satisfacer un interés público.”⁵⁴

Podría indicarse que existe una diferencia entre lo que se contempló en el Código Civil respecto de lo que dispuso la Ley 80 de 1993, no obstante, esta distinción además de no contar con una justificación razonable no ha tenido una interpretación unívoca en la jurisprudencia, sin embargo, este análisis se abordará en el siguiente capítulo de este documento.

Debe resaltarse que la Ley 80 de 1993 estableció un requisito especial para que procedan las restituciones mutuas cuando la motivación provenga de una causa u objeto ilícito, y es que la entidad estatal se haya beneficiado de la prestación ejecutada, caso en el cual el reconocimiento sólo podrá darse hasta el monto en que se compruebe la satisfacción del interés público.

Por lo que si el servicio público no se satisface bien sea total o parcialmente no habrá lugar a reconocimiento alguno por concepto de restituciones mutuas.

⁵² COLOMBIA.CONGRESO DE LA REPUBLICA Ley 84 (31 de mayo de 1873) Por la cual se expide el Código Civil De Los Estados Unidos De Colombia. [en línea]. Bogotá D.C. Diario Oficial No. 2.867 [Consultado :28 de febrero de 2021]. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_civil.html.

⁵³ Ibid. Artículo 1746.

⁵⁴ COLOMBIA.CONGRESO DE LA REPUBLICA Ley 80 (28 de octubre de 1993). Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública [en línea]. Bogotá D.C. Diario Oficial No. 41.094. [Consultado :28 de febrero de 2021]. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0080_1993.html.

b. Cuando el contrato es celebrado con persona incapaz

El artículo 1747 del Código Civil establece la improcedencia de las restituciones mutuas cuando quien contrató es una persona incapaz y sólo habilita su reconocimiento en el evento en que se pruebe que quien tiene esa condición se hizo más rica con la ejecución de lo que se convino en el negocio jurídico.

Para tal efecto el inciso segundo de esta disposición legal determinó que habrá de entenderse por la expresión “más rica”, en los siguientes términos: “en cuanto las cosas pagadas o las adquiridas por medio de ellas le hubieren sido necesarias; o en cuanto las cosas pagadas o las adquiridas por medio de ellas, que no le hubieren sido necesarias, subsistan y se quisiere retenerlas”.⁵⁵

De lo anterior se deduce que en este caso sólo procederán hasta el equivalente de lo que el incapaz no utilizó o invirtió en cosas que le hubieren sido necesarias o que quisiere retener las innecesarias que aún subsistieron⁵⁶, por lo que las restituciones mutuas podrían ser parciales e incluso no presentarse.

iv. De conformidad con el segundo inciso del artículo 45 de la Ley 80 de 1993, el jefe o representante legal de la entidad tiene la obligación de terminar unilateralmente el contrato estatal mediante acto administrativo debidamente motivado y ordenar su liquidación en el estado en que se encuentre, cuando se acredite que la nulidad es originada por las causas previstas en los numerales 1, 2 y 4 de la Ley 80 de 1993, esto es, cuando se celebró con personas incursas en causales de inhabilidad o incompatibilidad, contra expresa prohibición constitucional o legal, o en caso de que se declaren nulos los actos administrativos en que se fundamentó.

Este efecto de la nulidad absoluta ha sido analizado por la jurisprudencia del Consejo de Estado, al resaltar el carácter imperativo legal que tiene para la administración terminar el contrato cuando se tenga la certeza jurídica y fáctica de la configuración de las citadas

⁵⁵ COLOMBIA.CONGRESO DE LA REPUBLICA Ley 84 (31 de mayo de 1873) Por la cual se expide el Código Civil De Los Estados Unidos De Colombia. [en línea]. Bogotá D.C. Diario Oficial No. 2.867 [Consultado :28 de febrero de 2021]. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_civil.html.

⁵⁶ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. Sentencias del 20 de septiembre de 1938, “G.J.”, t. XLVIII, pág. 227, y 1 de diciembre de 1938 “G.J.”, t. XLVIII, pág. 453. Citado en Ospina Fernández, Guillermo. Ospina Acosta, Eduardo. Teoría General del Contrato y del Negocio Jurídico. p 461.

* Al respecto ver sentencias: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Expediente 50045. 15 de diciembre de 2017. C.P. Jaime Orlando Santofimio.

causales, distinguiéndola de la potestad excepcional de que tratan los artículos 14, 17 y 18 de la Ley 80 de 1993*

Esta potestad conlleva a preguntar ¿qué pasaría si la administración termina un contrato que con posterioridad es declarado válido por el juez?, toda vez que si la nulidad del contrato requiere declaración judicial y mientras esto sucede goza de una presunción de validez, es decir el acto, aunque este viciado produce efectos, como puede tener la administración la potestad legal de terminarlo.

3.4. ALCANCES DE LA REGULACIÓN INCORPORADA POR LA LEY 1882 DE 2018

La Ley 1882 de 2018⁵⁷ dictó, adicionó y modificó disposiciones tendientes a fortalecer la contratación pública y la ley de infraestructura, incluyendo dentro de sus preceptos un cambio al artículo 32 de la Ley 1508 de 2012*, consistente en la incorporación de dos párrafos que regulan de manera especial la nulidad absoluta de las asociaciones público – privadas.

El primer aspecto de relevancia que importa destacar es que esa disposición ordenó a la administración a incluir dentro de la liquidación del contrato estatal, los costos, inversiones y pagos, incluyendo los intereses ejecutados por el contratista, en virtud del cumplimiento contractual, en caso de que ésta se origine de su terminación por incurrir en las causales de nulidad contempladas en los numerales 1, 2 y 4 del artículo 44 de la Ley 80 de 1993. En otras palabras, se obligó a la administración al reconocimiento de las restituciones mutuas, actuación que en principio le correspondería al juez.

Claro está que esta disposición no solamente asigna esta competencia a la entidad estatal, sino que además de ella ordena al juez a incluirla en la respectiva liquidación cuando se declare la nulidad absoluta del negocio jurídico, lo que además resulta impropio, ya que no se puede liquidar un contrato declarado judicialmente ineficaz.

⁵⁷ COLOMBIA.CONGRESO DE LA REPUBLICA Ley 1882 (15 de enero de 2018). Por la cual se adicionan, modifican y dictan disposiciones orientadas a fortalecer la Contratación Pública en Colombia, la ley de infraestructura y se dictan otras disposiciones. [en línea]. Bogotá D.C. Diario Oficial No. 50.477 [Consultado: 30 de febrero de 2021]. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1882_2018.html.

* Por medio de la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público-Privadas.

El segundo tema que reguló de manera específica este artículo es la actualización de los costos, inversiones y gastos, incluyendo los intereses que habrían de reconocerse al contratista con el índice de precios al consumidor.

El tercer asunto que reguló es el contemplado en el primer párrafo consiste en los criterios que deberán cumplir los costos, inversiones y gastos que serán reconocidos al Contratista, exigiendo para su procedencia que sean validados por la Interventoría o un tercero experto, estos son:

i. Que sean ejecutados total o parcialmente para contribuir a satisfacer el interés público. Esta condición se encuentra en concordancia con lo que estableció el segundo inciso del artículo 48 de la Ley 80 de 1993 respecto del reconocimiento de las restituciones mutuas derivadas de la declaratoria de nulidad absoluta originadas por una causa u objeto ilícito, lo cual propugna por garantizar que los pagos que a bien tenga a realizar la entidad estatal, cumplan con el fin último para el cual se encuentra previsto el presupuesto que le es asignado.

ii. Que se encuentren asociados al desarrollo del objeto del contrato, lo que no podría ser de otra manera, ya que las prestaciones que se acrediten como resultado de la ejecución contractual, deberán estar ligadas con la intención que fue concebida con la suscripción del negocio jurídico.

iii. Correspondan máximo a precios o condiciones del mercado al momento de su causación de acuerdo con la modalidad contractual. Esta condición se encuentra enfocada en garantizar que el reconocimiento se presente de acuerdo con los costos que en efecto se invirtieron en la ejecución de las prestaciones ejecutadas, y aunque pareciera algo lógico, la discusión que suscita no deja de ser de gran relevancia por las consecuencias económicas que de la interpretación se realiza.

Por tal motivo este criterio merece un análisis específico enfocado en las últimas cinco palabras *“de acuerdo con la modalidad contractual”*, ya que generan una ambigüedad a la hora de determinar la cuantía de las restituciones mutuas, y ha sido así puesto que hay quienes se oponen a considerar como costos de referencia los que son utilizados para fijar los precios unitarios de los contratos de obra, por cuanto se aseguran diferencias que los vuelven inaplicables, siendo estos los que en primera instancia podrían considerarse válidos a efectos de establecer las condiciones del mercado.

Esta concepción se origina principalmente por la diferencia en la asignación de los riesgos que le son fijados al contratista en el contrato de obra y al concesionario en la asociación

público – privada, puesto que mientras que en el primero las cantidades son pagados sobre medida con base en precios unitarios acordados en una lista derivada del costo real y del mercado o en su defecto con cotizaciones hechas por proveedores autorizados, en el segundo se acuerda el reconocimiento de una suma global en el que el concesionario asume el riesgo derivado de las mayores cantidades, la calidad de los materiales, el proceso constructivo, el costo del mercado de los insumos, entre otros y además las prestación comprende la disponibilidad de la infraestructura, el cumplimiento de los niveles de servicio y los estándares de calidad de las unidades funcionales o etapas del proyecto, cuyo valor es el que se paga al concesionario.

Pero lo cierto es que la declaratoria de nulidad al tener como efecto la pérdida de eficacia del contrato, no puede excluir de éste los riesgos que se asumen como consecuencia de su ejecución, la obligación de la disponibilidad de la infraestructura, los niveles de servicio y los estándares de calidad al estar contenidos en él, por lo tanto, no existe una justificación que impida que el pago de las prestaciones ejecutadas se realice por medio de la valoración económica que se haga de las cantidades efectuadas en contratos de obra.

Si los precios del mercado son utilizados en los contratos de obra, y en éstos finalmente se lleva a cabo infraestructura similar a la que se desarrolla en los contratos de concesión que incluyen la asociación público – privada de recursos, no puede condicionarse a elementos inexistentes el aumento de los costos que se pagarían por las prestaciones ejecutadas.

iv. Que no correspondan a costos o penalidades, pactadas o no, que terceros hayan aplicado al contratista debido a la terminación anticipada de las relaciones contractuales no laborales.

Por último, esta disposición encuentra fundamento en la imposibilidad que le asistiría a la administración pública de asumir costos que tuvieran origen en el incumplimiento, negligencia o desidia de su contratista, por lo que este criterio es de vital importancia para asegurar que el reconocimiento se ajuste en mayor medida a la prevalencia del interés general.

El tercer aspecto de relevancia que contempló este párrafo se refiere a la forma de pago del reconocimiento que deberá realizar la entidad estatal en el marco de la liquidación del contrato, asegurando la financiación, el plazo y el costo de lo que se convenga.

Esta disposición obliga al pago de los costos, inversiones y gastos, con los saldos disponibles a favor de la entidad contratante en las cuentas y subcuentas del patrimonio autónomo, y en caso de que este valor sea insuficiente, la suma restante deberá ser consignada por la entidad hasta en cinco desembolsos anuales iguales, cuyo primer pago se efectuará a más tardar 540 días después de la fecha de liquidación.

Lo cierto es que este reconocimiento, a pesar de que propugna por evitar el enriquecimiento sin causa del Estado, al obtener un provecho o satisfacción de los intereses o fines que cumple, merece las siguientes anotaciones:

Se resalta el hecho de que se garantice el pago de las restituciones mutuas, asegurando incluso hasta los intereses cuando la financiación provenga de un crédito, ya que incentiva la inversión de recursos privados en las asociaciones público – privadas al generar seguridad jurídica frente a estos reconocimientos.

No obstante, a pesar de que la inversión privada resulta importante en términos económicos para el país, se debe considerar que la garantía de reconocimiento a favor del contratista como está pactada no consulta a la capacidad de pago existente de la entidad estatal, ni del proyecto mismo, ya que puede suceder que los recursos disponibles bien de la recaudación de peajes, de las vigencias futuras o el mecanismo de retribución que contemple el contrato, sea insuficiente para pagar lo que se debe o que simplemente alcance para retribuir al privado los costos, inversiones y pagos, agotando los necesarios para contratar un nuevo inversionista.

Lo que hay que tener en cuenta es que estos negocios jurídicos tienen modelos financieros que pretenden la financiación de las obras a veinte o treinta años, tanto con recursos provenientes de los peajes, como de las vigencias futuras, por lo que no es lógico ni proporcional que se pretenda el pago de las restituciones mutuas derivadas de la nulidad absoluta de los contratos en el término de cinco años, claro está que esto dependería sustancialmente del porcentaje de ejecución del negocio jurídico cuando se realiza la declaración y en consecuencia de la suma que se deba.

Por último el segundo párrafo establece una pena a favor de la entidad estatal cuando el concesionario responsable de la conducta que dio lugar a la causal de nulidad o sus integrantes hayan incurrido con su conducta dolosa en la comisión de un delito o una infracción administrativa relacionada con la celebración o ejecución del contrato objeto de terminación o declaratoria de nulidad, según corresponda, caso en el cual deberán pagar la cláusula penal pecuniaria pactada en el respectivo contrato, o en caso de que

no se haya convenido, dicha suma será el cinco por ciento (5%) del valor del negocio jurídico.

3.5. ANÁLISIS DE LA SENTENCIA DE EXEQUIBILIDAD DEL ARTÍCULO 32 DE LA LEY 1508 DE 2012, MODIFICADO POR EL ARTÍCULO 20 DE LA LEY 1882 DE 2018

En ejercicio de la acción pública de constitucionalidad el Contralor General de la República demandó parcialmente el párrafo primero del artículo 20 de la Ley 1882 de 2018, la cual tuvo como resultado la Sentencia C-207 de 2019 de la Corte Constitucional en la que decidió:

i. Declarar exequible condicionalmente el inciso primero que establece: “En los contratos de Asociación Público Privada suscritos o que se suscriban, cuando una autoridad judicial declare la nulidad absoluta del contrato estatal, o cuando una autoridad administrativa o judicial o la respectiva entidad estatal contratante ordene su terminación originada en una causal de nulidad absoluta, en la liquidación se deberá reconocer el valor actualizado de los costos, las inversiones y los gastos, ejecutados por el contratista, incluyendo los intereses, menos la remuneración y pagos recibidos por el contratista en virtud del cumplimiento del objeto contractual. Estos factores serán actualizados con el Índice de Precios al Consumidor (IPC) histórico desde el momento de su ocurrencia, hasta el mes inmediatamente anterior a la fecha de la liquidación.”

En el entendido de “que los reconocimientos a título de restituciones estarán dirigidos al pago del pasivo externo del proyecto con terceros de buena fe. Con el remanente, se podrán reconocer restituciones a favor del contratista, o el integrante o socio de la parte contratista, en los casos en que no esté probado que actuó mediante una conducta dolosa en la comisión de un delito o de una infracción administrativa, dando lugar a la nulidad del contrato por objeto o causa ilícitos, o que participó en la celebración del contrato a sabiendas de tal ilicitud.”

ii. Declarar inexecutable la expresión “salvo que se trate de aquellos asociados a los contratos de crédito, leasing financiero o a la terminación de los contratos de derivados de cobertura financiera del proyecto” contenida en el numeral 4 del inciso segundo, la cual incluía como parte de los costos, inversiones y gastos, las penalidades que se generarían como consecuencia de la terminación anticipada de los negocios jurídicos que incluyan las asociaciones público – privadas procedentes de las causales de nulidad 1, 2

y 4 del artículo 44 de la Ley 80 de 1993, asociados con los contratos de crédito, leasing financiero o los derivados de la cobertura financiera del proyecto.

Puesto que, en concepto de la Corte Constitucional, con ella se asignaba el riesgo financiero al Estado, imponiéndole la obligación de pagar multas, cláusulas penales, intereses moratorios y otras penalidades que se apliquen al contratista como consecuencia de dichos contratos, lo que de manera alguna satisface el interés público, contrario sensu atenta contra su patrimonio y el interés general.

Adicionalmente se consideró que no podía establecerse una regla general de responsabilidad a cargo del Estado, cuando no se tenía certeza de su imputación y la que le asistiría al contratista cuando cause o contribuya con su actuar en la generación de la nulidad.

iii. Declarar inexecutable los incisos segundo, tercero y cuarto del párrafo segundo, que establecían la obligación de descontar de los remanentes de la liquidación a favor del concesionario la sanción consistente en el pago de la cláusula penal pecuniaria cuando la conducta que originó la causal de nulidad provenga de la comisión de un delito cometido a título de dolo o una infracción administrativa relacionada con la celebración o ejecución del contrato. De no ser suficiente los remanentes la ley autorizaba a la entidad hacer efectivo el saldo de la penalidad contra las personas naturales o jurídicas responsables.

Así mismo se establecía la retención de los saldos de la liquidación que resultaban a favor del concesionario como consecuencia de la liquidación para atender las posibles reclamaciones por el término de cinco años.

Sobre los demás contenidos de los párrafos la Corte Constitucional declaró la exequibilidad por los cargos estudiados, en consecuencia, por considerar de interés para este documento algunos de los aspectos que desarrolló el alto tribunal, se hará referencia a los siguientes asuntos analizados:

3.5.1. La relevancia de las asociaciones público – privadas para el interés general

La Corte Constitucional determinó como límites de la regulación en materia de contratación estatal para el Congreso de la República tanto la defensa del interés general

como la del patrimonio público, este último entendido como parte del primero⁵⁸ ya que constituye la finalidad primordial de la actividad contractual del Estado, porque a través de él la administración puede cumplir con los fines del Estado Social de Derecho, hacer efectivos los derechos de las personas y prestar los servicios públicos.

El Estado en ejercicio de sus facultades de intervención en la economía tiene la obligación de establecer, a través de leyes marco y sus respectivos decretos, reglas para la intervención estatal de las actividades financiera bursátil y aseguradora o en cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público*, por considerar que son de interés general, pues en ella está comprometida la ecuación ahorro – inversión de la colectividad⁵⁹.

Los concesionarios utilizan principalmente como inversionistas de las asociaciones público – privadas entidades bancarias que realizan aprovechamiento e inversión de recursos captados del público, incluyendo además como tales de manera obligatoria a los Fondos de Pensiones* cuando se garantiza la financiación de los proyectos con compromisos de inversión, por lo que la regulación de este contrato estatal adquiere un especial análisis tendiente garantizar la vigilancia, control y protección del ahorro y en especial el pensional.

3.5.2. La buena fe y el límite al abuso de los derechos

De conformidad con lo expuesto por la Corte Constitucional el principio de la buena fe contenido en el artículo 83 de la Constitución Política incluye la regla general del derecho por el cual *“no se escucha a quien alega su propia culpa”*, que materializa el aforismo *nemo auditur propriam turpitudinem allegans*, y que además guarda compatibilidad con el deber que imparte la Carta de respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios consagrado en el artículo 95.

⁵⁸ COLOMBIA.CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-469 Expedientes acumulados D-824 y D-842. (19 de octubre de 1995) M.P. José Gregorio Hernández Galindo. [en línea]. En acta del 19 de octubre de 1995 Corte Constitucional. Bogotá D.C.: La Corte 1995. [Consultado: 30 de febrero de 2021]. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/1995/C-469-95.htm>.

* Esto en cumplimiento de lo que para el efecto disponen los artículos 334 y 335 de la Constitución Política.

⁵⁹ COLOMBIA.CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-793. Expediente D-1013819. (29 de octubre de 2014) M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. [en línea]. En Sala Plena. Bogotá D.C.: La Corte 2014, cita de las Sentencias C-1107 de 2001 [Consultado: 30 de febrero de 2021]. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/1995/C-469-95.htm>.

Este principio impide el acceso a ventajas indebidas o inmerecidas dentro del ordenamiento jurídico, “*nadie puede presentarse a la justicia para pedir la protección de los derechos bajo la conciencia de que su comportamiento no está conforme al derecho y los fines que persigue la misma norma*”⁶⁰.

De este postulado, según la Corte, se deriva la estipulación del artículo 1525 del Código Civil, en el que no se reconocen restituciones mutuas cuando la nulidad proviene de una causa u objeto ilícito, puesto que es contrario al principio de la buena fe acudir a la justicia para pedir protección, si esta proviene de quien con incuria, dolo o mala fe actúa⁶¹.

3.5.3. Límites al derecho de propiedad

Según lo expuesto en la sentencia por la Corte, no se puede reconocer y proteger el derecho de propiedad cuando se obtiene como consecuencia de un acto ilícito, puesto que la Constitución ordena a, que tanto los particulares como las autoridades, acaten y respeten el ordenamiento jurídico.

De allí que el artículo 34 de la Constitución Política permita la extinción de dominio sobre bienes que hayan sido adquiridos bien a través del enriquecimiento ilícito, en perjuicio del tesoro público o con grave deterioro de la moral social, no obstante, aún en estos casos, el principio de la buena fe impera respecto de quienes acuden a la justicia exentos de culpa.

3.5.4. Los efectos jurídicos de la nulidad absoluta provenientes de la causa u objeto ilícito

La Corte después de enunciar los fundamentos jurídicos de la nulidad absoluta tanto en el Código Civil como en la Ley 80 de 1993, extrajo de los pronunciamientos que ha

* De conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto 1467 de 2012, por medio del cual se reglamenta la Ley 1508 de 2012.

⁶⁰ COLOMBIA.CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-213 de 2008. Expediente T-1774325 (28 de febrero de 2008) M.P. Dr. Jaime Araújo Rentería. [en línea]. La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional. Bogotá D.C.: La Corte 2008. [Consultado: 30 de febrero de 2021]. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2008/T-21308.htm#:~:text=Al%20admitir%20la%20acci%C3%B3n%20de,y%20derechos%20fundamentales%5B6%5D>.

⁶¹ Ibid.

realizado el Consejo de Estado la siguiente conclusión: *“la disposición del artículo 48 de la Ley 80 de 1993 no puede entenderse en el sentido de convalidar la ilicitud y derivar de ella derechos a proteger, sino que debe armonizarse con lo dispuesto en los artículos 1746 y 1525 del Código Civil, con el fin de encontrar interpretaciones que de manera integrada generen decisiones acordes con los principios generales del derecho y las disposiciones legales aplicables.”*

En consecuencia, no habrá derecho al reconocimiento de las restituciones mutuas cuando la declaratoria de nulidad del contrato estatal provenga de una causa u objeto ilícito cuando las partes actuaron “a sabiendas” de la ilicitud que generó el acto, si contrario a ello no existía ese elemento se podrá pagar las prestaciones cumplidas siempre que hayan servido para satisfacer el interés general, constituyéndose en una excepción al régimen previsto en los artículos 1746 y 1525 del Código Civil.

Para tal efecto la Corte Constitucional, citó la sentencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado con ponencia de Germán Rodríguez en la que se expuso:

Considera la Sala que en la interpretación normativa de la ley 80 le corresponde lograr el mejor entendimiento y armonización de sus preceptos con las normas propias del derecho privado y con el ordenamiento jurídico en general. La función del juez en supuestos como éste, donde se encuentran disposiciones que permiten lecturas equívocas o contradictorias frente al sistema jurídico, es integrar el dispositivo legal a dicho sistema jurídico. Lo cierto es que el artículo 48 de la ley 80 no se puede concebir, porque no lo es, como una norma aislada, susceptible de interpretarse sin relacionarla con los preceptos que regulan la materia en el Código Civil y con las normas aludidas de derecho público”. A su vez respecto de la protección de terceros con buena fe, señaló el tribunal: “Es perfectamente explicable que si una persona a plena conciencia interviene en un acto contrario al ordenamiento jurídico, se le niegue toda acción y derecho, porque la ley no puede utilizarse para obtener ventajas que tiene como soporte la ilicitud. Sin embargo, como la sanción es grave en cuanto impide la restitución de lo entregado en razón del contrato nulo, el legislador solo reprime al contratante que actúa 'a sabiendas' de la ilicitud.”⁶²

Así mismo agrega que la prohibición de reconocer restituciones mutuas cuando la nulidad provenga de la causa o el objeto ilícito, no se extiende a los eventos en que el juez la decreta oficiosamente, puesto que la palabra que utiliza el Código Civil en el artículo

⁶²COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA. Expediente 25560. (24 de noviembre de 2004). C.P. Germán Rodríguez Villamizar. [en línea]. Bogotá D.C.2004. [Consultado el 22 de febrero de 2021]. Disponible en: <https://consejo-estado.vlex.com.co/vid/-52547912>

1525, que es “*repetirse*”, se presenta siempre y cuando alguna de las partes del contrato haya deprecado la nulidad y sabía o debía conocer el vicio, no obstante, esto deberá analizarse en cada caso que se someta a decisión del juez.

En consecuencia, concluyó que en los eventos en que un contrato sea declarado absolutamente nulo por objeto o causa ilícito y en donde además se pruebe que el concesionario, sus socios o integrantes tuvieron conocimiento de la ilicitud, no podrán reconocerse restituciones mutuas a su favor, en concordancia con los principios constitucionales de moral pública, buena fe y prevalencia del interés público, que se desprenden de los artículos 1, 4, 34, 58 y 83 de la Carta Política, lo cual se encuentra en concordancia con lo que para el efecto ha dispuesto los artículos 1746 y 1525 del Código Civil.

No obstante la Corte Constitucional agregó respecto de los terceros de buena fe que:

[D]adas las características propias de los contratos de APP y de concesión de obras de infraestructura vial, en que la mayor parte del capital en riesgo pertenece a terceros de buena fe y en particular al ahorro captado del público, las restituciones a que haya lugar en los casos en que se declare la nulidad absoluta de uno de estos contratos se regirán bajo la regla general de la protección de la buena fe, y por lo tanto, deben dirigirse primordialmente a satisfacer el pago de las deudas que el proyecto haya adquirido con terceros de buena fe. A contrario sensu, cuando esté demostrado que el contratista, así como sus miembros y socios, o terceros aparentes (para lo cual la autoridad competente podrá recurrir al levantamiento del velo corporativo) hayan actuado dolosamente, de mala fe o con conocimiento de la ilicitud que dio lugar a la nulidad absoluta del contrato, ellos no podrán ser objeto de reconocimientos a título de restituciones.”

(...)“El reconocimiento de las restituciones a que haya lugar no es un simple pago al contratista, sino que la autoridad competente de la declaratoria de nulidad del contrato debe dirigir los recursos para garantizar el pago de las obligaciones con los acreedores de buena fe, incluyendo la protección del ahorro captado del público. Solo si luego de pagar todas las deudas del proyecto frente a los acreedores de buena fe quedan recursos disponibles, procede la apropiación de las mismas a título de restitución del capital invertido por el contratista o socio que haga parte de la persona contratista, que haya actuado sin dolo, mala fe o conocimiento de la ilicitud que dio lugar a la nulidad.”⁶³

⁶³ COLOMBIA.CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-207/19. Expediente D-12877 (16 de mayo de 2019) M.P. Cristina Pardo Schlesinger. [en línea]. La Sala Plena de la Corte Constitucional.: La Corte 2019. [Consultado: 30 de febrero de 2021]. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-207-19.htm#:~:text=La%20Corte%20Constitucional%20consider%C3%B3%20que,lugar%20en%20los%20casos%20en>.

Es decir, estableció una protección especial para los terceros de buena fe, que son en última instancia quienes se verían perjudicados con la declaratoria de nulidad, en tanto, los inversionistas primordialmente son lo que han financiado la ejecución de las obras o actividades convenidas.

Por último, resulta de importancia resaltar que la Corte Constitucional, reiterando la jurisprudencia que al respecto ha dictado el Consejo de Estado, que las restituciones mutuas que se reconozcan deberán acreditar la satisfacción del interés público, el cual constituye el único criterio para su valoración.

3.5.5. Análisis de constitucionalidad de los párrafos primero y segundo del artículo 20 de la Ley 1882 de 2018

Respecto del primer inciso del párrafo primero, que estipula: “En los contratos de Asociación Público Privada suscritos o que se suscriban, cuando una autoridad judicial declare la nulidad absoluta del contrato estatal, o cuando una autoridad administrativa o judicial o la respectiva entidad estatal contratante ordene su terminación originada en una causal de nulidad absoluta, en la liquidación se deberá reconocer el valor actualizado.”⁶⁴

La Corte Constitucional consideró que regulaba dos aspectos a saber, por un lado, la liquidación del contrato que surge de la terminación unilateral por las causales de nulidad absoluta contempladas en los numerales 1, 2 y 4 del artículo 44 de la Ley 80 de 1993, sin que de manera específica este alto tribunal se hubiese pronunciado sobre la facultad de la administración de reconocer en el acto administrativo las restituciones mutuas.

La liquidación de un contrato en el que se tiene la certeza de haber incurrido en una causal de nulidad genera una contradicción con lo que precisamente resalta la Corte Constitucional que es, la necesidad de privar de eficacia el contrato estatal y retrotraer las cosas al estado en que se encontraban antes de la suscripción del acto, lo que no se lograría con la liquidación^{65*} y contrario a ello, ratificaría los efectos que hasta la terminación de éste se produjeron con la ejecución de las prestaciones convenidas.

⁶⁴ COLOMBIA.CONGRESO DE LA REPUBLICA Ley 1882 (15 de enero de 2018) Por la cual se adicionan, modifican y dictan disposiciones orientadas a fortalecer la Contratación Pública en Colombia, la ley de infraestructura y se dictan otras disposiciones. [en línea]. Bogotá D.C. Diario Oficial No. 50.477 [Consultado: 30 de febrero de 2021]. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1882_2018.html.

^{65**} Sobre la naturaleza jurídica de la liquidación el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, C.P. Enrique Gil Botero, del 20 de octubre de 2014 ha expuesto: *“liquidar supone un ajuste expreso y claro sobre las cuentas y el estado de cumplimiento de un contrato, de tal manera que conste el balance tanto técnico como económico de las obligaciones que estuvieron a cargo de las partes. En cuanto a lo primero, la liquidación debe incluir un análisis detallado de las condiciones de calidad y oportunidad en la entrega de los bienes, obras o servicios, y el balance económico dará cuenta del comportamiento financiero del negocio: recursos recibidos, pagos efectuados,*

Por el otro lado la Corte Constitucional aseguró que dicha disposición regula la declaración de nulidad absoluta por el juez del contrato, caso en el cual de manera alguna, podrá interpretarse la disposición normativa, en el sentido de ordenar que con posterioridad a la sentencia judicial se deba realizar una liquidación, ya que precisamente el efecto de dicha declaratoria es la desaparición o aniquilación del mundo jurídico del contrato y en tal medida no puede liquidarse un negocio jurídico ineficaz.

3.5.6. Reconocimiento de la actualización de los valores y el pago de intereses

La Corte Constitucional frente al reconocimiento de la actualización de los valores con el índices de precios al consumidor, consideró que es ajustado a los principios de la equidad y buena fe contractual el que se realice la indexación o corrección monetaria de los costos, inversiones y gastos del contratista y los pagos que realizó la entidad estatal para la ejecución del contrato, cuando se compruebe que éstas contribuyeron a satisfacer el interés general y se derivan de actuaciones exentas de ilicitud y mala fe.

Esto debido a que lo que se pretende con dicha actualización es “contrarrestar la pérdida de poder adquisitivo del dinero por la inflación, es decir, una retribución para que la prestación económica tenga un valor igual -o similar- al que tuvo en el momento en que se ejecutaron las obligaciones del respectivo negocio, que fue cuando se pagó el precio pactado, o debió pagarse el justo”⁶⁶.

Sobre el pago de los intereses la Corte Constitucional determinó que la única interpretación posible de esta disposición se deriva del pago de los causados que se hayan efectuado a los financiadores del proyecto, es decir a quiénes con sus recursos generaron una inversión en la asociación público – privada, en el cual se declaró satisfecho el interés público para la procedencia de las restituciones mutuas, y que con ello previeron obtener un beneficio o rendimiento propio adicional a la inversión realizada.

estado del crédito o de la deuda de cada parte, entre otros detalles mínimos y necesarios para finiquitar una relación jurídica contractual.”

⁶⁶ COLOMBIA.CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA CIVIL, Sentencia SC10291-2017, Radicación 73001-31-03-001-2008-00374-01 (18 de julio de 2017). M.P. Aroldo Wilson Quiroz Monsalvo. [en línea]. En sesión de ocho de marzo de dos mil diecisiete. Bogotá D.C. La Corte Suprema. 2017. [Consultado: 18 de marzo de 2021], Disponible en: [https://cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/relatorias/ci/gjul2017/SC10291-2017%20\(2008-00374-01\).doc](https://cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/relatorias/ci/gjul2017/SC10291-2017%20(2008-00374-01).doc).

En tal sentido los intereses que hayan sido causados hasta el momento en que se liquide el contrato o se produzca la declaratoria de nulidad, deberán reconocerse como parte de los pagos, inversiones y gastos, debidamente indexados.

3.5.7. Acerca de la forma de pago establecida para el reconocimiento de las restituciones mutuas

La Corte Constitucional inició por analizar que las asociaciones público – privadas, en su mayoría tienen hasta treinta años o más en casos excepcionales para amortizar las inversiones que son utilizadas para la ejecución del proyecto, sin que para ello sea necesario utilizar en gran parte, reservas presupuestales del patrimonio público, puesto que la mayor parte es pagada con los recursos que se explotan de la concesión, por el contrario, la norma en cuestión difiere el reconocimiento que deberá hacer el Estado a cinco anualidades.

En concepto de la Corte Constitucional este plazo resulta razonable, ya que le permite al Estado diferir a un plazo determinado las apropiaciones presupuestales que deberá efectuar con el fin de reconocer las restituciones mutuas al contratista y evitar de esa forma que se causen intereses moratorios excesivos, en su concepto, contrario a lo que sucedería si el pago se llevara a cabo en una sola cuota.

Aquí resulta relevante cuestionarse si los cinco años son realmente proporcionales con el valor que pueden llegar a tener las prestaciones ejecutadas, ya que no se trata sólo de garantizar su pago, sino de evitar que con el mismo la entidad respectiva incurra en compromisos presupuestales que no pueda asumir, o que deba desplazar en el tiempo la realización de sus fines, para costear lo que deba a quien generó la causal de nulidad.

3.5.8. La retroactividad de la ley como mecanismo de protección del interés general

El análisis que realizó la Corte Constitucional se refiere a la aplicabilidad retroactiva del párrafo primero de la Ley 1882 de 2018 respecto de la liquidación de los contratos de concesión celebrados con anterioridad a la vigencia de la Ley 1508 de 2012.

La primera precisión que realizó el alto tribunal es que la palabra liquidación que utiliza la ley para referirse a su aplicabilidad retroactiva, no puede restringirse a los eventos en que

se produzca la terminación unilateral del contrato derivado de las causales de nulidad 1,2 y 4 del artículo 44 de la Ley 80 de 1993, sino que ésta cobija igualmente las sentencias o laudos que el juez realice declarando la nulidad absoluta.

Acto seguido la Corte Constitucional señaló que los contratos de concesión al igual que en las asociaciones público – privadas se utilizaba la inversión de los privados, de tal suerte que el éxito de estos negocios jurídicos depende de la confianza que el sector financiero tenga sobre el futuro de los recursos, ya que son ellos quienes asumen en mayor medida los riesgos que se derivan de los efectos jurídicos de la terminación o la declaratoria de nulidad, según el caso.

Por tal motivo contrario a considerar que la retroactividad de la ley atenta contra los principios constitucionales de buena fe y prevalencia del interés público, advirtió que esta disposición legal los desarrolla, ya que formula una regla clara y concreta a los inversionistas que permite evaluar y estimar el riesgo que puede generar esta sanción legal, generando consigo seguridad jurídica.

En consecuencia, la Corte Constitucional decidió declarar la exequibilidad de la disposición legal que estableció la retroactividad de la ley.

Sin embargo, existe un vacío en la redacción de la ley y consigo en la sentencia de constitucionalidad de la Corte, ya que la retroactividad se predica únicamente de los contratos de concesión que fueron suscritos con anterioridad a la vigencia de la Ley 1508 de 2012, pero no estipula nada respecto de aquellas asociaciones público – privadas que se convinieron con el régimen jurídico de dicha disposición normativa pero antes de la entrega en vigor de la Ley 1882 de 2018.

Esto, toda vez que las asociaciones público - privadas que se suscribieron entre la expedición de las leyes 1508 de 2012 y 1882 de 2018 se rigen por las disposiciones legales que se encontraban vigentes al tiempo de su celebración^{*67} y la retroactividad de la que trata esta última sólo le es aplicable a los contratos de concesión convenidos antes del 2012.

En consecuencia, a estas asociaciones público – privadas le son aplicables única y exclusivamente las disposiciones que regulan la nulidad del Código Civil y la Ley 80 de 1993.

⁶⁷ *Artículo 38 de la Ley 153 de 1887 que estipula: “*En todo contrato se entenderán incorporadas las leyes vigentes al tiempo de su celebración*”.

3.5.9. Inconstitucionalidad de los incisos segundo, tercero y cuarto del párrafo segundo

Anuncia la Corte Constitucional que estas disposiciones parten del supuesto de la existencia de restituciones mutuas a favor del contratista cuando la causal de nulidad se origina de su actuación dolosa en la comisión de un ilícito, lo que atenta contra el principio de buena fe⁶⁸, la protección del interés público⁶⁹ y de la legalidad de los actos como condición para la consolidación de la propiedad⁷⁰.

El legislador al establecer la forma en que se haría efectiva la sanción contemplada en el primer inciso del párrafo segundo estableció como condición un supuesto que en concepto de la Corte Constitucional surgía del párrafo primero, el cual sería modulado, en el sentido de impedir que el contratista obtenga restituciones mutuas derivadas de la nulidad absoluta del contrato cuando provenga de un objeto o causa ilícita a sabiendas, lo que lo vuelve inefectivo.

Lo anterior teniendo en cuenta que la sanción prevista en el inciso primero del párrafo segundo, cual era el cobro de la cláusula penal pecuniaria o en su defecto el 5 % del valor del contrato, según los incisos segundo, tercero y cuarto, debían ser descontados de las restituciones mutuas que eran consideradas procedentes de la declaratoria de nulidad con la condición de que proviniera de la conducta ilícita del contratista, lo que claramente resultaba contrario al análisis efectuado en el contenido de la sentencia y haría ineficaz dicha sanción.

Las conclusiones que se derivan de la sentencia de la Corte Constitucional respecto de la aplicación de la declaratoria de nulidad y que interesan especialmente a este documento son:

a. Cuando la norma se refiere a liquidación, no solamente hace alusión a aquellos contratos que se terminan como consecuencia de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 45 de la Ley 80 de 1993, sino que incluye la declaratoria de nulidad por el juez, sin que se pueda entender que habrá liquidación después de ésta.

⁶⁸ COLOMBIA.CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. 1991. Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991. Artículo 83, Bogotá D.C..1991, [Consultado: 18 de marzo de 2021], Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html.

⁶⁹ Ibid. Artículo 1

⁷⁰ Ibid. Artículos 4, 58 y 64

b. Los principios constitucionales de buena fe, prevalencia del interés público y protección de la legalidad de los actos como condición para la consolidación de la propiedad, impiden el reconocimiento de restituciones mutuas a quienes con ocasión de su actuación ilícita y de mala fe generan la nulidad absoluta del contrato.

c. Las restituciones mutuas en las asociaciones público – privadas están condicionadas a: i) la satisfacción del interés público, ii) la gravedad de la ilicitud, iii) el respeto de los terceros de buena fe que intervienen en la ejecución de los proyectos que son desarrollados por medio de estos contratos y iv) al conocimiento de los contratistas o los terceros sobre la causal de nulidad.

4. ANÁLISIS DEL DESARROLLO JURISPRUDENCIAL DE LA DECLARATORIA DE NULIDAD ABSOLUTA DE LOS CONTRATOS ESTATALES

El estudio de los efectos jurídicos en este documento, además de abordarlo desde lo conceptual, se analizó a través de la revisión de casos concretos que permitieron determinar a partir de las individualidades, conclusiones razonables respecto de los efectos de las decisiones de declaratoria absoluta de nulidad de los contratos estatales.

Teniendo en cuenta que en el ordenamiento jurídico colombiano el único con la potestad de declarar la nulidad es el juez del contrato, bien sea el contencioso administrativo o el tribunal arbitral, la unidad de análisis que se utilizó es la jurisprudencia del Consejo de Estado.

No se tuvo en cuenta los laudos arbitrales que se han dictado declarando la nulidad de contratos de esta naturaleza, ya que los únicos considerados como criterio auxiliar de la actividad judicial son los que profiere el Consejo de Estado.

Se recopiló la información, se revisó el alcance de la decisión, la causal, el fundamento fáctico, si se ordenaron o no restituciones mutuas y cuál fue la justificación de dicha decisión, de tal manera que se logró establecer una línea cronológica y sistemática de las decisiones.

Para el estudio se tomaron como referencia las sentencias que cumplieron con los siguientes parámetros:

- i. Expedidas por la sección tercera del Consejo de Estado.
- ii. Proferidas como consecuencia del medio de control de controversias contractuales.
- iii. Expedidas dentro del período comprendido entre el 1 de enero de 2005 y el 31 de diciembre de 2019.
- iv. El régimen jurídico de los contratos sobre los cuales se declaró la nulidad correspondía a la Ley 80 de 1993.
- v. Dentro de la parte resolutive se haya declarado la nulidad absoluta del contrato estatal.

Como resultado de los anteriores criterios se identificaron ochenta y dos sentencias, que fueron compiladas en la Anexo 1 de este documento, en la cual se encuentran dos tablas, la primera de ellas se denomina “Recopilación” y allí se concentra la información extractada de la jurisprudencia que cumplió los parámetros de referencia.

La segunda tabla denominada “Análisis de las restituciones mutuas”, son el resultado de la clasificación de las sentencias compiladas en la “Recopilación” y la cuantificación de éstas, la cual se presenta a continuación como un resumen, con la justificación que los jueces incluyeron en sus sentencias para decretar o no las restituciones mutuas, después de concluir que el contrato cuya revisión se sometió a su consideración era nulo:

Tabla 2. Análisis de las restituciones mutuas.

Justificación de las Restituciones Mutuas	Casos Presentados
Compensación entre las prestaciones y obligaciones ejecutadas	1
El contrato fue liquidado de mutuo acuerdo sin salvedad	1
Es imposible retrotraer las cosas al estado en que se encontraban antes de la suscripción del contrato.	11
Las prestaciones cumplidas por el contratista le sirvieron para satisfacer el interés público	2
No es posible efectuar la restituciones mutuas en un contrato de tracto sucesivo	7
No es posible efectuar la restituciones mutuas en un contrato de tracto sucesivo y no hay pruebas que permitan determinar las restituciones mutuas	2
No es posible efectuar la restituciones mutuas en un contrato de tracto sucesivo, ya que resulta imposible retrotraer las cosas al estado en que se encontraban antes de la suscripción del contrato.	4
No hay explicación o mención sobre la improcedencia de las restituciones mutuas	7
No hay lugar a restituciones por las prestaciones ya ejecutadas	4
No hay pruebas que permitan determinar las restituciones mutuas	5
No hay pruebas que permitan determinar las restituciones mutuas y las partes conciliaron el contenido de la liquidación del contrato	3
No hay pruebas que permitan determinar las restituciones mutuas y no fue objeto de apelación	2
No hay restituciones mutuas cuando la nulidad proviene del objeto ilícito	3
No se ejecutó ninguna prestación	11
No se probó el beneficio del interés público	2
No se probó las prestaciones ejecutadas	1
Se pagó el 100 % de lo acordado en el contrato	1
Decretaron restituciones mutuas	15
Total	82

Del análisis efectuado se pudo identificar que tan sólo el 23 % de las sentencias consultadas decretaron las restituciones mutuas, las demás las negaron por diferentes causas, entre las más comunes por el hecho de que es imposible retrotraer las cosas al estado en que se encontraban antes de la suscripción del contrato, no se ejecutó prestación alguna, no es posible hacerlo cuando estamos ante un negocio jurídico de tracto sucesivo o simplemente no hay mención o explicación sobre su improcedencia.

De estos argumentos expuestos en las sentencias consultadas, la única que en realidad encuentra un soporte jurídicamente válido es cuando no se ejecutó prestación alguna con ocasión del contrato, ya que es imposible que se restituya algo que nunca existió.

Especial mención merece el que se alegue que es imposible retrotraer las cosas al estado en que se encontraban antes de la suscripción del contrato o que se trata de un negocio jurídico de tracto sucesivo, ya que nos permite preguntarnos si finalmente ¿éstas circunstancias dan a las partes el derecho de hacer prevalecer los efectos jurídicos del contrato sobre la declaratoria de nulidad?, ¿cómo se debe aplicar lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley 80 de 1993 cuando señala que habrá lugar al reconocimiento y pago de las prestaciones ejecutadas, pero únicamente hasta el monto del beneficio que ésta hubiere obtenido? y ¿la utilidad de un contrato puede considerarse como beneficio para la entidad estatal?

Estas preguntas, ponen de presente que no hay claridad sobre qué prestación recae las restituciones mutuas, si nos referimos a las ejecutadas y que no hayan sido pagadas al momento en que se declaró la nulidad del contrato, o a todas aquellas que se desarrollaron con ocasión del mismo, en el entendido de que se trata de retrotraer, en la medida de lo posible, los efectos que el negocio jurídico produjo.

Si se trata de la primera, debemos cuestionar la eficacia de las restituciones mutuas, ya que, si el efecto jurídico de la nulidad es que el contrato pierde su eficacia, realmente está se daría, no como se concibe desde su celebración, sino que sería a partir de la declaratoria, ya que en nada se altera la relación negocial, porque prácticamente se permite que el mismo produzca plenos efectos jurídicos.

Pareciera que, de los datos obtenidos con la jurisprudencia consultada, se pudiese afirmar que los efectos jurídicos de la nulidad de los contratos estatales simplemente consisten en su declaratoria, es decir la decisión del juez dictaminando tal circunstancia, ya que tanto el valor de las prestaciones incluyendo la utilidad que se previa obtener, son preservados en su integridad, aclarando que, todos los contratos que fueron objeto de revisión resultaron ser onerosos.

Es decir, en la práctica los negocios jurídicos que son declarados nulos, producen los mismos efectos que aquellos que no lo son.

Significa entonces que el alcance de lo que hoy conocemos como restituciones mutuas o el reconocimiento de las prestaciones ejecutadas, como parte de la jurisprudencia lo denomina haciendo una lectura exegética del artículo 48 de la Ley 80 de 1993, diferenciándola así de lo que en el derecho común siempre ha sido reconocido bajo el primer concepto, pero sin explicar cuál realmente sería la diferencia, en la realidad se circunscribe a determinar si hay lugar o no a reconocimientos derivados de lo que quedó pendiente o sobre lo que no se logró consenso dentro de la relación contractual, sin que el juez vaya más allá buscando evitar que en la práctica el contrato produzca plenos efectos jurídicos.

Debe aclararse que el 98 % de las sentencias consultadas son el resultado de la declaración oficiosa de la nulidad, existiendo entonces una limitación en cuanto al material probatorio se refiere, ya que si la declaratoria fuera producto de la justicia rogada, sería la parte interesada la que tendría la carga probatoria, y en ese escenario el proceso en sí estaría encaminado a demostrarla o desvirtuarla, lo que facilitaría la posición del juez en cuanto a la determinación de las restituciones mutuas se refiere.

Por el contrario, cuando es la facultad oficiosa la que opera decretando la nulidad, no existe certeza de que se pueda establecer con precisión el valor de las prestaciones ejecutadas.

Por último, cuestionable resultan aquellas sentencias que omitieron pronunciarse sobre las restituciones mutuas, puesto que, aunque corresponde únicamente al 8,5 %, el juez no puede abstenerse de aplicar la ley, sin explicar por qué no resulta aplicable al caso que es sometido a su consideración.

Aunque esto último, explicar porque no resulta aplicable, termina teniendo los mismos efectos que el que no se pronuncien al respecto, ya que los argumentos que los jueces han utilizado para determinar la improcedencia de las restituciones mutuas son vagas y superficiales.

En consecuencia, los efectos de las declaratorias de nulidad absoluta de los contratos estatales resultan en la práctica así:

- i. Debido al tiempo en que transcurre entre los hechos y las declaratorias de los fallos que decretan la nulidad, la extinción de las obligaciones y la pérdida de eficacia de los contratos no tiene en la práctica ninguna utilidad.
- ii. Las restituciones mutuas, no corresponde a una práctica común de los jueces a la hora de declarar la nulidad de los contratos estatales, y cuando así lo consideran pertinente, es usual que sólo se decreten respecto de las prestaciones que no fueron objeto de consenso durante la relación negocial.

En consideración con las anteriores conclusiones, podría asegurarse que la nulidad de los contratos en la práctica no está produciendo efectos jurídicos.

5. MECANISMOS DE PROTECCIÓN FRENTE A LOS EFECTOS JURÍDICOS DE LA DECLARATORIA DE NULIDAD ABSOLUTA

Las asociaciones público – privadas tienen como característica que son contratos a largo plazo, en los que además resulta común que se convengan pactos arbitrales, los cuales tienen dentro de sus virtudes la celeridad del trámite judicial, por lo que existe una probabilidad más alta a la que podrían presentar los demás contratos estatales, que durante su ejecución se produzca un fallo que decrete la nulidad absoluta del contrato.

Figuras jurídicas como la que es objeto de análisis provienen de teorías antiquísimas que han regido por años, quizá por su utilidad práctica o la inexistencia de alternativas posibles que logren satisfacer o regular las consecuencias de determinados hechos u actos que intervienen en la elaboración o ejecución de los negocios jurídicos.

Pero lo que no debe perderse de vista es que la norma debe adaptarse a las condiciones sociales, económicas y culturales de la sociedad, ya que en ciertas ocasiones perpetuar mecanismos creados sin que se modulen con el entorno y los avances contractuales posibles, puede no ser útil y eficaz.

Cierto es que las asociaciones público - privadas obedecen a un tipo contractual innovador, que ha incidido de manera trascendental en el crecimiento económico del país, por lo que procurar la existencia de regulación que propenda por garantizar mecanismos de seguridad jurídica, constituye un avance y una protección para quienes intervienen en su desarrollo, sin que con ello se pretenda pretermitir la vulneración del orden jurídico.

A continuación, se expondrán dos de los mecanismos de protección que se encuentran en el ordenamiento frente a los efectos jurídicos que produce la nulidad absoluta de los contratos:

i. Modulación de los efectos de la sentencia que produce la nulidad absoluta

En el derecho constitucional se ha implementado la denominada modulación de los efectos de las sentencias, entendida “*como la alternativa o facultad dada al fallador para decidir cuál es el efecto que mejor protege los derechos constitucionales*”⁷¹. Con esta

⁷¹ COLOMBIA.CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SEGUNDA, Sentencia del 23 de enero de 2008, C.P. Gustavo Gómez Aranguren. [Consultado: 20 de mayo de 2021]. Disponible en:

atribución “el juez constitucional cuenta con varias alternativas al momento de adoptar una determinación, ya que su deber es pronunciarse de la forma que mejor permita asegurar la integridad del texto constitucional, para lo cual puede modular los efectos de sus sentencias ya sea desde el punto de vista del contenido de la decisión, ya sea desde el punto de vista de sus efectos temporales”⁷²

Aplicando esta atribución la Corte Constitucional ha optado por declarar la inconstitucionalidad de una ley con efectos prospectivos, es decir, que la sentencia sólo se hará efectiva cuando finalice el plazo que ese tribunal consideró prudente para que, se lleven a cabo determinadas actuaciones, como son por ejemplo que el Congreso legisle sobre determinado asunto, así con ello, se evita que ciertos derechos constitucionales resulten en la práctica doblemente lesionados con la sentencia que declara la inexecutable de la norma.

Si preservar el orden legal, resulta de tal relevancia que la extinción de las obligaciones y la pérdida de eficacia de los contratos es la alternativa jurídicamente aceptable, ¿qué impide que los efectos de estas sentencias o laudos se materialicen a partir de cuando los derechos e intereses de quienes finalmente se ven involucrados con dicha decisión no resulten ser los más afectados?

Las asociaciones público - privadas que nos ocupan contemplan durante sus primeros años la elaboración de los estudios y diseños y la construcción, rehabilitación, mejoramiento, entre otras actividades similares, de la infraestructura asociada al proyecto, es decir que se trata de obras que, ante la declaratoria de nulidad podrían quedar inconclusas, inclusive al punto de representar un riesgo para los usuarios que transiten por el área de influencia.

Es usual que estos proyectos se estructuren a través de fases, tales como preconstrucción, construcción y operación y mantenimiento, en las dos primeras el riesgo que se produce con el aniquilamiento del negocio jurídico es evidente ya que las obras necesariamente van a quedar inconclusas, quizá hasta con el riesgo de requerir para su terminación la inversión de recursos adicionales a los que se previeron inicialmente,

<http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/18/S2/AC%2047001%2023%2031%20000%202007%200437%2001.pdf>.

⁷² COLOMBIA.CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-297 de 2010. expediente RE-165 (26 de abril de 2010) M.P Dra. María Victoria Calle Correa. [en línea]. La Sala Plena de la Corte Constitucional.: La Corte 2019. [Consultado: 30 de febrero de 2021]. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2010/C-297-10.htm>.

debido al deterioro que pueden presentar durante el tiempo que tardara la entidad en estructurar y adjudicar un nuevo contrato.

Sumado a la posibilidad de que las obras inconclusas generen un riesgo en la transitabilidad de los usuarios que suelen circular por el sector que está en construcción.

Si la modulación de los efectos de la sentencia que decreta la nulidad absoluta del contrato permite que se culmine en su integridad la etapa que está en ejecución al momento de emitir el fallo, prevalecerá el interés general que se persigue satisfacer con la suscripción del negocio jurídico, al menos parcialmente.

ii. Seguridad jurídica

Donde hay reglas claras y objetivas preestablecidas, mayor certeza y seguridad podrán tener quienes concurren a la celebración de este tipo de contratos. A través del principio de seguridad jurídica *“se busca que el derecho sea cognoscible, confiable y calculable, de tal suerte que sirva de instrumento para orientar y proteger a las personas”*.

“El principio de seguridad jurídica no tiene una expresa consagración en nuestra Carta Política, sin embargo se ha considerado como un desarrollo del principio de buena fe para que la norma sea clara tanto en su contenido como en sus efectos, con el fin de que el ciudadano sepa a qué atenerse. De esta manera, se deben evitar preceptos ininteligibles o que inciten o dejen puertas abiertas a varias interpretaciones que sean contradictorias entre sí.”⁷³

A pesar de que la Ley 1882 de 2018, estableció parámetros para determinar el valor de las restituciones mutuas, que no tienen hoy en día los demás contratos estatales, y con ello logró superar algunas de las falencias que fueron identificadas en la jurisprudencia que se ha generado como consecuencia de los fallos que han decretado la nulidad absoluta, tales como:

i. Se dejó claro que las restituciones proceden aun cuando las asociaciones público – privadas son contratos de tracto sucesivo.

⁷³ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL, Concepto 2291, (14 de noviembre de 2016), M.P. Édgar González López. Citada en Medellín, Carlos. La Interpretatio Iuris y los Principios Generales del Derecho. p 245.

- ii. También proceden las restituciones mutuas, aunque no sea posible retrotraer las cosas al estado en la que se encontraban antes de la suscripción del contrato.
- iii. La utilidad, no forma parte de los costos, inversiones y gastos que deberán reconocerse con ocasión de las prestaciones que se ejecutaron antes de la declaratoria de nulidad del contrato.

Existe aún en el texto de la normatividad aplicable ciertas ambivalencias que impide la seguridad jurídica que requiere tan importante asunto en la ejecución de las asociaciones público – privadas, como se verá a continuación:

Según el 96 % de la jurisprudencia consultada el artículo 48 de la Ley 80 de 1993 establece un régimen especial y disímil al contemplado en los artículos 1525 y 1746 del Código Civil, respecto de las restituciones mutuas derivadas del objeto y la causa ilícita. En estas sentencias se asegura que cuando la nulidad del contrato proviene de esas precisas causales no podrá repetirse lo dado o pagado.

Por el contrario un 4 % de la jurisprudencia⁷⁴ estableció que no se trata de una exclusión del régimen privado, sino que se debe armonizar e interpretar sistemáticamente las disposiciones del Código Civil y la Ley 80 de 1993, en el sentido, de entender que no habrá lugar al reconocimiento de las prestaciones ejecutadas o las restituciones mutuas, si es que existe una diferencia, cuando provengan del objeto o la causa ilícita “a sabiendas”, cuando esta última condición no se encuentre probada, si procederán aún en estos eventos.

Sobre esta disposición la Corte Suprema de Justicia, expuso lo siguiente:

“(…) ¿qué se entiende por ‘a sabiendas’? Cuando no se trata de palabras técnicas referentes a una ciencia o arte o palabras definidas por la ley, estas han de entenderse en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas, enseña una regla de interpretación (arts. 28 y 29 del C.C.). Sentido natural y obvio es el que a las palabras da el diccionario de la Academia Española.

⁷⁴ Sentencias: CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, Expediente 27200 (26 de febrero de 2014), M.P. Hernán Andrade Rincón. Expediente 21022 (29 de octubre de 2012), M.P. Stella Conto Díaz del Castillo; Expediente 25560 (24 de noviembre de 2004), M.P. German Rodríguez Villamizar. [Consultadas: 15 de mayo de 2021]. Disponibles en: http://servicios.consejodeestado.gov.co/testmaster/nue_conf12.asp?Datos12=26&seccion=TERCERA.

En ese orden de ideas, el adverbio ‘a sabiendas’, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, significa ‘de modo cierto’, ‘a ciencia segura’, o, con otras palabras, a plena conciencia, a pleno conocimiento, con conocimiento inequívoco. Esto indica que se requiere un conocimiento objetivo o conocimiento-realidad frente a determinado hecho. Y, a esta categoría de conocimiento se refiere el artículo 1525 del Código Civil cuando utiliza la locución ‘a sabiendas’, expresión ésta empleada en otros artículos del Código Civil (477, 737, 955, 1029, 1480, 1675-1, 1870, 1992 y 2017)⁷⁵

Entonces, si en el proceso se prueba que las partes obraron de mala fe o con conocimiento de causa sobre los hechos que finalmente constituyeron la nulidad del contrato, no podrán en estas precisas causales, objeto y causa ilícita, obtenerse restituciones mutuas.

A pesar de que constituía el porcentaje más bajo de interpretación en la jurisprudencia, esta última, la de no reconocer prestaciones ejecutadas cuando la causal de nulidad provenga del objeto y la causa ilícita a sabiendas, fue la que acogió la Corte Constitucional al hacer el examen de constitucionalidad sobre lo que establecía el artículo 32 de la Ley 1508 de 2012, modificado por el 20 de la Ley 1882 de 2018, en la sentencia C-207 de 2019.

En ese sentido debemos preguntarnos si ¿la interpretación de la ley que hizo la Corte Constitucional, respecto de la procedencia de las restituciones mutuas cuando provienen de la causa y el objeto ilícito, resulta obligatoria y vinculante para los jueces, cuando sometan a su consideración la validez de las asociaciones público – privadas?

Sobre la obligatoriedad de cumplimiento como criterio auxiliar de la actividad judicial, la Corte Constitucional ha dispuesto que:

“[S]ólo será de obligatorio cumplimiento, esto es, únicamente hace tránsito a cosa juzgada constitucional, la parte resolutive de las sentencias de la Corte Constitucional. En cuanto a la parte motiva, como lo establece la norma, esta constituye criterio auxiliar para la actividad judicial y para la aplicación de las normas de derecho en general; sólo tendrían fuerza vinculante los conceptos consignados en esta parte que guarden una relación estrecha, directa e inescindible con la parte resolutive; en otras palabras, aquella parte de la argumentación que se considere absolutamente básica, necesaria e indispensable

⁷⁵ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA DE CASACIÓN CIVIL, (22 de enero de 1971). Gacetas Judiciales 2340 a 2345, Págs. 42 a 52. Cita en Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Expediente 25560 (24 de noviembre de 2004), M.P. Germán Rodríguez Villamizar.

*para servir de soporte directo a la parte resolutive de las sentencias y que incida directamente en ella.*⁷⁶

En este caso, no cabe duda que la interpretación que hizo la Corte Constitucional respecto de la causa y el objeto ilícito no tiene fuerza vinculante, ya que no guarda una relación, estrecha, directa e inescindible con la parte resolutive, en la medida en que estas disposiciones, es decir, el artículo 48 de la Ley 80 de 1993, ni siquiera fue objeto del control de constitucionalidad en la sentencia C-207 de 2019, es decir se trata de un análisis que realizó el alto tribunal a título de *obiter dicta*.

Así las cosas, no existe hoy certeza de qué sucede cuando la causal de nulidad de un contrato que incluye la asociación público – privada proviene del objeto o la causa ilícita.

Quizá existan diversos mecanismos de protección de los efectos jurídicos de las declaratorias de nulidad absoluta, pero sin lugar a duda, la seguridad que deben irradiar las leyes que regulan este asunto, es fundamental para garantizar que exista confianza para los prestamistas, los usuarios de la vía concesionada o en general aquellos que concurran en la ejecución de las asociaciones público – privadas de buena fe.

⁷⁶ COLOMBIA.CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia No. C-037/96. Expediente P.E.-008 (05 de febrero de 1996) M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. [en línea]. La Corte 1996. [Consultado: 30 de febrero de 2021]. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-037-96.htm>.

6. CONCLUSIONES

La nulidad absoluta de los negocios jurídicos de concesión que incluyen la asociación público – privada, como contrato estatal, exige conforme con la normatividad existente, una regulación mixta entre el derecho común y el público, la cual, en lugar de complementarse, ha traído consigo ambivalencias e incongruencias.

El desarrollo jurisprudencial analizado permite concluir que de los efectos jurídicos que se identificaron como consecuencia de la nulidad absoluta de los contratos estatales que se revisaron, las restituciones mutuas son el más importante, ya que tanto la extinción de las obligaciones, como la pérdida de eficacia son simplemente declarativas.

Lo son puesto que en Colombia las sentencias de la jurisdicción contenciosa administrativa están lejos de ser oportunas, debido a que se expiden después de diez años de ocurridos los hechos, tiempo en el que la mayoría de los negocios jurídicos han finalizado y las prestaciones recíprocas acordadas han sido ejecutadas en su totalidad.

Así las cosas, las restituciones mutuas terminan siendo el único camino que permitiría sancionar a quienes incurren en las causales de nulidad, no obstante del análisis de las sentencias que fueron estudiadas se concluye que éstas no tienen una aplicación práctica y esto es probable que ocurra por los vacíos normativos existentes y la falta de uniformidad de las interpretaciones que los jueces al decidir sobre estos menesteres, efectúan.

Realizar restituciones mutuas exige aceptar que el contrato existió, que derivado de él es posible que se creen situaciones que son imposibles de retrotraer a su estado inicial, que no puede haber, en consecuencia, enriquecimiento derivado del empobrecimiento de otro, ya que deberá pagarse como último recurso las prestaciones ejecutadas, pero sólo hasta el punto en que compense lo que se invirtió sin permitir que los beneficios que se acordaron con ocasión del negocio jurídico produzcan efectos.

Que los jueces utilicen sus facultades oficiosas para decretar la nulidad del contrato, pero no, para generar las restituciones mutuas significa en la práctica sanear la causal que originó la nulidad, ya que la sentencia cumple solamente una función declarativa sin efectos jurídicos.

Contrario a lo que ha sucedido con los demás contratos estatales, en los que se incluye la asociación público – privada de recursos, es altamente más probable que las declaratorias de nulidad se produzcan durante su ejecución, debido a que son considerablemente más extensos y en consecuencia la pérdida de eficacia y la extinción de las obligaciones como efectos jurídicos de la nulidad absoluta conlleva una especial relevancia.

La reforma de la Ley 1882 de 2018 redujo parte de las inconsistencias que la ley y, por causa de ésta, la jurisprudencia han generado en las declaratorias de nulidad absoluta de los contratos estatales, al determinar la obligatoriedad de pagar las prestaciones ejecutadas hasta que se produce el fallo, pero no se puede insistir en mantener en la norma instituciones jurídicas de antiquísima procedencia y de potísima importancia, sin ajustarlas a las características propias de negocios jurídicos novedosos, como los son las asociaciones público – privadas.

La ley sólo sirvió para superar una ambigüedad normativa, ya que genera certeza frente a la procedencia de las restituciones mutuas en un contrato de tracto sucesivo, no obstante es insuficiente, puesto que la declaratoria de nulidad de un contrato que incluye la asociación público – privada de recursos implica:

- i. Dependiendo de la fase contractual en la que se declare la nulidad absoluta, los productos y la infraestructura que se pretende construir con ocasión del contrato, tardará más tiempo del previsto inicialmente para ponerla a disposición de la ciudadanía.
- ii. El abandono de las obras en el estado en que se encuentre al momento de la declaratoria ocasionará el deterioro y posible pérdida de algunas de las obras construidas parcialmente hasta entonces.
- iii. Se generará un posible riesgo para quienes transitan por el lugar, derivado de obras inconclusas.
- iv. Se requerirá sufragar mayores costos administrativos para adelantar los procesos de selección requeridos para continuar con la ejecución del respectivo negocio jurídico.
- v. Se generará una falta de confianza ciudadana en las instituciones que concurren a la celebración del contrato, perdiendo legitimidad en sus acciones.
- vi. Existe la posibilidad de que quienes pagan los peajes deban hacerlo por más tiempo del inicialmente previsto, sin que la infraestructura tenga el nivel de calidad que resulta exigible respecto de una vía concesionada.

vii. Hay una pérdida de confianza de los prestamistas externos en la inversión de la infraestructura.

No se puede forzar la aplicación de la nulidad absoluta sin analizar que se expone o que implica darle a esta decisión plenos efectos jurídicos.

Sin duda encontrar un equilibrio que salvaguarde en iguales proporciones lo que busca la nulidad absoluta del contrato con la salvaguarda del interés general que se persigue con éste, quizá es un utópico, pero lo cierto es que la ley no puede ser ajena a las nuevas tendencias contractuales, y debe propiciar escenarios en los que al menos sea posible determinar con absoluta certeza los efectos jurídicos que se generan como consecuencia de una sentencia en tal sentido.

Sin la cognoscibilidad o previsibilidad que requieren quienes concurren en la ejecución de estos negocios jurídicos, el riesgo exponencial que asumen los que participan de buena fe en su ejecución, por los actos de quienes suscriben el contrato es crítico y puede desincentivar la inversión de terceros en los proyectos, poniendo en riesgo su viabilidad a futuro.

Lo que se debería fomentar es una política pública integral que permita la diversificación y consolidación de estrategias modernas que incluyan las nuevas tendencias contractuales y que salvaguarden en mayor proporción el interés general que busca satisfacer este contrato estatal.

BIBLIOGRAFÍA

ASOCIACIÓN DE ACADEMIAS DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Diccionario de La Real Academia de la Lengua Española. [sitio web]. Madrid; [Consultado: el 20 de febrero de 2021]. Disponible en: [eficacia | Definición | Diccionario de la lengua española | RAE - ASALE](#).

CANOSA TORRADO, Fernando. Las nulidades en el Derecho Civil. Ediciones Doctrina y Ley. 2019.

COLOMBIA.CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1955 (25 de mayo de 2019). Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. [en línea]. Bogotá D.C.: Diario Oficial.2012.nro. 48.308 [Consultado: enero 25 de 2021]. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1508_2012.html.

COLOMBIA.CONGRESO DE LA REPUBLICA Ley 1882 (15 de enero de 2018). Por la cual se adicionan, modifican y dictan disposiciones orientadas a fortalecer la Contratación Pública en Colombia, la ley de infraestructura y se dictan otras disposiciones. [en línea]. Bogotá D.C. Diario Oficial No. 50.477 [Consultado: 30 de febrero de 2021]. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1882_2018.html.

COLOMBIA.CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1753 (09 de junio de 2015). Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. [en línea]. Bogotá D.C.: Diario Oficial.2015.nro. 49.538. [Consultado: marzo 07 de 2021] Disponible en:http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1753_2015.html.

COLOMBIA.CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1682 (27 de noviembre de 2013) Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias. [en línea]. Bogotá D.C.: Diario Oficial.2013.nro. 48.982 [Consultado: enero 28 de 2021]. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1682_2013.html.

COLOMBIA.CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1508 (10 de enero de 2012). Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones. [en línea]. Bogotá D.C.: Diario Oficial.2012.nro. 48.308 [Consultado: enero 25 de 2021]. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1508_2012.html.

COLOMBIA.CONGRESO DE LA REPUBLICA Ley 437 (18 de enero de 2011) Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [en línea]. Bogotá D.C. Diario Oficial No. 47.956. [Consultado: 28 de febrero de 2021]. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html.

COLOMBIA.CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1150 (16 de julio de 2007). Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos. [en línea]. Bogotá D.C.: Diario Oficial.2015.nro. 46.691. [Consultado: enero 07 de 2021] Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1150_2007.html.

COLOMBIA.CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 80 (28 de octubre de 1993). Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública [en línea]. Bogotá D.C. Diario Oficial No. 41.094. [Consultado :28 de febrero de 2021]. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0080_1993.html.

COLOMBIA.CONGRESO DE LA REPUBLICA Ley 84 (31 de mayo de 1873) Por la cual se expide el Código Civil De Los Estados Unidos De Colombia. [en línea]. Bogotá D.C. Diario Oficial No. 2.867 [Consultado: 28 de febrero de 2021]. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_civil.html.

CONSEJO DE ESTADO, SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL, Concepto 2291, (14 de noviembre de 2016), M.P. Édgar González López. Citada en Medellín, Carlos. La Interpretatio iuris y los Principios Generales del Derecho.

CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, Expediente 27200 (26 de febrero de 2014), M.P. Hernán Andrade Rincón. Expediente 21022 (29 de octubre de 2012), M.P. Stella Conto Díaz del Castillo; Expediente 25560 (24 de noviembre de 2004), M.P. German Rodríguez Villamizar. [Consultadas: 15 de mayo de 2021]. Disponibles en: http://servicios.consejodeestado.gov.co/testmaster/nue_confli2.asp?Datos12=26&seccion=TERCERA;

COLOMBIA.CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, Radicación:760012331000199603577-01, (14 de marzo de 2013), C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera. [en línea] En-, Sentencia Bogotá, D.C., catorce (14) de marzo de dos mil trece (2013).[consultado el 26 de mayo de 2021]. Disponible en <https://consejo-estado.vlex.com.co/vid/557536551>.

COLOMBIA.CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SEGUNDA, Sentencia del 23 de enero de 2008, C.P. Gustavo Gómez Aranguren. [Consultado: 20 de mayo de 2021]. Disponible en: <http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/18/S2/AC%2047001%2023%2031%20000%202007%2000437%2001.pdf>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 15324. (29 de agosto de 2007) C.P. Mauricio Fajardo Gómez [en línea]. En: Proceso número: 850012331000030901.Bogotá D.C. 2007. [Consultado el 29 de febrero de 202]. Disponible en: [http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/F85001233100019960030901S3%20\(15324\).pdf](http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/F85001233100019960030901S3%20(15324).pdf)

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA. Expediente 25560. (24 de noviembre de 2004). C.P. Germán Rodríguez Villamizar. [en línea]. Bogotá D.C.2004. [Consultado el 22 de febrero de 2021]. Disponible en: <https://consejo-estado.vlex.com.co/vid/-52547912>

COLOMBIA.CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. 1991. Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991. Artículo 83, Bogotá D.C..1991, [Consultado: 18 de marzo

de 2021], Disponible en:
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html.

COLOMBIA.CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-207/19. Expediente D-12877 (16 de mayo de 2019) M.P. Cristina Pardo Schlesinger. [en línea]. La Sala Plena de la Corte Constitucional.: La Corte 2019. [Consultado: 30 de febrero de 2021]. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-207-19.htm#:~:text=La%20Corte%20Constitucional%20consider%C3%B3%20que,lugar%20en%20los%20casos%20en>.

COLOMBIA.CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-793. Expediente D-1013819. (29 de octubre de 2014) M.P.

Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. [en línea]. En Sala Plena. Bogotá D.C.: La Corte 2014, cita de las Sentencias C- 1107 de 2001 [Consultado: 30 de febrero de 2021]. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/1995/C-469-95.htm>.

COLOMBIA.CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-297 de 2010. expediente RE-165 (26 de abril de 2010) M.P Dra. María Victoria Calle Correa. [en línea]. La Sala Plena de la Corte Constitucional.: La Corte 2019. [Consultado: 30 de febrero de 2021]. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2010/C-297-10.htm>.

COLOMBIA.CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-213 de 2008.Expediente T-1774325 (28 de febrero de 2008) M.P. Dr. Jaime Araújo Rentería. [en línea]. La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional. Bogotá D.C.: La Corte 2008. [Consultado: 30 de febrero de 2021]. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2008/T-213-08.htm#:~:text=Al%20admitir%20la%20acci%C3%B3n%20de,y%20derechos%20fundamentales%5B6%5D>.

COLOMBIA.CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia No. C-037/96. Expediente P.E.-008 (05 de febrero de 1996) M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. [en línea]. La Corte 1996. [Consultado: 30 de febrero de 2021]. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-037-96.htm>.

COLOMBIA.CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-469 Expedientes acumulados D-824 y D-842. (19 de octubre de 1995) M.P. José Gregorio Hernández Galindo. [en línea]. En acta del 19 de octubre de 1995 Corte Constitucional. Bogotá D.C.: La Corte 1995. [Consultado: 30 de febrero de 2021]. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/1995/C-469-95.htm>.

COLOMBIA.CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA CIVIL, Sentencia SC10291-2017, Radicación N° 73001-31-03-001-2008-00374-01 (18 de julio de 2017), M.P. Aroldo Wilson Quiroz Monsalvo, [en línea]. En sesión de ocho de marzo de dos mil diecisiete. Bogotá D.C. La Corte Suprema. 2017. [Consultado: 18 de marzo de 2021], Disponible en: [https://cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/relatorias/ci/gjul2017/SC10291-2017%20\(2008-00374-01\).doc](https://cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/relatorias/ci/gjul2017/SC10291-2017%20(2008-00374-01).doc).

COLOMBIA.CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE CASACIÓN del 29 de mayo de 1983, G.J., t. VIII, p 3000: 8 de octubre de 1913, G.J., t. XXIII, p..290; 19 de agosto de 1935, G.J., t. XLII, p.372; 15 de febrero de 1940, G.J., t. XLVII, p. 71, y 28 de agosto de 1945, G.J., t. LIX.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA DE CASACIÓN CIVIL, (22 de enero de 1971). Gacetas Judiciales 2340 a 2345, Págs. 42 a 52. Cita en Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Expediente 25560 (24 de noviembre de 2004), M.P. Germán Rodríguez Villamizar.

COLOMBIA.DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Decreto 1082 (26 de mayo de 2015) Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional [en línea]. Bogotá D.C.: El Departamento, 2015 [Consultado: enero 07 de 2021] Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Normativa/Decreto-1082-de-2015.aspx>.

COLOMBIA. MINISTERIO DE TRANSPORTE. Artículo 26 del Decreto 482 (26, marzo, 2020). Por el cual se dictan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica. [en línea]. Bogotá D.C. El Ministerio, 2020 [Consultado: 23 de abril de 2021]. Disponible en:
<https://www.mintransporte.gov.co/documentos/481/2020/genPagDocs=2&genOrdDocs=2>.

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. Sentencias del 20 de septiembre de 1938, “G.J.”, t. XLVIII, pág. 227, y 1 de diciembre de 1938 “G.J.”, t. XLVIII, pág. 453. Citado en Ospina Fernández, Guillermo. Ospina Acosta, Eduardo. Teoría General del Contrato y del Negocio Jurídico.

Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación, Documento CONPES 3844 del 2 de octubre de 2015, Fase I Tercera Ola. Corredores Bucaramanga – Pamplona – Cúcuta y Buga – Buenaventura.

Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación, Documento CONPES 3820 del 13 de noviembre de 2014, Cuarta Generación de Concesiones Viales: Segunda Ola. P

Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación, Documento CONPES 3761 del 20 de agosto de 2013, Cuarta Generación de Concesiones Viales: Proyectos Pioneros.

Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación, Documento 3760 del 20 de agosto de 2013, Proyectos Viales Bajo el Esquema de Asociaciones Público Privadas: Cuarta Generación de Concesiones Viales.

Consejo Nacional de Política Económica y Social [Conpes]. (2009). Documento Conpes 3615 de 2009: Iniciativa para la modernización y gestión de activos fijos públicos Bogotá. (Colombia).

Consejo Nacional de Política Económica y Social [Conpes]. (2008). Documento Conpes 3538 de 2008: Concepto favorable a la Nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por \$14.185.000, o su equivalente en otras monedas destinado a financiar el programa de apoyo al proceso de participación privada y concesión en infraestructura -tercera etapa (PPCI III) Bogotá (Colombia).

Consejo Nacional de Política Económica y Social [Conpes]. (2006). Documento Conpes 3413 de 2006 Programa para el Desarrollo de Concesiones de Autopistas 2006 – 2014 s Bogotá (Colombia).

Departamento Nacional de Planeación, Documento CONPES 3107 del 3 de abril de 2001, Política de Manejo de Riesgo Contractual del Estado para Procesos de Participación Privada en Infraestructura.

Consejo Nacional de Política Económica y Social [Conpes]. (1995). Documento Conpes 2775 – MHCP-DNP: UNIF-UPRU de 1999, Participación del Sector Privado en Infraestructura Física Bogotá (Colombia).

Consejo Nacional de Política Económica y Social [Conpes]. (1999). Documento Conpes 3045 de 1999: Programas de Concesiones Viales 1998 – 2000 Tercera Generación de Concesiones Bogotá (Colombia).

Consejo Nacional de Política Económica y Social [Conpes]. (1995). Documento Conpes 2765 – DNP – UNIFE – MINTRANSPORTE de 1995: Plan de Infraestructura Vial. Bogotá (Colombia).

DÍAZ GUERRERO, Juan Manuel. TÉLLEZ RAMÍREZ, Carlos Andrés. Infraestructura y Derecho. Asociaciones público – privadas para los territorios. Bogotá. Legis. 2017. p.111-124

MURCIA, José Luis. El Proceso Derecho Romano Clásico. Universidad de Zaragoza. 1980. p 369

OSPINA FERNÁNDEZ, Guillermo. OSPINA ACOSTA, Eduardo. Teoría General del Contrato y del Negocio Jurídico. Séptima Edición. Bogotá: Editorial Temis S.A, 2019. p.415.

SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Compendio de Derecho Administrativo. Bogotá Universidad Externado. 2017.

BIBLIOGRAFÍA DEL ANEXO 1

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 48961. (5 de mayo de 2020). C.P. Alberto Montaña Plata. En: Proceso 05001-23-31-000-2008-00776-01. Bogotá D.C. 2020. [Consultado el 16 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 63766. (3 de abril de 2020). C.P. Marta Nubia Velásquez Rico. En: Proceso 23001-23-33-000-2013-00425-02. Bogotá D.C. 2020. [Consultado el 16 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 39019. (5 de marzo de 2020). C.P. María Adriana Marín. En: Proceso 25000-23-26-000-2005-01092-01. Bogotá D.C. 2020. [Consultado el 16 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 39945. (25 de octubre de 2019). C.P. María Adriana Marín. En: Proceso 25000-23-26-000-2007-00677-01. Bogotá D.C. 2019. [Consultado el 16 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 41759. (8 de mayo de 2019). C.P. Alberto Montaña Plata. En: Proceso 23001-23-31-000-2010-00035-01. Bogotá D.C. 2019. [Consultado el 16 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 61720. (6 de febrero de 2019). C.P. Marta Nubia Velásquez Rico. En: Proceso 08001-23-31-000-2008-00248-01. Bogotá D.C. 2019. [Consultado el 16 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 39066. (10 de diciembre de 2018). C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera. En: Proceso 76001-23-31-000-2001-02942-01. Bogotá D.C. 2018. [Consultado el 16 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 40416. (3 de diciembre de 2018). C.P. Ramiro Pazos Guerrero. En: Proceso 25000-23-26-000-1998-02365-02. Bogotá D.C. 2018. [Consultado el 16 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 39143. (7 de septiembre de 2018). C.P. Stella Conto Díaz del Castillo. En: Proceso 05001-23-31-000-2002-03563-01. Bogotá D.C. 2018. [Consultado el 16 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 55991. (19 de julio de 2018). C.P. Marta Nubia Velásquez Rico. En: Proceso 25000-23-36-000-2013-01536-01. Bogotá D.C. 2018. [Consultado el 16 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 37834. (5 de julio de 2018). C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera. En: Proceso 85001-23-31-000-2000-00282-01. Bogotá

D.C. 2018. [Consultado el 16 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 37389. (14 de junio de 2018). C.P. Ramiro Pazos Guerrero. En: Proceso 08001-23-31-000-2003-01953-02. Bogotá D.C. 2018. [Consultado el 16 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 54819. (1 de marzo de 2018). C.P. Marta Nubia Velásquez Rico. En: Proceso 85001-23-33-000-2014-00146-01. Bogotá D.C. 2018. [Consultado el 16 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 37485. (14 de febrero de 2018). C.P. Ramiro Pazos Guerrero. En: Proceso 17001-23-31-000-2003-00896-01. Bogotá D.C. 2018. [Consultado el 16 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 55102. (15 de diciembre de 2017). C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. En: Proceso 76001-23-31-000-2007-01419-01. Bogotá D.C. 2017. [Consultado el 16 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 50045. (15 de diciembre de 2017). C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. En: Proceso 76001-23-33-000-2013-00169-01 B. Bogotá D.C. 2017. [Consultado el 16 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 52733. (10 de noviembre de 2017). C.P. Martha Nubia Velásquez Rico. En: Proceso 68001-23-31-000-2004-00295-01. Bogotá D.C. 2017. [Consultado el 16 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 53477. (23 de octubre de 2017). C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. En: Proceso 73001-23-33-000-2013-00468-01. Bogotá D.C. 2017. [Consultado el 16 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 37740. (28 de septiembre de 2017). C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera. En: Proceso 52001-23-31-000-2005-01433-01. Bogotá D.C. 2017. [Consultado el 16 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 52490. (17 de agosto de 2017). C.P. Marta Nubia Velásquez Rico. En: Proceso 76001-23-31-000-2005-04408-01. Bogotá D.C. 2017. [Consultado el 16 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 40149. (11 de mayo de 2017). C.P. Stella Conto Díaz del Castillo. En: Proceso 73001-23-31-000-2006-01932-01. Bogotá D.C. 2017. [Consultado el 16 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 35163. (5 de abril de 2017). C.P. Hernán Andrade Rincón. En: Proceso 25000-23-26-000-2001-00309-01. Bogotá D.C.

2017. [Consultado el 16 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 52805. (9 de febrero de 2017). C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. En: Proceso 85001-23-33-000-2013-00221-01. Bogotá D.C. 2017. [Consultado el 16 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 33611. (5 de diciembre de 2016). C.P. Ramiro Pazos Guerrero. En: Proceso 13001-23-31-000-1997-12282-01. Bogotá D.C. 2016. [Consultado el 16 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 38310. (23 de noviembre de 2016). C.P. Stella Conto Díaz del Castillo. En: Proceso 15001-23-31-000-2001-01101-02. Bogotá D.C. 2016. [Consultado el 16 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 45607. (24 de octubre de 2016). C.P. Marta Nubia Velásquez Rico. En: Proceso 41001-23-31-000-2007-00104-01. Bogotá D.C. 2016. [Consultado el 16 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 31965. (14 de septiembre de 2016). C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera. En: Proceso 73001-23-31-000-2001-02525-01. Bogotá D.C. 2016. [Consultado el 16 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 37066. (2 de mayo de 2016). C.P. Stella Conto Díaz del Castillo. En: Proceso 19001-23-31-000-2002-01142-01. Bogotá D.C. 2016. [Consultado el 16 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 37438. (2 de mayo de 2016). C.P. Stella Conto Díaz del Castillo. En: Proceso 20001-23-31-000-2004-01644-01. Bogotá D.C. 2016. [Consultado el 16 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 34648. (18 de abril de 2016). C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera. En: Proceso 76001-23-31-000-2001-03567-01. Bogotá D.C. 2016. [Consultado el 16 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 34322. (9 de marzo de 2016). C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera. En: Proceso 73001-23-31-000-2005-01441-02. Bogotá D.C. 2016. [Consultado el 16 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 32141. (29 de febrero de 2016). C.P. Stella Conto Díaz del Castillo. En: Proceso 25000-23-26-000-1999-02474-02. Bogotá D.C. 2016. [Consultado el 16 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 49847. (27 de enero de 2016). C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. En: Proceso 76001-23-31-000-2005-02371-00.

Bogotá D.C. 2016. [Consultado el 16 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 34801. (29 de octubre de 2015). C.P. Stella Conto Díaz del Castillo. En: Proceso 25000-23-15-000-2004-00447-01. Bogotá D.C. 2015. [Consultado el 16 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 33139. (29 de septiembre de 2015). C.P. Stella Conto Díaz del Castillo. En: Proceso 20001-23-31-000-2001-01351-01. Bogotá D.C. 2015. [Consultado el 16 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 30897. (29 de julio de 2015). C.P. Olga Mélida Valle de la Hoz. En: Proceso 25000-23-26-000-2001-00418-01. Bogotá D.C. 2015. [Consultado el 16 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 37390. (29 de julio de 2015). C.P. Hernán Andrade Rincón. En: Proceso 76001-23-31-000-2004-05517-01. Bogotá D.C. 2015. [Consultado el 16 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 29911. (4 de junio de 2015). C.P. Olga Mélida Valle de la Hoz. En: Proceso 25000-23-26-000-2000-01497-01. Bogotá D.C. 2015. [Consultado el 16 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 37566. (4 de junio de 2015). C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. En: Proceso 73001-23-31-000-2003-00634-01. Bogotá D.C. 2015. [Consultado el 16 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 8254. (28 de mayo de 2015). C.P. Ramiro Pazos Guerrero. En: Proceso 11001-03-26-000-1993-08254-01 A. Bogotá D.C. 2015. [Consultado el 16 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 30690. (27 de mayo de 2015). C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera. En: Proceso 76001-23-31-000-2001-03258-01. Bogotá D.C. 2015. [Consultado el 16 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 29200. (13 de mayo de 2015). C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera. En: Proceso 76001-23-31-000-1999-00306-01. Bogotá D.C. 2015. [Consultado el 16 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 29201. (29 de abril de 2015). C.P. Olga Mélida Valle de la Hoz. En: Proceso 25000-23-26-000-2002-00372-01. Bogotá D.C. 2015. [Consultado el 15 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 29427. (13 de abril de 2015). C.P. Olga Mélida Valle de la Hoz. En: Proceso 15001-23-31-000-1995-15535-01. Bogotá D.C.

2015. [Consultado el 15 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 28039. (5 de febrero de 2015). C.P. Olga Mérida Valle de la Hoz. En: Proceso 25000-23-26-000-2000-01015-01. Bogotá D.C. 2015. [Consultado el 15 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 29473. (13 de febrero de 2015). C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. En: Proceso 25000-23-26-000-2002-02240-01. Bogotá D.C. 2015. [Consultado el 15 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 33395. (12 de febrero de 2015). C.P. Hernán Andrade Rincón. En: Proceso 44001-23-31-000-2003-00657-01. Bogotá D.C. 2015. [Consultado el 15 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 29906. (26 de noviembre de 2014). C.P. Hernán Andrade Rincón. En: Proceso 25000-23-26-000-1999-02856-01. Bogotá D.C. 2014. [Consultado el 15 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 35130. (9 de julio de 2014). C.P. Hernán Andrade Rincón. En: Proceso 27001-23-31-000-1991-01898-01. Bogotá D.C. 2014. [Consultado el 15 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 34649. (11 de junio de 2014). C.P. Hernán Andrade Rincón. En: Proceso 76001-23-31-000-2000-01764-01. Bogotá D.C. 2014. [Consultado el 15 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 33832. (24 de mayo de 2014). C.P. Hernán Andrade Rincón. En: Proceso 66001-23-31-000-2004-02098-01. Bogotá D.C. 2014. [Consultado el 15 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 27453. (27 de marzo de 2014). C.P. Ramiro Pazos Guerrero. En: Proceso 20001-23-31-000-1999-00784-01. Bogotá D.C. 2014. [Consultado el 15 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 26939. (27 de marzo de 2014). C.P. Hernán Andrade Rincón. En: Proceso 5000-23-26-000-1998-02814-01. Bogotá D.C. 2014. [Consultado el 15 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 27200. (25 de febrero de 2014). C.P. Hernán Andrade Rincón. En: Proceso 25000-23-26-000-2000-00342-01. Bogotá D.C. 2014. [Consultado el 15 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 27506. (6 de diciembre de 2013). C.P. Stella Conto Díaz del Castillo. En: Proceso 20001-23-31-000-1999-00741-01.

Bogotá D.C. 2013. [Consultado el 15 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 21487. (30 de octubre de 2013). C.P. Hernán Andrade Rincón. En: Proceso 25000-23-26-000-1997-03512-01. Bogotá D.C. 2013. [Consultado el 15 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 36863. (30 de octubre de 2013). C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera. En: Proceso 76001-23-31-000-2005-01421-01. Bogotá D.C. 2013. [Consultado el 15 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 24339. (27 de septiembre de 2013). C.P. Danilo Rojas Betancourth. En: Proceso 25000-23-26-000-1999-2778-01. Bogotá D.C. 2013. [Consultado el 15 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 22947. (22 de agosto de 2013). C.P. Mauricio Fajardo Gómez. En: Proceso 68001-23-15-000-1998-01122-01. Bogotá D.C. 2013. [Consultado el 15 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 23088. (12 de agosto de 2013). C.P. Enrique Gil Botero. En: Proceso 52001-23-31-000-1999-00985-01. Bogotá D.C. 2013. [Consultado el 15 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 27243. (29 de julio de 2013). C.P.

Stella Conto Díaz del Castillo. En: Proceso 25-000-23-26-000-1999-00881-01. Bogotá D.C. 2013. [Consultado el 15 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 25188. (24 de julio de 2013). C.P. Enrique Gil Botero. En: Proceso 13001-23-31-000-1996-10989-01. Bogotá D.C. 2013. [Consultado el 15 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 25254. (11 de julio de 2013). C.P. Enrique Gil Botero. En: Proceso 13001-23-31-000-1996-11249-01. Bogotá D.C. 2013. [Consultado el 15 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 24809. (13 de junio de 2013). C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. En: Proceso 66001-23-31-000-1999-00435-01. Bogotá D.C. 2013. [Consultado el 15 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 24600. (13 de junio de 2013). C.P. Enrique Gil Botero. En: Proceso 13001-23-31-000-1996-00991-01. Bogotá D.C. 2013. [Consultado el 15 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 24615. (13 de junio de 2013). C.P. Enrique Gil Botero. En: Proceso 13001-23-31-000-1996-00990-01. Bogotá D.C. 2013. [Consultado el 15 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 26637. (13 de junio de 2013). C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. En: Proceso 66001-23-31-000-1998-00685-01. Bogotá D.C. 2013. [Consultado el 15 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 24512. (24 de abril de 2013). C.P. Enrique Gil Botero. En: Proceso 13001-23-31-000-1996-11250-01. Bogotá D.C. 2013. [Consultado el 15 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 27315. (24 de abril de 2013). C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. En: Proceso 68001-23-15-000-1998-01743-01. Bogotá D.C. 2013. [Consultado el 15 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 20523. (21 de noviembre de 2012). C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera. En: Proceso 25000-23-26-000-1996-02240-01. Bogotá D.C. 2012. [Consultado el 15 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 21022. (29 de octubre de 2012). C.P. Stella Conto Díaz del Castillo. En: Proceso 25000-23-26-000-1998-02230-01. Bogotá D.C. 2012. [Consultado el 15 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 25747. (28 de septiembre de 2012). C.P. Stella Conto Díaz del Castillo. En: Proceso 25000-23-26-000-1997-13541-01.

Bogotá D.C. 2012. [Consultado el 15 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 21489. (28 de mayo de 2012). C.P. Ruth Stella Correa Palacio. En: Proceso 07001-23-31-000-1999-00546-01. Bogotá D.C. 2012. [Consultado el 15 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 21571. (30 de abril de 2012). C.P. Stella Conto Díaz del Castillo. En: Proceso 19001-23-31-000-1999-00116-01. Bogotá D.C. 2012. [Consultado el 15 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 22471. (28 de marzo de 2012). C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. En: Proceso 73001-23-31-000-1999-00536-01. Bogotá D.C. 2012. [Consultado el 15 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 21314. (29 de febrero de 2012). C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. En: Proceso 54001-23-31-000-1999-00004-01. Bogotá D.C. 2012. [Consultado el 15 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 19782. (30 de junio de 2011). C.P. Stella Conto Díaz del Castillo. En: Proceso 23001-23-31-000-1999-00378-01. Bogotá D.C. 2011. [Consultado el 15 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 18118. (24 de marzo de 2011). C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. En: Proceso 63001-23-31-000-1998-00752-01. Bogotá D.C. 2011. [Consultado el 15 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 17072. (23 de marzo de 2011). C.P. Ruth Stella Correa Palacio. En: Proceso 07001-23-31-000-1998-00009-01. Bogotá D.C. 2011. [Consultado el 15 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 17767. (31 de enero de 2011). C.P. Olga Mélida Valle de la Hoz. En: Proceso 25000-23-26-000-1995-00867-01. Bogotá D.C. 2011. [Consultado el 15 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 14390. (18 de marzo de 2010). C.P. Mauricio Fajardo Gómez. En: Proceso 25000-23-26-000-1994-00071-01. Bogotá D.C. 2010. [Consultado el 15 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Radicación 15004. (8 de julio de 2009). C.P. Mauricio Fajardo Gómez. En: Proceso 25000-23-26-000-1995-01052-01. Bogotá D.C. 2009. [Consultado el 15 de agosto de 2020]. Disponible en: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/>.