

DECAIMIENTO DE LA DECLARATORIA DE
UTILIDAD PÚBLICA – DUPIS- PORCE IV

Trabajo de grado

Isabel Cristina Castañeda

DECAIMIENTO DE LA DECLARATORIA DE UTILIDAD PÚBLICA- DUPIS- PORCE

IV

Apropósito de la experiencia de la suspensión de la construcción del proyecto Hidroeléctrico

Porce IV

*Trabajo realizado por
Isabel Cristina Castañeda Arango*

*Trabajo de pregrado para optar por el título de:
Abogado*

Asesor

Juan Camilo Herrera Díaz

Abogado

Economista

Universidad de Antioquia
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Derecho
Amalfi Antioquia
2020

Dedicatoria

A mi Mamá, Quien a lo largo de la vida me enseñó a sembrar semillas para ayudar a construir sociedad, ella que me enseñó a ser una mujer de derecho, de la sociedad y para la sociedad.

A mis hijos que son la cuota inicial de las semillas que quiero cultivar en esa construcción de sociedad

A la Comunidad del Cañón del Porce abajo, quienes me han dado la oportunidad de conocer tan maravilloso territorio.

Agradecimiento

A mi profesor Jun Camilo Herrera, pues de él aprendí lo importante que es poner el derecho al servicio de la sociedad

A Nelson Betancur, quien ha sido unas de las personas cómplices en la lucha por hacer visible el Cañón del Río Porce abajo

LA DECADENTE DECADENCIA

Se tiende cuan velo en la hondonada de las tierras anoriseñas, amalfitanas y hasta zaragozanas, para mostrar la grandeza de su vasta extensión. Así como si nada o como si mucho, se deja ver la espesa montaña, mostrando su corazón partido en dos por el majestuoso Porce, que como exótica sierpe se desliza por tan portentoso cañón.

Luego de sortear la bruma, se llega, eso sí, si se puede, al infernoso calor del Cañón del Río Porce. Una tierra de pocos, reclamada por muchos, que sustenta a tantos e importa para tan pocos y que finalmente terminará favoreciendo a unos cuantos y arruinando a unos hartos.

Cuál será la riqueza albergada en las orillas y hasta en el mismo cauce, que por décadas ha sido peleado por cuanto grupo armado ilegal insurgente surge. Cuál será la valía del portentoso río que permitió la mirada de las grandes empresas, para incubar en su lecho los huevos de oro que significarían obras de colosal magnitud en la infraestructura energética.

No obstante, lo grandioso, valioso y necesario que resulta ser el territorio, pinza el corazón adentrarse en sus entrañas, para ver como si el mismo Carlos Vives hubiese encontrado en él su musa para la canción “la tierra del olvido”.

Se argumentan aquí los epígrafes anteriores, toda vez que el cañón a pesar de ser de interés para muchos, de sustentar a tantos y enriquecer a otros, importa muy poco a quienes debería importar. Cuando se alude la llegada hasta él como un “si puede”, es porque en realidad viajar hasta allí es una total odisea. Una trocha con dificultad para recorrerla hasta en mula, llena de empinadas pendientes por las cuales se han peloteado, para mejor decir se pelotean cada semana los chiveros que sirven de puente entre la nada y la urbe.

La única posibilidad de ilustración para los habitantes natos, autóctonos del cañón, no de los advenedizos, son las escuelas y como si se tratase del postulado de Pestalozzi, allí realmente la escuela la forman los maestros y los estudiantes, porque no hay más. Son casuchas en tablas y zinc y que no generan los mejores ambientes de aprendizaje para las personas que aspiran mejorar su ser.

El mínimo vital y móvil no existe en la Constitución de aquellas buenas personas del cañón, pues para acceder a los servicios básicos deben acudir al ingenio paisa y a la malicia indígena.

En fin, habría que consumir cientos de papiros para describir la decadencia de una tierra que no hace más que decaer gracias al abandono del Estado, para explicarle a los habitantes por qué no pueden vender y buscar futuro en otro lado, porque sus pedazos de tierra están aprendidos por la voluntad del estado o como dicen en el derecho “por un acto administrativo”. y que tampoco pueden implorar ayuda al gobierno, ya que podría éste caer en delito por ayudar a mitigar el hambre y la pobreza de sus gobernados.

Entre tanto el cañón seguirá respirando con ayuda mecánica cuan si fuere víctima de la pandemia... de la pandemia de la burocracia, la corrupción y la negligencia que le seguirá llevando de la mano cuan lazarillo por la *decadente decadencia*.

Antonio Monsalve

Contenido

RESUMEN.....	7
SUMMARY	8
1. Antecedente	9
1.2. El Proyecto Hidroeléctrico Porce IV	9
2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	10
3. ANALISIS JURÍDICO	18
3.1. ¿Y QUÉ ES UTILIDAD PÚBLICA E INTERÉS SOCIAL?	20
3.1.1. ¿Qué es entonces las declaratoria de utilidad pública e interés social –DUPIS?....	20
3.1.2. ¿Entonces cuál es la Vigencia de la declaratoria de utilidad pública?	23
3.2. ¿QUÉ ES UN ACTO ADMINISTRATIVO?	25
3.2.1. Elementos de los Actos Administrativos	28
3.2.2. Elementos esenciales para la existencia y validez del acto administrativo	29
3.2.3.4. Obligatoriedad, ejecutoriedad y presunción de legalidad de los actos administrativos	30
3.2.3.5. Clasificación de los Actos Jurídicos.....	31
3.2.3.7. Eficacia de los actos Administrativos	36
3.3. PERDIDA DE EJECUTORIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	37
3.3.1. Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo:	38
3.3.2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho:	38

3.3.3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos:	39
3.3.4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentra sometido el acto: 39	
3.3.5. Cuando pierda vigencia:	40
3.3.6. Pérdida de fuerza de ejecutoria o perdida de existencia	41
3.4. ACCIONES QUE PROCEDEN FRENTE A LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS 42	
3.4.1. Acción de tutela contra actos administrativos	42
3.4.2. Protección de los derechos colectivos	43
3.5. MEDIOS DE CONTROL QUE PROCEDEN FRENTE A LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	44
3.5.1. Nulidad	44
3.5.2. Nulidad y restablecimiento de derechos	46
3.5.3. Reparación directa.....	48
4. CONCLUSIÓN.....	52
Bibliografía	60

RESUMEN

En este artículo se analizará los problemas jurídicos presentados, a propósito de la suspensión del Proyecto Hidroeléctrico Porce IV (de propiedad de Empresas Públicas de Medellín E.S.P), en el departamento de Antioquia-Colombia-; para ello, se identificarán las normas que regulan los temas relacionados con la declaratoria de utilidad pública; de igual manera, se estudiará el acto administrativo, su decaimiento, las afectaciones que puede generar y diferentes acciones que proceden en su contra. Lo cual pueda facilitar herramientas a las comunidades o entidades que se puedan ver afectados por dicha suspensión.

Para el desarrollo del trabajo, entonces, se propone un enfoque investigativo cualitativo de tipo descriptivo, a través del cual se realizará una valoración hermenéutica-jurídica de los conceptos, la legislación y la jurisprudencia referente a las problemáticas jurídicas presentadas por el acto administrativo que dio vía al Proyecto Hidroeléctrico Porce IV y la suspensión de la construcción del mismo proyecto.

Por último, se realizará una serie de conclusiones o recomendaciones que permitan entender por qué la suspensión del proyecto puede ser o no algo *Sui generis* en la historia del país, dada la poca argumentación que tiene el Estado y las Empresas Públicas de Medellín (propietaria del proyecto) al momento de responder el llamado de las comunidades posiblemente afectadas por la suspensión del proyecto Hidroeléctrico Porce IV. Toda vez que se hace necesario recuperar y visibilizar aprendizajes que en futuras acciones institucionales sean replicables, en caso de ser positivos, o evitables, en caso de ser negativos.

SUMMARY

This paper presents the juridical scenario concerning the postponement of the hydropower plant Porce IV (by Empresas Públicas de Medellín E.S.P), located in de department of Antioquia – Colombia. This paper presents the regulation related to the declaratory act of public utility in land, the relation between the administrative acts and general affectation to the communities and legal tools proceeding against those acts. The purpose of this paper is to ease tools for local communities or organizations affected by the suspension of this declaratory.

For this research, a qualitative- descriptive approach is proposed, prompting a hermeneutical- juridical assessment of concepts, laws, and jurisprudence related to the problematical administrative act allowing the hydropower plant project and the suspension of it.

This paper presents conclusions and recommendations in order to understand the reasons of the special conditions related to the suspension of the project, due to the lack of responses given by the State and Empresas Publicas de Medellin to communities affected by the suspension of Porce IV hydropower plant, in order to record, and advise in future institutional acts, mitigating negative impacts or in the other side launching actions in favro of communities implicated in the interventions.

1. Antecedente

Las centrales hidroeléctricas resultan fundamentales para el desarrollo y la seguridad energética de los países, especialmente en aquellas naciones en donde no existen otros métodos de generación de energía y a su vez se cuenta con los cauces y la topografía necesaria para la construcción de estas obras. Sin lugar a dudas, la construcción de proyectos hidroeléctricos en cualquier zona del territorio nacional, y especialmente en regiones como el cañón del Porce en Antioquia son muy apetecidas gracias a sus condiciones geográficas y topográficas.

Todo proyecto trae consigo beneficios económicos y sociales, contribuye al desarrollo económico de la Nación; no sólo por la generación de energía eléctrica, el cual es el propósito central de este tipo de infraestructuras, sino por las ganancias económicas que conlleva el aprovechamiento de este tipo de energías renovables. Precisamente, el departamento de Antioquia, según datos de (Camara de Comercio de Medellín para Antioquia, 2013) genera cerca del 30% del total de la energía eléctrica del país, sector que representa el 3.8% del PIB antioqueño.

1.2. El Proyecto Hidroeléctrico Porce IV

Las obras de Porce IV se proyectaron en un área localizada al nordeste del Departamento de Antioquia, sobre la cordillera central comprendida entre los municipios de Amalfi y Anorí, y aguas debajo de ellas se encuentra el municipio de Zaragoza. En la margen izquierda del río Porce se encuentran las veredas El Zafiro, Puerto Rico y su (Paraje la Aguada), La Esperanza y Los Trozos y su paraje (La Florida) del municipio de Anorí; mientras que en la margen derecha están las veredas La Manguita, Tinitacita, Naranjal y Los Toros, correspondientes al municipio de Amalfi. (Catalina Castrillón Arias , 2012)

Estaba proyectado para una capacidad instalada de 400 MW, con un área inundada a nivel máximo normal de operación de 2011 hectáreas y una cota máxima de embalse de 305 MSNM,

aprovechando el caudal del río Porce y sus afluentes. Las obras principales estaban proyectadas a unos 150 kilómetros en dirección noroeste de la ciudad de Medellín. Las obras principales consistían en una presa de enrocado con cara de concreto , el polígono fue demarcado teniendo en cuenta aspectos ambientales, técnicos y económicos de forma tal que se viabilizara la construcción del proyecto” (Resolución Declaratoria Utilidad Pública, 2008). El sitio de presa se encuentra a 31 Km aguas abajo del sitio de descarga del proyecto Porce III, en el sitio Los Micos entre las veredas Los Toros de Amalfi y Los Trozos de Anorí.

2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En el año 2005, Empresas Públicas de Medellín E.S.P. por medio de la empresa INGETEC S.A. desarrollo los estudios de pre factibilidad para evaluar el potencial hidroeléctrico del Río Porce desde descarga del proyecto Porce III hasta la confluencia del Rio Nechi en el lugar llamado Dos Bocas, el resultado dio pie para iniciar con la evaluación de pre factibilidad del proyecto Porce IV en el 2006.

Mediante escrito N° 01423338 de fecha marzo 14 de 2008, radicado en el Ministerio de Minas y Energía bajo el número 2008011353 de fecha 17 de marzo de 2008, cuya información se complementa con la comunicación radicada en el Ministerio de Minas y Energía bajo el número 2008029475 de fecha 1 de julio de 2008, el Gerente General y Representante Legal de EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLIN E.S.P., solicita al Ministerio de Minas y Energía la declaratoria de utilidad pública y de interés social sobre la zona de influencia del proyecto hidroeléctrico denominado PORCE IV, ubicada en dirección noroeste de la ciudad de Medellín. (Resolución Declaratoria Utilidad Pública, 2008)

El 26 de agosto de 2008 el Ministerio de Minas y Energía mediante Resolución 316 declara de utilidad pública e interés social los terrenos necesarios para la construcción y operación del

PROYECTO HIDROELÉCTRICO PORCE IV. Para ese mismo tiempo se le asignó a EPM la obligación de generar energía con la puesta en marcha del Proyecto Hidroeléctrico Porce IV, el cual debía estar listo para diciembre de 2015.

La Junta Directiva de las Empresas Públicas de Medellín, autorizó la iniciación del Proyecto Hidroeléctrico Porce IV desde mayo de 2008, tal como consta en el acta 1487 del 19 mayo del mismo año.

El Ministerio de Medio Ambiente mediante resolución 2462 del 29 de diciembre de 2008 otorga Licencia Ambiental Global del Proyecto.

Del nivel de información obtenido de los estudios, el estimativo de costos y presupuestos requeridos para evaluar la viabilidad de un proyecto de esta magnitud, permitió a las Empresas considerar que el proyecto era viable desde sus aspectos técnicos, constructivos y ambientales.

La primera etapa se ejecutó entre el 1 de junio de 2004 y el 28 de febrero de 2006, correspondientes a los estudios de pre factibilidad, y la segunda etapa se desarrolló desde el 1 de marzo de 2006 hasta el 1 de agosto de 2007, correspondiente a los estudios de factibilidad de la alternativa elegida en la primera etapa.

Para la construcción se aprovecharía parte de la infraestructura que tiene EPM en la región, y para la generación de energía se utilizaría la capacidad de regulación de los embalses de Rio grande II, Porce 11 y III, Troneras y Miraflores del sistema Guadalupe.

Sin embargo, para el año 2006, en la etapa de factibilidad, se obtuvo un censo de 2.799 personas, para el cual el valor estimado del Plan de manejo ambiental, componente social, fue de 17 millones de dólares. Para el año 2009 después del Censo de INGETEC, empresa contratada por EPM, realizó un censo minero y socio económico el cual arrojó que la población ubicada en la zona de

influencia presentaba a partir de dicha declaratoria, sorprendentemente se incrementó a 8.500 personas, para un crecimiento del 204%, lo que modificaba de manera importante el costo de dicho plan al pasar a 211,20 millones de dólares, lo que equivale a un incremento del 3.218%. Con este escenario se infiere que, desde el punto de vista socioeconómico, el proyecto había disminuido viabilidad financiera para su ejecución.

A lo anterior se sumó las declaraciones dadas en el 2010 por el representante legal de la organización denominada Consejo Mayor Comunitario, AZA, la cual indicaba ser el único representante de las organizaciones y comunidades de la zona de influencia del proyecto, éste le reclamaba a Empresas Públicas de Medellín –EPM- el reconocimiento de impactos para 14.500 personas, (estas reflejadas en las personas que dependían de las personas con posible afectación directa, es decir los familiares de las 8.500 personas del Censo INGETEC) lo que significa un aumento desmesurado del 418%.

Mediante Acta 1527 de diciembre 7 de 2010, se informa a la Junta Directiva sobre el incremento desmedido de la población y la minería informal, y la difícil circunstancia de agravación del orden público que se presentó en la zona del proyecto. Una vez es debatida esta situación por los miembros de la Junta Directiva, se concluye que las condiciones de ese momento hacen inviable la ejecución del proyecto.

Desde el punto de vista ambiental y social se evidenciaban aspectos como la debilidad institucional en la identificación de la dinámica de las economías ilegales tales como los cultivos ilícitos, la minería aluvial informal, algunas veces ilegal y presencia activa de los diferentes grupos armados al margen de la ley, que generaban y potenciaban conflictos sociales estructurales que

desbordaron la capacidad de manejo de Empresas Públicas de Medellín como responsable de la construcción del proyecto.

La suspensión del proyecto se fundamentó en una problemática social, económica, política y de conflicto armado histórico, este último reflejado en los atentados que dieron lugar a la voladura de los puestos de medición de los niveles del río ubicados a lo largo del cañón del Río Porce, como también la intimidación de los funcionarios de la Empresa que hacían presencia en la región. Todo lo anterior tuvo implicaciones en costos, tiempos y riesgos que llevaron a la inviabilidad actual del proyecto.

Con lo anterior la Junta Directiva aprueba por unanimidad la suspensión indefinida del proyecto y se remite a comunicar al Gobierno Nacional la decisión adoptada. Como segunda medida proceden a informar al país mediante comunicado de prensa, la suspensión de proyecto de manera indefinida. Esta decisión dejó en vilo uno de los proyectos de generación de energía más importantes de los últimos años.

Según las Administraciones Locales de Amalfi y Anorí, Organizaciones sociales y pobladores de zona de influencia directa del proyecto, a ellos no se les notificó dicha decisión, como tampoco se realizó ningún proceso informativo, sobre los motivos de la suspensión del proyecto. Por tal motivo, no se tenía claridad sobre cuál sería el futuro de los predios de influencia directa del proyecto los cuales tenían afectación del dominio con la llamada “congelación de los predios” o prioridad de compra para la empresa que realizaría el proyecto.

Empresas Públicas de Medellín E.S.P, mediante documento radicado en la Comisión de Regulación de Energía y Gas- CREG, solicitó, previo trámite de una actuación administrativa,

reconocer que la no entrada en operación en la fecha declarada (1 de diciembre de 2015) del “Proyecto Hidroeléctrico Porce IV”, obedeció a hechos imprevisibles e irresistibles que eximen de responsabilidad a EPM, y consecuentemente disponer que XM S.A ESP, no debía hacer efectiva la garantía otorgada para amparar el cumplimiento de la obligación de entrada de operación del proyecto.

La referida solicitud de iniciar una actuación administrativa para el reconocimiento de un evento de sostuvo que *“no cuenta con las facultades jurídicas” requeridas, por cuanto “de manera general podemos decir que la determinación de la responsabilidad de las personas, es una tarea que ha sido asignada por el Código de Procedimiento Civil a los jueces de la jurisdicción ordinaria, o en caso de existir el Estado como parte de la Litis, está será una labor adelantada por la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo (Artículo 82 del Código Contencioso Administrativo) y considerando el ámbito de actuación del Artículo 106 de la Ley 142 de 1994 (esto es los actos administrativos unilaterales para el cumplimiento de las disposiciones de la propia de la Ley 142 de 1994), no existe disposición legal o reglamentaria tendiente a reconocer la ocurrencia de una causa eximente de responsabilidad (caso fortuito o fuerza mayor)”*.

En actuaciones seguidas la CREG emitió las resoluciones 104 de 2011, del Ministerio de Minas y Energía. (Comisión de Regulación de Energía y Gas. – CREG), y la 184 de diciembre de 2011 y en las que se pronuncia y retoma en los antecedentes, las resoluciones 071 de 2006 y 061 de 2007 emitidas por esa misma Comisión, en las que se regula la entrada en operación de las plantas generadoras de energía y se respalda la ejecución de los proyectos de energía, respectivamente.

Es decir, en estas resoluciones se encuentra la regulación de la situación de un proyecto energético que no entre a operar por incumplimiento grave e insalvable y sus consecuencias, tema tratado en el artículo 9 de la resolución 071 de 2006 y modificado por el artículo 13 de la resolución 061 de 2007, donde se estipula que la no puesta en operación de la planta o unidad de generación dará lugar a:

- La ejecución de la garantía.
- La pérdida para el generador de la asignación de la obligación de la energía firme y la remuneración asociada a ella.

Después de cruzar diferentes recursos la CREG mantuvo la posición en la que evidenciaba que el proyecto Hidroeléctrico Porce IV presentaba una situación de incumplimiento grave e insalvable. Conclusión que da origen a la actuación administrativa que realiza la misma Comisión fuese ordenar a EPM el pago de \$24.707.121.932,24. Suma que la empresa cancelo el 10 de febrero de 2012. Se evidenció entonces que no existe piso jurídico para poder sustentar la suspensión de un proyecto eléctrico.

A la fecha van cerca de diez años después de la suspensión del proyecto y en la actualidad el proyecto sigue suspendido, las Administraciones Municipales de Amalfi y Anorí indican que existe posibles afectaciones algunas relacionadas con el desarrollo del territorio, otros de carácter social, y varias de carácter individual, Algunos como:

En la Actualidad se encuentra en vigencia la Declaratoria de Utilidad Pública, que en adelante llamaremos –DUPIS-. Está a la vez ha traído problemáticas al momento de invertir por parte de las Autoridades territoriales, pues estos argumentan que estarían incurriendo en detrimento Patrimonial al invertir en un territorio en el que se mantiene una expectativa de proyecto.

A la vez se genera una discusión por parte de las Autoridades locales y la Empresa Públicas de Medellín. La empresa argumenta que actualmente no hay restricciones para las negociaciones entre particulares, pues según lo establece la Ley 56 de 1981, después de dos años de vigencia de la Declaratoria de Utilidad Pública se vence para EPM la primera opción de compra de los predios, y por lo tanto los propietarios pueden hacer negocios con ellos. Para ello simplemente pueden invocar la Ley 56 ante el Registrador de Instrumentos Públicos de su municipio, para que proceda con la negociación sobre el inmueble.

Pero el Registrador de Instrumentos Públicos indica que la afectación del dominio es parte del derecho rogado y que solo hasta el 2012 se solicitó por parte de Empresas Públicas de Medellín realizar dicho levantamiento en la restricción.

A lo largo del tiempo desde la Declaratoria de Utilidad Pública, las Administraciones Locales, Departamentales y algunas Nacionales, se han negado a invertir en esta zona. Teniendo en cuenta que no hay claridad en la norma, ni en conceptos. Como tampoco se sabe si se puede o no invertir en el territorio aun con la DUPIS. ¿Esto se podría identificar como afectación al desarrollo del territorio? ¿En caso de ser positivo quien sería el o los responsables de tal hecho?

En otro caso, los pobladores de la región argumentan que las entidades financieras han negado créditos en los que se proponen los predios como garantía, pues las entidades bancarias argumentan que aún se encuentra vigente la expectativa del proyecto. Lo anterior puede ser confundido con la prioridad de compra o congelación de predios.

En torno a lo anterior se generan varias preguntas ¿La Resolución que otorga la DUPIS para la construcción del Proyecto Porce IV tiene fecha de prescripción o de debe ser rogada? ¿se puede invertir en un territorio donde hay una DUPIS? ¿Cuál es la diferencia entre Declaratoria de Utilidad Pública -DUPIS-, limitación al dominio por prioridad de compra y congelación de predios?

En el marco de ejecución de las actividades trazadas para el proyecto Porce IV, Se inició con la compra y negociación de predios. Algunos lograron cerrar etapa de negociación, con promesa de compra venta y otros con la sola expectativa de negocio.

Esta región tiene diferentes problemáticas relacionadas con el tema de titulación, varias personas han iniciado con procesos de Prescripción Adquisitiva del Dominio, frente a otros particulares y estas han sido negadas por los jueces y algunos de los argumentos esgrimidos por estos, es la existencia y vigencia de la Declaratoria de Utilidad Pública del Proyecto Porce IV y la expectativa de construcción del mismo.

Tal condición no ha sido ajena al desarrollo hidroeléctrico del departamento de Antioquia y así se indica en el documento “Lineamientos de ordenamiento territorial de Antioquia” (LOTA) en el cual se definen las tensiones como “...situaciones que se generan cuando sobre un mismo territorio se superponen intereses en conflicto por el uso, apropiación y explotación de recursos naturales renovables o no renovables”.¹

Ese tipo de impactos y tensiones se han reconocido institucionalmente indicándose que “La implementación de dichos proyectos ha ocasionado problemáticas sociales, especialmente en

¹ Gobernación de Antioquia. LOTA. Medellín. 2012. Página 32.

grupos de población que se han visto afectados directamente por grandes proyectos hidroeléctricos, generando crisis adaptativa, y en grupos de población que se han visto afectados directamente, al tener que convivir con un escenario distinto y adaptarse a la nueva realidad transformada por proyectos desarrollados por EPM”.²

Tal tipo de expectativas también se reflejan en los datos poblacionales levantados en la realización del EIA de Porce IV, en el cual se identificó que la población afectada por este proyecto “estaría integrada por 111 familias localizadas en las márgenes ribereñas izquierda y derecha del río Porce, en territorios rurales de ocho veredas pertenecientes a los municipios de Amalfi y Anorí. En total el número de pobladores que integran estas familias es de 480. Además de los pobladores permanentes, resultarán afectados por desplazamiento económico 709 pobladores temporales o estacionales que ejercen la actividad de minería de aluvión en las modalidades de pequeña minería (dragueros y barequeros) y mediana minería (empleados de los medianos entables) De igual modo resultarán afectados por desplazamiento económico 26 pobladores ocasionales compuestos por los propietarios de los medianos entables y los transportadores fluviales que cubren rutas informales entre los sitios Los Micos (sitio de Presa) y El Chispero”³

3. ANALISIS JURÍDICO

La Actividad de la administración se multiplicó, y hoy casi se igualan los actos de autoridad y los actos de gestión, siendo estos últimos los que tienden a predominar. Es por eso que cada día se acrecientan más la necesidad que la administración atienda todo lo relacionado a los servicios públicos, estos, necesarios para garantizar la calidad de vida de sus administrados. Por tal motivo,

² EPM - INGETEC. Proyecto hidroeléctrico Porce III. **Estudio de impacto ambiental. Volumen 3. Componente social.** Julio de 2002. Página 164

³ Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Resolución número 2462 de 29 de diciembre de 2008. “**Por la cual se otorga una licencia ambiental global para el proyecto “central hidroeléctrica Porce IV”** Hoja 36.

se ha visto en la necesidad de vender, comprar, arrendar, explotar los bienes directamente o celebrar sobre ellos contratos de concesión, permisos de explotación o declarar la utilidad pública sobre tierras del Estado o de los particulares.

Ahora, para poder entender un poco sobre qué se está hablando, se debe conocer algunos conceptos y normas relacionadas con la Declaratoria de Utilidad Pública e interés Social:

PRPIEDAD PRIVADA Y UTILIDAD PÚBLICA

Colombia como Estado social, democrático y de derecho, debe, en ejercicio de su función administrativa, velar por la prevalencia del interés general sobre el particular, es por ello que el Estado tiene facultades para ordenar la administración Pública. Para ello, puede incidir en la vida social política, económica, y civil de los particulares, es por eso, que ejerce una función de ordenar los bienes públicos y privados; concesionar bienes de titularidad pública y autorizar la disposición de bienes de interés particular cuando estos sean de interés general.

La Sentencia C 014 de 1994 fija parámetros para ejercer el poder para ordenar, especialmente el poder de policía administrativa, definida como el “poder jurídico por parte de las autoridades de tomar decisiones que limiten la libertad y propiedad de los particulares.

Pero como base importante se debe tomar artículo 58 de la Constitución Política, en este artículo el constituyente garantiza la propiedad privada y los derechos civiles adquiridos, de igual forma deja claro la constitución, que estos derechos no pueden ser vulnerados por otras normas, y que la propiedad es una función social que implica obligaciones .

La Corte Constitucional en Sentencia C-227/ analiza el art 58 y allí se encuentra que este artículo limita el dominio de la propiedad privada de la siguiente forma, “el interés privado deberá

ceder al interés público o social” esta limitación siempre estará acompañada de una indemnización la cual cumple una función reparadora. De esta manera se busca evitar que se vulneren los derechos de los ciudadanos; y así el Estado o los particulares tienen facultades de expropiación, ambos legitimados en el interés público y/o interés social. “En tanto elemento del concepto constitucional de propiedad, podría ser entendida como una forma de intervención estatal sobre posiciones jurídicas particulares que se legitima en la prevalencia del interés general sobre el particular” (Hernandez Betancur, 2017)

En otro lugar la convención de América Sobre los Derechos Humanos, ratificada por la ley 16 de 1977, cuyo artículo 212 dispone que “ninguna persona puede ser expropiada de sus bienes, excepto el pago de indemnización justa por razones de utilidad pública”. Podemos evidenciar entonces que la constitución y los tratados internacionales permiten que el Estado pueda adquirir el dominio de la propiedad privada, en este caso, mediante de Declaración de Utilidad Pública.

3.1. ¿Y QUÉ ES UTILIDAD PÚBLICA E INTERÉS SOCIAL?

Es la protección legal otorgada a planes, proyectos y ejecución de obras para la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, acueductos, riego, regulación de ríos y caudales, así como las zonas afectadas por el mismo. Pero esta protección no se hace efectiva hasta tanto el Estado no la declare de manera oficial. Mediante una Declaratoria de Utilidad Pública e Interés Social. (Ministerio de Minas y Energía, 2014).

3.1.1. ¿Qué es entonces la declaratoria de utilidad pública e interés social –DUPIS?

consisten en la creación de un *Acto Administrativo*, mediante el cual se califica como de Utilidad Pública e Interés Social un plan, un proyecto o una ejecución de obras para la generación,

transmisión, distribución de energía eléctrica, acueductos, riego, regulación de ríos y caudales, así como las zonas afectadas por los mismos. (Ministerio de Minas y Energía, 2014)

En la Ley 9 de 1989, artículo 10 se encuentran los fines para los cuales se puede declarar a utilidad pública o el interés social (DUPIS). Algunos de ellos son:

La construcción de infraestructura social en los sectores de la salud, educación, recreación, centrales de abasto y seguridad ciudadana; vivienda de interés social y la reubicación de asentamientos humanos situados en sectores de alto riesgo, así como proyectos de producción, ampliación, abastecimiento y distribución de servicios públicos domiciliarios.

Con ocasión del auge de los proyectos de energía a nivel nacional, el Ministerio de Minas y Energía es el llamado a conceder Declaratorias de Utilidad Pública e Interés Social, por tal motivo en el año 2013 mediante el decreto 2444 se reglamentaron los requisitos y el trámite para ello.

Según lo anterior y aunado a los lineamientos de la ley 142 de 1994, los espacios para garantizar la protección de las instalaciones, así como las líneas de transmisión y distribución de los proyectos de energía podrán requerir DUPIS, ya sea para la adquisición de predios o para la imposición de servidumbres.

Dicha declaratoria genera efectos sobre el dominio del bien inmueble uno de ellos es el no reconocimiento de mejoras, según el cual las entidades propietarias del proyecto que favorece la utilidad no estarán obligadas a reconocer adiciones, reformas, reconstrucciones o mejoras permanentes que se efectúen a los inmuebles afectados por las obras, con posterioridad a la declaratoria de utilidad pública.

La limitación al derecho de dominio, como otro efecto que genera el acto administrativo por medio del cual se declara de utilidad pública e interés social un proyecto hidroeléctrico, se aplica

a los predios afectados mediante la fijación de copia del acto , junto con la lista que contenga el censo de los predios, en las notarías, oficinas de registros de instrumentos públicos, alcaldías y/o autoridades correspondientes en los municipios involucrados, con el fin de permitir que el propietario del proyecto pueda ejercer la figura jurídica denominada “primera opción de compra”, mediante la cual los bienes afectados por la declaratoria salen del tráfico comercial general para reservarse exclusivamente a la posibilidad de adquisición por parte de la entidad señalada como propietaria del proyecto, en caso de no poder llegar a un acuerdo de negociación directa, se tendrá la facultad para expropiar y de esta manera prevalecerá el interés público sobre el particular.

Lo anterior se sustenta en el artículo 9° de la ley 56 de 1981 reza lo siguiente.

“A partir de la fecha de la resolución ejecutiva que declare de utilidad pública la zona de un proyecto, corresponderá a la entidad que en ella se señale como propietaria, la primera opción de compra de todos los inmuebles comprendidos en tal zona. Una vez ejecutoriada la mencionada resolución se fijará copia de ella junto con la lista que contenga el censo de las propiedades afectadas, en las notarías, oficinas de registro de instrumentos públicos, alcaldías e inspecciones de policía de los municipios y corregimientos involucrados. Las oficinas de registro se abstendrán de registrar las escrituras que contengan transferencias entre vivos, del domino o limitaciones del mismo de tales propiedades, si no se acredita que la entidad propietaria en cuyo favor se establece esta opción, ha renunciado a ella o no ha hecho uso oportuno de la misma. Si la entidad propietaria no ejerce la opción de compra dentro del plazo que señale el decreto reglamentario de esta ley, que no podrá pasar de dos (2) años, o lo hiciere en forma negativa, la opción caducará.”

El artículo primero del Decreto 2444 de 2013, el cual reglamenta los artículos 9° y 17 de la Ley 56 de 1981, indica que efectos de lo señalado en el artículo 9° de la Ley 56 de 1981, la Primera Opción de Compra, corresponde a aquella situación jurídica mediante la cual, los bienes vinculados a la declaratoria de utilidad pública salen del tráfico comercial general, para reservarse

exclusivamente a la posibilidad de adquisición por parte de la entidad señalada como propietaria del proyecto en la resolución de declaratoria de utilidad pública.

Aclara esta norma, que, una vez transcurridos los dos (2) años de que trata el último inciso del artículo 9° de la Ley 56 de 1981, la entidad propietaria del proyecto deberá, con el fin de evitar limitaciones innecesarias al ejercicio a la propiedad privada, dentro del mes siguiente a dicho vencimiento, informar por escrito a las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, Notarías, Alcaldías e Inspecciones de Policía de los municipios cuyos predios han sido afectados por la declaratoria de utilidad pública, que los mismos no se encuentran limitados por la Primera Opción de Compra. De igual forma indica que si la entidad propietaria del proyecto no da cumplimiento a lo establecido en el párrafo anterior, las Oficinas de Registro respectivas no estarán obligadas a impedir el ejercicio de los derechos inherentes a los propietarios o poseedores de los predios afectados por la declaratoria.

3.1.2. ¿Entonces cuál es la Vigencia de la declaratoria de utilidad pública?

El Ministerio de Minas y Energía mediante Concepto 54202 de 2016 hace el análisis sobre la duración o vigencia de la DUPIS, Allí explica que la cadena, plan, proyecto y obra que se amparan con una declaratoria de utilidad pública, debe tener la duración de la obra, por cuanto con ésta se termina el plan, proyecto y la obra misma, lo que quiere decir que dicho amparo no es indefinido en el tiempo, sino que su duración va hasta la terminación de las obras de generación, transmisión o distribución.

El Consejo de Estado, también se refiere la vigencia de la DUPIS, indica el Consejo que: *“Cuando una entidad pública proyecta la ejecución de una obra y, para ello, declara de utilidad pública inmuebles de propiedad ajena, debe reparar los daños que cause con esa decisión, pues se trata de una restricción al*

derecho de dominio y no de una patente que permita desconocer los derechos de los particulares propietarios, y que vencido el tiempo de la afectación, la entidad debe liberar los bienes o adquirirlos, dentro de los plazos y mediante el procedimiento previsto en la ley.”

El Consejo de Estado recordó que la ocupación temporal permite que el particular afectado continúe con la titularidad del derecho de dominio, mientras que en la definitiva este pasa a la entidad pública, que tiene el deber de pagar el precio al momento de la ocupación, debidamente indexado y con los intereses generados.

De acuerdo con la corporación, las autoridades públicas tienen el deber constitucional de respetar el derecho de propiedad privada sobre toda clase de bienes. Por lo tanto, cuando requieran inmuebles para cumplir los fines consagrados en el artículo 2º de la Constitución, deben obrar con sujeción al principio de legalidad, garantizando el derecho al debido proceso. Ese es el criterio que ha mantenido la Sala en los casos de ocupación permanente (material o jurídica) de inmuebles por obras públicas. (Consejo de Estado, 2014)

Después de analizar la norma y los diferentes conceptos dados para la DUPIS y su vigencia, se puede notar que no existe claridad sobre la misma. Se encuentra de manera expresa el tiempo para la prioridad de compra por parte de la entidad propietaria del proyecto. No pasa lo mismo con la vigencia de la DUPIS. Es por eso, que se deja a interpretaciones subjetivas, tales como la realizadas en el concepto 54202 de 2016 por el Ministerio de Minas y Energía, el cual indica que la vigencia de la DUPIS es hasta la finalización de las obras del proyecto. Al inicio de este escrito se mencionó la suspensión del proyecto por parte de EPM, y a la fecha no se han retomado las gestiones para la terminación del suspendido proyecto Hidroeléctrico Porce IV. Después de 12 años la resolución que da vida a la declaratoria aún se encuentra en el mundo jurídico, el proyecto

no se ha iniciado y por ende no tiene fecha de culminación. Por tal motivo según lo anunciado por el Ministerio de Minas, La DUPIS aún sigue vigente.

En el planteamiento del problema se enunció algunas de las problemáticas presentadas por las interpretaciones realizadas a la Declaratoria de Utilidad Pública del Proyecto Hidroeléctrico Porce IV (La negación de entidades Públicas para invertir en el territorio por la expectativa del proyecto, la negación de jueces y notarios en realizar transacciones jurídicas que involucren predios que se encuentren en la misma; la posición de EPM al argumentar que la DUPIS perdió fuerza de ejecutoria, entre otras).

Es necesario analizar de manera más detallada si la Declaratoria de Utilidad Pública del Proyecto Hidroeléctrico Porce IV aún sigue vigente. Lo anterior se puede realizar desde la creación de la misma, la cual emana de una resolución del Ministerio de Minas (Resolución entendida como un *Acto Administrativo*). Por tal motivo se hace necesario examinar la vigencia del acto administrativo que califica como de Utilidad Pública e Interés Social el proyecto en mención.

Se estudiará entonces el acto administrativo para poder entender el entramado de la DUPIS.

3.2. ¿QUÉ ES UN ACTO ADMINISTRATIVO?

Previamente al definir al acto administrativo desde diferentes concepciones, es importante señalar que la Administración Pública se desenvuelve con la realización de numerosos actos de muy diversa naturaleza como son actos jurídicos, hechos jurídicos y actos materiales; es así, que el conocimiento del acto administrativo es la base para el ejercicio de las garantías administrativas en un Estado social de derecho.

Según Gastón Jesé, se entiende por acto administrativo “La expresión de la voluntad de gobernantes, agentes públicos y simples particulares (cuando habla de simples particulares se refiere a esos particulares dotados por la administración para producir actos), en uso de un poder legal y con la finalidad de producir efectos de derecho”. Esta es una de las definiciones, pero ZANOBINI indica que el acto administrativo no es solo la expresión de la voluntad, sino también, expresión de conocimiento. De igual forma, se indica que los actos administrativos están conformados por actos, hechos omisiones de la administración pública. (Rojas Arbeláez, El espíritu del Derecho Administrativo, 1985)

El Manual de Derecho Administrativo conceptualiza al acto administrativo de la siguiente manera: “Es un acto jurídico y uno de los medios que se vale la administración pública para expresar su voluntad. Todo acto administrativo que se emana de un órgano del sector público central, institucional o seccional, con poder legal, produce efectos jurídicos”. (Jaramillo Ordoñez, 1999)

Para la Corte Constitucional un acto administrativo es una manifestación de la voluntad de la administración que busca producir efectos jurídicos, bien sea creando, modificando o extinguiendo derechos a favor o en contra de los administrados. (Sentencia , 2000)

Libardo Rodríguez (citado por Rincón y Vergara) indica que “no existe un concepto único de acto administrativo”, sino diferentes criterios para examinarlos, a saber: criterio orgánico o formal, material, funcional, jurisdiccional y jerárquico, aunque en Colombia predomina el criterio funcional o jurisdiccional. Así, el concepto de acto administrativo puede examinarse según:

- a) Criterio orgánico. Todo acto administrativo debe ser expedido por una autoridad administrativa del Estado o un particular en el desempeño de funciones públicas.

- b) Criterio jurisdiccional. Todo acto administrativo está llamado a control por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.
- c) Criterio funcional. Todo acto administrativo nace en ejercicio de la función administrativa sin tener en cuenta el órgano o rama del Estado que la genera.
- d) Criterio material. Todo acto administrativo tiene efectos particulares. (Ortega Ruiz, El acto administrativo en los procesos y procedimientos, 2018)

El tratadista Jaime Santofimio Gamboa indica que es difícil la aproximación sustancial al concepto de acto administrativo, entendiéndolo entonces como el instrumento jurídico del Estado de derecho puesto a disposición de quienes ejercer funciones administrativas en el ámbito de las relaciones jurídico administrativas. (Santofimio Gamboa J. O., 2017)

En la doctrina podemos encontrar que fueron los franceses quienes iniciaron con la definición del acto administrativo, pero la doctrina alemana fue la que más se acercó a la actual definición, vincula esta doctrina a la determinación del contenido del acto administrativo el concepto de negocio jurídico. (Santofimio Gamboa J. , Compendio de Derecho Administrativo, 2017)

La doctrina del acto administrativo se fue formando con base al negocio jurídico, concepto tomado del derecho civil o privado como la declaración de la voluntad o la autonomía de la voluntad dirigido a crear relaciones jurídicas, pero en este caso se trata de un negocio jurídico unilateral. Se podría ampliar más jurisprudencia, pero todas apuntan a que el acto administrativo es la manifestación de la voluntad de quienes ejercitan funciones administrativas tendientes a la producción de efectos jurídicos.

“El acto administrativo es una declaración unilateral y concreta de la Administración Pública, en ejercicio de un poder legal, tendiente a realizar o a producir actos jurídicos, creadores de

situaciones jurídicas subjetivas, al par que aplicar el derecho al hecho controvertido”. (Dromi Casas, 2015).

Analizados los conceptos descritos, en efecto el acto administrativo constituye un acto jurídico de carácter unilateral, por cuanto es un medio exclusivo de la Administración Pública a través de sus diferentes organismos e instituciones, y por tanto, dicho acto va a producir efectos jurídicos directos ya que siempre el acto jurídico va a decidir una situación jurídica concreta; e inmediatos, porque al tiempo de ser expedidos crean, extinguen o modifican derechos subjetivos del administrado y por tanto pueden ser ejecutados. Con lo anteriormente expuesto, se puede definir entonces que la Declaratoria de Utilidad Pública es una Acto Administrativo mediante el cual la administración pública en cabeza del Ministerio de Minas y Energía, expresa su voluntad y autoriza la construcción de un proyecto hidroeléctrico.

Una vez que se ha dado diferentes conceptualizaciones es importante analizar los elementos de todo acto administrativo.

3.2.1. Elementos de los Actos Administrativos

1. **Declaración:** es la manifestación expresa de la decisión administrativa, por medio de ella se explica la decisión, la intención que sobre determinado asunto toma la administración pública.
2. **Voluntad:** no es otra cosa que la capacidad legal que tiene la administración pública para decidir sobre los asuntos de su competencia, es el ánimo administrativo para hacer alguna cosa, pero siempre deberá estar sujeto a la ley y sobre todo en función del bien común.

3. **Unilateralidad:** este elemento se caracteriza precisamente por cuanto sólo el sujeto activo que es la Administración Pública, puede o tiene la capacidad decisoria para poder dictarlo a través de sus instituciones u organismos siempre y cuando se encuentren enmarcado en la ley.
4. **Ejercicio Administrativo:** constituye en que los actos administrativos solo son factibles de ser expedidos por las personas naturales en ejercicio de la titularidad de un cargo público, o sea la decisión administrativa tiene fuerza jurídica porque se sustenta en las competencias señaladas para el órgano público.
5. **Efectos jurídicos inmediatos y directos:** todo acto administrativo se caracteriza por ser ejecutorio, es decir la administración emisora tiene la capacidad de hacerlo cumplir inmediatamente siempre y cuando estén enmarcados dentro la ley; y, es directo porque va dirigido contra el sujeto pasivo que es el administrado, pero el acto jurídico siempre debe cumplir con el requisito de eficacia, sólo ahí se crean efectos jurídicos directos e inmediatos.

3.2.2. Elementos esenciales para la existencia y validez del acto administrativo

Sujeto: Todo acto administrativo debe contener el sujeto activo y pasivo. *El sujeto activo*, hace referencia a aquel órgano del Estado o particular revestido de competencia para crear actos administrativos. Mientras el *sujeto pasivo*, está relacionado con aquel sobre el cual recae los efectos jurídicos creados por el acto administrativo.

Competencia: está ligada a la capacidad, capacidad se entiende como la atribuida por la constitución o la ley a entes públicos o particulares para que manifieste válidamente la voluntad

Estatal, en vía administrativa. (Las normas que determinan la competencia deben ser otorgadas antes del acto, de lo contrario, este será nulo).

Objeto: Todo aquello de lo que se ocupa, lo que se decide o persigue con el acto. Este debe ser lícito, posible y existente.

Causa o motivo: Es el móvil o la razón determinante para la realización del acto administrativo; Se debe resaltar que el motivo es diferente a la motivación, toda vez que esta última debe contener las razones de hecho y de derecho o esas causas que promueve la emisión del acto administrativo.

Finalidad: Todo acto administrativo persigue una finalidad específica, y esta debe hacerse con orientación al cumplimiento de los fines del Estado y de esta forma satisfacer el interés general o el particular, según sea el caso.

3.2.3.4. Obligatoriedad, ejecutoriedad y presunción de legalidad de los actos administrativos

Los actos administrativos gozan de obligatoriedad, ejecutoriedad y presunción de legalidad. Con la primera quiere decir que desde que el momento en que el acto está en firme obliga a las personas a quienes se dirige. Si es acto es de carácter general, a toda la comunidad, y si es de carácter individual, a aquella persona o grupo de personas determinadas a quienes afecta. La ejecutividad consiste en que el acto este en firme, es decir cuando ya no aplica recursos contra él. Por último, tenemos la presunción de legalidad, esa que reviste los actos administrativos por ser expedidos por una autoridad administrativa competente, que no han sido declarados nulos o no se han suspendido los efectos por un juez. (Rojas Arbeláez, El espíritu del Derecho Administrativo, 1985)

3.2.3.5. Clasificación de los Actos Jurídicos

1. Según su destinatario

- a. **Generales:** Actos administrativos donde los supuestos normativos aparecen enunciados de forma objetiva y abstracta, y no de forma particular y concreta. Aplican a todas las personas comprendidas en tales parámetros. Se hacen efectivos en personas indeterminadas.
- b. **Particulares:** Actos administrativos de contenido particular y concreto, que producen situaciones jurídicas y crean efectos individualmente considerados. Se hacen efectivos en personas determinadas.
- c. **Mixtos:** Este acto es poco analizado por la teoría jurídica, pero se caracteriza por su doble naturaleza de normativas generales, abstractas e impersonales, los cuales generan situaciones jurídicas personales, individuales y concretas. (Santofimio Gamboa J. , Compendio de Derecho Administrativo, 2017).

Según su forma

- d. **Expresos:** Actos administrativos que se materializan a través de los sentidos.
- e. **Presuntos:** Actos administrativos conocidos como actos tácitos, en los cuales la administración no dicta resolución expresa, sino que se acoge a la herramienta de silencio administrativo. Este silencio puede ser positivo o negativo, constituyéndose en una ficción jurídica por la falta de resolución expresa por parte de la administración a las peticiones o los recursos interpuestos en contra de las decisiones administrativas.

2. Según su formación

- a. **Discrecional:** Actos administrativos en los que la administración tiene libertades para actuar porque las conductas o situaciones no están del todo contenidas en las normas jurídicas o los reglamentos. Se caracterizan porque tienen varias posibilidades de decisión. Ejemplo de estos actos administrativos es el nombramiento ordinario de la función pública.
- b. **Reglados:** Actos administrativos en los cuales el funcionario que los expide está limitado en todos los aspectos (los hechos, el tiempo, las formas, las notificaciones, los recursos, el mérito, etc., como ocurre con los actos de sanción disciplinaria). La autoridad que los emite no puede abstraerse del reglamento o la ley que regula su expedición sin el cumplimiento de los pasos o trámites fijados previamente.

3. Según su momento

- a. **De trámite:** Actos administrativos que se constituyen en el conjunto de actuaciones intermedias que preceden a la formación del acto definitivo. Los actos administrativos de trámite otorgan impulso procedimental, sin generar efectos subjetivos, por lo que no tienen recursos (artículo 75, CPACA). Por ejemplo, el acto administrativo que se expide para remitir el expediente a la segunda instancia para efectos de resolver el recurso de apelación en un procedimiento administrativo. Cuando estos actos impiden que la actuación continúe son demandables, porque se convierten en actos administrativos definitivos y dan así fin a la actuación administrativa.
- b. **Definitivos:** Actos administrativos que concluyen la actuación administrativa, en tanto deciden, directa o indirectamente, el fondo del asunto y producen efectos jurídicos definitivos, ya sea porque crearon, modificaron o extinguieron una situación jurídica particular. El artículo 43 del CPACA define estos actos como todos aquellos

en donde se “decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación”. Contra estos actos proceden recursos por vía administrativa según los términos que se consignan en el artículo 74 del CPACA.

4. Según su contenido

- a. **Integrador:** Actos administrativos de origen jurisprudencial compuestos por un acto definitivo y un acto de ejecución, sin el que el acto definitivo no produce efecto. “(...) supone[n] la existencia de por lo menos dos actos administrativos, uno de los cuales es definitivo y el otro (de ejecución) materializa la decisión contenida en aquél, es decir, lo hace oponible, eficaz, viabiliza la producción de sus efectos”. Aunque la validez del acto definitivo no depende del acto de ejecución, sin este no produciría ningún efecto.
- b. **De ejecución:** Actos administrativos que no crean ni modifican la situación jurídica de una persona. Plasman el cumplimiento de una decisión administrativa o judicial. Denominados por la doctrina también como de cumplimiento o ejecución, no contienen una expresión de voluntad proveniente de la administración, sino la orden concreta, a manera de ejemplo, de un juez o autoridad sancionadora que para cobrar ejecución necesita de su puesta en práctica por la autoridad administrativa que está obligada a cumplirla. De allí que el CPACA en su artículo 75 advierta que contra estos actos administrativos son improcedentes los recursos al tener en cuenta que solo nacen para darle cumplimiento a una decisión administrativa o judicial. Sin embargo, cuando los efectos jurídicos resultantes de la ejecución *exceden* lo ordenado por una sentencia o acto administrativo, es procedente ejercer el medio de control de nulidad y de restablecimiento, al haberse creado, modificado o extinguido una situación

jurídica diferente y, por ende, al haberse generado un verdadero acto administrativo susceptible de control de legalidad.

5. Según su contenido

- a. **Declarativo:** Actos administrativos entendidos como decisiones que no producen efectos jurídicos a los administrados, ni a favor ni en contra.
- b. **Ejecutivo:** Actos administrativos que para generar efectos jurídicos deben efectuarse a través de los actos de ejecución, que permiten llevar a cabo materialmente la decisión ejecutiva de la autoridad, mientras que los actos administrativos formales no requieren actos de ejecución.

6. Según su competencia territorial

- a. **Nacional:** Actos administrativos con aplicación en todo el territorio nacional, como ocurre con los decretos reglamentarios expedidos por el presidente de la República en ejercicio de su facultad reglamentaria.
- b. **Local:** Actos administrativos con aplicación en un territorio según las competencias de las entidades locales que los hayan producido, definidas en el artículo 286 de la Constitución Política (departamentos, distritos, municipios, territorios indígenas, regiones y provincias).

7. Según su competencia organizacional

- a. **Simple:** Actos administrativos simples que nacen de la decisión de una autoridad administrativa materializada en un servidor público o cuerpo colegiado.

- b. **Complejo:** Actos administrativos emitidos por un grupo de personas entre diferentes órganos. Los dos actos son en realidad un solo acto administrativo, integrado por las decisiones administrativas de dos o más autoridades, con unidad de contenido y unidad de fin, por lo cual se convierten en un acto administrativo complejo. Las declaraciones se fusionan en una unidad para darle nacimiento o perfeccionar el acto, sin que ninguna de ellas pueda considerarse un acto de trámite respecto de la otra. Ejemplo: la licencia de urbanismo en la que intervienen varias entidades. Cada una de ellas conduce a decisiones que se integrarán a la decisión principal, no obstante, se reitera, consideradas individualmente son una mera expectativa. El artículo 16 del Decreto 600 de 1993 declara “El trámite de las licencias de urbanización está compuesto por tres clases de actuaciones: **1.** Previas a la solicitud de la licencia de urbanización, que son: la aprobación e incorporación del plano topográfico y la obtención del certificado de las empresas de servicios públicos sobre su disponibilidad definida para prestarlos. En los casos en los que fuere necesario también deberá obtenerse la certificación preliminar de estabilidad de terrenos y la licencia previa de la CAR. **2.** Ante el DAPD para obtener la licencia. **3.** Posteriores a la expedición de la licencia, que son: aprobación de proyectos de redes, solicitud de interventoría de obras, escrituración y registro de las zonas de uso público y constitución de garantías”. (Ortega Ruiz, 2018).

3.2.3.6. Firmeza, ejecutoria y legalidad del acto administrativo

Los actos administrativos se presumen legales en cuanto no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. (CPACA, Art 88, 2011). A pesar de esa

presunción, los actos expedidos y notificados pueden controvertirse, interponiendo los recursos de ley. Una vez quedan en firme, son suficientes para que las autoridades puedan ejecutarlos por sí mismas o soliciten apoyo a las autoridades policiales.

Podemos decir que la legalidad, firmeza y ejecutoria del acto administrativo se perfecciona con la publicación y notificación del Acto, cuando no proceden recursos; con el vencimiento del término de interposición de recursos, con la renuncia a los recursos interpuestos, con el desistimiento de los recursos y con la protocolización del silencio administrativo positivo.

3.2.3.7. Eficacia de los actos Administrativos

En cuanto a la eficacia, consiste en la producción de efectos del acto administrativo o en la aplicación del acto a sus destinatarios para que surta efectos respecto de ellos. La eficacia del acto administrativo se debe pues entender encaminada a producir efectos jurídicos. (Sánchez Florez, 2004)

En el artículo 209 de la Constitución Política reiterado en el artículo 3º, Numeral 11, del CPACA, consagra el principio de eficacia el cual garantiza que el Acto Administrativo produzca efectos jurídicos, logre su finalidad y de esa manera las autoridades cumplan con su obligación de garantizar el debido proceso y realizar los fines para los cuales fueron creadas.

La eficacia entonces es un mandato que surge desde la constitución, para garantizar el debido proceso y que las autoridades mediante los actos administrativo cumplan los fines del Estado consagrados en la carta política, especialmente en lo que respecta a la capacidad y vocación de servicio a la comunidad, es decir a los administrados.

3.3.PERDIDA DE EJECUTORIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Santofimio Gamboa en el compendio de derecho administrativo, indica que la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo es un concepto genérico utilizado e incorporado en el ordenamiento jurídico mediante el artículo 91 de la ley 1437 de 2011. Este nombre es más conocido en la doctrina como “alteración a la normal eficacia del acto administrativo” por regla general el acto administrativo que esté en firme hace tránsito a la eficacia, la cual puede verse afectada excepcionalmente, limitando los efectos jurídicos creados por el acto y por consiguiente el acto puede perder su fuerza de ejecutoria en su totalidad. Es lo que algunos tratadistas denominan el decaimiento de los actos administrativos.

La pérdida de ejecutoria según lo indicado en el Manual de Derecho Procesal, son los eventos a través de los cuales el acto administrativo pierde fuerza ejecutoria; es decir, la administración pública se ve imposibilitada de materializar su contenido; se pueden clasificar en dos clases: aquellos que suspenden los efectos jurídicos del acto administrativos y aquellos que implican una pérdida total de la fuerza ejecutoria del mismo. (Fernández, 2015)

El decaimiento del acto administrativo ocurre cuando las disposiciones legales o reglamentarias sobre las cuales se sustenta su expedición, desaparecen del ordenamiento jurídico, como fruto bien de la declaratoria de inexequibilidad o de la nulidad de la norma jurídica. Este fenómeno también se presenta si los actos administrativos son anulados o suspendidos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; una vez ocurre el decaimiento de un acto administrativo, la consecuencia jurídica que resulta es impedir que hacia el futuro siga produciendo efecto. Ortega Ruiz, Luis German Citado por (Sentencia , 2017)

En ese sentido, la ley 1437 de 2011 definió en el artículo 91 las causales para la pérdida de ejecutoria del acto administrativo. En él se indica que siempre y cuando los actos administrativos estén en firmes son de obligatorio cumplimiento en tanto no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Los casos por los cuales decaen los actos administrativos son:

3.3.1. Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo:

Se caracteriza por ser una suspensión provisional del acto administrativo, esto sólo lo puede realizar la Jurisdicción como medida cautelar y después de ser rogado. Con el fin de suspender los efectos hasta tanto no se declare la nulidad o no del acto. Esta suspensión se realiza en un juicio previo, formal y sumario. El cual permite frenar efectos jurídicos, mientras el proceso contencioso se tramita y define si el acto contraría normas superiores. Se podría hablar de un prejuzgamiento, pero, al contrario, con esto se permite la preservación de ordenamiento jurídico mientras se resuelve si el acto consta de legalidad o no.

3.3.2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho:

El acto jurídico también pierde eficacia al desaparecer sus fundamentos de hecho y de derecho, esto es, la pérdida de validez por modificaciones del orden legal con el cual fue creado válidamente. Este decaimiento del acto administrativo, está ligado con la pérdida de fuerza de los elementos motivantes que agrupan los elementos facticos y las razones jurídicas, los cuales le sirven a la administración para resolver sustancialmente el problema o situación que se desea atender.

Santofimio Gamboa resalta que, en ciertos eventos, aunque desaparezcan algunos fundamentos del acto administrativo, el acto continúa en el mundo jurídico manteniendo su fuerza ejecutoria. Lo anterior para respetar las situaciones jurídicas consolidadas.

3.3.3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos:

La omisión en el cumplimiento de los deberes de hacer eficaz las decisiones de la administración, impartida en la creación de los actos administrativos, y que estas se cumplan en los tiempos oportunos, hace que haya una suspensión anormal temporal en los efectos del acto. La administración cuenta con solo cinco años después de quedar en firme el acto, para proceder a su ejecución, pasado este tiempo, se pierde los efectos del acto administrativo.

Si no se actúa en el tiempo indicado, hace que la administración sea responsable por la suspensión de los efectos del acto, situación que conlleva a que la administración pierda competencia para su ejecución y a la vez, se le impute toda responsabilidad que se ello se genere.

3.3.4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentra sometido el acto:

Hace referencia a un hecho futuro e incierto, condición que crea obligaciones de hacer o no hacer, y las cuales, al momento de materializarse, es decir, de ejecutarse o cumplirse, interrumpen la eficacia y continuidad del acto. Desaparece entonces del mundo jurídico, perdiendo capacidad en la creación de algunos efectos jurídicos.

3.3.5. Cuando pierda vigencia:

Esta causal está ligada a los eventos derogatorios o de revocación. Aunque esta última causal recoge las causales nombradas en los numerales anteriores, cuando un acto administrativo pierde su eficacia, tiende a desaparecer del ordenamiento jurídico, lo que conlleva a que pierda vigencia o fuerza ejecutoria.

El artículo 92 del CPACA estipula una excepción para la ejecución de un acto administrativo, que posiblemente pueda haber perdido fuerza de ejecutoria. Este artículo indica que cuando el interesado se oponga a la ejecución del acto administrativo alegando pérdida de fuerza ejecutoria, quien lo produjo podrá suspender dicha ejecución dentro un término de 15 días. (Arboleda Perdomo, 2012)

La pérdida de ejecutoria, opera de pleno derecho sin necesidad de algún pronunciamiento que así lo declare. (nota aclaratoria art 91 Código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo).

Se debe entonces recalcar que es a la administración a la que le corresponde hacer cumplir lo dispuesto en el acto administrativo a través de la operación administrativa. Este privilegio administrativo da potestad unilateral al Estado para crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas (derechos u obligaciones), implica que la Administración tiene la facultad de hacer cumplir directamente lo dispuesto en el acto administrativo, utilizando la fuerza pública, si es del caso, contra el particular que se resiste (art. 89, CPCA). Como corolario de lo anterior, se puede afirmar que es una obligación de la administración operativizar sus decisiones.

La Administración cuenta con los instrumentos jurídicos necesarios para forzar el cumplimiento de lo dispuesto por el acto administrativo, si el administrado aún permanece en rebeldía a pesar de la imposición de las multas, la misma administración, a través de uno de sus agentes, podrá cumplir con lo dispuesto en el acto administrativo a su costa. En este último caso, se debe tratar de obligaciones diferentes a las personalísimas– art. 90 CPCA.

Obviamente, esta posibilidad que tiene la administración para hacer efectivos derechos a su favor contenidos en actos administrativos, ante la jurisdicción, no cobija la facultad de imponer sanciones, toda vez que se trata de una potestad sancionatoria y no de una obligación clara, expresa y exigible. Estos actos administrativos tienen, indudablemente, carácter ejecutivo, pero no son ejecutorios, porque la administración no puede ejecutarlos por sí misma o, mejor, no puede ejecutarlos en sede administrativa, sino que debe recurrir a un procedimiento judicial, el del proceso ejecutivo. (Fernández, 2015)

3.3.6. Pérdida de fuerza de ejecutoria o pérdida de existencia

Es importante tener en cuenta que la pérdida de fuerza ejecutoria de las decisiones administrativas no puede ser confundida con la pérdida de existencia de los actos administrativos, ya que la pérdida de fuerza ejecutoria se aviene por situaciones posteriores a la expedición del acto administrativo y no tiene que ver con la voluntad del emisor, salvo cuando no se ejecuta. La pérdida de ejecutoria hace que el acto administrativo sea inaplicable por causas sobrevinientes que lo hacen contrario a derecho.

El decaimiento del acto administrativo opera hacia el futuro y es un fenómeno que en nada afecta su validez ni contraría su presunción de legalidad, pues esta, solamente puede ser desvirtuada por el juez.

La pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos es un fenómeno que afecta su eficacia, siendo ella la característica que le permite al acto producir efectos jurídicos. De otra parte, la validez y la existencia está dada por la adecuación del acto administrativo a las normas superiores en que debe fundarse tanto para su formación como en su contenido, y a este último aspecto es que se dirige el análisis de legalidad que realiza esta jurisdicción a través de la acción ejercida en este caso, pues debe confrontarse el acto demandado con el ordenamiento jurídico superior que se invoca en la demanda como por él transgredido. Por las razones anotadas, la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo demandado por la pérdida de su vigencia, en el hipotético caso que esta se haya producido, no afecta su validez ni su existencia, en tanto éste mantiene su presunción de legalidad, y por ende se presume que no ha salido del ordenamiento jurídico.

3.4.ACCIONES QUE PROCEDEN FRENTE A LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

3.4.1. Acción de tutela contra actos administrativos

Según la sentencia Corte Constitucional, sentencia T-1073 de 2007, procede la acción de tutela contra actos administrativos de carácter general cuando:

- (i) Se vea comprometido un derecho fundamental,
- (ii) Se configure un perjuicio irremediable y,

(iii) Se presente como mecanismo transitorio.

Así, por esta vía no se analiza la legalidad del acto, solo los efectos que genera su cumplimiento. Esto es, que la tutela frente a actos administrativos generales se constituye en un medio para limitar la ejecutoria de los mismos en amparo de los derechos fundamentales para casos concretos, debiéndose acudir a la justicia contenciosa para desvirtuar la presunción de legalidad de estos actos de carácter general.

3.4.2. Protección de los derechos colectivos

Con relación a la protección de los derechos e intereses colectivos, El Consejo de Estado en su sección tercera se pronuncia frente “Artículo 144 del CPACA de la siguiente manera: Cualquier persona puede demandar la protección de los derechos e intereses colectivos para lo cual podrá pedir que se adopten las medidas necesarias con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los mismos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible. Cuando la vulneración de los derechos e intereses colectivos provenga de la actividad de una entidad pública, podrá demandarse su protección, inclusive cuando la conducta vulnerante sea un acto administrativo o un contrato, sin que, en uno u otro evento, pueda el juez anular el acto o el contrato, sin perjuicio de que pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos.

Antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos, el demandante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado. Si la autoridad no atiende dicha reclamación dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud o se niega a ello, podrá acudir ante el juez. Excepcionalmente, se podrá prescindir de este requisito, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio

irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda”.

3.5.MEDIOS DE CONTROL QUE PROCEDEN FRENTE A LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Existen diferentes medios de control y acciones que proceden frente a los actos administrativos. En el caso de la -DUPIS- Por ser un acto Administrativo aplica los medios de control según los términos y la calidad de afectación. Para este escrito, sólo se analizarán los que apliquen según la naturaleza de los actos jurídicos que dan vida a la Declaratoria de Utilidad Pública, entre ellos tenemos: el control inmediato de legalidad, la nulidad, la nulidad y el restablecimiento del derecho, la reparación directa, protección de derechos colectivos, reparación de los perjuicios causados a un grupo, cumplimiento de actos administrativos, nulidad de cartas de naturaleza y de las resoluciones de autorización de inscripción y el control por vía de excepción. Y para los actos de carácter general, especialmente, la nulidad por inconstitucionalidad y el control inmediato de legalidad. (Sentencia 2012-00148, 2013).

3.5.1. Nulidad

En el artículo 137 de Código de procedimiento Administrativo y de lo contencioso Administrativo encontramos una de las primeras acciones que proceden contra los actos administrativos. El medio de control de nulidad, tiene como propósito el mantenimiento y conservación del ordenamiento jurídico según un juicio de legalidad que se realiza sobre el acto administrativo en relación con normas jurídicas de jerarquía superior. Esta acción procede contra actos administrativos de interés general y excepcionalmente, contra actos de naturaleza particular.

Este mismo artículo prescribe las excepciones en las que se puede solicitar la nulidad de los actos administrativos de carácter particular. Entre ellas tenemos: 1) Cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero; 2) Cuando se trata de recuperar bienes de uso público; 3) Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico; 4) Cuando la ley lo consagre expresamente 137 de Código de procedimiento Administrativo y de lo contencioso Administrativo.

En este sentido la Sentencia C-199/97

Indica que la acción de nulidad es una acción pública, razón por la cual puede ser ejercida por cualquier persona. No existe término de caducidad, salvo las excepciones previstas en la ley. Los efectos de la sentencia se retrotraen a la expedición misma del acto anulado por la jurisdicción competente.

Dentro de las características más sobresalientes de esta acción, se encuentran, entre otras, que es pública, no tiene término de caducidad, se ejerce en defensa e interés de la legalidad, la sentencia produce efectos retroactivos, y procede contra actos de contenido general y abstracto. (Sentencia C-199, 1997)

Entre las causales de nulidad se encuentran: 1) la infracción a las normas en que debería haberse fundado el acto administrativo, pero que fueron desconocidas o vulneradas por las autoridades al momento de su expedición; 2) la incompetencia del funcionario o del organismo que produjo el acto administrativo, es decir que el funcionario o entidad que expidió el acto tenga facultades

otorgadas por la constitución o la ley; 3) Expedido de forma irregular, la cual puede provenir del desconocimiento de las directrices establecidas por la Constitución, la ley o reglamentos; 4) Esta causal está ligada al debido proceso, el desconocimiento del derecho de audiencia y de defensa, o por haber sido expedidos incurso en falsa motivación, es decir, que el acto administrativo haya sido motivado con sustentos que no corresponden a la situación a atender; 5) Cuando hayan sido producto de la desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profirió, esto es, abuso del poder en materia administrativa como mecanismo perturbador en materia del orden jurídico. (Santofimio Gamboa J. O., 2017)

3.5.2. Nulidad y restablecimiento de derechos

Esta acción la encontramos en el artículo 138 de la ley 1437 de 2011 –CPACA- Esta acción a comparación de la de simple nulidad si esta prescrita para los actos administrativos de carácter particular, expreso o presunto, y puede ser interpuesta por la persona que crea haya sido lesionada en un derecho amparado en una norma jurídica, de igual forma, para que se restablezca el derecho y de repare el daño ocasionado por el acto administrativo al particular. Esta acción procede siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro meses siguientes al acto de oponibilidad. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel.

La Corte Constitucional en Sentencia C 426 de 2002 también se pronuncia con relación a esta acción, indica que la acción de nulidad y restablecimiento de derecho se caracteriza porque se ejerce no solo para garantizar la legalidad en abstracto, sino para obtener el reconocimiento de una situación jurídica particular y la adopción de las medidas adecuadas para su pleno restablecimiento

o reparación. Aclara la Corte que la acción sólo puede ejercerse por quien demuestre un interés, es decir, por quien se considere afectado en un derecho suyo amparado por un precepto legal; Si bien en el artículo 138 del CPACA estipula un término de cuatro meses para que se dé su caducidad, este tiene una excepción, la cual opera si la parte demandante es una entidad pública, pues en ese caso la caducidad es de dos años.

La nulidad y restablecimiento del derecho como medio de control judicial de los actos de carácter particular y concreto proferidos por la administración, de acuerdo con la Corte Constitucional, pretende desvirtuar la presunción de legalidad que cobija al acto administrativo y obtener la consecuente indemnización de los perjuicios que el acto haya podido causar durante el tiempo en el que permaneció en vigor. (Sentencia SU-498, 2016).

Es menester advertir, que la pérdida de fuerza ejecutoria solo se puede declarar en sede administrativa, aunque, en cuanto a este fenómeno, la jurisdicción contencioso administrativa podrá declarar la nulidad, no del acto administrativo que perdió la fuerza ejecutoria, sino de los actos administrativos que se profieran, sustentados en un acto administrativo que perdió su fuerza ejecutoria. Normalmente este fenómeno se da cuando pierde fuerza ejecutoria el acto administrativo de carácter general que es sustento jurídico de los actos administrativos de carácter particular y concreto que se profieren con posterioridad a tal pérdida. (Fernández, 2015).

Lo primero que conviene precisar es que, de conformidad con el artículo 136- 2 del C.C.A., la acción de nulidad y restablecimiento del derecho caduca al cabo de los cuatro meses siguientes al día en que se produzca la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto definitivo, según sea el caso

3.5.3. Reparación directa

Tiene como fundamento el Estado Social de Derecho y es la consecuencia de la búsqueda de los fines esenciales del Estado y de la relación administrado - Administración, es por eso, que la Constitución Política de Colombia, en los términos del artículo 90 define que el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste.

En ese mismo sentido y desarrollando el mandato constitucional, la ley 1437 de 2011 en el art 140 indicó que las actuaciones contra las que procede este medio de control son: Omisión, hechos, ocupaciones temporales o permanentes de inmuebles por causas de trabajos públicos y por cualquier otra cosa imputable o una entidad pública o un particular o que haya obrado siguiendo expresas instrucciones de la misma. En ese mismo sentido, las entidades públicas deberán promover la misma pretensión cuando resulten perjudicadas por la actuación de un particular o de otra entidad pública.

Es, por tanto, un medio de control indemnizatorio con ocasión de la responsabilidad extracontractual en que pudo incurrir el Estado, en la que opera el principio *iura novit curia* ("el juez conoce el derecho"), según el cual al interesado no le corresponde presentar las razones jurídicas de sus pretensiones, sino relatar los hechos, omisiones u operación para que el juez de la jurisdicción disponga el derecho aplicable al caso. (Ortega Ruiz, El acto administrativo en los procesos y procedimientos, 2018)

Existen excepciones para imputar culpa a la administración pública por la falla en sus servicios, y si se logra demostrar alguna de ellas la administración se exonera de alguna responsabilidad, si se presentan eventos de fuerza mayor, culpa de la víctima y hecho de un tercero. Podemos clasificar la responsabilidad del Estado en temas contractuales y extracontractuales. La contractual, está ligada a las obligaciones contractuales adquiridas de mutuo acuerdo por parte de la administración con una entidad pública, privada o persona particular; mientras la segunda se refiere a una conducta de cualquiera de los órganos del Estado no referida a un acuerdo previo de voluntades con el sujeto damnificado. Es decir, esta responsabilidad extracontractual se puede originar en un hecho o acto administrativo, legislativo o judicial.

El autor colombiano Martínez Rave define la responsabilidad extracontractual como “la obligación de asumir las consecuencias patrimoniales de un hecho dañoso” (Martínez Rave, 1988). El mismo autor se refiere en otro aparte sobre esta misma responsabilidad y la define como “la que nace para la persona que ha cometido un daño en el patrimonio de otra y con la cual no la liga ningún nexo contractual legal. Es decir, que nace para quien simple y llanamente ocasiona un daño a otra persona con la cual no tiene ninguna relación jurídica anterior.

Fuente de responsabilidad

b) Falla del Servicio

Es el hecho dañoso causado por la violación del contenido obligacional a cargo del estado, contenido obligacional que se puede derivar de textos específicos como lo son las leyes, reglamentos o estatutos que establecen las obligaciones y deberes del Estado y sus servidores, también de deberes específicos impuestos a los funcionarios y el estado, o de la función genérica

que tiene el Estado y se encuentra consagrada en la Constitución Política en el artículo segundo el cual en su segundo párrafo establece “Las autoridades de la república está instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra y bienes, creencias y demás derechos y libertades y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

La Falla Probada Del Servicio

Siendo la parte demandante la encargada de probar todos los elementos necesarios para que se configure la responsabilidad del estado, es necesario demostrar el daño, el nexo de causalidad y la falla del servicio, es decir, que, entre la falla alegada y demostrada y los perjuicios experimentados y probados, debe existir un vínculo de tal naturaleza directo, que no sea lógicamente posible suponer la existencia del daño sin la de la falla.

La Falla Presunta Del Servicio

Generan una posición más beneficiosa dentro de un proceso por responsabilidad, que le obligaría a este sujeto pasivo (entidad demandada) a probar su cuidado y diligencia a la hora de la prestación del servicio, cuando por acción u omisión se genera un hecho dañoso que configura un perjuicio al ciudadano. Tendría entonces la parte pasiva por su posición, el deber probatorio o la carga de la prueba que demuestren su cuidado y diligencia exonerando su responsabilidad.

La administración puede liberarse de la responsabilidad desvirtuando la premisa de presunción, demostrando fuerza mayor o culpa-hecho exclusivo de la víctima o culpa-hecho exclusivo de un

tercero; aunque la mera prueba del caso fortuito no es suficiente para evidenciar la ausencia de culpa, por lo que la simple prueba del caso fortuito no la exonera.

b) Daño especial

Este daño se apoya en el principio de igualdad (artículo 13, Constitución Política), según el cual el Estado puede asignar cargas y sacrificios que todos los administrados deben asumir por igual. Es un requisito muy exigente, que el actor suministre la prueba plena de las condiciones de tiempo, modo y lugar en que ocurrieron los hechos que se suponen fueron la causa del perjuicio, es decir, el demandante no sólo debe probar cómo se produjeron los hechos que supone constitutivos de la falla, sino cuándo y dónde ocurrieron ellos, el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”. Se debe entonces, aplicar “la responsabilidad del Estado bajo el régimen de daño especial cuando el daño se produjo como consecuencia del rompimiento de la igualdad ante las cargas públicas; el de falla probada cuando la irregularidad administrativa produjo el daño.

Este tipo de daño especial no analiza la culpa del agente, sino que se limita a dos situaciones para declarar o no la responsabilidad objetiva: (i) el accionar del Estado, pues pudo tratarse de un hecho o una omisión de una autoridad dentro de sus atribuciones legales, y (ii) el daño antijurídico causado, como consecuencia de ese accionar. Por este motivo se afirma que la víctima no está obligada a soportar la lesión, así se encuentre garantizada por una norma jurídica. (Sentencia C-333, 1996)

La imputación, como lo afirma el profesor Juan Carlos Henao, responde a la pregunta

¿Quién debe responder? y para contestar dicho interrogante es necesario establecer o

determinar si la actuación de la administración tuvo o no un vínculo o nexo con el servicio. *Henao Pérez, Juan Carlos*, citado por, (IRISARRI BOADA, 2000).

4. CONCLUSIÓN

La declaratoria de Utilidad Pública que dio vía al Proyecto Hidroeléctrico Porce IV, es un Acto Administrativo que su creación se da en manos de una autoridad administrativa competente, los fundamentos que lo motivan y el análisis fáctico, jurídico y normativo construido por la administración en sus diversos órdenes jerárquicos y de competencia, lo revisten de una presunción de legalidad y, por ende, ejecutoriedad. Finalmente desarrolla el objeto para lo cual fue creado, y fue garantizar el bien común reflejado en la autorización para la construcción del proyecto anteriormente mencionado.

La administración debe saber con qué recursos cuenta o dispone para ejecutar, hacer seguimiento, controvertir y desmontar los actos administrativos, y enervar la fuerza que disponen los mismos. Se desprende también la necesidad que la autoridad administrativa conozca, entienda y administre cuidadosamente, la tremenda herramienta que tiene, como lo son los *Actos Administrativos*, y por ende debe vigilar que estos sean debidamente producidos, ejecutados y que la función para lo cual fue creado, cumpla a cabalidad los objetivos que se trazó en su creación. Especialmente debe vigilar la administración que la creación y ejecución o no cumplimiento de los actos administrativos no viole derechos fundamentales, económicos, sociales o ambientales de sus administrados. En todo caso, la autoridad administrativa no debe expedir actos administrativos

como globos de ensayo, esos que se sueltan y no se hace el respetivo seguimiento en donde van a caer, a quién van a afectar y de qué forma.

Es de anotar también que el carácter mixto de los actos administrativos que desarrollan las Declaratorias de Utilidad Pública, permite que sean impugnables por medio de las acciones de nulidad simple o de nulidad y restablecimiento del derecho, dependiendo de lo que se pretenda en cada caso. Así, si lo que se busca es la desaparición de aquélla parte que afecta de manera directa y específica el inmueble de propiedad del demandante o la indemnización de perjuicios, la acción procedente será la de nulidad y restablecimiento del derecho; en tanto que si lo perseguido es la desaparición de los efectos jurídicos del acto sin ninguna referencia a un interés subjetivo, entonces la procedente es la acción de simple nulidad. (Consejo de Estado, 2016)

Al Estado le asiste alto nivel de responsabilidad por la expedición de los actos administrativos, teniendo en cuenta que es a partir de estas actuaciones administrativas desde donde se puede causar daños o perjuicios, por ende, amerita el reconocimiento de indemnización por parte del Estado.

Es frecuente confundir nulidad y restablecimiento del derecho, una acción de nulidad, con una eventual acción de reparación directa. Esto no se debe confundir, por cuanto si el acto es completamente legal, la opción es hablar de reparación directa o responsabilidad del Estado, es decir, no se puede escoger caprichosamente la acción contenciosa, hay que analizar cada hecho en particular para poder incoar la acción correspondiente.

De acuerdo con las prescripciones realizadas en los artículos 137 y 138 del CPACA, la acción contra los actos administrativos que lesionan un interés particular y concreto o de un conglomerado

es la acción de nulidad y acción de nulidad restablecimiento del derecho, en los eventos en que se desvirtúa la presunción de legalidad que ampara dichos actos administrativos porque se consideran violatorios de una norma jurídica. Sin embargo, si el acto es legal pero aun así lesiona derechos o bienes jurídicos, la acción será la de reparación directa bajo el título de imputación del daño especial, esto es, una responsabilidad objetiva, donde el Estado se manifiesta a través de un acto administrativo siguiendo las prescripciones legales para tomar una decisión pero aun así causa un daño que supera la igualdad de todo ciudadano frente a las cargas públicas, ese daño es antijurídico y debe repararse al particular afectado. De esta manera, se habla de una infracción legal del Estado, en un actuar que no se reprocha por su legalidad, pero que provoca perjuicios que el particular no está en la obligación de soportar.

Los elementos, para la procedencia de la reparación directa contra el acto administrativo legal, ha dicho el Consejo de Estado son: que se trate de un acto legal, esto es, que sea una actuación legítima de la administración y que se acredite que la carga impuesta al administrado sea anormal o desmesurada, es lo que se puede llamar como rompimiento en la igualdad frente a las cargas públicas o violación de la justicia distributiva.

La procedencia de la acción no depende que el autor escoja cuestionar o no la legalidad del acto administrativo. La elección depende de la causal de legalidad del mismo. Si ella se presenta, entonces el perjuicio por el cual se solicita indemnización deviene de una actuación irregular de la administración, esto es del acto administrativo afectado de legalidad, evento en el cual para que el daño causado con aquel, adquiera la connotación de antijurídico es menester lograr su anulación en sede de revisión de legalidad mediante la acción tradicional de nulidad y restablecimiento de derecho, que es la que corresponde en este caso.

En cambio, es muy diferente cuando el acto administrativo, se ajusta al ordenamiento jurídico, es decir, que no trasgrede la ley o la Constitución (como es el caso de la declaratoria de utilidad pública) pero sin embargo, causa un daño, ese hecho dañino, sólo comprometerá la responsabilidad patrimonial del Estado cuando de él pueda predicarse el carácter de antijurídico, el cual resulta de la demostración del rompimiento de la igualdad frente a las cargas públicas, que el acto ha causado a alguno o algunos de los administrados. Demostración que debe tener lugar en el ámbito de una acción de reparación directa, quiere decir lo anterior, que frente un vicio de legalidad en el acto administrativo no es viable la acción de reparación directa, para obtener la indemnización del perjuicio causado por el acto administrativo, dado que en ese evento la imputación de responsabilidad no se hace por un daño especial que tiene como fundamento estructural la legalidad de la conducta con la cual se causa, sino la legalidad del acto administrativo.

En esta materia el Consejo de Estado en su Sección Tercera ha reconocido que la función administrativa es secundaria de la ley, que los actos de la administración están ceñidas a esta, sin estar exentos de no prever los daños causados, lo cual genera una responsabilidad que ha sido más fácil de concebir, que la responsabilidad del Estado legislador o por el hecho de las leyes, sin embargo, la generosa dimensión del principio de igualdad frente a las cargas públicas y el reproche de toda vía de hecho por parte del Estado aún en el ejercicio de potestades legales y administrativas, es lo que permite abrir paso al tratamiento de estos casos como un daño antijurídico especial.

Existe una delgada línea entre la falla del servicio y el daño especial, pues la premisa en la declaratoria de esta responsabilidad es que el acto haya sido declarado nulo previamente para una

indemnización de perjuicios por vía de reparación directa, sin embargo la tesis más reiterativa ha sido la de la falla en el servicio, sin embargo, si se logra encausar bien la acción de reparación directa las personas tendrán derecho a reclamar los correspondientes daños morales y materiales a que haya lugar. De igual manera, en sentencia de 8 de agosto de 2002, con ponencia del Magistrado Ricardo Hoyos Duque, se afirmó: “En síntesis, son imputables al Estado los daños sufridos por las víctimas cuando éstos excedan los sacrificios que se imponen a todas las personas y en su causación interviene una actividad estatal.

Con relación a la vigencia del acto administrativo que declara la DUPIS el Ministerio de Minas y Energía mediante concepto 54202 de 2016 hace el análisis sobre la duración o vigencia de la DUPIS, Allí explica que la cadena, plan, proyecto y obra que se amparan con una declaratoria de utilidad pública, debe tener la duración de la obra. Pero en este caso concreto, la obra ni siquiera ha iniciado, el proyecto sigue suspendido y la empresa aún no define fecha de inicio de obras.

Es entonces cuando se puede argumentar que los predios cubiertos por la DUPIS tienen una ocupación jurídica innecesaria. Lo anterior lo sustenta el Consejo de Estado de la siguiente manera: *“Cuando una entidad pública proyecta la ejecución de una obra y, para ello, declara de utilidad pública inmuebles de propiedad ajena, debe reparar los daños que cause con esa decisión, pues se trata de una restricción al derecho de dominio y no de una patente que permita desconocer los derechos de los particulares propietarios, y que vencido el tiempo de la afectación, la entidad debe liberar los bienes o adquirirlos, dentro de los plazos y mediante el procedimiento previsto en la ley.”* (Consejo de Estado, 2014) Situación que la empresa dueña del proyecto sólo presentó hasta el 2013, generando de esta forma afectación innecesaria al ejercicio de dominio de los bienes del área cubierta por la DUPIS. Si bien presentaron solicitud del levantamiento de la congelación de predios y esto interrumpió los términos para una posible demanda. Aún hay autoridades judiciales y hasta administrativas, que sustentan sus decisiones argumentando existe una expectativa de proyecto y una declaratoria de utilidad pública activa que afecta

dicha afectación. Es decir, ya no se tiene posibilidad de una ocupación material del bien, pero si se posee aún la ocupación jurídica del mismo. Pues la empresa ostenta aún la propiedad del proyecto.

También debemos hablar del abuso del derecho por parte de las entidades Estatales y hasta los dueños del proyecto, los cuales ostentaron la oportunidad para evitar se generará un daño a estas comunidades o a las personas que allí habitan. Pues se debe distinguir entre actos ilegales y actos abusivos, y en el caso puntual de la Declaratoria de Utilidad Pública del Proyecto Hidroeléctrico Porce IV, consta de plena legalidad, pero puede concluirse que las autoridades abusaron del derecho, aunque actuaron de forma legal, actuaron con base a su derecho, pero se excedieron en él, o, mejor dicho, omitieron algunas acciones que podían detener algún daño. Es por eso, que nuestra Constitución Política en el numeral 1 del artículo 95 indica que “El que abuse de sus derechos estará obligado a indemnizar los perjuicios que cause”.

El profesor Raúl Ochoa, entre tanto afirma que “el acto es abusivo, no porque envuelva dolo o culpa, sino por la intención del agente. Si este actúa dentro de la ley, pero sin un motivo legítimo en su ejercicio, y perjudicando a otro, hay acto abusivo” Estos criterios son aplicables al ejercicio del derecho de dominio. Al haberse desarrollado el concepto de la función social de la propiedad, hay que ejercer este derecho frente a esa perspectiva de la función social, no solamente sin perjudicar a nadie, sino, además, favoreciendo a la comunidad en el ejercicio del dominio. (Ochoa Carvajal, 2014)

Si bien se puede argumentar que el acto administrativo que dio vida a la DUPIS pudo perder fuerza de ejecutoria sustentados en el numeral 2 y 3 del artículo 91 de la ley 1437 de 2011 y que dicha pérdida de ejecutoria, opera de pleno derecho sin necesidad de algún pronunciamiento que así lo declare. Este, solo pierde fuerza de ejecutoria más no sale del ordenamiento jurídico y sigue generando efectos, algunos negativos para las personas de este territorio, como para la empresa

propietaria del proyecto. Pues como se indicaba anteriormente, aún hay una ocupación jurídica del territorio.

También es claro que, si no se actúa en el tiempo indicado, hace que la administración sea responsable por la suspensión de los efectos del acto, situación que conlleva a que la administración pierda competencia para su ejecución y a la vez, se le impute toda responsabilidad que se ello se genere.

Lo que deja en el limbo jurídico el derecho al dominio, hasta tanto un juez no marque precedente frente a las situaciones avenidas por el decaimiento de este acto administrativo. En ese mismo sentido, la autoridad creadora del acto jurídico genera por su omisión, inseguridad jurídica para próximos procesos o proyectos.

Tienen entonces las personas de los territorios donde se ejecutaría el suspendido proyecto hidroeléctrico Porce IV, la posibilidad de instaurar acciones tales como: Acción de grupo que permita la protección de los derechos colectivos, los cuales se han visto perturbados por la ausencia del Estado, bajo la justificación negativa para no aportar al desarrollo de esta región, esa misma que decae cada día por las problemáticas sociales, ambientales y de seguridad que se presentan, al ser un territorio que poco se tiene en el radar de las autoridades. De igual forma, la Acción de Tutela es otra oportunidad para buscar la salvaguarda de los derechos de las personas que hayan perdido la oportunidad de goce de los mismos, por la no ejecución del mismo acto.

En cuanto a las posibles afectaciones generadas por la no ejecución del acto administrativo de la Declaratoria de Utilidad Pública del Proyecto Hidroeléctrico Porce IV, las personas que puedan demostrar que sus bienes inmuebles han sido afectados por esta declaratoria, pueden iniciar una Acción de Reparación Directa, con el fin de subsanar las dificultades económicas y sociales que

debieron enfrentar a raíz de la no ejecución de ese acto administrativo. Pues debieron estas personas asumir una carga administrativa que no debían soportar por la omisión del Estado, al permitir el decaimiento del acto y la no ejecución del mismo, sin tomar acciones correctivas para que los administrados no soportaran tal situación.

Es oportuno indicar que los términos que indica la ley 1437 del 2011 (CPACA), artículo 164 literal i, para presentar esta acción es de dos años a partir de: el día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo, si fue en fecha posterior, y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia. Así las cosas, es preciso determinar en qué momento se concreta el daño antijurídico que se pretende acreditar en la demanda y acompañar con las pruebas sumarias la contabilización del término cuando no sea del todo. De igual forma, se debe verificar si la afectación se sigue presentando. De lo contrario se presenta caducidad, la cual es entendida como la extinción de la posibilidad de formular una pretensión por el transcurso del tiempo previamente fijado por la ley en forma objetiva.

Desde ya se anticipa que esta será una batalla jurídica larga y compleja, pues está en manos de la Rama Judicial generar los precedentes que permitan destrabar las afectaciones sufridas por la suspensión de este proyecto de vital importancia para el país. Y el cual aún sigue suspendido hasta tanto Empresas Públicas de Medellín lo construya o renuncie a dicha declaratoria, el Ministerio profiera otro acto administrativo que derogue el que la otorgó, o en su defecto, un Juez de la República se pronuncie frente al tema. Toda vez que el tratamiento dado a esta situación jurídica, revela un rol disfuncional por parte del Estado.

Para finalizar es claro que este territorio debe ser intervenido con un componente social, el cual, debe estar fundamentado sobre la figura, no sólo del desarrollo sostenible, sino del desarrollo

humano sostenible, ya que “el desarrollo no es un fin en sí mismo, es el medio para mejorar la forma de vida para las personas y facilitar su progreso y su bienestar” pueda alcanzar una progresiva realización de los derechos humanos, especialmente el derecho a un adecuado nivel de vida.

La expectativa que generó en su momento el proyecto hidroeléctrico ocasionó altas esperanzas respecto al mejoramiento del nivel de calidad de vida en las zonas de influencia; dichas expectativas se ven afectadas en estos momentos por las condiciones socioeconómicas de estancamiento y a los altos índices de necesidades básicas insatisfechas de las poblaciones directamente afectadas, a lo que se suma la precariedad de la infraestructura social y la débil capacidad instalada por parte del Estado. Lo que hace que cada día una de las regiones más productivas de los municipios de Amalfi y Anorí este en decaimiento cada día más, y se desaproveche todo el potencial que ofrece este territorio rico en tierras, biodiversidad y aguas. Viéndose afectado los Derechos económicos, sociales y ambientales de las personas que allí habitan. Es entonces, es deber del Estado y de los entes administrativos que tengan relación con la DUPIS, esclarecer la situación jurídica de la misma y no permitir que los ciudadanos de este territorio sigan cargando con esta afectación.

Bibliografía

IRISARRI BOADA, C. (2000). EL DANO ANTIJURIDICO Y LA RESPONSABILIDAD. *EL DANO ANTIJURIDICO Y LA RESPONSABILIDAD*. (U. P. JAVERIANA, Ed.) Santa fé de Bogotá. Obtenido de <https://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere1/Tesis27.pdf>

Ministerio de Minas y Energía. (05 de 02 de 2014). *Ministerio de Minas y Energía*. Obtenido de

Procedimiento de declaratoria de utilidad pública e interés social:

<https://www.minenergia.gov.co/documents/10180/670382/P->

26+PROCEDIMIENTO+DECLARATORIA+DE+UTILIDAD+PUBLICA+E+INTERE

S+SOCIAL+V03.pdf/fad5c535-fbcc-4b23-9dce-e9551ce3ea97

Sentencia , C-1436 - M. P.: Dr. Alfredo Beltrán Sierra. Expediente: D-2952. (Corte Constitucional 25 de Octubre de 2000).

Anabitarte, A. G. (2017). Acto y procedimiento administrativo, pg 38 a 45 . En C. p. Gamboa,

Compendio de Derecho Administrativo . Bogotá: Universidad externado de Colombia .

Arboleda Perdomo, E. (2012). *Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y*

de lo Contencioso Administrativo . Bogotá: Legis.

Camara de Comercio de Medellín para Antioquia. (2013). Cluster-y-Competitividad- Energía eléctrica.

Catalina Castrillón Arias . (2012). Lo que de debemos saber hoy del Proyecto Hidroelectrico Porce

IV. *EPM Línea Directa - Autoridades y Lideres Municipales n°11, 5.*

Consejo de Estado, 25000232600020000007601 (24679) (Sección Primera. C.P Ramiro Pazos

Guerrero 9 de Mayo de 2014).

Consejo de Estado. (14 de Abril de 2016). www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/05001-23-31-000-2003 ...).

Obtenido de file:///C:/Users/icastañeda/Desktop/05001-23-31-000-2003-00103-01.pdf

CPACA, Art 88, Ley 1437 de 2011 Por medio del cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Congreso de la República 18 de enero de 2011).

Dromi Casas, J. R. (2015). Derecho administrativo. Argentina.

Fernández, I. (2015). Manual de Derecho Procesal . Armenia: Editorial Universitaria, Universidad La Gran Colombia .

Hernández Betancur, L. (2017). Nuevas dimensiones de la causa expropiandi en Colombia: El interés nacional y estratégico como dinamizador del cambio en los regímenes especiales de expropiación. *La expropiación forzosa en América y Europa*, 161-130.

Hernandez Betancur, L. F. (2017). *Nuevas dimensiones de la causa expropiandi en Colombia: El interés nacional y estratégico como dinamizador del cambio en los regímenes especiales de expropiación La expropiación forzosa en América y Europa*. Universidad Externado de Colombia.

Jaramillo Ordoñez, H. (1999). Manual de Derecho Administrativo, Cuarta Edición. Loja Ecuador.

Martínez Rave, G. (1988). *La responsabilidad civil extracontractual en Colombia*. Medellín: Biblioteca Jurídica Diké.

Ministerio de Minas y Energía. (05 de 02 de 2014). Procedimiento Declaratoria de Utilidad Pública e interés Social. Colombia.

Ochoa Carvajal, R. (2014). *Bienes- Octava edición*. Bogotá: Temis.

Ortega Ruiz, L. G. (2018). En E. a. procedimientos. Bogotá: Universidad Católica de Colombia.

Ortega Ruiz, L. G. (2018). El acto administrativo en los procesos y procedimientos. En C. Libardo Rodríguez. Bogotá: Universidad Católica de Colombia.

Resolución Declaratoria Utilidad Pública, 316 (Ministerio de Minas y Energía 26 de Agosto de 2008).

Rodríguez, L. (2017). Derecho Administrativo Genral Colombiano. *en Administración pública electrónica: hacia el procedimiento administrativo electrónico*. Bogotá, Colombia: Editorial.

Rojas Arbeláez, G. (1985). En *El espíritu del Derecho Admnistrativo* (pág. 29). Bogotá, Col: TEMIS, S.A.

Rojas Arbeláez, G. (1985). *El espíritu del Derecho Administrativo*. Bogotá, Col: TEMIS, S.A.

Sánchez Florez, C. (2004). , ACTO ADMINISTRATIVO, TEORIA GENERAL. Editorial Legis.

Santofimio Gamboa, J. (2017). En *Compendio de Derecho Admnistrativo* (pág. 554). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Santofimio Gamboa, J. (2017). Compendio de Derecho Administrativo. En A. Gallego anabitarte, *Acto y procedimiento administrativo* . Bogota: Universidad Externado de Colombia .

Santofimio Gamboa, J. (2017). Compendio de Derecho Administrativo . Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Santofimio Gamboa, J. O. (2017). Compendio de Derecho Administrativo. Bogotá: Universidad externado de Colombia.

Sentencia , Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. Auto 68001-23-33-000-2015-01276-01, C. P.: Dr. Hernán Andrade Rincón. 58352 (Consejo de Estado 22 de Febrero de 2017).

Sentencia 2012-00148, 2012-00148 (Consejo de Estado 27 de Junio de 2013). Recuperado el Domingo de Mayo de 2020, de http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=jurcol&document=jurcol_e38b0d2f23c001e2e0430a01015101e2

Sentencia C- 333, 333 (Corte Cosntitucional de Colombbia 1 de Agosto de 1996). Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-333-96.htm>

Sentencia C-199, 199 (Corte Constitucional 17 de Abril de 1997). Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-199-97.htm>

Sentencia SU-498, 498 (Corte Constitucional 14 de Septeimbre de 2016). Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/SU498-16.htm>