

LEY 1107 DE 2006

(diciembre 27)

Diario Oficial No. 46.494 de 27 de diciembre de 2006

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

<NOTAS DE VIGENCIA: Ley derogada por el artículo [309](#) de la Ley 1437 de 2011. Rige a partir del dos (2) de julio del año 2012>

Por la cual se modifica el artículo [82](#) del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo [30](#) de la Ley 446 de 1998.

Resumen de Notas de Vigencia

NOTA DE VIGENCIA:

- Ley derogada por el artículo [309](#) de la Ley 1437 de 2011, publicada en el Diario Oficial No. 47.956 de 18 de enero de 2011, 'Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo'. Rige a partir del dos (2) de julio del año 2012.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. <Ver modificaciones directamente en el Código> El artículo [82](#) del Código Contencioso Administrativo modificado por el artículo [30](#) de la Ley 446 de 1998, quedaría <sic> así:

“Artículo [82](#). Objeto de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. La jurisdicción de lo contencioso administrativo está instituida para juzgar las controversias y litigios originados en la actividad de las entidades públicas incluidas las sociedades de economía mixta con capital público superior al 50% y de las personas privadas que desempeñen funciones propias de los distintos órganos del Estado. Se ejerce por el Consejo de Estado, los tribunales administrativos y los juzgados administrativos de conformidad con la Constitución y la ley.

Notas del Editor

- En criterio del editor para la interpretación de este inciso, en especial en lo referente a las sociedades de economía mixta con capital público igual o inferior al 50%, debe tenerse en cuenta lo dispuesto por el Consejo de Estado, Sección Tercera, en Expediente No. 30903 de 8 de febrero de 2007, C.P. Dr. Enrique Gil Botero, cuando expuso (subrayas fuera del texto original):

(...) La otra modificación introducida por la ley 1107, tiene que ver con la determinación, de manera expresa, que las sociedades de economía mixta, con capital igual o inferior al 50%, tendrán, como Juez Natural, al Ordinario, sin importar el tipo de acción, acto, hecho o situación que de lugar al proceso donde sean parte.

Lo anterior debe tener como excepción, **aunque no la prevea la ley**, que si el conflicto versa sobre actos administrativos, la jurisdicción competente es la de lo contencioso administrativo, pues, en tal caso, el único juez que puede controlarlos es ... este, en virtud de la reserva jurisdiccional que el artículo [238](#) de la Constitución Política consagra en su favor. (...).

Esta jurisdicción podrá juzgar, inclusive, las controversias que se originen en actos políticos o de Gobierno.

La jurisdicción de lo contencioso administrativo no juzga las decisiones proferidas en juicios de policía regulados especialmente por la ley. Las decisiones jurisdiccionales adoptadas por las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias del Consejo Superior de la Judicatura y de los Consejos Seccionales de la Judicatura, no tendrán control jurisdiccional”.

Notas del Editor

- En criterio del editor, para la interpretación de este artículo debe tenerse en cuenta lo manifestado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, mediante concepto correspondiente a las radicaciones Nos. 1865 y 1887 del diez y nueve (19) de junio de 2008:

Expresa la Sala (subrayas fuera del texto original):

... De la simple lectura aparece claramente que la única derogatoria expresa que hace la Ley 1107 de 2006 es la del artículo [30](#) de la Ley 446 de 1998, que había subrogado el artículo [82](#) del Código Contencioso Administrativo, y que, deja vigentes en forma expresa, las reglas de competencia contenidas en las leyes [142](#) de 1994, [689](#) de 2001 y [712](#) de 2001.

... Al entrar en vigencia esta nueva norma <Ley 1107 de 2006>, en la que no se requiere que las controversias y los litigios tengan el calificativo de administrativo, se establece entonces un criterio subjetivo u orgánico en la definición del objeto de la jurisdicción, en contraste con el derogado criterio material o de la naturaleza de la actividad que era el propio de la norma antigua. El problema consiste en averiguar si esta nueva redacción derogó o no los demás criterios de asignación de competencias contenidos no solo en las demás reglas del Código Contencioso Administrativo sino en las otras leyes que se hayan expedido sobre el particular. Para encontrar la respuesta a este interrogante, se analiza a continuación, cada una de las acciones del Código Contencioso Administrativo:

1. En relación con las de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho, es perfectamente

claro que el cambio en el artículo [82](#) del Código Contencioso Administrativo no las modifica, pues básicamente se trata de procesos de impugnación de los actos administrativos, para los cuales es necesario su existencia, así sea presunta como en el caso del silencio administrativo. ...”

2. Pasando al análisis de las llamadas controversias contractuales, se anotaba que el artículo [87](#) del Código Contencioso Administrativo en su versión actual, las define alrededor de la noción del contrato estatal sobre la cual la Sala procede a efectuar algunas observaciones.

...

La idea de que la administración por regla general debe celebrar contratos estatales es fundamental para los efectos de la interpretación de las normas sobre competencia de la jurisdicción en lo contencioso administrativo, pues de aquí se desprende entonces que sólo por vía de excepción, de rango constitucional o legal, puede haber contratos que no estén sometidos al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, cuyos posibles conflictos no sean de competencia de esta jurisdicción.

... A partir de la Ley 1150 de 2007, la especialidad dependerá de la entidad que celebra el contrato, más que del objeto del mismo.

...

Volviendo al asunto del concepto, cual es el de la forma como se estructura la acción contractual a partir de la noción de contrato estatal, se tiene que el problema surge sobre cuál debe ser el juez competente para conocer de los posibles litigios generados alrededor de los contratos celebrados por entidades con régimen de contratación especial, si debe ser el administrativo o el ordinario. Sobre el particular se han presentado dos tesis:

La primera tesis, que no comparte la Sala como se analizará más adelante, parte del artículo [32](#) de la ley 80 de 1993, que define el contrato estatal como 'todos los actos jurídicos generadores de obligaciones', por lo que todos los contratos son estatales, independientemente de que se rijan por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública o por el derecho privado u otra regulación especial, y por ser contratos estatales entonces el juez competente para conocer de los litigios que en ellos se originen es el administrativo. Esta tesis supone que la jurisdicción que conoce de los litigios no está definida por la naturaleza pública o privada del régimen aplicable al contrato, y por lo mismo la jurisdicción en lo contencioso administrativa puede decidir procesos sobre contratos que no están sujetos al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

La segunda tesis, parte de la idea de la existencia de un régimen especial diferente del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, de suerte que si no se aplica este estatuto, no hay razón para aplicar la jurisdicción que en él se define, pues es exclusiva de los contratos que en él se regulan. Bajo esta perspectiva, estos contratos con regímenes especiales serían contratos no regulados por la ley 80 de 1993.

Para la Sala, la tesis correcta para entender y aplicar la competencia para juzgar los conflictos que pudieren surgir alrededor de los contratos con regímenes especiales que excepcionan la aplicación del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, es la .. que al tener un régimen jurídico especial, diferente al del Estatuto, esa especialidad conlleva

también la jurisdicción competente, por las razones que de manera breve se exponen a continuación.

En primer lugar, por cuanto la noción de contrato estatal es una especie del género de los contratos, que tiene un régimen propio, con instituciones cuya reglamentación es exclusiva de estos contratos, como el proceso licitatorio público que es diferente del privado, las cláusulas exorbitantes, la liquidación del contrato, y en general, la posibilidad que tiene la administración de pronunciarse a través de actos administrativos que gozan de la presunción de legalidad, los posibles conflictos que surjan de esta especie de contratos deben ser fallados por la jurisdicción contenciosa administrativa, no sólo por el aspecto orgánico sino por el sustancial, pues en buena parte se van a manejar principios y relaciones jurídicas propios del derecho público. Por el contrario, cuando la ley excepciona de este régimen general a ciertos contratos de determinadas entidades públicas, otorgándoles un régimen especial en relación con el Estatuto General, excluye también la de aquellos elementos característicos de los contratos estatales, siendo uno de los elementos que no se aplica el de la jurisdicción, pues si no se está sujeto al Estatuto General, tampoco a la jurisdicción que él define.

En segundo lugar, por la literalidad misma de las frases contenidas en las diferentes leyes que crean las excepciones, pues expresan que 'no estarán sujetos a las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, salvo en lo que la presente ley disponga otra cosa', texto legal que no ofrece duda en cuanto a que no se aplica ... ninguna parte del estatuto, salvo norma en contrario, que en materia de jurisdicción no la hay; o el artículo 195 de la Ley 100 de 1993 que dice que las empresas sociales del Estado se registrarán por el derecho privado y que la única excepción a esta regulación es la de las cláusulas exorbitantes o excepcionales, conforme al Estatuto de Contratación. Es también interesante anotar que el segundo inciso del artículo 3° de la Ley 689 de 2001, expresa que la jurisdicción aplicable a los contratos de las empresas de servicios públicos, cuando sea forzosa la inclusión de las potestades excepcionales, es la administrativa, está entendiendo que los demás contratos se rigen por la jurisdicción ordinaria, puesto que si todos los conflictos originados en los contratos de estas entidades fueran del conocimiento de la jurisdicción administrativa, no habría habido necesidad de consagrar la regla de competencia que acaba de señalarse.

...

En conclusión de este punto, es criterio de la Sala ... tratándose de aquellas entidades públicas que, por tener un régimen legal especial, celebren contratos exceptuados del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, los litigios que en ellos se originen están sometidos a la justicia ordinaria, salvo norma en contrario.

3o. Ahora bien, en relación con la acción de reparación directa, se analizaba en el anterior capítulo que rápidamente dejó de ser importante en la definición de la responsabilidad extracontractual la noción de hecho administrativo que traía el artículo 83 del decreto ley 01 de 1984, pues se fue admitiendo la responsabilidad por hechos imputados a otras ramas del Estado. Bajo esta perspectiva, la ley 1107 de 2006 al redactar de nuevo el artículo 82 del Código Contencioso Administrativo, tiene los siguientes efectos jurídicos: ante todo, es evidente que haya responsabilidad por hechos producidos por el funcionamiento de las otras ramas del poder en funciones no administrativas, pues se refiere a entidades públicas, reconociendo no sólo la evolución de la jurisprudencia sino también la de la legislación; y de otro lado, excluye de la jurisdicción a las sociedades de economía mixta cuyo capital público

sea igual o inferior al 50%.

Como las consultas también plantean la situación de las entidades públicas como demandantes por razón de incumplimientos contractuales o de responsabilidad extracontractual de particulares, es preciso reiterar que, como se explicó atrás, para poder demandar ante la jurisdicción contencioso administrativa las pretensiones deben corresponder a alguna de las acciones reguladas en el Código Contencioso Administrativo. Entonces, para el caso de la acción contractual, es claro que mientras el contrato no sea estatal, la administración deberá demandar al particular ante los jueces ordinarios, pero si el contrato objeto u origen del proceso es estatal, la jurisdicción será la administrativa. En materia de responsabilidad extracontractual se decía en párrafos anteriores que el artículo [82](#) modificó su espectro al contemplar el criterio subjetivo, de suerte que basta con que la parte demandante sea una entidad pública de las definidas por el artículo [1o](#) de la ley 1107 de 2006, para que deba utilizar este mecanismo para demandar al particular. Se recuerda que el segundo inciso del artículo [86](#) dice en lo pertinente: 'las entidades públicas deberán promover la misma acción.... o cuando resulten perjudicadas por la actuación de un particular o de otra entidad pública.' Este último aparte no ha cambiado con ocasión de la expedición de la ley 1107 de 2006.

...

4o. ... es necesario hacer referencia a las hipótesis planteadas por las preguntas números 3 y 5 de la consulta formulada por el Sr. Ministro de Hacienda, las que suponen que una entidad pública haya suscrito un 'convenio que no tenga la naturaleza de contrato' solicitando que se aclare cuál sería la acción pertinente, si la contractual, la de responsabilidad extracontractual u otra.

...

De la simple enunciación de los ejemplos surge una constatación: no existe una teoría ni una regulación general que permita dar una respuesta genérica a las preguntas formuladas por el Sr. Ministro, por lo que habrá que acudir, en cada caso concreto a las reglas legales que facultan a la administración para aplicar la técnica convencional para el ejercicio de sus potestades públicas y, a partir de tales normas, verificar en un primer término si existen o no unas sanciones por el incumplimiento del convenio, si dicho incumplimiento da lugar a una ejecución directa en sede administrativa, si se genera una sanción administrativa por tal incumplimiento y si no, proceder a determinar en cada caso si existe o no un verdadero contrato con un contenido obligacional que permita ejercer la acción contractual, o si se trata de una responsabilidad extracontractual del administrado.

...

Con fundamento en la jurisprudencia transcrita parcialmente, esta Sala considera que si bien es cierto, como lo afirma la Sección Tercera de esta Corporación en las diferentes providencias a las que ha hecho alusión en el presente concepto, resulta “claro”, “sin lugar a dudas”, “sin dar lugar a hesitación alguna” que la ley 1107 de 2006 acogió un criterio orgánico o subjetivo para determinar el objeto de esta jurisdicción, a partir del cual, ésta conoce de las controversias y litigios “originados” en la actividad de las entidades públicas, también lo es que la tendencia jurisprudencial está orientada a aceptar que esta regla general de competencia tiene excepciones, tanto de rango constitucional cuando la controversia o

litigio verse sobre un acto administrativo (artículo [238](#) C. P.), como legal, cuando: a) exista norma especial que regule una materia –caso de los procesos contractuales de entidades públicas del sector financiero-; b) sea parte de un proceso, en el que, en términos técnicos, no exista litigio como sucede en los ejecutivos; y, c) se trate de juzgar la actuación de particulares, salvo en los casos de la acción de reparación directa. La conclusión es la misma que se ha extraído en los anteriores acápites, no es viable reducir a un solo criterio el objeto de la jurisdicción en lo contencioso administrativo.

...

4o. En relación con la acción de reparación directa, cuando es una entidad pública la demandante y un particular el demandado, procede si el hecho que se le imputa al particular no se origina en un contrato, en un acto administrativo o en una relación de subordinación que pueda dar lugar a una sanción administrativa. De esto se desprende que si el hecho dañino imputado al demandado tiene como causa un contrato, la acción será la relativa a los contratos estatales, si proviene del incumplimiento de un acto administrativo, la administración deberá proceder a su ejecución forzosa conforme al artículo [64](#) del Código Contencioso Administrativo, y si como consecuencia de dicho incumplimiento la administración puede sancionar al particular deberá hacerlo ella misma, sin necesidad de acudir al juez.



ARTÍCULO 2o. <Ley derogada por el artículo [309](#) de la Ley 1437 de 2011. Rige a partir del dos (2) de julio del año 2012. El texto vigente hasta esta fecha es el siguiente:> Derógase el artículo [30](#) de la Ley 446 de 1998 y las demás normas que le sean contrarias.

PARÁGRAFO. Sin perjuicio de lo previsto en el presente artículo, se mantiene la vigencia en materia de competencia, de las Leyes [142](#) de 1994, [689](#) de 2001 y [712](#) de 2001.



ARTÍCULO 3o. La presente ley tiene vigencia a partir de su promulgación.

La Presidenta del honorable Senado de la República,

DILIAN FRANCISCA TORO TORRES.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

ALFREDO APE CUELLO BAUTE.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

ANGELINO LIZCANO RIVERA.

REPUBLICA DE COLOMBIA – GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y ejecútese.

Dada en Bogotá, D. C., a 27 de diciembre de 2006.

ÁLVARO URIBE VÉLEZ.

El Ministro del Interior y de Justicia,

CARLOS HOLGUÍN SARDI.



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma del Ministerio de Relaciones Exteriores

ISSN 2256-1633

Última actualización: 31 de marzo de 2018

